



UNIVERSIDAD DE LEÓN.

FACULTAD DE DERECHO

GRADO EN DERECHO.

CURSO 2013/2014

**IMPUESTO SOBRE LOS DEPÓSITOS DE LAS ENTIDADES DE
CRÉDITO.**

THE TAX OF THE DEPOSITS OF THE FINANCIAL ENTITIES.

Realizado por la alumna: D^a. Diana Morán Pérez

Tutorizado por la Profesora D^a. María Teresa Mata Sierra.

VISTO BUENO DEL TUTOR DEL TRABAJO FIN DE GRADO.

La Profesora Doña. María Teresa MATA SIERRA como Tutora del Trabajo Fin de Grado titulado “*Impuesto sobre los Depósitos de las Entidades de Crédito*” realizado por D^a. Diana MORÁN PÉREZ en el Grado Universitario en Derecho, informa favorablemente el mismo, dado que reúne las condiciones necesarias para su defensa.

Lo que firmo, para dar cumplimiento al art. 15.3 del R.D. 1393/2007, de 29 de octubre.

En León a 30 de Junio de 2014.

Vº Bº

Fdo.: _____

ÍNDICE DE CONTENIDOS.

1.	ABREVIATURAS.	P.4
2.	RESUMEN.	P.5
	2.1. Abstract.	P.6
3.	OBJETO DEL TRABAJO.	P.7
4.	DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA.	P.9
5.	INTRODUCCIÓN.	P.10
6.	FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.	P.12
	6.1. Constitución Española y Financiación Autonómica.	P.12
	6.1.1. Límites al poder tributario de las Comunidades Autónomas.	P.14
	6.2. La convivencia de dos regímenes de financiación autonómica.	P.17
	6.3. Principio de igualdad tributaria	P.25
	6.4. Modelo de Financiación actual.	P.30
	6.4.1. Introducción.	P.30
	6.4.2. Sistema de financiación actual (modelo año 2009)	P.32
	6.4.3. Encaje de los impuestos de depósitos autonómicos dentro de los impuestos.	P.41
7.	IMPUESTO SOBRE LOS DEPÓSITOS DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO.	P.42
	7.1. Introducción sobre la nueva figura impositiva	P.42
	7.2. Coordinación Estado-CCAA	P.45
	7.3. Comunidades Autónomas.	P.56
	7.3.1. Extremadura.	P.56
	7.3.2. Andalucía.	P.58
	7.3.3. Canarias.	P.59
	7.3.4. Navarra.	P.60
	7.4. Estado.	P.61
	7.5. Compensación	P.65
	7.6. El futuro de esta figura: Propuesta de Directiva Europea.	P.67
	7.6.1. Influencias.	P.67
	7.6.2. Propuesta de Directiva.	P.72

7.6.3. Debate en la unión europea.	P.74
7.6.4. Posición de España.	P.78
7.6.5. Conclusiones del debate de la propuesta.	P.79
8. CONCLUSIONES.	P.81
9. BIBLIOGRAFÍA.	P.82

1. ABREVIATURAS.

Art. / Arts. Artículo/Artículos.

BOE. Boletín Oficial del Estado.

CC.AA. Comunidades Autónomas.

CE. Constitución Española de 1978.

Cfr. Confróntese.

Coord. Coordinador.

DA. Disposición Adicional.

Dir. Director.

Edit. Editorial.

HAP. Hacienda y Administraciones Públicas.

IDEC. Impuesto sobre los Depósitos de las Entidades de Crédito.

IAE. Impuesto sobre la Actividad Económica.

IVA. Impuesto sobre el Valor Añadido.

LGT. Ley General Tributaria.

LO. Ley Orgánica.

LOFCA. Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Núm. /Núms. Número/ Números.

Ob.cit. Obra citada.

OCDE. Organización para la cooperación Y el Desarrollo Económico.

Pág. /Págs. Página/ Páginas.

RD. Real Decreto.

SS. Siguietes.

SSTS. Sentencia del Tribunal Supremo.

STC. Sentencia del Tribunal Constitucional.

TC. Tribunal Constitucional.

TEDH. Tribunal de Estrasburgo de Derechos Humanos.

TFUE. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TFG. Trabajo Fin de Grado.

TUE. Tratado de la Unión Europea.

TS. Tribunal Supremo.

UE. Unión Europea.

UNED. Universidad Nacional de Educación a Distancia.

2. RESUMEN DEL TRABAJO.

El presente trabajo enfoca el estudio de una nueva figura impositiva y los efectos de la misma sobre la financiación autonómica y estatal en España; con particular atención a las consecuencias que tiene la implantación de un impuesto sobre el modelo de financiación vigente manteniendo la armonía con los principios constitucionales que lo rigen; en concreto el impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito. También analiza los pronunciamientos que el Tribunal Constitucional ha ido emitiendo en virtud de los conflictos generados en cuestiones competenciales en materia financiera derivados del mencionado Impuesto sobre los Depósitos de las Entidades Financieras., polémica que se inició con el primer recurso competencial ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno español ante el impuesto establecido en Extremadura, provocando la suspensión temporal del tributo en las Comunidades Autónomas que previamente habían establecido una figura similar.

Además contiene, la planificación del Estado español en el diseño de las fuentes de financiación, los objetivos que persigue con la implantación del impuesto, y las medidas que, consecuentemente, deberá adoptar en aras del principio de legalidad fundamentado en la compensación. Se debate acerca de los motivos esgrimidos por el Estado para promulgar esta ley de medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica en la que se introduce esta figura; concretando los sujetos implicados, el hecho imponible que origina la obligación tributaria, las discrepancias surgidas como respuesta al tipo impositivo del gravamen.

PALABRAS CLAVE: Impuesto sobre depósitos de las Entidades de Crédito; Compensación; Coordinación; Ley orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas; Comunidades Autónomas; Financiación; Unión Europea.

2.1.Abstract.

This essay approaches the study of a new tax and its effects on the autonomous and state finances of Spain. The effects of the establishment of a new tax on the current model of finance, keeping the harmony with the constitutional principles to which it regulates. Also, analyze the pronouncements that the court of law had gone emitting by virtue of the conflict generated by competencial issues on finance subject derivated from the tax of the deposits of the financial entities. The controversy start with the first resourcein front of the constitutional Court by the Government of Spain the tax imposed in Extremadura, causing the temporal suspension of the fee in the autonomous community. Which before they had established a similar figure.

Furthermore it include, the planification of the Spanish State in the design of the sources of finance, the goals that p with the establishment of the tax, and the steps that, accordingly, it must to take of the principle of legality based on the compensation.

KEYWORDS: Tax on Bank Deposits; Compensation; Coordination; LOFCA; Autonomous Regions; Financing; UE.

3. OBJETO DEL TRABAJO.

El objeto principal de este trabajo consiste en abordar el procedimiento de implantación de una nueva figura impositiva en el marco de un sistema de financiación complejo por la necesaria interrelación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se pretende manifestar las dificultades con las que el Estado español se ha encontrado para poder poner en marcha este nuevo Impuesto sobre los Depósitos de las Entidades Financieras, cuál es el procedimiento legal que se ha llevado a cabo para su aprobación, concretando los elementos fundamentales del mismo como son el hecho imponible, el sujeto pasivo, el sujeto activo, la base imponible, el tipo impositivo, la forma de calcular la cuota tributaria del mismo. En relación con estos elementos esenciales que conforman los tributos se señalarán los aspectos característicos del que se está analizando.

En primer lugar, para poder entender el lugar que ocupa en el ámbito de la financiación el Impuesto sobre los Depósitos de las Entidades financieras, se muestra una composición global de los dos grandes regímenes de financiación autonómica que conviven en España por razones históricas. El sistema tributario español se conforma en torno a lo dispuesto en la Constitución Española, una serie de principios que, en todo caso, deberán respetarse por el desarrollo normativo de este modelo de distribución competencial. Desde esta perspectiva se manifiestan las disidencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuestiones fundamentales como el reparto de competencias, y que la variada regulación en determinados ámbitos no suponga infringir el principio de igualdad. También es importante destacar la composición de los dos regímenes de financiación autonómica con los que contamos en España, por un lado el Régimen Común y por otro el Régimen Foral, señalando las diferencias que los caracterizan, como puede ser la titularidad de cada competencia sin perder de vista el principio constitucional de la igualdad, reflejado en la igualdad tributaria para prestar servicios a los ciudadanos.

Se ponen de manifiesto los distintos modelos de financiación que han regido en España, además de adentrarse en las propuestas de reforma que actualmente se formulan.

Se trata de reflejar el alcance práctico y real de una figura impositiva que ha generado gran polémica en varias Comunidades Autónomas que han visto peligrar una fuente de

recursos que se presentaba muy provechosa; algunas, incluso han mostrado comportamientos cuestionables al intentar tramitar la aprobación de su propio impuesto adelantándose al Estado. Han generado un fuego cruzado por medio de recursos de inconstitucionalidad que a día de hoy parece haber ganado el Estado español, aunque todavía no está todo dicho por parte del Tribunal Constitucional.

Se ha discutido el fin extra fiscal del tributo con independencia de la función recaudatoria del mismo. Pero sin duda, la creación de este impuesto por el Ejecutivo español es en aras de la unidad de mercado, de la armonización del sistema tributario español.

El Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito, es un tributo de carácter directo que grava en la forma y condiciones previstas por el artículo 19 de la Ley 16/2012 de 27 de diciembre, los depósitos constituidos en las Entidades de Crédito. Es un impuesto exigible en todo el territorio español. El hecho imponible del mismo, se constituye por el mantenimiento de fondos de terceros; estando vigente a partir de los periodos impositivos iniciados desde el 1 de enero de 2013.

Otro de los aspectos destacados que surgen a partir del establecimiento de este tributo es la compensación, aquellos casos en los que el Estado español estará obligado a compensar a las Comunidades Autónomas y aquellos otros en los que no lo esté; es decir, fijar el alcance del artículo 6.2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, con el objetivo de equilibrar la soberanía tributaria de los entes territoriales.

Por último, se hace un guiño a Europa mostrando como se presenta el futuro de esta figura aunque por el momento sigue siendo tan sólo una propuesta. Iniciativa que surge a partir de la crisis económica y financiera con la intención de establecer un impuesto común a las transacciones financieras con el objetivo de que estas entidades financieras participen en los costes de la crisis, además de pretender conductas más ortodoxas en los riesgos asumidos por las mismas.

4. DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA UTILIZADA.

El punto de partida, es seleccionar el tema objeto de análisis en el presente Trabajo Fin de Grado “*Impuesto sobre los Depósitos de las Entidades de Crédito*”, en este caso, las motivaciones surgen por tratarse de un tema de plena actualidad y de especial incidencia Estatal y autonómica. Se trata de un asunto enmarcado en un contexto de crisis financiera y estrechamente relacionado con la motivación última del nacimiento de la figura impositiva estatal.

Una vez que se ha determinado el tema objeto del trabajo, se inicia la fase de recopilación de información con el fin de analizar en profundidad el tema seleccionado. Los canales de información utilizados para elaborar el trabajo derivan de doctrina monografías, artículos, páginas web institucionales como puede ser el Ministerio de Economía, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; la del Gobierno de Navarra; de la Junta de Andalucía. Además del acceso a bases de datos especializadas en materia jurídica legal como Westlaw, Dialnet y bases de datos del Congreso de los Diputados. A medida que se iba obteniendo la información, ésta se somete a un proceso de selección mediante un análisis crítico dirigido a sintetizarla, además de emplear aquella que provenga de fuentes fiables que garanticen su veracidad.

Una importante vía de conocimientos, ha sido la jurisprudencia, principalmente constitucional; ha supuesto una cota destacada en la elaboración del trabajo debido a la polémica que en este foro ha suscitado la medida tributaria objeto de estudio.

5. INTRODUCCIÓN.

En España no existe un único régimen de financiación para todo el territorio, sino que, debido a razones históricas, contamos con dos grandes regímenes de financiación asignados dependiendo de la Comunidad Autónoma: régimen general y régimen foral. Eludimos la referencia a otros regímenes específicos como el que afecta a Canarias, Ceuta y Melilla por ser más anecdóticos.

El objetivo de abordar el sistema de financiación en nuestro país se encuentra en relación con el establecimiento de nuevas medidas impositivas, algunas muy polémicas y cuanto menos curiosas como ha ocurrido con el Impuesto sobre los Depósitos de las Entidades financieras que tanto desconcierto ha generado.

Se trata de analizar la problemática de esta nueva figura impositiva, y las medidas que consecuentemente deberán implantarse en una serie de Comunidades Autónomas, así como su influencia a nivel estatal. De cual o cuales son los verdaderos objetivos de la Ley por la cual se habilitan las medidas tributarias, la justificación de la creación de tributos estatales como medida para la armonización. Discernir si realmente es así, si es rentable el establecimiento de este tributo teniendo en cuenta que habrá que tomar medidas de compensación respecto de ciertas Comunidades Autónomas, aquellas que tenían previamente a la aprobación del impuesto estatal, un impuesto previo autonómico similar.

Poder analizar los diferentes instrumentos de financiación en los entes autonómicos en relación con los que se sirve el Estado. Además de examinar aquellas medidas tributarias que pudieran ocasionar dudas, conflictos, etc.

Como aspecto muy destacado en esta materia, cabe analizar una serie de las numerosas Sentencias del Tribunal Constitucional que se han generado como consecuencia de los conflictos que han surgido tanto entre Comunidades Autónomas como entre estas últimas y el Estado, en relación con la implantación de este nuevo Impuesto estatal sobre los Depósitos de las Entidades financieras, o por otras medidas tributarias también muy polémicas.

También se abordará el gran tema de la financiación en relación con el plano europeo, pudiendo analizar las incidencias de las políticas de la Unión Europea en un país miembro como España a la hora de diseñar la política fiscal.

6. FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

6.1. Constitución española y financiación autonómica.

El sistema tributario español, se constituye por el acervo de tributos exigidos en los distintos niveles de las Haciendas Públicas que lo componen, distinguiendo, según la Constitución tres agrupaciones tributarias: estatal, autonómica y local.

El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas se rige por lo previsto en el Título VIII de la Constitución Española ¹concretamente en sus artículos 156, 157 y 158, en los cuales se manifiesta la imprecisión y ambigüedad del modelo de descentralización territorial y política de nuestro país (el llamado Estado de las Autonomías)².

De nuestra Constitución se desprende la idea conceptual de un modelo de distribución del poder muy similar al sistema federal en el ámbito político y administrativo. Por el contrario, en el marco de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen general o común, el modelo diseñado por nuestra Carta Magna, se asemeja a un sistema de unión en el cual el Estado ostenta el poder tributario

¹ Conforme a lo dispuesto en el Título VIII de la Constitución Española:

El Artículo 156 CE dispone que: “*1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. 2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquel, de acuerdo con las leyes y los Estatutos*”.

Por su parte, el artículo 157 CE se contiene la composición de los recursos de las Comunidades Autónomas, además de delimitar el ámbito de sus medidas tributarias sobre bienes situados dentro de su territorio sin obstaculizar la libre circulación de mercancías o servicios; y de forma importante señala que a través de una ley orgánica se regulara el ejercicio de las competencias financieras.

Asimismo, el artículo 158 CE, contiene la posibilidad de fijar en los Presupuestos Generales del Estado la asignación a las Comunidades Autónomas dependiendo de los servicios y actividades estatales asumidas y el nivel prestacional; además de regularse la medida correctora de los desequilibrios económicos interterritoriales en aras del principio de solidaridad. Ley 22/2001 de 27 de diciembre, Fondos de Compensación Interterritorial.

² Cfr. GARCÍA-MONCÓ, A: Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Ed. Lex Nova, Valladolid 1996.

originario. Las Comunidades Autónomas participan en los ingresos del Estado con la finalidad de alcanzar la suficiencia financiera, la cual las llevaría a la autonomía financiera delimitada más bien por la cuestión del gasto público, un sistema que se apoyará en los pilares de los dispositivos de transferencia del Estado. Desde nuestro modelo fiscal, aunque con límites, se reconoce la probabilidad de que las Comunidades Autónomas (de aquí en adelante CCAA) puedan establecer sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales e incluso recargos sobre los impuestos estatales. El principio de la coordinación entre Administraciones es un pilar fundamental para el adecuado funcionamiento del sistema fiscal.

El modelo de financiación autonómica cuenta con una serie de características definitorias en relación con la Constitución como son: que se trata de un sistema abierto (indeterminado) ya que de forma muy genérica menciona su configuración y el relieve de los recursos financieros, siendo en el artículo 157 de la Constitución ³ donde se especifican; que se caracterizan por su inestabilidad ya que en su desarrollo esta articulado por una Ley Orgánica posterior, en concreto la Ley Orgánica de Financiación Autonómica, además de que esta inestabilidad se ve propiciada por políticas legislativas; que es un sistema asimétrico en un doble sentido, en relación con los poderes o potestades (haciendas del gasto dependientes del Estado), y en cuanto a que en la Constitución coexisten dos sistemas de financiación ⁴ el común ⁵ y el de concierto que deriva de un derecho histórico de las Comunidades forales; y por último que es un

³ El artículo 157 CE: conjunto de recursos de las Comunidades Autónomas. Véase Ley 12/2002, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOE 24 mayo 2002).

⁴ Véase RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro. *La financiación autonómica*. 1ª Edición. Ed. Tecnos, 2010, pp.25-64.

Asimismo se trata de un tema recurrente que de nuevo está sobre la mesa. Para dar una idea de su actualidad y en relación con un nuevo modelo de financiación, consultar: MARÍA MICO, Ana. Tras las aventuras soberanistas, ¿un nuevo modelo de financiación autonómica? Anuario de relaciones laborales en España: objetivo el trabajo. Coord. Por Antonio Ferrer Sais, Sanros Ruesga Benito (ed.lit), Carlos Resa Nestares (ed.lit), Vol.5, 2014 (2014 /coord.. por Antonio Ferrer Sais, Laura Pérez Ortiz), págs.. 58-62.

⁵ MENÉNDEZ MORENO, Alejandro. La evolución del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: unas notas sobre su valoración desde la perspectiva de los principios constitucionales. *Fiscalidad en tiempos de crisis*, del 2014. Págs. 567-579.

modelo insuficiente debido a esa descentralización financiera en relación con la concatenación de acuerdos de financiación⁶.

En síntesis podemos decir que el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas⁷ se ha ido fundamentando en un modelo de participación en los impuestos estatales o en tributos compartidos con el Estado.

6.1.1. Límites al Poder tributario de las Comunidades Autónomas.

Debido a las desconfianzas del constituyente ante posibles desigualdades entre CCAA, se optó por reservar para el Estado las principales fuentes tributarias de financiación limitando así a las CCAA de régimen común sus posibilidades de contar con un sistema propio. Estos rígidos límites, tienen su origen en la Constitución (en los artículos 138,139, 156.1 y 157.2) y en la LOFCA (artículos 6, 9 y 12), y se podrían enumerar como los siguientes: los principios de coordinación y solidaridad; la prohibición de adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio; prohibición de adoptar medidas tributarias que supongan un obstáculo a la libre circulación de mercancías o servicios; la prohibición de la doble imposición y de duplicidad impositiva. Todo ello quiere decir que el Estado ocupa una posición de preeminencia sobre las fuentes tributarias de financiación, porque ante todo es el poder tributario originario como así lo expresa el artículo 133 CE⁸, además de contar con la competencia exclusiva sobre la Hacienda general contenida en el artículo 149.1.14^a CE.

⁶ Sobre este tema puede verse, entre otros:

PIÑA GARRIDO, Lilo. El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: autonomía, espacios fiscales propios y competencias normativas (I) y (II), en *Revista Crónica Tributaria*, Año 2011, Núms. 138 y 139. Pags.143-196 y 179-222.

LÓPEZ CARBAJO, Juan Manuel. El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. *Presupuesto y gasto público*, 2011. Págs. 9 y ss.

⁷ Ver el artículo de, MANZANO SILVA, Elena. Aspectos constitucionales del modelo de financiación autonómica y local. Estudios jurídicos de aproximación del derecho latinoamericano y europeo. Año 2014. Págs.169-176. Y también, LÓPEZ CUMBRE Lourdes. Protección social y Comunidades Autónomas. 1^a Edición. Ed. Cinca, Madrid, 2012.

⁸ El artículo 133 CE establece que “1. *La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley*” (véase Ley General Tributaria).

A esto podemos añadir la interpretación dada por el Tribunal Constitucional sobre los límites constitucionales acerca de la doble imposición declarando la inconstitucionalidad de ciertos impuestos en diversas sentencias como, por ejemplo, es el caso de la Sentencia (STC) 289/2000⁹, FJ 5º, sobre el Impuesto de Baleares sobre determinadas instalaciones que inciden en el medio ambiente.

El Tribunal Constitucional ha hecho la siguiente afirmación al respecto: “*en relación con una misma materia impositiva el legislador puede seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imponibles, determinantes a su vez de figuras tributarias distintas*”, según el criterio del Tribunal Constitucional, “*el artículo 6.2 de la LOFCA¹⁰ no tiene por objeto impedir a las Comunidades Autónomas que establezcan tributos propios sobre objetos materiales o fuentes impositivas ya gravadas por el Estado, porque habida cuenta de la situación económica en sus diferentes manifestaciones está toda ella cubierta por tributos estatales, ello conduciría a negar en la práctica la posibilidad de que se creen, al menos por el momento, nuevos impuestos autonómicos. Lo que el art.6.2 prohíbe, en sus propios términos, es la*

2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes” (pueden verse así mismo los artículos 15 y ss. Del texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales; y art.106 de la Ley de Bases del Régimen Local).

⁹ STC 289/2000, FJ 5º “*Precisada la razón de decidir y dado que ninguna de las partes discute la inexistencia de la habilitación legal previa exigida por el art. 6.3 LOFCA para establecer el impuesto recurrido, lo que en este proceso debemos dilucidar es si el Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente grava materia imponible reservada a las Corporaciones Locales*”. Se concluye determinando que: “*En definitiva, tanto uno como otro impuesto gravan la "titularidad" de bienes inmuebles; todos en el IBI, algunos en el IBIAMA, pero en todo caso, "bienes inmuebles", y lo hacen en la persona de su titular, entendido de forma más o menos amplia. Dicho de otra forma, el IBI grava la capacidad económica que se pone de manifiesto por la titularidad de determinados bienes inmuebles; el IBIAMA somete a tributación la capacidad económica exteriorizada también por la titularidad de determinados bienes inmuebles*”.

¹⁰ Artículo 6.2 LOFCA: “*Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado. Cuando el Estado en el ejercicio de su potestad originaria establezca tributos sobre hechos imponibles gravados por las Comunidades Autónomas, que supongan a éstas una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas*”.

duplicidad de hechos imponibles estrictamente”. Para que estas afirmaciones del Tribunal Constitucional sean comprensibles debemos aclarar dos conceptos fundamentales en esta materia: hecho imponible y materia imponible. El hecho imponible es un concepto jurídico que supone el nacimiento de la obligación tributaria; la materia imponible consistiría, por el contrario, en el objeto del tributo siendo toda fuente de riqueza, renta, o cualquier otro elemento de actividad económica que el legislador decida someter a imposición.

En un segundo límite el Tribunal Constitucional, en relación con el artículo 6.3 de la LOFCA¹¹, en la STC 289/2000¹², FJ4.º entiende que la prohibición de la duplicidad impositiva sobre la materia imponible gravada por el tributo ha de extenderse también en relación con fuentes de riqueza gravadas ya por un tributo local, a no ser que exista una habilitación legal previa que lo permita.

Parece ser que en los últimos tiempos, las CCAA se las han ingeniado para crear nuevos gravámenes con una finalidad discutible (real o supuesta) de protección medioambiental (conocidos como impuestos verdes), y cuyo régimen jurídico en ocasiones es difícil de determinar dentro de las categorías que ofrece la Ley General

¹¹ Artículo 6.3 LOFCA: “*Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por los tributos locales. Las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones locales. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro*”.

Sobre este precepto en cuestión puede verse: DEL BLANCO GARCÍA, Álvaro Jesús. La modificación del artículo 6.3 de la LOFCA a la luz de la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre. *Crónica Tributaria*, Nº Extra 1, 2010. Págs. 13-16; y GONZÁLEZ MÉNDEZ, Amelia. La modificación del artículo 6.3 de la LOFCA en el marco de la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Estudios financieros. *Revista de contabilidad tributación. Comentarios, casos prácticos*. Nº 321, Págs.129 y ss.

¹² FJ 4º STC 289/2000, pone ímpetu al destacar esos dos límites a la competencia tributaria de las Comunidades Autónomas, que no podrán establecer tributos que recaigan sobre “*hechos imponibles gravados por el Estado*” ni sobre materias que la legislación de régimen local reserve a las Corporaciones Locales. Este fundamento nos remite al fundamento jurídico 14 de la STC 37/1987 para diferenciar los conceptos “*hecho imponible*” y “*materia imponible*” con el fin de delimitar el alcance del art.6.2 LOFCA en correlación con los términos de materia reservada contenidos en el art.6.3 LOFCA.

Tributaria, estos impuestos supondrían su propio espacio recaudatorio aunque el volumen de la recaudación sea “limitado”.¹³

Las Comunidades Autónomas contarían con otras posibilidades como, por ejemplo, la de establecer recargos sobre impuestos estatales susceptibles de cesión, y que consistiría en fijar un porcentaje de recargo y la forma de declaración de ingreso, porque la regulación del tributo seguiría en manos del Estado de forma exclusiva. No obstante, han mostrado un limitado interés por este tipo de fuente de financiación quizás por el coste político, y porque es más cómodo negociar con la Hacienda estatal para obtener las transferencias de ingreso de forma directa pudiendo así obtener una mayor rentabilidad.

6.2. La convivencia de los dos regímenes de financiación autonómica.

En España contamos con dos vías distintas de financiación para las Comunidades Autónomas¹⁴, teniendo en cuenta el principio constitucional de igualdad.¹⁵ Dicho

¹³ Cfr. CHECA GONZÁLEZ, C. Los impuestos propios de las Comunidades Autónomas. Ensayo de superación de las fuertes limitaciones existentes para su implantación. *Cuadernos de jurisprudencia*. Aranzadi, Madrid, 2002.

¹⁴ Ello sin olvidar las peculiaridades que presentan determinados territorios como ocurre en el caso de Canarias.

¹⁵ El principio de igualdad en materia tributaria implica que todos deben contribuir a los gastos del Estado en proporción a su capacidad económica, de manera tal que en condiciones idénticas deben imponerse los mismos gravámenes, lo cual no priva al legislador de crear categorías especiales, a condición de que no sean arbitrarias y se apoyen en una base razonable. De manera que resulta contrario a la igualdad, a la uniformidad y a la imparcialidad, el establecimiento de un impuesto que no afecta a todas las personas que se encuentran en la misma situación, sino que incide sólo en una clase de personas, ya que está infringiendo la obligación constitucional, de extenderlo a todos los que están en igualdad de supuestos. El principio de igualdad constitucional genera el principio administrativo de igualdad entre las cargas públicas, sea dar el mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones análogas, excluyendo todo distingo arbitrario o injusto contra ciertas personas (reflejo de la STC 663/94). Al respecto de este principio pueden consultarse las monografías de MATA SIERRA, M^a Teresa. *El Principio de Igualdad Tributaria*. 1^a Edición. Pamplona: Ed. Thomson Reuters, 2009; y la más reciente de RODRÍGUEZ BEREIJO, A. *Igualdad tributaria y tutela constitucional. Un estudio de Jurisprudencia*. 1^a Edición, Madrid, 2011, Ed. Marcial Pons.

principio, como ha dicho el Tribunal Constitucional, no impone que todas las Comunidades ostenten las mismas competencias, ni medios, ya que una uniformidad absoluta sería del todo incompatible con el principio de autonomía que en todo caso no supone soberanía. Sino que habría que determinar cuál es el grado de desigualdad constitucionalmente tolerable en cada situación concreta, esto no es algo sencillo de especificar pero sí es el método más justo.

Entre los dos modelos existen diferencias en relación con las garantías jurídicas: los sistemas forales cuentan con una protección constitucional (protección reafirmada por Sentencias como la STC 181/1988 ¹⁶ en la que se habla de la legitimación de estos sistemas forales de financiación), protección con la que no cuentan las CCAA de régimen común.

Otra de las diferencias que podríamos resaltar entre estos dos regímenes, sería la de la titularidad de las competencias financieras, porque los titulares del Concierto y el Convenio son los territorios históricos y no las instituciones autonómicas.

El Tribunal Supremo en una Sentencia, la STS de 9 de diciembre de 2004 ¹⁷ reitera la trascendencia de la modulación del principio de reserva de ley, *“en definitiva, el principio de reserva de ley establecido en el artículo 31.3 CE ¹⁸ resulta matizado para los Territorios Forales a los que el artículo 8.1 LTH reconoce, en las materias que son de su competencia exclusiva, una potestad normativa sui generis ejercida mediante las normas forales de que se trata”* (fundamento de Derecho 9º). A pesar de esta afirmación lo que es cierto es que las normas de las Diputaciones forales se instalan en un ámbito constitucionalmente reservado a la Ley. Incluso el Tribunal Supremo ha reconocido que

¹⁶ STC 181/1988, de 13 de octubre de 1988 (BOE núm. 266 de 5 de noviembre de 1988).

¹⁷ STS (Sala contencioso-administrativo Sección 2ª) 9 diciembre de 2004, en su Fundamento de Derecho 3.ºa) *“la capacidad normativa de dichos territorios se ejerce en el marco de la Constitución y de la Ley, aunque los límites definidos por ésta sean, en ocasiones, extraordinariamente amplios e implique, de hecho, una deslegalización en materia tributaria que ha resultado posible por la citada Disposición Adicional Primera de la Norma Fundamental”*. [Disponible en: west law, <http://0-aranzadi.aranzadigital.es.catoute.unileon.es/maf/app/search/run>]

¹⁸ Conforme a dicho precepto de la Constitución española: *“todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”*.

en el ámbito tributario, la normativa foral es equiparable a la ley estatal (un ejemplo lo encontramos en la STS de 3 de mayo de 2001, en su fundamento de Derecho 11º).

- **Régimen Común.**

El sistema de financiación de las CCAA de régimen común¹⁹ está sostenido fundamentalmente en las llamadas transferencias de la Hacienda del Estado por la participación en los ingresos del Estado y como no a través de los impuestos estatales cedidos. Sistema de financiación regido por la Ley 22/2009 de 18 de diciembre²⁰, que regula la financiación en las CCAA de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, además de modificarse ciertas normas tributarias.

En los últimos tiempos si se puede apreciar ese incremento de importancia en la financiación autonómica de lo obtenido por los impuestos estatales cedidos; pero sin quitar relevancia aun al volumen de transferencias desde la Hacienda estatal a la autonómica.

El sistema de financiación de régimen común busca asegurar a todas las CCAA la prestación de los servicios en términos equivalentes independientemente de su capacidad fiscal. Y básicamente estas CC.AA cuentan con dos vías de obtención de recursos: los impuestos cedidos (total y parcialmente) y en caso de no ser suficientes las transferencias presupuestarias de origen estatal mediante el llamado Fondo de

¹⁹ Sobre esta cuestión pueden consultarse entre los trabajos más recientes LAGO PEÑAS, Santiago y MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Jorge. La descentralización tributaria en las Comunidades Autónomas de régimen común: un proceso inacabado. *Hacienda pública española*, 2010, N° 192. Págs.129-151; y del mismo autor LAGO PEÑAS, Santiago, La cesión tributaria a las Comunidades Autónomas de régimen común tras la reforma del sistema de financiación. *Crónica tributaria*, 2010, N° Extra 5, Págs. 3 y ss; y LÓPEZ CARBAJO, Juan Manuel. *El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Presupuesto y gasto público*, 2011, N° 62, Págs. 9-19.

²⁰ 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. (Publicada en el BOE núm. 305 de 19 de diciembre de 2009).

Suficiencia²¹. Fondo con el cual se prevé ante todo la solidaridad entre CC.AA, siendo así que en caso de aquellas con mayor capacidad fiscal, se pueda nivelar con una especie de retorno del exceso que garantice precisamente esa solidaridad.²²

El modelo de financiación de las CC.AA se ha configurado en distintas fases para inequívocamente apostar por la “corresponsabilidad fiscal²³”, en vez de financiar a las CC.AA a través de una participación en los ingresos estatales.

Con este modelo se garantiza a todos los ciudadanos, la igualdad en términos de población ajustada, en la financiación de los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales) dedicándoles el 80% de los recursos. Con la consecuente reducción de las diferencias en la financiación per cápita ajustada que en tiempos anteriores tuvo lugar.

²¹ A través del Fondo de Suficiencia global, se busca garantizar la financiación de la totalidad de las competencias de las Comunidades Autónomas y Ciudades con estatuto de autonomía. También cabe hacer mención a los fondos de convergencia autonómica: el fondo de competitividad y el fondo de cooperación que son fondos creados por aportaciones del Estado con el fin de acercar a las Comunidades Autónomas en términos de financiación y favorecer el equilibrio territorial garantizando la igualdad y la equidad (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

²² JIMÉNEZ COMPAIRED, Ismael. Capítulo 34, Las Relaciones Financieras de la Comunidad Autónoma con el Estado. *En Tratado de Derecho público aragonés*. José Bermejo Vera (dir.), Fernando López Ramón (dir.). 1ª Edición. Editor: Cizur (Navarra) Civitas, 2010 (España). Págs. 993-1026.

Además en relación con el principio de solidaridad, nos remitimos a BADENES PLÁ, Nuria. Reflexiones sobre la experiencia en la financiación autonómica española: qué repetir y qué evitar. *DAAPGE*, nº 13. Págs. 1-24. Dicha autora sostiene que se: “*Desarrolla la instrumentación de mecanismos de solidaridad tanto para nivelar los desequilibrios de renta como el desarrollo entre regiones*”.

²³ La corresponsabilidad fiscal surge en consecuencia con la desigualdad entre la autonomía financiera sobre el gasto que poseían las Comunidades Autónomas y la escasa autonomía sobre sus ingresos, al provenir estos de transferencias estatales. Véase RIDAO MARTÍN, Joan y CABASÉS PIQUÉ María Ángels. La corresponsabilidad fiscal como factor de desendeudamiento y mejora en la percepción social de la aplicación de los ingresos públicos en el horizonte del nuevo modelo de financiación autonómico. *Revista española de Derecho Financiero*. Año 2014, Nº 161. Págs. 75-100.

Asimismo se ha ocupado también del estudio de este tema: MONASTERIO ESCUDERO, Carlos. Corresponsabilidad fiscal, ¿el eslabón perdido del Estado Autonómico? *Revista del Instituto de Estudios Económicos*. Año 2013, Nº 1-2. Págs. 55-76.

Es algo evidente, que el Concierto y el Convenio ofrecen un mayor margen de maniobra que el régimen común a pesar de las reformas de la LOFCA. Y en ocasiones esta diferencia lleva a controversias por el principio de libre competencia, que principalmente puede apreciarse entre comunidades limítrofes con las comunidades forales. De hecho también sobre estas circunstancias ha tenido que intervenir el Tribunal Constitucional, asumiendo que los beneficios fiscales llegados a un determinado grado podrían devenir en constitucionalmente ilícitos.

No obstante, más adelante se profundizará sobre este régimen común de financiación.

- **Régimen foral o de concierto.**

El origen del Régimen Foral se fundamenta en los derechos históricos que la Constitución reconoce y ampara y conforme a lo cual las Diputaciones Forales gestionan y recaudan la mayor parte de los impuestos (directos e indirectos) del sistema fiscal estatal; lo que en resumen significa que las Comunidades forales poseen un sistema tributario “propio” para financiar los gastos con libertad con las únicas limitaciones de respeto a la Constitución y a los criterios de armonización con el sistema estatal y el derecho comunitario; además estas CCAA entregan una aportación al sostenimiento de las cargas generales del Estado, los conocidos como “cupos”.

Es en la Disposición Adicional Primera de la Constitución ²⁴ en la que se fija el respeto a los derechos históricos de los territorios forales. Financieramente, en el Estatuto de Autonomía del País Vasco ²⁵ y en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra,²⁶ se establece que las relaciones de orden tributario y financiero entre estos territorios y el Estado vendrán reguladas por el sistema de Concierto o de Convenio. Se trata de un modelo de financiación en el cual

²⁴ Conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera CE: “*La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía*”.

²⁵ Estatuto de Autonomía del País Vasco, LO 3/1979, de 18 de diciembre, publicado en el BOE núm.306, de 22 de diciembre de 1979.

²⁶ Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra; publicada en el BOE núm. 195 de 16/08/1982, datando su última actualización del 28/10/2010.

País Vasco y Navarra cuentan con la potestad de mantener, establecer y regular su propio régimen tributario; que en volumen implica la mayor parte de los impuestos estatales, encargándose de la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de los mismos (exceptuando los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos especiales y en el Impuesto sobre el valor añadido). La recaudación de estos impuestos la ejecutan dichos territorios y, en contrapartida, la Comunidad Autónoma contribuirá a las cargas generales del Estado mediante el “cupo” o “aportación”.²⁷

Ese cupo se determina cada cinco años y es actualizado anualmente mediante aplicación al importe fijado en el año base de un índice de actualización. Ese índice es el incremento de la recaudación líquida obtenida por el Estado en tributos convenidos o concertados desde el año base hasta el año cálculo.

Actualmente la regulación del Concierto con el País Vasco se regula en la Ley 12/2002 en su redacción por la Ley 28/2007 de 25 de octubre y en la Ley 29/2007 de 25 de octubre. En el caso de Navarra el vigente convenio se regula por la Ley 28/1990 de 26 de diciembre por la que se aprueba el convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, con sus posteriores modificaciones, una de las últimas de la Ley 48/2007, de 19 de diciembre, y datando su última modificación del año 2011; señalando que en el año 2012 Navarra y el Estado acordaron modificar el sistema de ajustes del IVA en el Convenio Económico.

En la Comunidad Foral de Navarra rige un sistema peculiar, denominado Convenio Económico entre Navarra y el Estado²⁸. En este Convenio se regula la autonomía financiera de Navarra dentro de España y que tuvo sus orígenes en la Ley Paccionada de 1841²⁹. Para ir en consonancia con la Constitución Española, la Ley Orgánica de

²⁷ ALONSO ARCE, Iñaki. La interrelación entre el concierto económico y la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas de régimen común. Fórum fiscal: la revista tributaria de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, 2013, N° 193, Págs. 70-72.

²⁸ El actual Convenio entre Navarra y el Estado se renovó para ser efectivo entre los años 2010 y 2014.

²⁹ Ley Paccionada de 1841 instaura lo que se conoce como “régimen foral”. Navarra renuncia a la condición de Reino a cambio de obtener una holgada autonomía. Dicha ley, compuesta por 26 artículos regula el gobierno político y militar, la administración de justicia, los ayuntamientos, montes y las

Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra recoge de manera expresa la potestad de Navarra para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario, siempre que no sea opuesto a los pactos internacionales y a los impuestos propios del Estado. El Convenio fija los criterios de armonización fiscal y la determinación de la “aportación de Navarra al Estado” mediante la cual se paga al Estado por los servicios y funciones no transferidas que la Administración central sí presta en el territorio foral (Defensa, Asuntos Exteriores, y otras); esta aportación se determina a través del “índice de imputación” fijado en el 1,6% (renta relativa o participación de la Comunidad en la riqueza nacional).

El modelo de Concierto o Convenio, es diferente y además proporciona una superior capacidad normativa tributaria a las Comunidades forales, aunque no se pueden dejar al margen los conflictos que se generan, las tensiones y los agravios con otras Comunidades limítrofes e incluso con la Unión Europea. Estas ventajas de las que disfrutaban han sido y siguen siendo útiles para atraer nuevas inversiones así como para propiciar el asentamiento de actividad empresarial, incluso disminuyendo la tributación de personas con vecindad foral. En consecuencia son una serie de ventajas que generan contrariedad con los principios de igualdad, libre circulación, libre competencia.

La amplia capacidad normativa de los Territorios Históricos en materia de impuestos directos ha generado incluso controversias en el marco de la Unión Europea, por entender que las concretas medidas tributarias adoptadas podrían llegar a repercutir en la libre competencia del espacio europeo. Incluso se han llegado a proyectar varias Sentencias del Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea del 9 de septiembre

cuestiones de Hacienda. Desde la promulgación de esta ley, la Diputación de Navarra ejerce las funciones de un gobierno, aprobando sus propios presupuestos, recaudando impuestos, se encarga de los caminos y carreteras, de la ordenación y cuidado de los montes, es decir, progresivamente ofrece los servicios de una Administración moderna. (Consultada 22/04/2014. Y disponible en: http://www.navarra.es/home_es/Navarra/Asi+es+Navarra/Autogobierno/La+ley+paccionada.htm).

ZUBIRI ORIA, Ignacio. Una evaluación de la metodología, aplicación y justificación de los sistemas forales. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*. Año 2013, Nº 1-2. Págs. 205-224.

MONASTERIO ESCUDERO, Carlos. Federalismo fiscal y sistema foral: ¿un concierto desafinado? *Hacienda pública española*. Año 2010, Nº 192. Págs. 59-104.

de 2009³⁰ en las que se cuestiona la viabilidad de estos beneficios tributarios. A nivel europeo³¹ se ha discutido si son compatibles estas deducciones fiscales y el Derecho comunitario.

El concierto económico entre el País Vasco y el Estado es un régimen complejo que requiere una mayor atención. La vigencia de este sistema³² se remonta al menos 130 años, podemos definirlo como el instrumento constitucional, estatutario y legal que regula las relaciones de orden tributario y financiero entre la Comunidad Autónoma y el Estado. Al amparo de este instrumento, las instituciones de la Comunidad regulan y recaudan los ingresos públicos necesarios para financiar su actividad y servicios en función de las competencias previstas en la legislación, asumiendo en todo caso de forma unilateral el riesgo en la gestión.

El Concierto es un instrumento jurídico que se origina con el derecho histórico y el régimen foral y que en su origen son claras las similitudes con el régimen de Convenio de Navarra. Es importante reseñar que el sistema de Concierto abarca tanto las competencias de origen foral como aquellas necesidades de las Instituciones Comunes y de las Diputaciones Forales (por tanto, incluye todas aquellas comprometidas por el Estatuto de Autonomía). Otro aspecto significativo que es necesario apuntar, en relación con el reparto interno entre las Instituciones Comunes de la Comunidad y los Órganos Forales de los recursos; ya que son las Juntas Generales³³, los órganos encargados de

³⁰ Sentencia Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea (9/9/2009). Asunto: T-227/01. Documento: Sentencia ECLI: EU: T: 2009:315. Partes: Diputación Foral de Álava y Gobierno Vasco/comisión. Materia: competencia: ayudas otorgadas por los Estados. (curia.europa.eu).

³¹ZUBIRI ORIA, Ignacio, *El Sistema de concierto económico en el contexto de la Unión Europea*, p.56. Círculo de empresarios Vascos, 2000.

³² El origen del concierto económico, surge en la necesidad de arbitrar un sistema por medio del cual el País Vasco pagase los impuestos al Estado tras la tercera guerra carlista y la aprobación de la Ley de 21 de julio de 1876, que obligaba a que los ciudadanos de estas provincias pagasen impuestos según sus posibilidades, como los demás españoles. Sobre esta cuestión puede verse: VICENTE MATILLA, Javier. Constitucionalidad, legalidad y justicia del Concierto Económico con el País Vasco. *Crónica Tributaria*. Año 2012, Nº 142. Págs. 157-196.

³³ Las Juntas Generales, son órganos máximos de representación y participación popular en cada uno de los territorios históricos. Para un análisis sobre estas instituciones remitimos a SEBASTIÁN GARCÍA, Lorenzo. Influencia de las Juntas Generales en la formación del Gobierno Provisional del País Vasco

ejercer la potestad normativa para mantener, establecer y regular el régimen tributario dentro de su territorio.

Las peculiaridades que singularizan este sistema de Concierto serían: en primer lugar que se trata de un sistema paccionado (por su carácter histórico); en segundo se trata de un sistema que reconoce la potestad normativa en materia tributaria; que además, en tercer lugar, contempla la autonomía de la gestión tributaria (corresponde a las Diputaciones); es un modelo de sistema de riesgo unilateral, el País Vasco asume las consecuencias de su gestión; y por último financia la solidaridad interterritorial. Las relaciones tributarias en lo concerniente al Concierto económico deberán regirse por una serie de principios generales recogidos en el artículo 2 de la Ley 12/2002 de 23 de mayo³⁴, además de incluir en su artículo 3³⁵ una serie de disposiciones para lograr una armonización fiscal del sistema tributario de los territorios históricos.

6.3.Principio de Igualdad Tributaria.

La igualdad³⁶ se reconoce en el artículo 14 de la Constitución, y su concreta proyección en el ámbito tributario se recoge en el artículo 31 de nuestra Constitución³⁷,

(1936-1937). En AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Joseba y URQUIJO GOITIA, Mikel. *Contributions to European parliamentary history*. 1ª Edición. Publicada en España. Año 1999. Págs. 483-496.

³⁴ Ley 12/ 2002 de 23 de mayo modificada parcialmente por la Ley 28/2007, de 25 de octubre.

³⁵ En tal sentido el artículo 3 Ley 12/2002 de 23 de mayo (armonización fiscal), señala que: “*Los Territorios Históricos en la elaboración de la normativa tributaria:*

- a. *Se adecuarán a la Ley General Tributaria en cuanto a terminología y conceptos, sin perjuicio de las peculiaridades establecidas en el presente Concierto Económico.*
- b. *Mantendrán una presión fiscal efectiva global equivalente a la existente en el resto del Estado.*
- c. *Respetarán y garantizarán la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes, capitales y servicios en todo el territorio español, sin que se produzcan efectos discriminatorios ni menoscabos en las posibilidades de competencia empresarial ni distorsión en la asignación de recursos.*
- d. *Utilizarán la misma clasificación de actividades ganaderas, mineras industriales, comerciales, de servicios, profesionales y artísticas que en territorio común, sin perjuicio del mayor desglose que de las mismas pueda llevarse a cabo”.*

³⁶ Ya en el artículo 1.1. de la CE se propugna la igualdad como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, “*como aspiración ideal a la que todo ordenamiento debe tender*”.

principio que debe conciliarse con la estructura territorial de nuestro Estado basado en el sistema descentralizado diseñado por el artículo 137 ³⁸de la misma norma en el que se reconoce la autonomía y el poder político tanto a las Regiones como a los Entes locales.

Como ya se ha mencionado, es necesario que el principio de igualdad y el de autonomía se compatibilicen para asegurar la efectividad de ambos principios. Llegados a este punto afirma, D. Rafael Calvo Ortega ³⁹acertadamente que *“una autonomía política sin poder financiero no es posible, ya que este constituye una de las esencias de la autonomía”*. Nos referimos a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas consagrada en el artículo 156 ⁴⁰de nuestra Constitución y que específicamente ha sido definida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 289/2000, de 30 de noviembre como *“instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política”*. Otro reflejo de la persecución de esta igualdad lo encontramos en el art.139.1 de la Carta Magna en el que se sostiene que *“todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio”*. En definitiva como ha expresado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 96/2002, de 25 de abril de 2002, lo que se trata es de obtener *“la igualdad de todos ante una exigencia constitucional (el deber de contribuir, o la solidaridad en el levantamiento de*

La importancia que adquieren estos valores constitucionales en la actualidad se estudian por LÓPEZ MORENO, AA VV: *Las situaciones de discapacidad en el sistema tributario*. Manual de Filosofía del Derecho. 1ª Edición. España. Ed. Colex, Año 2000.

³⁷ Como ya se dijo para un Estudio pormenorizado de este principio pueden consultarse las monografías de MATA SIERRA, Mª Teresa. El Principio de Igualdad tributaria. Ob. Cit., y RODRÍGUEZ BEREIJO, A: Igualdad tributaria y tutela constitucional. Un estudio de Jurisprudencia. Ob.Cit.

³⁸ Artículo 137 CE: *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*. Ver Ley 12/1983 de 14 de octubre (proceso autonómico); y Ley 7/1985 de 2 de abril (Bases del Régimen Local).

³⁹ CALVO ORTEGA, Rafael. Principios tributarios y reforma de la Hacienda municipal. *La Reforma de las Haciendas locales*. Tomo I, Ed. Lex Nova, Valladolid, 1991.

⁴⁰ Afirma el artículo 156 CE: *“1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.*

2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos”.

las cargas públicas) que implica, de un lado una exigencia directa al legislador, prohibición en la concesión de privilegios tributarios discriminatorios, es decir, de beneficios tributarios injustificados desde el punto de vista constitucional, al constituir una quiebra del deber genérico de contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado”.

También puede señalarse en el art.138.2 de la Constitución que afirma que las diferencias entre los Estatutos de las distintas CC.AA ⁴¹no podrán implicar en ningún caso privilegios económicos y sociales; es este por tanto un precepto clave para entender el alcance de la distribución territorial. Las Comunidades tienen margen de libertad para concretar el destino y distribución del gasto dentro de su marco competencial en tanto a que ejercen su autonomía, por tanto dimanar posiciones jurídicas distintas pero que no tienen por qué ser contrarias al principio de igualdad; en esta línea se puede afirmar que las CC.AA estarán actuando con el fin de lograr sus objetivos políticos, administrativos, sociales y económicos.

En relación con los principios aplicables a la financiación autonómica recogidos por el artículo 156 de la Constitución, de coordinación y solidaridad⁴², serán avalistas para enmarcar la autonomía⁴³ dentro de sus justos límites en cuanto se proceda a la

⁴¹ El principio de igualdad en el marco autonómico “no puede entenderse de forma rígida y monolítica que conduzca a calificar como inconstitucional la desigualdad que pueda derivarse del ejercicio legítimo, por parte de las Comunidades Autónomas, de sus competencias en materia financiera y tributaria”. Cfr. MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., TEJERIZO LÓPEZ, J.M. y CASADO OLLERO, G., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*. 24ª Edición, Madrid, 2013.

⁴² Sobre este principio, destaca la declaración de GARCÍA AÑOVEROS que expresó que con la solidaridad “no se trata solo de compensar deficiencias relativas, a igual presión fiscal, de territorios con niveles de renta más bajos. Se trata de introducir equidad en la distribución territorial de la renta, en el marco de una política de desarrollo territorial. Se trata de introducir equidad en la distribución territorial de la renta, en el marco de una política de desarrollo territorial. Se trata muy específicamente, no ya de evitar que la autonomía produzca desequilibrio, sino de conseguir que sea un punto de apoyo de la distribución más equitativa de la renta entre los diversos territorios”. (Cfr. GARCÍA AÑOVEROS, J. “Informe sobre la modificación del sistema de financiación en las Comunidades autónomas”, *Hacienda Pública Española*, 1986, Nº 101, Pág. 383).

⁴³ Para profundizar sobre el alcance de la autonomía financiera de las autonomías, ver: GARCÍA MONCO, M. A. *Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas*, 1ª Edición, Valladolid. Ed. Lex Nova, 1996, págs. 63 y ss.

persecución de una equitativa distribución de la renta en todo el territorio nacional, en todo caso con el fin de evitar desigualdades que atenten contra el principio de igualdad. El objetivo principal de estos preceptos es conseguir el equilibrio entre autonomía e igualdad, y ofrecerlo como garantía a todos los ciudadanos con independencia del lugar en el que se ubiquen.

Es obvio tal y como se ha ido desarrollando, que en el ámbito autonómico, el principio de igualdad en la ley no debe entenderse de forma rígida, sino habrá que modular el principio en función de las circunstancias de cada autonomía siempre y cuando se vele por la igualdad jurídica de los ciudadanos residentes en cada Comunidad Autónoma. El Tribunal Constitucional acredita dicha alegación, afirmando que *“el principio de igualdad en su dimensión interterritorial no impone que todas las CC.AA tengan que ejercer sus competencias de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes.*

Por consiguiente, si como consecuencia del ejercicio de esas competencias surgen desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en las distintas CC.AA, no por ello automáticamente resultarán infringidos los artículos 14, 139.1 ó 149.1.1 de la Constitución, ya que dichos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todas las materias y en todo el territorio del Estado⁴⁴”.

Por tanto, cabe entender que exista una carga fiscal ⁴⁵diferente entre las CC.AA, ya que esa presión se modula en correlación con las decisiones ejercidas con autonomía por los entes autonómicos. No obstante, no toda actuación de las Comunidades Autónomas en amparo de su autonomía financiera está libre de vulnerar el principio de igualdad ante la ley, infracción que de hecho se ha cometido en alguna ocasión y que lleva aparejada la reparación de la situación.

⁴⁴ Sentencias del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo de 1987 y 14/1998, de 22 de enero de 1998.

⁴⁵ Puede entenderse carga fiscal, como presión tributaria, al concepto que hace referencia al porcentaje de los ingresos que los particulares tienen que aportar al Estado en concepto de impuestos. En este caso el término hace referencia a la presión fiscal que debe ser asumida por cada Comunidad Autónoma.

También nos encontramos con situaciones en las que la desigualdad está justificada, se avalan unos beneficios fiscales en determinados territorios como consecuencia de su infradesarrollo regional (como Ceuta o Melilla) o debido a su insularidad (caso de las Islas Canarias); desigualdades que en todo caso no atentarán contra la razonabilidad y proporcionalidad exigidas por el principio de igualdad. Si seguimos la doctrina del Tribunal Constitucional, es perfectamente legítima una dosis de desigualdad siempre y cuando no sea contraria a los límites de la razonabilidad y proporcionalidad, ya que nuestra Constitución no recoge la completa uniformidad en el tratamiento fiscal de las Comunidades Autónomas. El diferente trato fiscal en cada Comunidad puede venir motivado por la calidad y cantidad de servicios públicos prestados, variaciones propiciadas por la autonomía política de dichos entes. Por tanto esa autonomía que a su vez lleva emparejada la autonomía financiera permite que exista un cierto nivel de desigualdad entre los sistemas fiscales autonómicos, haciendo que alguna Comunidad haya explorado en profundidad el ámbito de los tributos propios en contraposición con otras.

El lema que debe seguirse ante todo en el ámbito de la financiación autonómica debe ser, progresar paralelamente en el desarrollo de la autonomía financiera y los cupos de solidaridad y coordinación para así asegurar el equilibrio del sistema. Sin perder de vista, que con el término “autonomía financiera” hacemos referencia tanto a la disponibilidad de ingresos como a la autonomía del gasto; gasto que deberá llevarse con racionalización imprescindible en el Estado del bienestar y más si cabe en épocas de crisis debido al déficit existente.

Actualmente existen distintos informes, propuestas para la reforma⁴⁶ del sistema de financiación autonómica. Y las Comunidades Autónomas reivindican que el cálculo de las cantidades que les corresponden se realice considerando la ponderación de diversas variables y no solo la de población, sino también factores tales como la baja densidad, dispersión territorial, la orografía y el envejecimiento poblacional entre otros.

⁴⁶ DE LA FUENTE, A. “La financiación territorial en España: situación actual y propuesta de reforma”. *Reformas necesarias para potenciar el crecimiento de la economía española*, Vol.I (págs. 125-254). Civitas-Thomson Reuters. Madrid.

Lo que en todo caso se persigue es prestar servicios en condiciones de igualdad⁴⁷. Señalando aquí la cuantía de recursos disponibles por cada Comunidad para hacer frente a las necesidades de los ciudadanos generadoras de un gasto desigual dependiendo del territorio. Otro factor será el de la racionalización del gasto, garantizando la igualdad en los servicios esenciales como aval de nuestro Estado de bienestar.

6.4. Modelo de Financiación actual.

6.4.1. Introducción.

La Comisión para el Estudio y Propuesta de un Nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas, ha situado como un objetivo fundamental, que el futuro sistema ⁴⁸de financiación logre aumentar el peso de los recursos tributarios entre las fuentes financieras de las Comunidades Autónomas. Pero el único modo de conseguirlo sería que las Comunidades contasen con un amplio volumen de recursos tributarios ya que el volumen de sus competencias de gasto se ha incrementado (tanto la educación como la sanidad están ahora en manos de las Comunidades).

El problema surge porque, las únicas figuras tributarias que pueden proporcionar el volumen de ingresos requeridos son las de gran capacidad recaudatoria como es el caso del IRPF ⁴⁹o del IVA o los Impuestos Especiales de forma conjunta. Lo que pasa, es que si estos tributos se ceden o comparten con las Comunidades, inevitablemente surgirían diferencias de capacidad fiscal entre las regiones.

Los distintos niveles de renta de las Comunidades son la principal fuente de diferencias de capacidad fiscal⁵⁰; por el contrario en los impuestos indirectos

⁴⁷ BOE núm. 103, de 30 de abril del 2012. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

⁴⁸ En el siguiente artículo se hace referencia a una de las propuestas para el modelo de financiación que surgieron en los años previos a la definitiva aprobación del modelo actual. SOLÉ VILANOVA, Joaquim. Tendencias futuras de la financiación local en España. Análisis local. Año 2003, N°47. Págs. 29-46.

⁴⁹ Sobre esta reforma financiera del año 2009 en relación con el IRPF, véase: CUBERO TRUYO, Antonio. Defectos de la configuración normativa de la cesión parcial del IRPF. Propuestas de mejora ante la reforma del sistema de financiación autonómica. *Documentos- Instituto de Estudios Fiscales*. Año 2009, N° 30. Págs. 301-314.

⁵⁰ Véase: MONASTERIO ESCUDERO, Carlos. La corresponsabilidad fiscal en el Estado de las Autonomías. *Papeles de economía española*. Año 2004, N° 100,2. Págs. 64-76.

encontramos que los resultados son más homogéneos. En síntesis esas diferencias de capacidad entre Comunidades será menor cuanto más fundamenten el origen de sus recursos en los instrumentos de imposición indirecta.

Además para que el progreso de los ingresos entre la Hacienda Estatal y la Autonómica no sea excesivamente desigual, es aconsejable que los tributos tengan un peso semejante en ambos estadios.

No obstante el principal escollo a superar es que son pocas las Comunidades que alcanzarían ser autosuficientes para gestionar sus competencias, habría bien decantarse por el avance adicional de corresponsabilidad o mantener el sistema de transferencias de nivelación;⁵¹ y teniendo en cuenta la situación actual en la que nos encontramos es más beneficioso el sistema de transferencias o desde luego menos problemático.

Antes de iniciar el estudio del sistema de financiación por el que a día de hoy se rigen las CC.AA de régimen común, es oportuno fijar un esquema de los distintos periodos⁵² en los que ha ido evolucionando hasta llegar al actual. La financiación autonómica⁵³ ha transcurrido por seis etapas: la primera se sucede desde el año 1979 hasta 1986; las siguientes tres etapas se agrupan con la duración de 5 años cada una (1987-1991; 1992-1996 y de 1997-2001), en concordancia con los acuerdos quinquenales de financiación. La quinta etapa transcurre desde el año 2002 hasta el año 2008; y es en el año 2009

MITXELENA CAMIRUAGA, Carmen. Descentralización fiscal y cohesión territorial en España. Principios: estudios de economía política. Año 2006, Nº 4. Págs. 73-92.

⁵¹ Las transferencias de nivelación, son aquellas transferencias destinadas a garantizar que todos los gobiernos subcentrales puedan suministrar un nivel similar de servicios públicos, siempre que hagan un esfuerzo fiscal semejante. En todo caso asegurarán la autonomía; y además asignarán proporcionalmente más recursos a los territorios con menor capacidad fiscal y atribuirán proporcionalmente más recursos a los territorios donde el suministro de los servicios sea más costoso.

⁵² Para un conocimiento más en profundidad, ver: DE LA TORRE DEL ARCO, Mónica. Las etapas en la financiación autonómica: un nuevo sistema de financiación. *Anuario jurídico y económico escurialense*. Año 2010, Nº 43. Págs. 331-354.

⁵³ La financiación autonómica marcada por la solidaridad. Véase: LAGOS RODRÍGUEZ, M^a Gabriela; IGLESIAS SUÁREZ, Alfredo; ÁLAMO CERRILLO, Raquel. Solidaridad y financiación autonómica. *Estudios de economía aplicada*. Año 2010. Vol.28, Nº1. Págs. 103-122.

cuando se inicia la última etapa tras la aprobación de la reforma del sistema de financiación mediante la Ley 22/2009 de 18 de diciembre.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera emitió un Acuerdo 6/2009, de 15 de julio⁵⁴, para la reforma del sistema⁵⁵ de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

En dicho documento se enmarca el acuerdo alcanzado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para reformar el sistema de financiación de las CC.AA de régimen común con el fin de mejorar los servicios que éstas prestan a los ciudadanos y disminuir las diferencias de financiación entre CC.AA reforzando la igualdad del sistema. Para conseguir tales objetivos el Estado asume el compromiso de aportar recursos adicionales a las CC.AA permitiendo reducir los déficits presupuestarios en el que estas podrían incurrir, asegurando la estabilidad de las cuentas públicas del conjunto del Estado.

6.4.2. Sistema de financiación actual (modelo año 2009).

El modelo de financiación implantado en 2009⁵⁶ no pierde de vista las necesidades financieras derivadas de las atenciones que requiere la población española. Con ese fin se mejorara la financiación de las CCAA teniendo en cuenta entre otras variables los aumentos de población registrados en los años precedentes hasta el día de hoy.⁵⁷

⁵⁴ Acuerdo facilitado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/AcuerdosConsejo/Auerdo%206_2009%20Reforma%20Sistema%20Financiaci%C3%B3n.pdf)

⁵⁵ Consejo de Política Fiscal y Financiera emite un acuerdo 6/2009 de 15 de julio para la reforma del sistema de financiación de las CC.AA de régimen común, del que puede verse al respecto CALVO VÉRGEZ, Juan. El Consejo de Política Fiscal y Financiera en el nuevo modelo de financiación autonómica. *Crónica Tributaria*, 2011, Nº 139, Págs. 7-44.

⁵⁶ 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 núm. 305 de 19 de diciembre de 2009.

⁵⁷ Cfr. SANDULLI SALDAÑA, Marco. Las últimas reformas de la financiación autonómica en la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre. *Revista Información Fiscal*, 2011, Nº 103. Págs. 11-30.

Este sistema se decanta también por la convergencia real entre CCAA, introduciendo correcciones financieras con el fin de aproximar la financiación per cápita que recibe cada Comunidad Autónoma; se tiene en cuenta su capacidad fiscal, además de promover la inversión y el desarrollo en aquellas Comunidades con menor renta per cápita ⁵⁸ y con una dinámica poblacional menos favorable.

Así las cosas, el sistema de financiación, conforme a este acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se caracteriza por:

- a. Un aumento de la autonomía y de la corresponsabilidad: ampliándose la participación de las Comunidades Autónomas en los principales recursos tributarios (IRPF, IVA e Impuestos especiales) y se incrementa su capacidad normativa en la medida de lo posible.
- b. Este modelo se instrumenta por medio de dos fondos principales en atención a objetivos complementarios.
 - Garantía de igual financiación ⁵⁹ de los Servicios Públicos Fundamentales para todos los ciudadanos, independientemente de la Comunidad Autónoma en la que residan. Esta garantía permite que de forma anual, la evolución de los recursos se adapte a las necesidades, colaborando al equilibrio territorial en el desarrollo del Estado del Bienestar y proporcionando a los ciudadanos una mayor seguridad en el acceso a estas prestaciones fundamentales.

⁵⁸ RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús., GARCIMARTÍN ALFÉREZ, Carlos Eugenio., DÍAZ DE SARRALDE MÍGUEZ, Santiago. La reforma del modelo de financiación autonómica. Implicaciones sobre su capacidad para incentivar la convergencia de la financiación per cápita. XVII Encuentro de economía pública, Año 2011. Afirmando: “una mayor participación de las Comunidades en la cesta tributaria y la creación de un Fondo de Garantía que se convierte en elemento clave en la distribución de dicha cesta”.

⁵⁹ Esta garantía se instrumenta mediante el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, y para ello se definirá la recaudación normativa de manera más homogénea y representativa que la del sistema vigente.

BUEYO DÍEZ JALÓN, María. La garantía de los servicios públicos fundamentales en el nuevo sistema de financiación autonómica para las CC.AA de régimen común y para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Revista General de Derecho Administrativo. Año 2010, N° 25.

- Suficiencia global y respeto del *statu quo* en la financiación de todas las competencias que han sido transferidas, que se instrumentan mediante el Fondo de Suficiencia Global⁶⁰.
- c. Además se crean, dos Fondos de Convergencia autonómica con financiación adicional que aporta el Estado con el objetivo de reducir diferencias en financiación entre las CC.AA y así conseguir una mayor igualdad:
- Fondo de Competitividad: este fondo reforzará la equidad y eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos reduciendo las diferencias en financiación per cápita entre CC.AA, al mismo tiempo que incentivará la autonomía en todas y cada una de las CC.AA.
 - Fondo de Cooperación: para complementar al sistema de financiación en el fortalecimiento del Estado de Bienestar y cumplir con el objetivo último de facilitar la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos, con independencia de su lugar de residencia, se incrementan los recursos de las Comunidades de menor riqueza relativa y que registren una dinámica poblacional especialmente negativa que pueda comprometer su desarrollo futuro, de manera que cuenten con un instrumento más para alcanzar mayores niveles de desarrollo.
- d. En las variables de ajuste de las necesidades de gasto de los ciudadanos la población es el factor ⁶¹principal de los costes ligados a la provisión de los servicios públicos, pero existen significativos costes diferenciales dependiendo de variables como el envejecimiento, la dispersión, la superficie, la insularidad o la población en edad escolar.
- e. Recursos adicionales y gradualidad: los recursos adicionales que aporte el Estado se distribuirán temporalmente de forma gradual, de manera que resulte compatible con los objetivos de la política macroeconómica y de estabilidad

⁶⁰ El Fondo de suficiencia Global funciona como recurso de cierre del sistema, asegurando que las necesidades globales de financiación de cada comunidad en el año base se cubren con su capacidad tributaria, la transferencia del Fondo de Garantía y el propio Fondo de Suficiencia Global.

SÁNCHEZ MOSQUERA, Marcial. La concertación social en Andalucía, 1983-2008: institucionalización y resultados. Tesis doctoral dirigida por ARENAS POSADAS, Carlos y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, Ángeles. Universidad de Sevilla, año 2012.

⁶¹ La corrección por estos factores diferenciales se confirma en el modelo de financiación dando mayor peso a los factores de envejecimiento, dispersión, superficie, insularidad y reconociendo la población en edad escolar.

presupuestaria. Su distribución atiende a las necesidades de la población y su crecimiento en el último periodo así como la convergencia entre CCAA antes citada. Adicionalmente se tendrán en cuenta otros criterios⁶².

Los puntos cardinales de la reforma y estructura sistema de financiación que se desarrollan son:

- a. El refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar en el marco de la estabilidad presupuestaria. El Estado se compromete a incorporar nuevos recursos para fortalecer el Estado del Bienestar, conforme a criterios claros de distribución y atendiendo a las prioridades señaladas por las propias CCAA.
- b. Incremento de la equidad y la suficiencia⁶³ en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas. Se garantiza⁶⁴ la financiación de todas las competencias mediante un Fondo de Suficiencia Global, de modo que todas las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía puedan desarrollar íntegramente sus competencias. Es importante mencionar que es consustancial a toda reforma que persiga la mejora de la equidad, la revisión de los valores normativos de los tributos cedidos tradicionales. Se destaca la creación de dos fondos de convergencia autonómica mediante aportación estatal de financiación adicional:
 - Fondo de competitividad: reforzando la equidad y la eficiencia; teniendo en cuenta la capacidad y el ejercicio de competencias normativas de las CCAA desincentivando la competencia fiscal a la baja. Este fondo se

⁶² Esos criterios adicionales a los que se hace referencia serían aquellos como los derivados de la dispersión o la densidad de la población, así como de las políticas de normalización lingüística. Estos nuevos recursos permitirán, además la reducción de los déficits de las comunidades.

⁶³ Esta garantía, inexistente actualmente, es un elemento fundamental para alcanzar la compatibilidad entre los principios de equidad y autonomía en un entorno descentralizado, instrumentándose a través de un Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (Cfr. ARBELOA CASTILLO, Emma. El derecho a una buena administración: responsabilidad de los grupos públicos. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Año 2013).

⁶⁴ Además este nuevo modelo asegurara el respeto de los resultados del modelo actual para que ninguna Comunidad Autónoma pierda con el cambio de modelo gracias a la garantía del status quo. No perdiendo de vista los objetivos fijados por el artículo 158 de la Constitución.

repartirá anualmente entre las CCAA con financiación per cápita⁶⁵ inferior a la media o a su capacidad fiscal, teniendo en cuenta la población ajustada relativa.

- Fondo de cooperación: en aras de complementar el sistema de financiación en su fortalecimiento del Estado de Bienestar y cumplir con el fin principal de convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia.
- c. Aumento de la autonomía⁶⁶ y de la corresponsabilidad. Con el sistema diseñado, se incrementa la autonomía de las Comunidades Autónomas, los recursos tributarios sobre el total de la financiación de las mismas, las competencias normativas, la capacidad legal para modificar el nivel o distribución de los recursos tributarios y la participación y colaboración en las labores de gestión tributaria. Al mismo tiempo se favorece la corresponsabilidad de las Entidades territoriales y la transparencia en la atribución de los recursos a las diferentes administraciones. No obstante, ese aumento de la corresponsabilidad se compatibiliza con el respeto a la unidad de mercado y a la mayor autonomía con el sostenimiento de la suficiencia en la financiación de sus competencias y el refuerzo de las pautas de equidad del Sistema.
- d. Mejora de la dinámica y estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos. Uno de los objetivos de esta reforma es otorgar mayor estabilidad al Sistema para lo cual se le proporcionan mecanismos

⁶⁵ Véase: HIERRO RECIO, Luis Ángel., ATIENZA MONTERO, Pedro., PATIÑO RODRÍGUEZ, David. El efecto redistributivo de las transferencias en la financiación regional. Revista de economía aplicada. Año 2010 Vol.18. Nº 53. Págs. 99-129.

⁶⁶ Para lograr ese aumento se eleva la cesión a las CCAA en determinados impuestos como el IRPF; se incrementan las competencias normativas de las CCAA en los tributos cedidos parcialmente; además se refuerza la administración tributaria y la participación y colaboración recíprocas entre las administraciones tributarias de las CCAA y la Agencia Estatal de Administración Tributaria, especialmente en el fomento de los canales de intercambio de información como vía de mejora en la autonomía, de la disminución de costes indirectos de la tributación y de la lucha contra el fraude; y por último, se revisan algunos aspectos del sistema de entregas a cuenta, con el fin de que haya una mayor coincidencia temporal entre la recaudación de los recursos y los ingresos de las CCAA (Acuerdo reforma sistema de financiación 6/2009 de 15 de julio). Consultado 14/05/2014 [Disponible en: http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/AcuerdosConsejo/Acuerdo%206_2009%20Reforma%20Sistema%20Financiacion%20C3%B3n.pdf]

efectivos y explícitos de ajuste de los recursos existentes a la evolución de las necesidades. Con la mejora de la flexibilidad del sistema y de su capacidad de adaptación a la evolución de los recursos y necesidades tiene como fin reforzar la estabilidad del sistema.

Los principales elementos estructurales del nuevo sistema de financiación que se diseñan en este acuerdo son:

- La ampliación de la participación ⁶⁷de las CC.AA. en los tributos cedidos (IRPF, IVA e Impuestos Especiales).
- Introducción de una garantía de igual financiación, por unidad de necesidad o habitante ajustado, para los Servicios Públicos Fundamentales.
- Suficiencia global y respeto del *statu quo* en la financiación de todas las competencias que han sido transferidas.
- Incorporación de recursos adicionales ⁶⁸para la mejora de las prestaciones del Estado de Bienestar por las CC.AA, en el marco de la estabilidad presupuestaria.
- Convergencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos independientemente de su Comunidad de residencia, con el incentivo de la autonomía, el desarrollo económico y la capacidad fiscal en todas y cada una de las CC.AA.
- Los requerimientos de estabilidad macroeconómica y presupuestaria, consustanciales a la pertenencia de España a la Unión Económica y Monetaria, exigen que los recursos y fondos adicionales para el refuerzo de la financiación autonómica, deban compatibilizarse con los objetivos de estabilidad.

⁶⁷ Además esta ampliación, otorgaría tanto autonomía como un mejor ajuste a las necesidades de gasto. PORRAS GÓMEZ, Antonio-Martín. *La gobernanza multinivel del gasto público europeo*. Universidad de Sevilla, Sevilla. Año 2013.

⁶⁸ Estos recursos adicionales son el reconocimiento al esfuerzo de las Comunidades en materia de prestación de servicios tales como la educación o la sanidad. En tal sentido se pronuncia BORRAZ PERALES, Susana., CANTALAPIEDRA LÓPEZ, César. Aproximaciones al nuevo modelo de financiación autonómica: un marco de incertidumbre. *Estudios de economía aplicada*. Año 2010. Vol.28. Nº1. Págs. 31-59.

Los recursos en este sistema de financiación se regulan en la sección 2ª del Título I de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre,⁶⁹ partiendo del año base que se dirigen a la financiación de las necesidades globales, como son los tributos cedidos, la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y el Fondo de Suficiencia Global.

Los tributos cedidos⁷⁰, constituyen la capacidad tributaria de las CC.AA, tal y como lo expresa la Ley. Formando parte de la capacidad tributaria ⁷¹los siguientes recursos tributarios:

- Recaudación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, de los Tributos sobre el Juego y Tasas afectas a los servicios transferidos.
- Recaudación del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.
- La Tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas,⁷² que asciende al 50% de los residentes en la Comunidad Autónoma.
- Cesión del 50% de la recaudación líquida por Impuesto sobre el Valor Añadido.
- Cesión del 58% de la recaudación líquida por los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco.

⁶⁹ Ley 22/2009 de 18 de diciembre. BOE núm. 305 del 19/12/2009.

⁷⁰ Estos tributos cedidos a los que se hace referencia son principalmente los que ya se recogían en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CCAA de régimen común y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía; aunque en algún supuesto se elevan los porcentajes de cesión. BOE núm. 313 de 31 de diciembre de 2001.

⁷¹ Ver: GARCIMARTÍN ALFÉREZ, Carlos Eugenio., DÍAZ DE SARALDE MÍGUEZ, Santiago., RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús. La reforma del modelo de financiación autonómica: implicaciones sobre su capacidad de convergencia. Hacienda pública española. Año 2011. Nº 197. Págs. 67-85.

⁷² MARTÍNEZ LAGUNA, Félix Daniel., MARTÍNEZ SÁNCHEZ, César. Los efectos de las diferencias autonómicas relativas a la tarifa del IRPF. Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid. Año 2013, Nº28. Págs. 245-260.

- Cesión del 100% de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Electricidad.

La transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, participación de las CC.AA en este fondo, garante de la equidad y nivelación con el fin de avalar que cada Comunidad Autónoma reciba los mismos recursos por unidad de necesidad para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar. Delimitando los recursos que integran este Fondo (el 75% de la capacidad tributaria de las CC.AA y la aportación del Estado), así como aquellas normas de reparto del mismo a través de un conjunto de variables ⁷³ que van a fijar la población ajustada o unidad de mercado.

El Fondo de Suficiencia Global, que funciona como elemento de cierre del sistema, garantizando que las necesidades globales de financiación de cada Comunidad en el año base se cubren con su capacidad tributaria, la transferencia del Fondo de Garantía y el propio Fondo de Suficiencia Global. En este sistema de financiación para un conjunto de recursos, interviene el método de entregas a cuenta de recursos sujetos a liquidación y una liquidación definitiva de los mismos, llevando a cabo una liquidación conjunta de los recursos sujetos a liquidación y de los Fondos de Convergencia ⁷⁴.

La Ley pormenoriza el cálculo de las entregas a cuenta ⁷⁵ y de las liquidaciones de los recursos tributarios ⁷⁶, la secuencia temporal de los pagos y su instrumentación

⁷³ Ese conjunto de variables se constituyen en concreto por: población (30%), superficie, dispersión (0,6%), insularidad (0,6%), población protegida equivalente distribuida en siete grupos de edad (38%), población mayor de 65 (8,5%), y población entre 0 y 16 (20,5%). Fecha de consulta 20/05/2014, disponible en: [\[http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx\]](http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx)

⁷⁴ GARCIMARTÍN ALFÉREZ, Carlos., DÍAZ DE SARRALDE MÍGUEZ, Santiago., RUIZ-HUERTA CARBONEL, Jesús. La reforma del modelo de financiación autonómica. Implicaciones sobre su capacidad de convergencia. *Hacienda pública española*. Año 2011, N°197. Págs. 67-85.

CUBEL, María., DE GISPERT, Cristina. El fondo de Compensación Interterritorial: simulaciones de la reforma. *Investigaciones regionales*. Año 2010, N°17. Págs. 141-162.

⁷⁵ Para encontrar una explicación del método de entregas a cuenta acudir a: UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso., GARCÍA DÍAZ, Miguel Ángel., HERRERO ALCALDE, Ana. Liquidación del sistema de

presupuestaria; adaptando su regulación a los nuevos porcentajes de cesión y afinando el cálculo de las entregas a cuenta en el caso de la tarifa autonómica del IRPF.

La entrega a cuenta del Fondo de Suficiencia Global se determina cada año en función de la actualización provisional del valor en el año base del Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía correspondiente a cada año a partir de la estimación de variación del ITE ⁷⁷ entre el año base y el año para el que se determina la entrega a cuenta y de las regularizaciones y revisiones aplicables.

En conclusión este modelo de financiación ha supuesto que:

- Todas las CC.AA mejoren su situación, percibiendo más recursos, y además contando con una mayor autonomía, a la vez que disponen de una serie de recursos adicionales aportados por el Estado.
- Ha supuesto un progreso en la solidaridad interterritorial, garantizando a los ciudadanos la igualdad en la financiación de los servicios públicos esenciales independientemente de la Comunidad.
- Se ha materializado un avance equitativo, debido a los instrumentos de convergencia, con la disminución en las diferencias en la financiación per cápita

financiación autonómico en 2004 y el sistema de entregas a cuenta. *Documentos- Instituto de Estudios Fiscales*. Año 2006, N°26. Págs. 5-46.

⁷⁶ Véase: FERNÁNDEZ LLERA, Roberto., LAGO PEÑAS, Santiago., MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Jorge. La autonomía tributaria de las CC.AA y su (des)uso: presencia de una restricción presupuestaria. Estado del Bienestar: sostenibilidad y reformas. 1ª Edición. Publicado en Sevilla (España). Editor: Universidad de Sevilla, Año 2013. Pág. 2.

⁷⁷ ITE se define como la caja del Estado en un determinado año derivada de los tributos compartidos (recaudación menos pagos) y se regula la homogeneización de este término en el año base para permitir que la variación estimada lo sea en términos homogéneos. Ver Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. [<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx>]

6.4.3. Encaje de los impuestos de depósitos autonómicos dentro del marco global de los impuestos.

Los impuestos⁷⁸ son los tributos más destacados dentro del sistema, permiten la obtención de la mayor parte de los ingresos públicos empleados para satisfacer los costes de las necesidades del conjunto de la población. Se exigen de forma obligatoria con carácter legal, sin contraprestación individualizada determinada, se fundamentan en hechos que muestran la capacidad económica de los ciudadanos.

La capacidad económica, es prioritaria a la hora de abordar los impuestos. Siendo un principio basado en criterios de equidad, de justicia distributiva; y que correlativamente supone que a mayor capacidad económica, se tendrá una mayor capacidad para sostener las cargas públicas.

En el caso de los impuestos directos⁷⁹, se grava la capacidad económica del ciudadano⁸⁰ que recae sobre la fuente de riqueza, la propiedad o la renta.

La figura del impuesto sobre los depósitos de las entidades financieras se sitúa en el marco de los impuestos directos, gravando los depósitos constituidos en las entidades de crédito.

La inicial aprobación de los impuestos autonómicos, y la posterior aprobación de una figura tributaria de carácter estatal con la consiguiente compensación para aquellas CC.AA que cumplieran los requisitos. Todos estos trámites, han tenido su incidencia en el campo de la financiación autonómica, y que en el capítulo posterior se verá reflejado, principalmente en el ámbito de la compensación.

⁷⁸ CORRAL GUERRERO, Luis. El Impuesto: un enfoque integrador. *Cuadernos de estudios empresariales*. Año 1995. Nº 5. Págs. 69-96.

⁷⁹ En relación con la política fiscal, FITZGERARD, Vaply. Mercados Globales de capitales, impuestos directos y redistribución de la renta. *Revista de economía crítica*. Año 2012, Nº 13. Págs. 55-73.

⁸⁰ En relación con la capacidad económica, véase: ALIAGA AGULLÓ, Eva. La capacidad económica como derecho del ciudadano: su fundamento en nuestro marco constitucional. En AA.VV. *Del derecho de la hacienda pública al derecho tributario*: estudios en honor a Andrea Amatucci. 1ª Edición. Publicada en España. Editorial: Temis: Jovene Editore. Año 2011. Págs. 79-106.

7. IMPUESTO SOBRE LOS DEPÓSITOS DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO.

7.1.Introducción sobre la nueva figura impositiva.

El Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de crédito ha entrado en vigor el día 1 de enero de 2013 por creación de la Ley estatal 16/2012,⁸¹ y cuyo fin principal es el de asegurar un tratamiento fiscal armonizado que garantice una mayor eficiencia en el funcionamiento del sistema financiero. Aunque parece algo evidente señalar el fin extrafiscal de esta nueva figura impositiva ya que el tipo de gravamen inicial era cero, y esto nos lleva a razonar que lo que el Estado persigue, al menos en un primer momento es impedir que las Comunidades Autónomas puedan exigirlo.

El discutido fin extrafiscal del tributo⁸². Conforme al art. 2.1 de la Ley General Tributaria,⁸³ los tributos que buscan fines no fiscales, por el hecho de ser tributos y por sostener gastos públicos deberán respetar los principios del artículo 31.1 de la Constitución. No obstante, todo tributo tendrá una función recaudatoria con independencia del destino que tengan los fondos recaudados, y tendrá una eficacia recaudatoria adecuada a la finalidad que con él se persigue respetando los límites establecidos por la justicia y que surgen por la adecuación del impuesto a la capacidad

⁸¹ Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica. (BOE núm.312, de 28 de diciembre de 2012).

⁸² Fin extrafiscal de los tributos, que pueden ser utilizados para obtener otros fines no recaudatorios. Su utilización extrafiscal, se encuentra respaldada por la CE, que asigna metas para el logro de las cuales pueden emplearse instrumentos como el tributo. AIZIEGA ZUBILLAGA, Joxe Mari. *La utilización extrafiscal de los tributos y los principios de justicia tributaria*. 1ª Edición. Publicado en España (Bilbao). Editorial: Universidad del País Vasco, Servicio Editorial= Euskal Herriko Unibersitatea, Argitalpen Zerbitzua. Año 2001.

⁸³ Como dispone el artículo 2.1 de la Ley General Tributaria: “1.Los tributos son los ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos.

Los tributos además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución”.

económica de pagarlo de quienes van a soportarlo. Para que un tributo con fines extra fiscales ⁸⁴sea coherente, ha de serlo estructural e íntegramente, por lo que el objeto del tributo gravará una capacidad económica concreta que refleja el fin extra fiscal, también el hecho imponible⁸⁵, el sujeto pasivo, la base imponible y el tipo de gravamen se relacionaran con ese fin extra fiscal; es decir, el hecho imponible debe mostrar una conducta corregida o desincentivada, el sujeto pasivo debe ser el que realiza tal conducta, la base imponible expresión numérica del hecho imponible, el tipo de gravamen reflejará un menor gravamen para quienes dejan de realizar la conducta que se persigue eliminar desincentivándola. Los tributos de fines extra fiscales son muy comunes en el ámbito medio ambiental.

La historia de este impuesto se empezó a gestar en el año 2001 por la Comunidad Autónoma de Extremadura; y es a partir de los años 2011-2013 en los que se empezó a intensificar su actividad llamando la atención a otras Comunidades que vieron fuente de ingresos, pero en varios casos con una gran dosis de oportunismo al predecirse que el Estado iba a crear una figura impositiva propia. En este periodo de tiempo se han sucedido las resoluciones del Tribunal Constitucional a cada paso dado por una Comunidad o por el Estado. En consecuencia aquellas Comunidades que lo aplicaban deberán dejar de hacerlo (Extremadura, Canarias y Andalucía) con las medidas que analizaremos.

⁸⁴ PASTOR DEL PINO, M^a del Carmen. Control de constitucionalidad en el uso del tributo con fines extrafiscales. *Revista jurídica de la Región de Murcia*. Año 2009, N^o 41. Págs. 17-31.

Además, en relación con la finalidad extrafiscal de los tributos, se cuenta con la aprobación del Tribunal Constitucional, entre otras en la Sentencia 37/1987, de 26 de marzo (RTC 1987, 37), afirmando lo siguiente: “*forman parte de los instrumentos de los que dispone el Estado para la consecución de los fines económicos y sociales constitucionalmente ordenados*” (FJ 13). (BOE núm.89 de 14 de abril de 1987).

⁸⁵ El hecho imponible es el elemento que genera el inicio de la obligación tributaria. Como contempla el art.20 de la Ley General Tributaria, “*es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria*”.

LUCHENA MOZO, Gracia María. La relación jurídico-tributaria. El hecho imponible. En COLLADO YURIYA, Miguel Ángel (dir.), LUCHENA MOZO, Gracia María (dir.). Derecho financiero y tributario: parte general. 3^a Edición. España: Editores: Barcelona: Atelier, D.L. 2013. Págs. 255-268.

La creación de este impuesto por parte del Estado abanderará una decisión armonizadora del sistema tributario español, en busca de la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, pero también constituye un precedente a la futura creación del Impuesto indirecto sobre Transacciones Financieras⁸⁶ del que España formaría parte en un proceso de cooperación constituido por once países europeos.

El impuesto sobre los depósitos a las entidades financieras, es un tributo estatal de carácter directo⁸⁷ que grava los depósitos constituidos en las entidades de crédito y que es exigible en todo el territorio nacional, tanto en las Comunidades de régimen común como en aquellas en las que rigen los regímenes tributarios de concierto y convenio. Y cuyo objetivo es potenciar y garantizar la unidad de mercado⁸⁸ tal y como dijo el Gobierno. Se trata de un impuesto a la Banca en función del volumen de sus depósitos. El Ejecutivo se quiere asegurar de que no haya diferencias entre Comunidades a la hora de gravar los depósitos bancarios⁸⁹, y como en principio el objetivo no es recaudatorio ha fijado un tipo de gravamen del 0%.; constituyendo el hecho imponible de este tributo el mantenimiento de fondos de terceros por entidades de crédito o sucursales que operen

⁸⁶ Impulsado por el efecto del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 firmado en Maastrich. Publicado en DOUEC núm. 340 de 10 de noviembre de 1997 y BOE de 13 de enero de 1994.

No obstante, no se puede perder de vista, que son figuras distintas que gravan hechos imposables distintos, ya que el Impuesto sobre Depósitos de las Entidades como tributo directo, no grava las transacciones; al contrario de lo que se pretende con el Impuesto Indirecto sobre Transacciones Financieras (Cfr. DELMAS GONZÁLEZ, F.J. Propuesta de Directiva sobre el Impuesto de Transacciones Financieras. Crónica tributaria, 2012, Nº 145/2012. Págs. 75 y ss.).

⁸⁷ Un impuesto directo grava directamente las fuentes de riqueza, la propiedad o la renta. GALINDO MARTÍN, Miguel Ángel. Distribución de la renta, crecimiento y política fiscal. *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie Economía*. Año 2004, Nº 52. Págs. 3-25.

⁸⁸ La unidad de mercado constituye un principio económico esencial para el funcionamiento competitivo de la economía española. Deriva directamente del artículo 139 de la Constitución que claramente impide adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español. (Ley 20/2013 de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, BOE núm.295, de 10 de diciembre de 2013, páginas 97953 a 97978.

⁸⁹ GARCÍA ZAMBRANO, M^a Emma. Marco jurídico de protección de los depósitos bancarios de dinero. Tesis Doctoral dirigida por ARROYO MARTÍNEZ, Ignacio. Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, Año 2002.

en territorio español, incluidas las sucursales en territorio español de entidades de crédito extranjeras.

La polémica ha surgido porque mientras que el Gobierno interpuso un recurso ante el Tribunal Constitucional al considerar que las autonomías no tenían competencia sobre ese impuesto, provocando la suspensión temporal del tributo en Cataluña y Asturias, las Comunidades, a su vez, recurrían el gravamen estatal. Con el fin de compensar a las Comunidades afectadas por la anulación de sus respectivos tributos y teniendo en cuenta que son Comunidades que tenían dicho tributo en vigor antes que el estatal, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas decidió incrementar el tipo impositivo estatal del tipo cero al 0,02%.

En la sesión de control al Gobierno de 27 de noviembre de 2013,⁹⁰ el Presidente del Gobierno, introdujo una posible novedad, asegurando que en el año 2014 se aprobará como impuesto estatal cedido a las Comunidades Autónomas el Impuesto sobre Depósitos Bancarios. Desde Hacienda realmente se vienen barajando dos opciones: o bien ceder el impuesto a las autonomías limitando el tipo de gravamen para homogeneizarlo, o bien crear un tipo reducido para el impuesto estatal entre el 0,02% y el 0,03% y repartir la recaudación entre los territorios. Esta nueva postura del Gobierno responde a un dictamen judicial en el que se determina el carácter autonómico del tributo, no obstante habrá que estar a lo que establezca el Tribunal Constitucional.

7.2.Coordinación Estado-Comunidades Autónomas.

En primer lugar, encontramos aquellas Comunidades que previa a la aprobación del impuesto estatal habían establecido el impuesto sobre los depósitos de las entidades financieras (Extremadura, Andalucía y Canarias), situaciones en las que conforme con el artículo 19.13 de la Ley 16/2012⁹¹ se prevé fijar unos mecanismos de compensación

⁹⁰Ver:<http://www.lamoncloa.gob.es/Multimedia/Videos/Presidente/2013/271113VideoRajoyCongresoSC.htm>

⁹¹ Ley 16/2012, de 27 de diciembre (BOE núm. 312 de 28 de diciembre de 2012). Artículo 19.13: Hechos impositivos regulados en esta Ley gravados por las Comunidades Autónomas: “*En la medida en que el impuesto que establece esta Ley recaiga sobre hechos impositivos gravados por las Comunidades*

regulados por la LOFCA ⁹²en su artículo 6.2 ya que estos impuestos autonómicos estaban vigentes antes del 1 de diciembre del 2012.

Por el contrario, aquellas Comunidades que tramitaron el impuesto de forma concurrente o simultánea con la creación del impuesto estatal, en el caso de Cataluña y Asturias, persiguiendo sin duda un beneficio sobre las medidas de coordinación o compensación obligatorias para el Estado por los ingresos públicos dejados de recaudar por los entes territoriales⁹³ (pero que en este caso se excluye por el artículo 19.13 de la Ley 16/2012).

La primera ocasión en la que hace aparición la controvertida figura impositiva es en la Ley Extremeña 14/2001, de 29 de noviembre⁹⁴, con la creación del Impuesto sobre Depósitos de las Entidades de Crédito, y que como la exposición de motivos de dicha ley relata, su finalidad es “*coadyuvar eficazmente al desarrollo económico de Extremadura*” con unos instrumentos que “*arraiguen el ahorro regional*” y de “*atajar el endémico problema de la fuga de ahorro que sufre Extremadura y que ha propiciado*

Autónomas y esto produzca una disminución de sus ingresos, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 6.2 de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será únicamente de aplicación respecto de aquellos tributos propios de las Comunidades Autónomas establecidos en una Ley aprobada con anterioridad a 1 de diciembre de 2012”.

⁹² En relación con los mecanismos de compensación con los que cuenta la LOFCA, podemos hacer referencia a lo desarrollado por PÉREZ DE AYALA BECERRILL, Miguel. El objeto del impuesto: la doble imposición y el artículo 6.2 de la LOFCA. Revista de derecho financiero y de hacienda pública, 1996, Vol. 46, Nº 240.

⁹³ El fin de este impuesto estatal, tal y como manifiesta CALVO VÉRGEZ, J., “*con la creación del citado impuesto estatal se persigue que los depósitos de los bancos reciban un tratamiento tributario homogéneo y que el sistema financiero no pierda eficiencia. Todo ello con la finalidad de potenciar y garantizar la unidad de mercado, evitando el surgimiento de diferencias entre las distintas CC.AA. a la hora de eventuales problemas de desacoplamiento en la actividad bancaria en los diferentes territorios, armonizando y homogeneizando esa fiscalidad*”. (Cfr. CALVO VÉRGEZ, J. La guerra de los impuestos sobre depósitos en entidades de crédito. Actualidad Jurídica Aranzadi, 2013, Nº 859/2013).

⁹⁴ Ley 14/2001, de 29 de noviembre, del Impuesto sobre Depósitos de las Entidades de Crédito. BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2002. (Disposición Derogada).

durante décadas un proceso de descapitalización y exportación del ahorro”; y que dicha Ley entró en vigor el 1 de enero de 2002.

Esta figura impositiva, desde su nacimiento generó una gran polémica, con opiniones contrarias tanto del sector financiero como del Gobierno estatal quien interpuso un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno el 27 de marzo de 2002 alegando que dicho impuesto sobre Depósitos era equivalente al IVA y al Impuesto sobre Actividades Económicas lo que vulneraría el artículo 6.2 y 3 de la LOFCA ya que se trataría de situaciones de doble imposición no coordinadas. Además alegó la vulneración del artículo 9 b) y c) de la LOFCA por cuestiones de extraterritorialidad y vulneración del principio de libre circulación de capitales.

Ese recurso de inconstitucionalidad se resuelve por la Sentencia del Tribunal Constitucional 210/2012 de 14 de noviembre,⁹⁵ que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra esta figura impositiva, descartando los argumentos alegados por el Gobierno Estatal. Destaca el Tribunal Constitucional con la doctrina generada por la Sentencia 122/2012⁹⁶ en relación con el artículo 6.3 de la LOFCA trasladándolo al apartado 2 del mismo artículo en esta Sentencia que *“no es posible afirmar si existe una coincidencia de hechos impositivos de dos impuestos tan sólo porque su definición sea o no gramaticalmente idéntica, ya que será preciso atender a las circunstancias que ha seleccionado el legislador para dar lugar a los hechos impositivos de ambos impuestos”* (STC 122/2012 FJ4).

El Alto Tribunal no aprecia identidad entre el hecho imponible que grava el IVA y el del impuesto sobre los Depósitos en Entidades de Crédito que en realidad grava los depósitos captados por los bancos como una capacidad indirecta de capacidad económica (obtenida por beneficio derivado del volumen de pasivo que haya captado). El Tribunal Constitucional, aclara que el objeto del gravamen es el resultado en sí, el pasivo acumulado por la captación de depósitos y no la actividad bancaria de captación; lo que supone gravar el posible rendimiento de esos depósitos que como elemento pasivo generarían ingresos.

⁹⁵ STC 210/2012 de 14 de noviembre de 2012, BOE núm.299 de 13 diciembre de 2012.

⁹⁶ STC 122/2012, de 5 de junio de 2012; BOE núm.159 de 4 julio de 2012.

El Tribunal Constitucional tampoco aprecia identidad con el hecho imponible ⁹⁷del Impuesto de Actividades Económicas, ⁹⁸ya que el Impuesto de Depósitos de Entidades de Crédito no grava “*la mera actividad de captación o el mero ejercicio de una actividad crediticia, sino su resultado, de manera que se gravan los depósitos como elemento del pasivo bancario susceptible de generar riqueza*” (STC 122/2012 FJ6).

En cuanto a esa vulneración del principio de libre circulación⁹⁹ alegada por el Abogado del Estado; el Tribunal Constitucional considera que “*el tributo no recae ni tan siquiera sobre la circulación de capitales entre diferentes lugares del territorio, tampoco la deducción establecida resulta idónea para suponer un obstáculo o restricción a dicha libertad. En segundo lugar, la deducción que se controvierte pretende incentivar determinadas inversiones en la propia Comunidad Autónoma, inversiones que son enteramente voluntarias, de forma que la única consecuencia que tiene para el contribuyente no realizar dichas inversiones es el pago íntegro, sin beneficios fiscales, del tributo autonómico. Se trata, en fin, de un incentivo o medida que pretende fomentar la reinversión de beneficios en la propia Comunidad Autónoma sin obstaculizar por ello otras inversiones alternativas*”.

⁹⁷ El abogado del Estado, había argumentado en aras de la existencia de un fenómeno de doble imposición entre el IVA y este impuesto autonómico sobre los depósitos en las entidades de crédito, por gravar el IVA la actividad crediticia (art.11.2.12ª de la LIVA) a pesar de que los depósitos bancarios están exentos (conforme al art.20.1.18ª LIVA).

⁹⁸ Conforme al artículo 78.1 del TRLRHL, el hecho imponible del IAE “*el mero ejercicio, en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto*”.

Siendo en el Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre en el que se determinan aquellas actividades propias de la actividad bancaria.

⁹⁹ En relación con el principio de libre circulación nos remitimos a GARCÍA VILLAREJO, Aurelio y SALINAS SÁNCHEZ, Javier. Manual de Hacienda Pública general y de España. 3ª Edición, España, Ed. Tecnos, 1994.

Además encontramos fundamento para este principio en afirmación del Tribunal Constitucional, que entiende que el art. 139.2 CE sólo imposibilita la aprobación de aquellas normas que supongan la fragmentación del mercado por afección de la libertad de circulación, “*las consecuencias objetivas de las medidas adoptadas impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación con el fin constitucionalmente lícito que aquéllas persiguen*” [Sentencia 100/2012, de 8 de mayo (RTC 1981,37) (FJ 2)]

Y aunque finalmente el Tribunal Constitucional otorga la razón a la Comunidad Extremeña después de diez años, de manera efectiva este impuesto estaría muy poco tiempo plenamente en vigor, ya que durante el tiempo que tardó en resolverse el recurso por inconstitucionalidad esta figura estuvo en cuestión; lo que supuso que los sujetos pasivos tampoco hicieran efectivo el pago del mismo durante todo ese tiempo.

El segundo momento temporal lo situaríamos en Andalucía, y que es el establecimiento del Impuesto sobre depósitos de clientes de entidades de crédito por el artículo 6 de la Ley 11/2010, de 3 de diciembre¹⁰⁰, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad, y que entraría en vigor el 1 de enero de 2011, y que manifiesta unos elementos parecidos a los del establecido en Extremadura. Lo curioso es que la aprobación de dicho impuesto tiene lugar antes de que se resuelva el recurso interpuesto contra el impuesto extremeño, añadiéndose la circunstancia de que tanto el ejecutivo Andaluz como el Estatal abrieron un periodo de negociaciones después de que el Ministerio de Política Territorial iniciara un procedimiento de inconstitucionalidad contra el impuesto en cuestión, pero finalmente el Gobierno estatal decidió no recurrir.

No obstante cabe reseñar que tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 210/2012, de 14 de noviembre, se produciría la validación de este impuesto andaluz por la gran semejanza con el extremeño.

La tercera Comunidad en crear el Impuesto sobre Depósitos de Clientes en las Entidades de Crédito, es Canarias, que lo haría mediante Ley autonómica 4/2012, de 25 de junio de medidas administrativas y fiscales,¹⁰¹ y que entraría en vigor el 1 de julio de 2012. Y a la espera del pronunciamiento del Alto Tribunal por el recurso interpuesto contra el impuesto extremeño, el Gobierno estatal tampoco interpuso recurso contra la figura canaria que finalmente también se vería “convalidada” por la Sentencia 210/2012, de 14 de noviembre de 2012 que considera plenamente constitucional la controvertida figura.

¹⁰⁰ Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad. (BOE núm.314 de 27 de diciembre de 2010).

¹⁰¹ Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales. (BOE núm.166 de 12 de julio de 2012).

El siguiente episodio importante en la historia de este tributo se vería con la actuación del Estado español. El día 29 de noviembre de 2012 se presenta en el Senado una enmienda por parte del Partido Popular al proyecto de Ley, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica mediante la cual se incorpora el Impuesto sobre los Depósitos de clientes de entidades de crédito de carácter estatal, exigible en todo el territorio español independientemente del régimen de financiación autonómica.

Según la enmienda se persigue “*que esos depósitos tengan un tratamiento tributario homogéneo y que el sistema financiero no pierda eficiencia*”, objetivo asumido por el Congreso y que daría lugar al artículo 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica ¹⁰²que entró en vigor el 1 de enero de 2013, con un tipo impositivo cero, pero que más adelante veremos que aumentará.

A tenor de la exposición de motivos de la Ley estatal se persiguen objetivos propios de la consolidación fiscal, y favorecer la actividad económica del país. Pero al menos inicialmente cuando el tipo fijado para el impuesto es cero, no perseguía ninguno de esos objetivos porque nada recaudaba y encima había que compensar a tres Comunidades Autónomas, por lo que en sus inicios no fue un impuesto rentable, y actualmente su recaudación sirve para compensar a esas tres Comunidades; lo que hace resaltar de nuevo su finalidad extra fiscal. También podría cuestionarse el lugar de su regulación, un nuevo impuesto dentro de una ley que se dedica a modificar otras leyes tributarias, con lo que invade una sensación de dispersión de la normativa fiscal.

El hecho imponible del impuesto estatal es el mantenimiento de fondos de terceros que comporten la obligación de restitución por las entidades de crédito.

Antes de que la ley estatal entrara en vigor y cuando ya se había introducido mediante la mencionada enmienda al proyecto de Ley, se tramita por el Gobierno Catalán la creación del Impuesto sobre Depósitos de Clientes de Entidades de Crédito, establecido

¹⁰² Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica. (BOE núm.312, de 28 de diciembre de 2012).

por el Decreto Ley 5/2012 el 18 de diciembre de 2012.¹⁰³ Este impuesto se creó ex novo mediante un Decreto-Ley y su ámbito de aplicación sería Cataluña, gravando los depósitos de los clientes en las entidades de crédito por todo negocio (de toda variedad jurídica) y siempre que tuviera la obligación de restitución. El objetivo perseguido por el Ejecutivo Catalán era el de conseguir el reequilibrio para cumplir con los niveles de déficit, con lo cual fijó para este nuevo impuesto un tipo impositivo de hasta el 0.5 %.

Dicho Decreto-Ley entraría en vigor el 20 de diciembre de 2012 aunque con la intención de tener carácter retroactivo con efectos desde el 30 de noviembre de 2012,¹⁰⁴ para así estar vigente antes de que entrara en vigor la ley estatal, persiguiendo claramente obtener la compensación que tendrían las Comunidades que sufrieran la desaparición de su figura autonómica tras la aprobación del impuesto estatal.

Entrando en conflicto, en el momento de la compensación ya que es evidente que Cataluña no tendría derecho a dicha compensación. Por tanto era más que previsible la reacción del Estado interponiendo un recurso de inconstitucionalidad¹⁰⁵ promovido por el Presidente del Gobierno contra dicho Decreto-Ley catalán, el 15 de enero de 2013 y que suspendió la vigencia y aplicación del mismo hasta mayo de 2013 que el Tribunal Constitucional levanta la suspensión en Auto de 21 de mayo¹⁰⁶ por considerar “*la necesidad de adoptar las medidas precisas para hacer frente a una situación de inestabilidad financiera y crisis económica como la que actualmente vive nuestro país*”. Alegando en contra de la suspensión en su auto, el Tribunal a la Exposición de Motivos del Decreto-Ley 5/2012 diciendo que “*la necesidad extraordinaria y urgente de alcanzar nuevas fuentes de financiación, con el fin de cumplir unos objetivos de déficit y de endeudamiento fijados*”. En dicho Auto, el Alto Tribunal afirma que la finalidad de

¹⁰³ Decreto-ley 5/2012, de 18 de diciembre, del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito. (BOE núm.49 de 26 de febrero de 2013). Publicado también en DOGC núm. 6277 de 19 de diciembre de 2012.

¹⁰⁴ Discutible en base al art.9.3 CE, el contenido de la Disposición adicional segunda del Decreto-Ley 5/2012.

¹⁰⁵ Recurso de inconstitucionalidad núm. 7279-2012 (BOE 17 de enero de 2013).

¹⁰⁶ Auto 21 de mayo de 2013 (RTC 2013, 123 AUTO) (Rec. 7279/2012), el Tribunal Constitucional (Sala Pleno) avala la vigencia del gravamen “*en un momento de fuertes recortes presupuestarios, obligados para afrontar las actuales exigencias de reducción del déficit y del endeudamiento de la comunidad autónoma de Catalunya*”.

la norma es la de “*coadyuvar a la sostenibilidad de las cuentas autonómicas alegando recursos a las arcas públicas (...) recursos, en suma, y desde la perspectiva cautelar que nos impone el presente incidente, tanto más necesarios en un momento de fuertes recortes presupuestarios, obligados para afrontar las actuales exigencias de reducción del déficit y del endeudamiento de la Comunidad Autónoma de Cataluña y por extensión, del conjunto de España y que ha determinado ya la adopción de medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez de las Comunidades Autónomas, como, por ejemplo, las previstas en el Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, sobre medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero*”.¹⁰⁷

A su vez el Ejecutivo Catalán y el Parlamento catalán también han interpuesto recursos de inconstitucionalidad contra el artículo 19 de la Ley 16/2012, y que ambos fueron admitidos a trámite. La comunidad catalana lo que busca es proteger su nuevo impuesto y con él unos valiosos ingresos que esperaba recaudar que rondarían los 500 millones de euros anualmente. El Parlamento catalán, alegaba en el recurso que el impuesto estatal quería “*limitar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas mediante la prohibición de que estas establezcan impuestos sobre el mismo hecho imponible*”. Además recordemos que Cataluña ni podría aplicar su propio tributo sobre la banca, ni tampoco recibir una compensación estatal por la no aplicación, al encontrarse fuera de plazo (el impuesto catalán se planteó el 18 de diciembre del 2012 y el Estado había puesto como tope para recibir la compensación el 1 de diciembre).

La interpretación más razonable de la situación sería tal que, aprobar el impuesto estatal determina la inexigibilidad de un tributo autonómico que deviene incompatible con el estatal por la identidad del hecho imponible gravado. Por ello el Estado debe adoptar las medidas necesarias para resarcir a las autonomías por esos ingresos que dejarían de percibir. Pero en el caso catalán no se llegó a recaudar en ningún momento cantidad alguna vía este impuesto sobre los depósitos.

¹⁰⁷ Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, sobre medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero. (BOE. núm.168, de 14 de julio de 2012).

En último lugar, tenemos la situación de la Comunidad Asturiana, comunidad que totalmente en contra de lo que dispone el art. 134.7¹⁰⁸ de la Constitución Española en el que “*la Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea*”. Dicha Comunidad Autónoma crea el impuesto autonómico sobre Depósitos en entidades de Crédito en el artículo 41 de la Ley de Presupuestos Generales para Asturias de 2013¹⁰⁹.

También en este caso la fecha de vigencia del impuesto autonómico se determinó para el día 30 de diciembre de 2013, ¹¹⁰tan sólo dos días antes de la entrada en vigor de la Ley estatal 16/2012. Al igual que en el caso catalán, el ejecutivo autonómico perseguía obtener la famosa compensación estatal. Y esa entrada en vigor anticipada supondría una retroactividad que afectaría a la seguridad jurídica de los sujetos pasivos, algo garantizado constitucionalmente por el artículo 9.3 de la Carta Magna.

El Gobierno estatal también promovió un recurso de inconstitucionalidad ¹¹¹en contra de esta figura impositiva autonómica, recurso que fue admitido a trámite por el Tribunal Constitucional. En un primer momento el Tribunal Constitucional suspendió la vigencia de dicho tributo autonómico al admitir el Alto Tribunal el recurso de inconstitucionalidad núm.631/2013. ¹¹² Pero por Auto de 9 de julio de 2013 acordó levantar la suspensión del artículo 41 y disposición final séptima de la Ley del Principado de Asturias 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2013.

¹⁰⁸ En relación con el art.134.7 de la CE; encontramos idéntica limitación en el art.46.1 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias requiere una ley tributaria sustantiva diferente a la ley de presupuestos para la creación ex novo de tributos.

¹⁰⁹ Ley del Principado de Asturias 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para el 2013. (publicado en BOPA núm. 300 de 29 de diciembre de 2012 y BOE núm. 45 de 21 de febrero de 2013).

¹¹⁰ En la Disposición final séptima de la Ley se fija que: “ *La presente ley entrará en vigor el día 1 de enero de 2013, salvo lo dispuesto en el artículo 41, que entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias*”.

¹¹¹ Recurso de inconstitucionalidad núm. 631-2013, contra el artículo 41 y Disposición Final Séptima de la Ley del Principado de Asturias 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2013.

¹¹² BOE núm. 167 de 13 de julio de 2013.

El Ejecutivo asturiano al encontrarse el impedimento de la previsión de ingresar unos 30 millones de euros anuales, decidió recurrir por inconstitucional el impuesto estatal por considerarlo fraude de ley, ya que la comunidad asturiana considera que el Estado sólo persigue desproveer a las Comunidades de potestad tributaria; porque en un primer momento el Estado al crear ese nuevo impuesto a tipo cero ejercería una “potestad tributaria negativa”, sin una capacidad recaudatoria efectiva, entendiendo que supondría fraude a la Constitución¹¹³ y a la LOFCA, argumentos que abanderarían la constitucionalidad del impuesto autonómico¹¹⁴ en un caso como el asturiano en el que tampoco se prevé la compensación.

El Ejecutivo estatal, en Consejo de Ministros de 26 de abril de 2013, utilizando la previsión de la Ley 16/2012 para poder modificar el tipo de gravamen del impuesto del cero por cien al dos por mil. Este tipo más moderado permitiría según el Ministro de Hacienda “*servirá para compensar a las tres Comunidades autónomas que lo han tenido vigente y cuya vigencia queda anulada a partir de la existencia del impuesto estatal*”.

¹¹³ Provocaría este fraude constitucional, por incumplimiento de la lealtad institucional debido a la inexistente negociación entre el Estado y la Comunidad Autónoma a la que atañe. Además este principio de lealtad se contiene en el artículo 9 de la Ley 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, recogiendo en la Exposición de Motivos lo siguiente: “*un principio rector para armonizar y facilitar la colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones*”

¹¹⁴ Esas causas de vulneración de la Constitución que supondría el art.19 de la Ley 16/2012, y que apreció el Consejo Consultivo de Asturias serían:

- El impuesto estatal vulnera el artículo 31 de la Constitución estableciendo los principios de universalidad y generalidad, de progresividad, de capacidad económica y de igualdad del sistema tributario.
- Lesiona el principio de equilibrio económico y presupuestario de Asturias, teniendo en cuenta que además el impuesto estatal no prevé en un primer momento ningún tipo de recaudación, ni compensación a dicha comunidad autónoma.
- Supone una discriminación arbitraria con otras comunidades autónomas que tienen un impuesto similar y que sí recibirán una compensación económica.
- Afecta al principio de lealtad institucional, ya que fue introducido por una enmienda a última hora en el Senado, cuando se había anunciado la aprobación por parte de la Junta General del Principado de Asturias del impuesto a los depósitos bancarios. (Cfr. Consejo consultivo del Principado de Asturias, Consultado: el día 2 de mayo de 2014: <http://ccasturias.es:Expediente42/2013.Informe53/2013>).

Posteriormente en noviembre de 2013, el Gobierno Central planteó ceder definitivamente este impuesto a las autonomías; el Ministro señaló que el traslado del dicho impuesto se produciría en el marco de la reforma tributaria, recibiendo en el pasado mes de febrero el informe de conclusiones de los expertos que estudian la reforma tributaria. Parece ser que al menos durante los meses de marzo y abril el Ejecutivo se dedicará a elaborar su propia reforma, con la idea de en el mes de junio enviarla al Parlamento, una vez que ya se hayan recibido los informes consultivos de los distintos órganos públicos, y tramitarla previsiblemente durante el segundo semestre de este año 2014 para que pudiera entrar en vigor el 1 de enero de 2015. Según el Gobierno la finalidad de esta reforma general, es afianzar el crecimiento económico y la creación de empleo, favorecer el ahorro y la internacionalización empresarial, además de generar ventajas fiscales tanto para las familias como para personas dependientes.

Parece que la idea del Ministerio de Hacienda sobre el Impuesto sobre los Depósitos Bancarios, es que el Estado determine el hecho imponible para que sea igual en todas las CC.AA, y también el intervalo de tipos en el que podrían aplicarse, con el fin de que cada comunidad decida qué porcentaje establecer.

Podemos resaltar el curioso anuncio que se produjo a principios del 2014, el Consejero vasco de Hacienda manifiesta su entusiasmo por el traspaso de figuras impositivas ¹¹⁵acordadas con el Gobierno central. El Consejero ha calculado que las Instituciones vascas ingresarán unos 70 millones de euros anuales por el traspaso de 7 impuestos estatales por la reforma del Concierto económico. El Estado y las Instituciones vascas han acordado dicho traspaso, entre los que se incluiría el traspaso del Impuesto sobre depósitos bancarios. El Consejero vasco no concretó qué tipo impositivo tendrá en el futuro en Euskadi una vez que el Estado conceda a las Autonomías margen de maniobra como está previsto; y además ha precisado que serán las Diputaciones forales las responsables.

¹¹⁵ DS. Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, núm.99, de 20 de abril de 2013.

7.3. Comunidades Autónomas.

7.3.1. Extremadura.

Analizando más profundamente el caso de Extremadura, el Impuesto sobre los Depósitos de las Entidades de Crédito (IDEC), regulado originariamente en la Ley 14/2001, de 29 de noviembre, y que paso a recogerse entre los artículos 40 a 48 del Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre ¹¹⁶ por el que se aprueba el Texto Refundido de tributos propios de Extremadura, fue el objeto del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno, y sobre el cual se pronuncia la Sentencia del Tribunal Constitucional nº.210/2012, de 14 de enero. ¹¹⁷

En un primer lugar, el Abogado del Estado considera que dicha Ley extremeña supone una infracción del artículo 6.2 de la LOFCA, alegando que gravaba un hecho imponible coincidente con el de un tributo del Estado, el IVA; pero no tuvo en cuenta que el artículo 20.1.18 de la Ley del IVA ¹¹⁸ declara exentos los depósitos (aunque en el artículo 11.2.12 de la misma norma establecía la sujeción de los mismos). Como el Tribunal Constitucional manifestó, el Impuesto sobre Depósitos a las Entidades de Crédito (IDEC) no grava transacciones económicas o prestaciones de servicios, como sí ocurre en el IVA; sino que el IDEC grava los fondos captados.

En un segundo lugar, el Abogado del Estado considera que dicho impuesto es contrario al artículo 6.3 de la LOFCA porque incidiendo sobre la materia imponible reservada a los entes locales, al coincidir con el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) ¹¹⁹. En este argumento quizá más complejo al tratarse de dos impuestos directos, el Tribunal Constitucional en el párrafo VI del Fundamento Jurídico

¹¹⁶ DOE nº.150, 23 de diciembre de 2006.

¹¹⁷ BOE núm. 299, de 13 de diciembre de 2012.

¹¹⁸ Artículo 20.1.18 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre del Impuesto sobre el Valor añadido: “Uno. Estarán exentas de este impuesto las siguientes operaciones: 18º operaciones financieras” en varios subapartados de este precepto se exceptúa la aplicación del IVA a los depósitos financieros.

¹¹⁹ Para conocer de primera mano el funcionamiento del IAE, acudimos a GARCÍA DE PABLO, Félix. El reparto del poder tributario en España: la doble imposición interna y el impuesto sobre actividades económicas. *Tributos locales*. 2013, Nº 109. Págs. 111-126.

6 de la Sentencia, considera que pese a que *“desde una perspectiva formal la configuración de los hechos imposables del IAE y del Impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito pueden parecer parcialmente coincidente, la comparación de todos los elementos esenciales de ambos tributos, y particularmente de los criterios de cuantificación de su deuda tributaria, demuestra que se trata de impuestos sustancialmente diferentes, cuyos hechos imposables son también distintos”*. Como dice el Alto Tribunal, el IAE grava la mera actividad con independencia de los resultados (se capten o no depósitos), mientras que el IDEC no se grava la mera actividad *“sino los depósitos como elemento pasivo susceptible de generar riqueza”*. Aunque podríamos discutirlo, ya que los depósitos no son una riqueza cierta e indiscutible de la entidad bancaria, porque realmente son de quien es su titular, el depositante. Desde luego, que el volumen de depósitos captados no deja de ser un indicio de capacidad económica presunta.

De igual modo, alega que se produce una vulneración del artículo 9 b. de la LOFCA al darse un supuesto de carga fiscal extrajurisdiccional, ya que no se excluye que los depositantes de fondo se encuentren fuera de la Comunidad, o incluso fuera de España.

Y finalmente fundamenta el recurso considerando que este impuesto supone un obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías y servicios de capitales, prohibido por el artículo 9 c. LOFCA¹²⁰ y altera la igualdad debida entre todos los españoles. Como afirma el Tribunal Constitucional el Impuesto sobre depósitos no grava bienes o actos fuera de la Comunidad de Extremadura, siendo indiferente que los depositantes puedan proceder de fuera de la Comunidad porque el sujeto pasivo del impuesto es la entidad, a la que se le prohíbe repercutir el impuesto al cliente (depositante). Por lo que tal y como se regula la exacción no tiene trascendencia como para suponer una fragmentación del mercado ni para afectar a la libre circulación.

Todos estos argumentos fueron negados por el Letrado de la Junta de Extremadura, y además todos ellos fueron desestimados por el Tribunal Constitucional.

¹²⁰ LO 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Artículo 9.c: “No podrán suponer obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías y servicios capitales, ni afectar de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de Empresas y capitales dentro del territorio español, de acuerdo con lo establecido en el artículo segundo, uno, a), ni comportar cargas trasladables a otras Comunidades.

7.3.2. Andalucía.

Ampliando lo anteriormente mencionado, el caso de la Comunidad de Andalucía, otra de las comunidades en las que si podremos hablar de compensación por parte del Estado.

La creación y regulación del impuesto sobre los depósitos de clientes en las entidades de crédito la situaríamos en la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad¹²¹; entrando en vigor el día 1 de enero de 2011. El hecho imponible del tributo, lo conformaba la tenencia de depósitos de cliente que comportasen la obligación de restitución por las entidades de crédito que operasen en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Son sujetos pasivos a título de contribuyentes las entidades de crédito por los depósitos de clientes de sus sedes centrales y oficinas radicadas en territorio andaluz. La base imponible del tributo se determinaba por el promedio de los saldos trimestrales de depósitos de clientes, referidos al tipo impositivo.

La cuota tributaria y las deducciones, cuota que en ningún caso podrá repercutirse a terceros, y que es el resultado de aplicar una tarifa progresiva a la base imponible. Cuota que minoraría en el importe de las deducciones que le fueran aplicables (por ejemplo por tener la entidad el domicilio social en Andalucía, o por cada oficina y cada oficina en municipios de menos de 2000 habitantes, etc.).

No obstante, con efectos desde el 1 de enero de 2013 se crea el Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito, con carácter estatal. Y reiterando, que según lo dispuesto sobre el artículo 6.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado. En consecuencia, la Disposición Adicional decimosexta de la Ley 7/2013, de 2013, de 23 de diciembre del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014 ¹²²ha establecido que “queda sin efecto, desde el 1 de enero de 2013, mientras exista un tributo estatal que grave el mismo hecho imponible, el artículo sexto de la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit

¹²¹ Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad. BOE núm.314 del 27 de diciembre de 2010.

¹²² Ley 7/2013, de 23 de diciembre de 2013, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014. BOE núm. 18, de 21 enero de 2014.

público y para la sostenibilidad, por el que se regula el impuesto sobre los depósitos de clientes de las entidades de crédito en Andalucía”. Por tanto lo referente a este impuesto autonómico ha dejado de tener vigencia por la existencia del tributo estatal.

7.3.3. Canarias.

En el caso de Canarias, el impuesto se crea por la Ley autonómica 4/2012, de 25 de junio de medidas administrativas y fiscales,¹²³ que entraría en vigor el 1 de julio de 2012. Contenido en el capítulo IV “Impuesto de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre los Depósitos de clientes en las entidades de crédito de canarias, concretamente en el artículo 41. Este impuesto autonómico grava en la forma y condiciones previstas por esta ley, la tenencia de depósitos de clientes que en todo caso conlleven la obligación de restitución. Sería un tributo exigible en todo el territorio de la Comunidad Autónoma canaria.

La tenencia de fondos de terceros conforma el hecho imponible del impuesto, y reiterando que debe comportar la obligación de restitución por parte de los contribuyentes.¹²⁴

Hay una serie de sujetos que no están sujetos al impuesto: el Banco de España y las autoridades de regulación monetaria, el Banco Europeo de Inversiones; el Banco Central Europeo, y el Instituto de Crédito Oficial.

En cuanto a la composición del período impositivo, el devengo, el cálculo de la base imponible, de la cuota tributaria, estaríamos reiterando; ya que se efectúa de igual modo que en las otras dos Autonomías y más concretamente como dispone la norma estatal que hace que este impuesto deje de tener eficacia otorgando a su vez a la Comunidad

¹²³ Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales. Publicada en BOIC núm. 124 de 26 de junio del 2012; y BOE núm. 166 de 12 de julio de 2012.

¹²⁴ En relación con la figura del contribuyente, con sus derechos y obligaciones acudir a: SÁNCHEZ ONDAL, Juan José. El Procedimiento de recaudación y los derechos y garantías de los contribuyentes en las haciendas locales. En SERRANO ANTÓN, Fernando., El estado actual de los derechos y de las garantías de los contribuyentes en las haciendas locales. 1ª Edición. España, Ed. Civitas, 2007.

Autónoma de Canarias el derecho a obtener una compensación conforme así lo dispone el artículo 6.2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

7.3.4. Navarra.

En el caso navarro, se ha aprobado un dictamen en relación con la proposición de Ley del Impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito. Dictamen aprobado por la Comisión de Economía, Hacienda, Industria y Empleo ha aprobado el dictamen en relación con la proposición de Ley sobre dicho impuesto a aquellas entidades que operen en la Comunidad Foral. La proposición presentada por el G.P Izquierda-Ezkerra tiene por objeto establecer un tributo de carácter directo con efectos desde el 1 de enero de 2014 que grave los depósitos constituidos en entidades de crédito que actúen en Navarra, incluidas las sucursales bancarias extranjeras.

El hecho imponible, se formaría a imagen de la Ley 16/2012, exigible en todo el territorio español “sin perjuicio de los regímenes tributarios forales”, estará constituido por la “captación de fondos de terceros que comporten la obligación de restitución” no estando previsto, “en ningún caso”, la posibilidad de repercutir en los clientes la cuota de esta tasa, de devengo anual y aplicada ya en otras comunidades.

A efectos de acotar el objeto de gravamen, se ha aprobado por unanimidad una enmienda de los no adscritos que elimina de la base imponible las cédulas hipotecarias.

En lo que se refiere a la cuota tributaria por enmienda de UPN (y SN que forman la mayoría absoluta en el parlamento foral), ha decidido establecer un tipo impositivo único del 0.03% (lo que supondría un 0,01 más del tipo fijado actualmente por el Gobierno Estatal), tipo que sería contrario al gravamen progresivo del texto original de 0,3% para los depósitos de hasta 150 millones, un 0,4% a partir de esa cuantía y un 0,5% para aquellas cantidades superiores a 600 millones de euros.

En cuanto a las deducciones¹²⁵, la ley navarra, prevé un descuento de hasta el 20% para aquellas situaciones en las que el domicilio social de la entidad crediticia se encuentre en Navarra. También se han incrementado de 5000 a 8000 euros los descuentos por cada sucursal u oficina localizada en territorio foral y de 5500 a 30.000 euros por cada una de las oficinas que se ubiquen en municipios con población inferior a 2000 habitantes.

Debido a otras tres enmiendas socialistas, se ha podido aplicar desgravaciones a las cooperativas de crédito (25%) y a las entidades financieras que concedan créditos (2% del importe anual) a pymes, autónomos o proyectos de utilidad pública o interés social. En cuanto a las cooperativas de crédito por entender que cumplen “una función social y vertebración del sistema financiero al desaparecer las cajas de ahorro”. Y en cuanto a las segundas, se cree “oportuno primar con beneficios fiscales a las entidades que contribuyan a financiar el tejido empresarial”.

En cuanto a los pagos a cuenta, existe la obligación del contribuyente de presentar una autoliquidación en el mes de julio de cada ejercicio que se corresponda al periodo impositivo que está en curso, por importe del 50% de la cuota líquida resultante del período anterior.

La gestión, recaudación e inspección de esta Ley efectiva desde el 1 de enero de 2014, correrá a cargo de la Hacienda Tributaria que sancionará con arreglo a lo previsto en la Ley Foral General Tributaria 13/2000.¹²⁶

7.4. Estado.

Desgranando más a fondo el Capítulo XI, artículo 19 de la Ley 16/2012 de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica. Estamos ante un impuesto que tendrá plenos efectos desde el 1 de enero de 2013, el Impuesto

¹²⁵ Estos cambios en las deducciones se han introducido por una enmienda socialista con el respaldo de UPN y la oposición del resto de los grupos.

¹²⁶ Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria de Navarra, publicada en BON núm. 153, de 20 de diciembre de 2000.

sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito. Es un tributo de carácter directo que grava en la forma y condiciones previstas en el artículo 19, los depósitos constituidos en las entidades de crédito.

Es un impuesto exigible en todo el territorio español independientemente de los regímenes tributarios forales de concierto y convenio económico en vigor; teniendo en cuenta en su aplicación lo que dispongan los tratados y convenios internacionales que formen parte del ordenamiento interno español.

El hecho imponible se constituye por el mantenimiento de fondos de terceros, indistintamente de su naturaleza jurídica por los contribuyentes ¹²⁷recogidos en el apartado 6 del artículo 19 de la mencionada ley, y que además en todo caso comportaran la obligación de restitución con la excepción de aquellos fondos que se mantengan en sucursales fuera del territorio español.

Los sujetos exentos de dicho impuesto se recogen en el apartado cuarto del artículo 19, y serían:

- El Banco de España y las autoridades de regulación monetaria.
- El Banco Europeo de Inversiones.
- El Banco Central Europeo.
- El Instituto de Crédito Oficial.

El periodo impositivo del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito será el año natural; pero que comprenderá desde la fecha de inicio de la actividad hasta el final del año natural. Y del mismo modo el periodo impositivo concluirá cuando el contribuyente de por terminada su actividad en territorio nacional. El impuesto se devengará el último día del período impositivo.

¹²⁷ Ley 16/2012, de 27 de diciembre (BOE núm. 312 de 28 diciembre de 2012); artículo 6, contribuyentes: “a. Las entidades de crédito definidas en el artículo 1 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, sobre adaptación del derecho vigente en materia de Entidades de crédito al de las Comunidades Europeas.

b. Las sucursales en territorio español de entidades de crédito extranjeras”.

Los contribuyentes del impuesto se enumeran en el apartado seis, teniendo en primer lugar, a las entidades de crédito definidas en el artículo 1 del Real Decreto legislativo 1298/1986, de 28 de junio (sobre la adaptación del derecho vigente en materia de Entidades de Crédito al de las Comunidades Europeas); y en segundo lugar tendríamos a las sucursales en territorio español de entidades de crédito extranjeras.

La composición de la base imponible es el resultado de hacer el promedio aritmético del saldo final de cada trimestre natural del período impositivo, correspondiente a la partida 4 “Depósitos de la clientela” del Pasivo del Balance reservado de las entidades de crédito incluidos en los estados financieros individuales; continuando con los parámetros expuestos por el apartado siete.

La cuota tributaria como cantidad que debe ser ingresada por el sujeto pasivo al realizar el hecho imponible del tributo; en este caso la cuota íntegra resultante de aplicar a la base imponible el tipo de gravamen actualmente en el 2 por mil. Y la cuota diferencial que se obtendría como resultado de deducir de la cuota íntegra el pago a cuenta ya efectuado.

Los contribuyentes tendrán la obligación de presentar la autoliquidación del impuesto en el mes de julio del año siguiente al del periodo impositivo, tal y como se dispone en el apartado nueve, se efectuará en el lugar y forma fijado por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas. Los contribuyentes quedarán liberados de presentar la autoliquidación en aquellos casos en que la cuota íntegra sea igual a cero euros.

Tal y como expresa el apartado diez del artículo 19, los contribuyentes estarán obligados a entregar una autoliquidación de pago a cuenta en el mes de julio de cada ejercicio que se corresponda con el periodo impositivo en curso, y que será equivalente al importe del 50 por ciento de la cuota resultante de aplicar el tipo de gravamen vigente en ese periodo impositivo ¹²⁸a la base imponible del periodo impositivo anterior. Y al

¹²⁸ El periodo impositivo del Impuesto sobre los Depósitos en las entidades financieras, abarcará desde la fecha comienzo de la actividad hasta el final del año natural.

igual que con la autoliquidación, no es obligatorio presentar dicha autoliquidación cuando la cuota íntegra sea igual a cero euros.

Según el apartado once, la Ley de Presupuestos Generales del estado podrá modificar el tipo de gravamen y el pago a cuenta.

Las infracciones tributarias en incumplimiento de lo previsto por esta Ley 16/2012 y aquello previsto en su normativa de desarrollo se calificarán y sancionarán conforme a lo previsto por la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General tributaria.¹²⁹

En aquellos casos en que el impuesto establecido por esta Ley recaiga sobre hechos imponibles gravados por las Comunidades Autónomas produciendo una disminución en sus ingresos, se aplicará el artículo 6.2 de la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Estas medidas de compensación sólo se aplicarán respecto de los tributos propios de las Comunidades Autónomas fijados en una Ley aprobada antes del 1 de diciembre de 2012.

Este impuesto estatal sobre los depósitos en las entidades de crédito será exigible para periodos impositivos iniciados desde el 1 de enero de 2013.

Existe una cuestión que preocupa quizás más a los clientes de las entidades de crédito, y es en qué medida afectaría este impuesto a los ahorradores y pequeños inversores. Debido al volumen de depósitos que existen, y conforme al Banco de España en noviembre de 2013 oscilaban la cantidad de 1,4 billones de euros. La aplicación del impuesto supondrá a las entidades el abono de una cantidad elevada repercutiendo sobre sus beneficios en un momento económico de dificultades financieras. Ciertos analistas consideran previsible bien un desplome en las rentabilidades de los depósitos o bien un incremento de las comisiones por parte de las entidades financieras para compensar ese dinero que deberán entregar en forma de impuestos. El ejecutivo ha asegurado que el impuesto recaerá sobre las entidades financieras y de ningún modo sobre los depositantes. Si hiciéramos un cálculo aproximado, para un depósito de 100 euros, una posible comisión del 0,02% si

¹²⁹ Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. BOE núm. 302, de 18 de diciembre de 2003.

prevaleciera el impuesto estatal supondría un coste de dos céntimos de euro para el cliente. Para un depósito de 10.000 euros el coste sería de 2 euros, y en el caso de 100.000 euros, de 20 euros. Pero en el caso de que el impuesto fuera más alto, tal y como prevén las Comunidades, la banca tendría más dificultades a la hora de repercutirlo en los clientes en un ámbito de competencia por la necesidad de captar el pasivo.

7.5.Compensación.

La compensación supone un gran pilar de este polémico impuesto. La obligación de compensación o no compensación ¹³⁰dependiendo de la comunidad autónoma, y conforme a lo dispuesto en el artículo 6.2 de la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas.

Dice el artículo 6.1 de la LOFCA que *“las Comunidades Autónomas podrán establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes”*. Pero establece limitaciones a este principio, en lo que atañe a este caso concreto el artículo 6.2 LOFCA ¹³¹*“los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imposables gravados por el Estado. Cuando el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria establezca tributos sobre hechos imposables gravados por las Comunidades Autónomas, que supongan a éstas una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas”*.

Surge esta problemática ya que el nuevo impuesto estatal afecta al devenir de impuestos autonómicos que han gravado e incluso han intentado gravar los depósitos de las entidades financieras. Lo cual, nos lleva a esclarecer cual es el verdadero alcance del artículo 6.2 de la LOFCA, artículo que impone establecer los mecanismos de

¹³⁰ Constan precedentes de otras compensaciones semejantes, con la aprobación del Impuesto estatal sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica por la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética. (BOE núm. 312, de 28 de diciembre de 2012).

¹³¹ Redacción dada a este precepto por la Ley Orgánica 3/2009 (art. Único Tres).

compensación correspondientes, ya que el Estado ha decidido recabar para sí un concreto hecho imponible con la intención de establecer el equilibrio entre la soberanía tributaria de los entes territoriales.

Debiendo esclarecer qué sujetos podrán ser beneficiarios de dicha compensación y cuáles no. Atendiendo también a aquellas limitaciones fijadas por la Ley estatal, y en general al ordenamiento vigente.

Además se tendrá que determinar en qué cuantías se reconocerá la compensación en cuestión para aquellos sujetos a los que les es reconocida, y también su vigencia temporal. Estos elementos no se especifican en la LOFCA¹³².

De un modo claro, el establecimiento del impuesto estatal y la correlativa compensación a las CC.AA que debieran renunciar a su impuesto propio, serían Extremadura, Canarias y Andalucía, comunidades que habían establecido el impuesto con anterioridad a la aprobación del impuesto estatal, concretamente antes del 1 de diciembre de 2012, fecha límite fijada por la Ley 16/2012 como fecha para contemplar expresamente mecanismos de compensación. Desde luego, mucho más polémico es el caso de Cataluña y de Asturias, ya que la tramitación de su impuesto es concurrente con el estatal, proceso muy apresurado llegándose a decir que lo único que buscaban con su aprobación era poder obtener la compensación estatal, posibilidad en estos dos casos excluida por la propia Ley 16/2012.

Las Comunidades de Extremadura, Canarias y Andalucía sólo tendrán que discutir con el Estado las condiciones de dicha compensación, y esto es así, porque de manera clara el artículo 19.13 de la Ley 16/2012 recoge los supuestos en que los hechos imponibles gravados por dicha Ley están gravados por las CC.AA, con la remisión al artículo 6.2 de la LOFCA existe la obligación de utilizar los medios de compensación necesarios para mitigar la potencial pérdida de recursos.

¹³² A este respecto, ya se han pronunciado sobre esta cuestión de la compensación y los problemas que genera la misma MATA SIERRA, Teresa, y CARBAJO NOGAL, Carlos. Conflictos entre la hacienda estatal y las autonómicas en el impuesto sobre los depósitos de las entidades financieras. *Quincena Fiscal*, 2013, N° 18. Págs. 31-52

El segundo bloque de Comunidades, no tiene derecho a la compensación, con lo cual han discutido con el Estado la decisión de imponer un recurso de carácter estatal que les impediría recaudar un tributo propio sin alternativa; y para ello se han servido de los respectivos recursos de inconstitucionalidad.

El dilema está en que al establecerse inicialmente un gravamen cero se deforma la figura tributaria estatal, porque teniendo en cuenta el tipo de imposición ni siquiera podría surgir la doble imposición ya que materialmente el Estado no estaría recaudando nada por ese tributo. Esta afirmación quedaría al margen en el momento en que por parte del Estado se incrementa el tipo de gravamen ¹³³al 0,2%; incremento que sin duda se dirige a la obtención de los recursos necesarios para compensar a aquellas Comunidades Autónomas que tendrían derecho a la misma.

De manera efectiva estas Comunidades a priori sin derecho a ser compensadas, sólo tendrían una opción para intentar conseguirla, y sería entrar en el debate sobre la retroactividad que fija la Ley Estatal en la entrada en vigor del impuesto estatal. Sin perder de vista la “acelerada” tramitación de la Ley 16/2012, iniciativa legislativa tramitada directamente por el Senado sin aprobarse previamente por el Congreso de los Diputados que habría sido el cauce habitual.

Aunque sin duda el trámite de la compensación se ceñirá a lo previsto en el artículo 6.2 de la LOFCA, y el Estado tiene el deber de compensar a todas aquellas comunidades que en el momento de aprobarse el impuesto estatal con el mismo hecho imponible sufran una merma en sus ingresos.

7.6. El futuro de esta figura: Propuesta de Directiva Europea.

7.6.1. Influencias.

Debido a la situación de crisis económica y financiera actual, se considera que el sector financiero debería realizar una contribución equitativa, ya que hasta la actualidad este sector ha estado sometido a una escasa tributación, la mayoría de los servicios

¹³³ El tipo de gravamen como elemento destacado de un tributo, desarrollado en obras como PÀGES I GALTES, Joan. *El tipo de gravamen*. 1ª Edición, España. Ed. Universitat de Barcelona, 1992.

financieros están exentos del IVA. Con esta propuesta de Directiva¹³⁴, se persigue la aplicación de un impuesto común a las transacciones financieras con la finalidad de que las entidades financieras participen equilibradamente en los costes de la crisis y eludiendo la división del mercado interior de servicios financieros. Otro de los motivos que justificarían la implantación de este gravamen sería desestimular aquellas conductas heterodoxas que han venido realizando las entidades financieras incurriendo en un endeudamiento desmedido y asumiendo riesgos impropios de un agente económico tan relevante en el sistema económico, utilizando este gravamen como corrector que reforzaría la eficiencia y estabilidad de los mercados además de reducir la volatilidad.

Otra razón que fundamenta este impuesto, que el sector financiero debería retornar parte de los beneficios cosechados en las dos últimas décadas haciendo una contribución a las finanzas públicas.

En definitiva lo que se persigue, es que el sector financiero actúe con mayor responsabilidad¹³⁵, favoreciéndolo mediante el ejercicio de la potestad normativa tributaria¹³⁶ posibilitando que los actores financieros actúen de manera eficiente y contribuyendo a la salida de la crisis.

La Comisión Europea, apoyándose en lo recogido por el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea,¹³⁷ ha aprobado la propuesta de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre transacciones financieras. Su aprobación se ha justificado por las consecuencias de la crisis financiera mundial, contexto en el cual se han destinado cantidades ingentes de recursos públicos al rescate de las entidades financieras. Estableciéndose el debate en torno a la necesidad de establecer o no un

¹³⁴ Directiva 2006/12/CEE, de 28 de noviembre.

¹³⁵ Es un mercado globalizado es necesaria la exigencia de responsabilidad a las empresas, y aún más a aquellas relacionadas con el ámbito financiero, como se recoge en: CENDOYA, Juan Manuel. La responsabilidad social corporativa y el sector financiero español. *Capital humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 2005, Nº186. Págs.62-68.

¹³⁶ La importancia de la potestad normativa tributaria, reconocida entre otros por MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel. Sobre principios de la potestad sancionadora en materia tributaria. *Crónica tributaria*, 2006, Nº119. Págs. 89-110.

¹³⁷ Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 firmado en Maastrich

gravamen que penalice las conductas de las entidades financieras con el añadido de la predisposición ciudadana.

La base jurídica de esta medida la encontraríamos en el artículo 113 del TFUE ¹³⁸ que habilita el establecimiento de gravámenes en el ámbito de la imposición directa. Se busca la armonización de las legislaciones en relación con los impuestos sobre el volumen de negocios, impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos.

Con lo cual, la justificación de la propuesta se respalda en la crisis financiera mundial por la quiebra de Lehman Brothers ¹³⁹ en el año 2008; con el sucesivo deterioro de las finanzas públicas por la crisis de la deuda soberana y la recesión general. Precisamente al considerarse a las entidades financieras como las causantes de la crisis parece que políticamente está justificada la imposición de algún gravamen sobre las mismas como mecanismo de compensación por el gasto público que han provocado.

El gravamen diseñado por la comisión presenta una serie de caracteres tales como: grava a las transacciones financieras (tanto al comprador como al vendedor); los productos financieros son los negociados en mercados organizados o no (diferenciar el mercado de Acciones y Deuda Pública de los derivados que se negocian); la base imponible se formará por el importe del producto a precios de mercado; las previsiones de recaudación en el ámbito de los 27 Estados miembros que alcanzarían la cifra de

¹³⁸ Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, DOUE núm. 83 de 30 de marzo de 2010. Artículo 113: “*El Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia*”.

¹³⁹ La caída de Lehman Brothers marcó un antes y un después en el panorama internacional; políticos, reguladores, mercados e instituciones financieras se dirigieron hacia una misma idea, potenciar la transparencia y contar con mejores mecanismos de gestión del riesgo. ALCAIDE, Luis. Lehman Brothers: episodios de una quiebra. *Economía exterior: estudios de la revista Política Exterior sobre la internacionalización de la economía española*, 2010, Nº 51. Págs. 61-68.

55.000 millones de euros; y la emergente idea de que una parte de la previsible recaudación forme parte de los recursos propios del presupuesto de la Unión Europea.

Por el carácter globalizado del sector financiero ¹⁴⁰ es necesario que la aplicación de un gravamen de estas características se extienda lo máximo posible para conseguir la eficiencia y el cumplimiento de su cometido y así evitar distorsiones. De hecho, ya se han dado debates sobre la imposición de un gravamen de este tipo a nivel mundial pero hasta el momento nada ha prosperado. La Unión Europea (en adelante UE) ha asumido un papel de liderazgo diseñando una propuesta de directiva que está encontrando diversas dificultades.

Este Impuesto sobre las Transacciones Financieras diseñado por la Comisión tiene una serie de objetivos fundamentales, pudiendo hablar en primer lugar de objetivos primarios, y en segundo lugar de características intrínsecas del gravamen. Como objetivos primarios podríamos destacar que se busca hacer llegar recursos a las finanzas de los Estados miembros y al presupuesto de la UE, además de sustituir las contribuciones que hacen los Estados miembros por recursos propios de la Unión Europea (presuponiendo una gran potencia recaudatoria, suponiendo que dos tercios de dicha recaudación se destinaria al presupuesto de la UE y el resto se dirigiría a las arcas de los diferentes Estados). Ya que la recaudación afectaría al presupuesto de la UE, habrá que cumplir la normativa prevista por el Tratado de Lisboa.

Desde la UE y concretamente la Comisión estima que la implantación de esta figura impositiva constituye una gran oportunidad para racionalizar los recursos de la UE y cumplir al fin con lo dispuesto por el Tratado de la Unión Europea.

Con la estructura intrínseca del gravamen se pretende, en primer lugar evitar las transacciones hacia jurisdicciones distintas de las integradas en la UE; además de impedir la evasión fiscal¹⁴¹; y en tercer lugar evitar el traslado del impuesto a los ciudadanos.

¹⁴⁰ La globalización en las relaciones que por supuesto afecta al ámbito financiero, tratado por ejemplo por ONRUBIA FERNÁNDEZ, Jorge. Dimensión y eficiencia del sector público ante la globalización: modelos de gobernanza fiscal. *Temas actuales de economía*, 2009. Nº 4. Págs. 59-92.

¹⁴¹ La importancia de este fin, se recoge en obras como: ADIMOOLAH, Rawle. Estructura organizativa necesaria para luchar contra la evasión fiscal. Un enfoque integral para la prevención y el combate a la

En relación con los efectos que el Impuesto sobre Actividades Financieras (IAF), sobre la eficiencia del mercado y la estabilidad económica, se considera que no discriminaría entre productos, no dependiendo del volumen de negocios, ni modificando precios de los instrumentos financieros. No se considera que la implantación del IAF vaya a ocasionar una deslocalización de actividades fuera de la UE para evitar el gravamen, ya que las entidades deben tener centros operacionales cercanos a los clientes. Sin embargo, parece que este tributo podría perjudicar a España ya que cuenta con una mano de obra intensiva en este ámbito.

Existen tres opciones:¹⁴²

- a) El método adicional (the addition method). Que consistiría en gravar la suma de los salarios y los beneficios definidos en términos de cash-flow¹⁴³.
- b) The rent-taxing. Se gravarían las remuneraciones y los beneficios monetarios que superasen un determinado nivel. Definiendo un marco de referencia estándar para el sector, de modo que se establezca el nivel de beneficio razonable que no se gravaría.
- c) The risk-taxing. Se gravarían las rentabilidades que se considerasen excesivas debidas a actividades sumamente arriesgadas. Determinado el nivel por lo que se considere como rentabilidad media en el campo de la renta variable.

De lo que se deduce la penalización de este gravamen a las entidades financieras que son muy intensivas en mano de obra como sucede en nuestro país.

La propuesta de la Comisión Europea ¹⁴⁴consideraba dos tipos de impuestos. El primero de aplicación únicamente en la Unión Europea y estructurado en torno al

evasión tributaria, 1ª Edición, España, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, 2007

¹⁴² Documentos SEC (2010) 1166/3 y COM (2010) 549/5. Comunicaciones evacuadas desde la CE y cuyos destinatarios son el Parlamento Europeo, el Consejo y el Comité Económico y Social.

¹⁴³ El cash-flow, o flujo de caja; es una medida objetiva para seguir el avance de la marcha de una empresa tanto pública como privada. VÉLEZ-PAREJA, Ignacio. Cash Flow Valuation in an Inflationary World. The Case of World Bank for Regulated Firms. *EWAP (Documentos de trabajo en análisis económico)*, 2007, VOL.6, Nº 12.

¹⁴⁴ El Consejo Europeo el 17 de junio del 2010 asumió tal planteamiento como conclusiones: “*el Consejo Europeo conviene en que los Estados miembros introduzcan sistemas de tasas e impuestos sobre las*

gravamen sobre las actividades financieras de las empresas del sector, mientras que el segundo gravaría las operaciones financieras en todo el mundo.

La respuesta de la Unión a la crisis debe seguir coordinándose a nivel mundial para asegurar la coherencia internacional de las medidas. Su actuación para aumentar la competitividad, sanear las finanzas públicas y reformar su sector financiero le permitirá abogar con decisión a favor de una actuación similar a escala internacional en la próxima cumbre del G-20. La Unión Europea debe dirigir los esfuerzos encaminados a fijar un planteamiento mundial para la introducción de sistemas de tasas e impuestos sobre las instituciones financieras a fin de mantener unas condiciones de competencia equitativas en todo el mundo y defenderá firmemente esta posición con sus socios del G-20. En este contexto, debe explorarse y desarrollarse ulteriormente la introducción de un impuesto mundial sobre las transacciones financieras.

Teóricamente hay dos posibilidades de Impuesto sobre Transacciones Financieras (ITF), dependiendo de la base imponible: una base ITF amplia que gravase las transacciones sobre acciones, bonos y derivados; y una base ITF estrecha que gravase únicamente las transacciones sobre acciones y bonos.

7.6.2. Propuesta de Directiva.

La propuesta de la directiva tiene como objetivo gravar las transacciones financieras de distintos tipos de instrumentos financieros de forma amplia, integrando el mayor número de tipos de instrumentos financieros en aras de preservar la neutralidad intentando evitar el efecto sustitución; y por el mismo motivo grava las operaciones realizadas tanto en mercados regulados como no regulados.

instituciones financieras para garantizar una justa distribución de la carga y que establezcan incentivos para contener el riesgo sistémico. Dichas tasas o impuestos deben formar parte de un marco de resolución creíble. Son precisos nuevos trabajos urgentes sobre sus principales características y deben evaluarse detalladamente las condiciones de competencia equitativa y las repercusiones acumulativas de las distintas medidas de reglamentación. El Consejo europeo invita al Consejo y a la Comisión a que impulsen estos trabajos y vuelvan a informar”.

El ámbito de aplicación se ciñe a las entidades financieras que actúen por cuenta propia o ajena. Excluyéndose las transacciones con el Banco Central y los Bancos centrales nacionales para evitar una repercusión negativa sobre las posibilidades de refinanciación de las instituciones financieras o sobre la política monetaria; exención subjetiva para cuando estas entidades actúen en el desarrollo de su función pública esencial encomendada por las leyes o Tratados. Por tanto la propuesta quedaría sujeta al principio de residencia, obligando a aplicar el gravamen cuando una de las entidades financieras que intervenga en la operación se ubique en el territorio de algún Estado miembro, concretamente gravándose la transacción de una entidad financiera de la UE respecto de aquellos instrumentos financieros de origen en país tercero, pero en ningún caso se gravarían las transacciones de las entidades de países terceros; este planteamiento supondría cierta desventaja respecto de las entidades de la UE.

Los tipos impositivos previstos son bajos, y dirigidos a mostrar la diferente naturaleza de los instrumentos a gravar. Estableciéndose un tipo del 0,1% para las acciones e instrumentos de renta fija y un 0,01% para los instrumentos derivados. Con estos tipos lo que se persigue es evitar un impacto económico negativo en los mercados y evitar distorsiones en la competencia; además de evitar deslocalizaciones de las entidades financieras.

La propuesta de la directiva contiene diecinueve artículos organizados en cuatro capítulos:

- Primer capítulo (arts.1-3). En relación con el objeto, el ámbito de aplicación y definiciones. Fijación del marco estructural del gravamen caracterizado por pretender gravar las transacciones realizadas con anterioridad a cualquier mecanismo de compensación. Clarificando conceptos tales como, transacción financiera, entidad financiera y el principio de residencia de las entidades financieras.
- Segundo capítulo (arts.4.8). El devengo, que tiene lugar en el momento de la transacción financiera incluso aunque la operación sea cancelada, la cuantificación de la base de manera diferenciada para los instrumentos convencionales y para los derivados; el marco de referencia constituido por el precio de mercado y el importe teórico del valor subyacente al momento de celebrarse el contrato para los instrumentos derivados.

- Tercer capítulo (arts.9-11). Las obligaciones conexas y prevención de la evasión, el fraude y el abuso. Son las entidades financieras quienes realizan la mayor parte de las transacciones en los mercados financieros y por tanto el ITF será aplicado en consecuencia a las mismas, no pudiendo evitarse que las mismas repercutan el gravamen en forma de precio/comisión al consumidor final. Se exigirá a los Estados miembros que adopten aquellas medidas necesarias para la correcta recaudación del ITF y plazos pertinentes para evitar la evasión, el fraude o el abuso. Los Estados miembros en todo caso, aplicaran la legislación de la UE acerca de los mercados financieros incluyendo obligaciones de comunicación, información y mantenimiento de datos en relación con las transacciones financieras; además de emplear los instrumentos de cooperación administrativa con los que cuenta la UE con el fin de encontrar la armonía en la cooperación entre Estados. Alguna de las disposiciones contenidas en este capítulo serán reguladas por los Estados miembros conforme al principio de subsidiariedad partiendo de unos principios básicos comunes.
- Cuarto capítulo (arts.12-19). Las disposiciones finales; según las cuales los Estados miembros no podrán establecer un impuesto equivalente al ITF. Además de destacar el poder de delegación en favor de la Comisión Europea, con la actividad excepcional que va a desempeñar la misma en desarrollo del texto básico. Complementariamente se prevé una modificación en la Directiva 2008/7/CE en relación con los impuestos indirectos¹⁴⁵ que gravan la concentración de capitales, para derogar esta directiva la posibilidad de fijar un impuesto sobre la transmisión de valores mobiliarios.

7.6.3. Debate en la Unión Europea.

La propuesta de la directiva ha sido examinada y discutida, poniéndose de manifiesto las grandes diferencias entre las posturas de los Estados miembros. Aunque oficialmente no se han citado los estados en desacuerdo con esta propuesta, es conocido

¹⁴⁵ Artículo 6, derechos e impuesto sobre el valor añadido de Directiva 2008/7/CE del Consejo de 12 de Febrero de 2008 relativa a los impuestos indirectos que gravan la concentración de capitales: *1.No obstante lo dispuesto en el artículo 5, los Estados miembros podrán percibir los siguientes derechos e impuestos: a) impuestos sobre la transmisión de valores mobiliarios, aplicando un tipo uniforme o no*”.

por los medios de comunicación las distintas posturas, que hacen difícil llegar a un acuerdo en la UE en materia tributaria, donde se exige que la adopción de los acuerdos se haga por unanimidad. Entre aquellos países que han manifestado el rechazo a la propuesta nos encontramos con Reino Unido, Suecia, Países Bajos, Luxemburgo, y la República Checa.

La Comisión tiene un gran interés en que las conversaciones entre los países miembros continúen y que se encaminen a un texto normativo consensuado ya que con ello en primer lugar, se cumpliría con uno de los cometidos básicos de la Comisión de presentar textos normativos que faciliten el funcionamiento del mercado interior y en segundo lugar, que se facilite la llegada de recursos a los erarios de los Estados miembros y a las arcas comunitarias. La Comisión estima que las dos terceras partes de la recaudación del ITF se destinaría a la UE (como media alternativa a las contribuciones de los Estados miembros), y el tercio restante se dirija a la recaudación de cada Estado miembro. Pero parece que este planteamiento dual no convence ni a los Estados que apoyan la propuesta ni a por supuesto a aquellos que la rechazan. Hay un país miembro que está apoyando esta propuesta, es Alemania, ya que estima que la imposición del ITF supone recursos para la articulación de las finanzas de los Estados, además de que con ello Alemania se vería menos presionada como garante de la UE en esta crisis, permitiendo a los demás Estados miembros el saneamiento de sus balanzas fiscales. Alemania considera que el ITF supondría la consolidación de las finanzas de los Estados miembros, y eliminaría presiones sobre el Estado alemán.

El principal opositor, y líder de la obstrucción de esta propuesta de la Comisión es el Reino Unido ¹⁴⁶que ya cuenta con una figura impositiva similar que grava las transacciones financieras y que no tiene intención de sustituir.

Llegados a este punto, el planteamiento que ha surgido consiste en poder llegar a un compromiso entre los Estados miembros que sí consideran razonable este gravamen bajo el principio de cooperación reforzada, ¹⁴⁷al verificar que al menos hay nueve Estados que apoyarían la introducción de esta figura tributaria.

¹⁴⁶ El Reino Unido cuenta con una figura similar que se califica Stamp duty reserve tax (SDRT), introducido en 1986 con el fin de gravar las transacciones de acciones y valores.

¹⁴⁷ Durante el primer semestre de la presidencia danesa, nueve estados miembros dirigieron una carta a la Presidencia danesa con el fin de que se agilizaran los debates sobre la propuesta con la idea de llegar a un

El artículo 20 del Tratado de la Unión Europea ¹⁴⁸ regula el régimen de cooperación reforzada en el marco de las competencias no exclusivas de la UE, aunque se concreta en los artículos 326 a 334 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Esos principios básicos de la cooperación reforzada serían los siguientes:

- No debe perjudicar al comercio interior ni a la cohesión económica, social y territorial.
- No constituirá un obstáculo para los intercambios entre los Estados miembros ni promoverá distorsiones en la competencia.
- Respetará la competencia y los derechos de los Estados miembros que no participen y estos Estados no impedirán que el resto de Estados miembros apliquen las medias concretas de cooperación.
- Se fomentará la participación del mayor número posible de Estados.

acuerdo sobre el texto. Siendo dichos países: Bélgica, Francia, Alemania, Austria, Finlandia, Portugal, España, Grecia e Italia.

¹⁴⁸ Se dispone en el artículo 20 del Tratado de la Unión Europea: *1. Los estados miembros que deseen instaurar entre sí una cooperación reforzada en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión podrán hacer uso de las instituciones de ésta y ejercer dichas competencias aplicando las disposiciones pertinentes de los Tratados, dentro de los límites y con arreglo a las modalidades contempladas en el presente artículo y en los artículos 326 a 334 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

La finalidad de las cooperaciones reforzadas será impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración. Las cooperaciones reforzadas estarán abiertas permanentemente a todos los Estados miembros, de conformidad con el artículo 328 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

2. La decisión de autorizar una cooperación reforzada será adoptada por el Consejo como último recurso, cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto, y a condición de que participen en ella al menos nueve Estados miembros. El Consejo se pronunciará con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 329 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

3. Todos los miembros del Consejo podrán participar en sus deliberaciones, pero únicamente participaran en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros que participan en una cooperación reforzada. Las modalidades de la votación se establecen en el artículo 330 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los actos adoptados en el marco de una cooperación reforzada vincularán únicamente a los Estados miembros participantes. Dichos actos no se considerarán acervo que deban aceptar los Estados candidatos a la adhesión a la Unión”.

- Los Estados miembros que deseen articular este mecanismo deben dirigir a la Comisión una solicitud que será aprobada por el Consejo por unanimidad de los Estados participantes y previa aprobación del Parlamento europeo.

Desde un punto de vista pragmático, en el ámbito fiscal no hay precedentes de la utilización de la cooperación reforzada. Los especialistas en Derecho de la UE creen que es muy difícil llegar a un acuerdo en materia tributaria dentro de la UE por la exigencia de la unanimidad conforme al artículo 113 del TFUE para la imposición indirecta y en el artículo 115 también del TFUE ¹⁴⁹ para la imposición directa.

Con esta situación, la opción más razonable es acudir a la desconocida cooperación reforzada, ya que no hay precedentes de su aplicación. Pero aunque presente complejidades, es una opción que puede explotar las posibilidades de los Tratados encaminados a un futuro inmediato, con la idea de avanzar en la regulación armonizada en el ámbito tributario; y así evitar las dificultades que suelen plantear algunos Estados en el debate de otras figuras tributarias cuando no son afines sobre la propuesta planteada. Situación que repercute directamente sobre el funcionamiento de la Unión Europea, ya que el resto de Estados se resignan a ver como se aplaza la aprobación de un texto como resultado del recelo de uno o dos Estados que bloquean el expediente por diversos motivos.

En cuanto a la postura del Parlamento Europeo ante la propuesta de directiva, institución que desde el Tratado de Lisboa tiene un papel destacado sobre la elaboración de textos normativos aunque su cometido quede difuminado en el ámbito tributario. El Parlamento Europeo se muestra conforme a que se introduzca un Impuesto sobre Transacciones Financieras y así lo ha manifestado en varias resoluciones. Concretamente sobre la propuesta de ITF, el Parlamento Europeo ha sido consultado de forma preceptiva (como se prevé por el artículo 113 TFUE) que constituye la base jurídica de la propuesta de la Directiva. Informe aprobado el 3 de mayo del 2012.

¹⁴⁹ Manifestando el artículo 115 TFUE: “*Sin perjuicio del artículo 114, el Consejo adoptará, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado interior*”.

Aprobado el texto de la Comisión con varias modificaciones, y conforme a lo dispuesto en el artículo 293.2 del TFUE ¹⁵⁰ ruega a la Comisión a que modifique su propuesta; simultáneamente pide al Consejo que le informe si se propone apartarse del texto aprobado y que le consulte nuevamente si se plantea una modificación trascendente en la propuesta de la Comisión.

En el informe del Parlamento Europeo se contienen algunas modificaciones técnicas y otras políticas siendo la más relevante la que establece que las transacciones distintas de las bursátiles deben gravarse a un tipo de gravamen superior, a diferencia de lo que plantea la propuesta de directiva de gravar con tipo inferior las operaciones sobre derivados. La opinión del Parlamento, es una referencia destacada que podría ser invocada por organizaciones sociales en la demanda de articulación del gravamen y por tanto su opinión tiene gran importancia.

7.6.4. Posición de España.

El Gobierno de España ha apoyado tímidamente la imposición de un gravamen sobre las transacciones financieras. El Parlamento español ha instado a diferentes Gobiernos a que impulsara el debate sobre un ITF en la Unión Europea. Se cuenta con las mociones y resoluciones aprobadas por el Congreso de los Diputados pidiendo su aprobación. El día 23 de marzo, el Congreso de los Diputados apoyó la creación de un impuesto sobre las transacciones financieras sobre la base de una coordinación internacional.

Concretamente en Debate del Estado de la Nación de los días 28 y 29 de junio de 2011 se aprobó una Resolución, la nº 44, ¹⁵¹apoyando el debate sobre el establecimiento de un ITF.

¹⁵⁰ El artículo 293.2 TFUE dispone que: 2. *En tanto que el Consejo no se haya pronunciado, la Comisión podrá modificar su propuesta mientras duren los procedimientos que conduzcan a la adopción de un acto de la Unión.*

¹⁵¹ Resolución nº44 aprobada por el Congreso de los Diputados. Impuesto sobre transacciones financieras (ITF). El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a coordinarse adecuadamente con la comunidad internacional, impulsando un análisis de los efectos que desplegaría el establecimiento de un impuesto a las transacciones financieras, la fijación de un calendario adecuado de trabajo en este sentido, así como el establecimiento de un conjunto de medidas que disuada a los inversores financieros de realizar operaciones únicamente especulativas, favoreciéndose la transparencia y el control de las mismas.

A principios del año 2012 el Presidente del Gobierno apoyó políticamente de forma clara y precisa en comparecencia pública el debate y estímulo de un ITF en la Unión Europea.

Desde luego, España es uno de los Estados que apoyaría el debate de un ITF dentro de un contexto de cooperación reforzada.

7.6.5. Conclusiones debate de la propuesta.

Actualmente la propuesta de directiva de un Impuesto sobre Transacciones Financieras se encuentra en un punto muerto, debido al sistema institucional en la adopción de decisiones en el ámbito tributario, en un sistema lento en el que se exige la unanimidad (y opuesto al sistema de mayoría cualificada que rige en el ámbito financiero).

Al requisito de la unanimidad, se añade que hay Estados miembros que ni si quiera quieren que se debata la propuesta, son Estados capitaneados por el Reino Unido que consideran que la propuesta del ITF es ineficiente y perjudicial además de creer que su impuesto propio, el “stamp duty”, es mejor, y añadir que en ningún caso asumirían su sustitución.

Es importante resaltar que la Comisión ha diseñado un sistema dual, que quiere hacer ver a los Estados miembros que saldrían beneficiados con la interposición del ITF ya que sería en beneficio de los mismos, porque tendrían que contribuir en menor medida al presupuesto de la Unión Europea, además de empatizar con la ciudadanía europea.

La Comisión estima que es indispensable que se acaten las previsiones del Tratado con el fin de que sean los recursos propios de la Unión Europea los que sostengan el presupuesto renunciando a las contribuciones de los Estados miembros. En virtud de lo cual, la Comisión consideró que la propuesta se convertía en algo muy tentador para los Estados, debido a la potencia recaudatoria de la figura tributaria que podría suponer una importante mejora de las finanzas de los Estados miembros.

Alemania es el principal abanderado de abogar por la aplicación del principio de cooperación reforzada, que nunca se ha utilizado en el ámbito tributario y que de ser eficaz podría constituir una fórmula operativa para evitar el bloqueo constante de ciertos

Estados en la adopción de decisiones tributarias cuando hay expedientes y propuestas bloqueadas durante años por el veto de uno o dos países.

Planteamiento muy semejante al utilizado en Francia en su texto normativo, que entró en vigor el 1 de agosto de 2012, que también sería muy similar en su estructura al diseñado por España.

8. CONCLUSIONES.

Este apartado enlaza directamente con el capítulo de objetivos iniciales para comprobar el grado de cumplimiento de los mismos.

Se ha abordado la implantación de la figura impositiva, el procedimiento seguido y los obstáculos que han surgido a lo largo del proceso, y cómo se han ido solventando.

Es importante el análisis efectuado sobre el sistema de financiación estatal y autonómica, los distintos regímenes autonómicos; que facilitan o dificultan la creación de nuevas figuras impositivas dependiendo del alcance de las mismas, del procedimiento seguido. Se han puesto de manifiesto las dificultades que han surgido por cuestiones competenciales entre el Estado y ciertas Comunidades Autónomas, los recursos por inconstitucionalidad se han sucedido y con ellos medidas de suspensión de efectos de los tributos autonómicos a la espera de la resolución judicial. Actualmente el tributo en vigor es el de rango estatal, supeditado a hacer efectivo el mecanismo de compensación en aquellas comunidades que tengan derecho a la misma.

También se ha abordado el futuro de dicha figura impositiva, encaminado hacia Europa, la posibilidad de que la propuesta de la Comisión de introducir un impuesto a las transacciones financieras, impuesto común que permita a las entidades financieras contribuir equitativamente a los costes de la crisis así como evitar las divisiones del mercado interior de servicios financieros. Sin lugar a dudas, los avances en la propuesta de Directiva tendrán una incidencia directa en el mantenimiento o desaparición de un impuesto estatal como el analizado que, llegado el caso, puede, o bien modificarse para adecuarse a las exigencias de la UE, o, sencillamente, desaparecer en pro de otro tipo de figura.

9. BIBLIOGRAFÍA.

ADIMOOLAH, Rawle. Estructura organizativa necesaria para luchar contra la evasión fiscal. *Un enfoque integral para la prevención y el combate a la evasión tributaria*. 1ª Edición. España, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, 2007. Págs. 147-156. ISBN 84-8008-2490.

AIZIEGA ZUBILLAGA, Joxe Mari. La utilización extrafiscal de los tributos y los principios de justicia tributaria. 1ª Edición. España: Ed. Universidad del País Vasco, Servicio Editorial, 2001. ISBN 847585-656-X.

ALCAIDE, Luis., Lehman Brothers: episodios de una quiebra. *Economía exterior: estudios de la revista Política Exterior sobre la internacionalización de la economía española*, 2010. N°51, Págs. 61-68. ISSN 1137-4772

ALIAGA AGULLÓ, Eva. La capacidad económica como derecho del ciudadano: su fundamento en nuestro marco constitucional. *Del derecho de la hacienda pública al derecho tributario: estudios en honor de Andrea Amatucci*. 1ª Edición. España: Ed. Temis, 2011. ISBN 978-958-35-0858-5

ALONSO ARCE, Iñaki. La interrelación entre el concierto económico y la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas de régimen común. *Forum fiscal: la revista tributaria de Álava, Bizkaia, y Guipuzcoa*. Año 2013, N° 193. Págs.70-72.

ARBELOA CASTILLO, Emma. *El derecho a una buena administración: responsabilidad de los grupos públicos*. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2013.

BADENES PLÁ, Nuria. Reflexiones sobre la experiencia en la financiación autonómica española: qué repetir y qué evitar. *DAAPGE*, 2009, N°13. Págs. 1-24. ISSN-e 1851-3727

BORRAZ PERALES, Susana., y CANTALAPIEDRA LÓPEZ, César., Aproximaciones al nuevo modelo de financiación: un marco de incertidumbre. *Estudios de economía aplicada*, 2010. Vol.28 N° 1. Págs. 31-59. ISSN-e 1133-3197.

BUELA CASAL, Gualberto., y Bermúdez Sánchez, M^a Paz. Relación de la productividad y eficiencia e investigación. *Psicothema*, 2010. Vol.22, N° 4. Págs. 924-931. ISSN 0214-9915.

BUEYO DÍEZ JALÓN, María. La garantía de los servicios públicos fundamentales en el nuevo sistema de financiación autonómica para las CC.AA de régimen común y para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. *Revista general de derecho administrativo*, 2010. N° 25. ISSN-e 1696-9650.

CALVO VÉRGEZ, Juan. El Consejo de Política Fiscal y Financiera en el nuevo modelo de Financiación Autonómica. *Crónica Tributaria*, 2011, N° 139, Págs. 7-44. ISSN 0210-2919.

CALVO VÉRGEZ, J. La guerra de los impuestos sobre depósitos en entidades de crédito. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 2013, N° 859/2013

CASADO OLLERO, G. Los fines no fiscales de los tributos. *RDFHP*, 1991, N°213, Págs. 455 y ss.

CENDOYA, Juan Manuel., La responsabilidad social corporativa y el sector financiero español. *Capital humano: revista para la integración y el desarrollo de los recursos humanos*, 2005, N° 186. Págs. 62-68. ISSN 1130-8117.

CHECA GONZÁLEZ, C. Los impuestos propios de las Comunidades Autónomas. Ensayo de superación de las fuertes limitaciones existentes para su implantación. *Cuadernos de Jurisprudencia*, Aranzadi, Madrid, 2002.

Cinco Días. *Cómo puede afectar en mi ahorro el impuesto a los depósitos bancarios*.
(Fecha de consulta: 7/04/2014).

http://cincodias.com/cincodias/2013/11/18/mercados/1384779314_528901.html

CONSEJO CONSULTIVO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS:
<http://ccasturias.es:Expediente42/2013>. Informe 53/2013.

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA: Dictamen 2/2013, de 21 de febrero, sobre la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica.

CORRAL GUERRERO, Luis. El Impuesto: un enfoque integrador. *Cuadernos de estudios empresariales*, 1995, Nº 5. Págs. 69-96. ISSN 1131-6985.

CUBEL, María., y DE GISPERT, Cristina. El fondo de compensación interterritorial: simulaciones de la reforma. *Investigaciones regionales*, 2010. Nº 17. Págs. 141-162
ISSN 1695-7253.

CUBENO TRUYO, Antonio. Defectos en la configuración normativa de la cesión parcial del IRPF. Propuestas de mejora ante la reforma del sistema de financiación autonómica. *Documentos- Instituto de Estudios Fiscales*, 2009. Nº 30. Págs. 301-314.
ISSN 1578-0244

DELMAS GONZÁLEZ, Francisco José., Propuestas internacionales de tributos específicos sobre las entidades financieras como responsables de la crisis financiera, *Perspectivas del sistema financiero*, 2011, Nº 101. Págs. 105-116. ISSN 11329564

FERNÁNDEZ LLERA, Roberto., LAGO PEÑAS, Santiago., y MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Jorge. La autonomía de las CC.AA y su (des)uso: presencia de una restricción presupuestaria blanda. *Estado del Bienestar: sostenibilidad y reformas*. 1ª Edición. España: Ed. Universidad de Sevilla, 2013. ISBN 978-84-695-6945-0

FINANCIACIÓN DE LAS CCAA. (Fecha de consulta: 8/03/2014).
<http://www.minhap.gob.es/esES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20autonomica/Paginas/Financiacion%20Autonomica.aspx>

FITZ GERARD, Vaply. Mercados globales de capitales, impuestos directos y redistribución de la renta. *Revista de economía crítica*, 2012, N° 13. Págs. 55-73. ISSN 1696-0866.

FUNDACIÓN IDEAS (2010): *Impuestos para frenar la especulación financiera*. Propuestas para el G-20, (28/05/2014)

GALAPERO FLORES, R. El carácter constitucional del impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito de la Comunidad autónoma de Extremadura. *Anuario de la Facultad de Derecho*, 2003, Vol. 21. Págs. 81 y ss. ISSN 0213-988X.

GALINDO MARTÍN, Miguel Ángel. Distribución de la renta, crecimiento y política fiscal. *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, 2004. N° 52. ISSN 1578-0252-6

GARCIMARTÍN ALFÉREZ, Carlos Eugenio., DÍAZ DE SARRALDE MÍGUEZ, Santiago., RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús. La reforma del modelo de financiación autonómica. Implicaciones sobre su capacidad de convergencia. *Hacienda pública española*, 2011. N° 197. Págs. 67-85. ISSN 0210-1173.

GARCÍA DE PABLO, Félix. El reparto del poder tributario en España. *Tributos locales*, 2013. N°109. Págs. 111-126. ISSN 1577-2233

GARCÍA VILLAREJO, Avelino y SALINAS SÁNCHEZ, Javier. *Manual de Hacienda Pública general y de España*. 3ª Edición. España, Ed. Tecnos, 1999. ISBN 978-84-309-2508-7 84-309-2508-2.

GARCÍA ZAMBRANO, Mª Emma. *Marco jurídico de protección de los depósitos bancarios de dinero*. Tesis doctoral dirigida por Ignacio Arroyo Martínez. Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2002.

GÓMEZ DE LA TORRE DEL ARCO, Mónica. Las etapas en la financiación autonómica: un nuevo sistema de financiación. *Anuario jurídico y económico escorialense*, 2010. Nº43. Págs.331-354. ISSN 1133-3677.

HIERRO RECIO, Luis Ángel., ATIENZA MONTERO, Pedro., y PATIÑO RODRÍGUEZ, David. El efecto redistributivo de las transferencias en la financiación regional. *Revista de economía aplicada*, 2010. Vol.18, Nº 53. Págs. 99-129. ISSN 1133-455X.

HM TREASURY: información sobre Bank levy en Reino Unido, (fecha de consulta: 28/05/2014). www.hm-treasury.gov.uk/tax_index.htm

IMPUESTO A LAS ENTIDADES DE CRÉDITO (Fecha de consulta: 1/04/2014)
<http://www.raco.cat/index.php/RCDP/article/view/266670>
<http://rca.usal.es/index.php/ais/article/viewFile/11103/11511>
<http://revistas.usal.es/index.php/ais/article/viewFile/11127/11533>

INTERNATIONAL MONETARY FUND (2010): *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector*, G-20 Toronto Summit, Toronto Canada, June 26-27, 2010.

JETIN, Bruno. *La Tasa Robin*. Editorial Icaria-Antrazyt, Economía, 2005 Barcelona.

Los fines extra fiscales de los tributos. (Fecha de consulta: 14/04/2014).
<file:///C:/Users/Diana/Downloads/Dialnet-LosImpuestosConFinesNoFiscales-814792.pdf>
<http://vlex.es/tags/finalidad-extrafiscal-tributos-3503458>

JIMÉNEZ COMPAIRED, Ismael. Capítulo 34. Las relaciones financieras de la Comunidad Autónoma con el Estado. *Tratado de derecho público aragonés*. 1ª Edición. España: Ed. Civitas. Editor: Cizur (Navarra). Págs.993-1026. ISBN 978-84-470-3473-4

LAGO PEÑAS, Santiago. La cesión tributaria a las CC.AA de régimen común tras la reforma del sistema de financiación. *Crónica tributaria*, 2010. Nº Extra 5. Págs.3 y ss.

LAGO PEÑAS, Santiago y MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Jorge. La descentralización tributaria en las Comunidades Autónomas de régimen común: un proceso inacabado. *Hacienda pública española*, 2010. Nº 192. Págs. 129-151. ISSN 0210-1173.

LAGOS RODRÍGUEZ, María Gabriela., IGLESIAS SUÁREZ, Alfredo., y ÁLAMO CERRILLO, Raquel. Solidaridad y financiación autonómica. *Estudios de economía aplicada*, 2010. Vol. 28, Nº1. Págs. 103-122. ISSN-e 1133-3197.

LÓPEZ CARBAJO, Juan Manuel. El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. *Presupuesto y gasto público*, 2011, Nº 62.

LÓPEZ CUMBRE, Lourdes. *Protección social y Comunidades Autónomas: Cátedra Cantabria*. 1ª Edición. España: Ed. Cinca, 2012. ISBN 978-84-15305-21-7

LUCHENA MOZO, Gracia María. La relación jurídico-tributaria. El hecho imponible. *Derecho financiero y tributario: parte general*. 3ª Edición. España (Barcelona): Ed. Atelier. ISBN 978-84-15690-30-6

MANZANO SILVA, Elena. Aspectos constitucionales del modelo de financiación autonómico y local. *Estudios jurídicos de aproximación del derecho latinoamericano y europeo*, 2014. ISBN 978-84-9031-944-4

MANZANO SILVA, Elena. *Los principios de coordinación y solidaridad en el régimen común de financiación autonómica*. Universidad de Extremadura, 2008.

MARTÍN QUERALT,J., LOZANO SERRANO, Carmelo., TEJERIZO LÓPEZ, José Manuel., y CASADO OLLERO, Gabriel. *Curso de derecho financiero y tributario*. 24ª Edición. España: Ed. Tecnos, 2013. ISBN 978-84-309-5895-5

MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel. Sobre principios de la potestad sancionadora en materia tributaria. *Crónica tributaria*, 2006, Nº119. Págs. 89-110. ISSN 0210-2919

MARTÍNEZ LAGUNA, Félix Daniel. Y MARTÍNEZ SÁNCHEZ, César. Los efectos de las diferencias autonómicas relativas a la tarifa del IRPF. *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid.*, 2013. Nº 28. Págs. 245-260, ISSN 1575-720X

MARCOS GÓMEZ, F. El Impuesto sobre los Depósitos de Clientes en las Entidades de Crédito en Andalucía, *eXtoikos*, 2003, Nº6. Págs.55 y ss.

MATA SIERRA, M^a Teresa, *El Principio de Igualdad Tributaria*, 1^a Edición. Publicado en Navarra (España). Editorial Thomson Reuters, Año 2009. ISBN: 978-84-8355-957-4.

MATA SIERRA, Teresa, y CARBAJO NOGAL, Carlos. Conflictos entre la hacienda estatal y las autonómicas en el impuesto sobre los depósitos de las entidades financieras. *Quincena Fiscal*, 2013, Nº 18. Págs. 31-52. ISSN 1132-8576

MATILLA, Javier Vicente. Constitucionalidad, legalidad y justicia del concierto económico en el País Vasco. *Crónica tributaria*, 2012. Nº 142. Págs. 157-196. ISSN 0210-2919

MENENDEZ MORENO, Alejandro. *La evolución del sistema de financiación de las CC.AA: unas notas sobre su valoración desde la perspectiva de los principios constitucionales. Fiscalidad en tiempos de crisis*. 1^a Edición, España: Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, 2014. ISBN 978-9059-411-7

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: Síntesis de los impuestos de cada Comunidad Autónoma, (fecha de consulta: 15/2/2014) <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Cap%C3%ADtulo%20III%20Tributaci%C3%B3n%20Auton%C3%B3mica%202013.pdf>

MITXELENA CAMIRUAGA, Carmen. Descentralización fiscal y cohesión territorial en España. *Principios: estudios de economía política*, 2006. Nº 4. Págs. 73-92. ISSN 1698-7616

MONASTERIO ESCUDERO, Carlos. Corresponsabilidad fiscal, ¿el eslabón perdido del Estado autonómico? *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 2013, Nº 1 y 2. Págs. 55-76. ISSN 0210-9565

MONASTERIO ESCUDERO, Carlos. Federalismo fiscal y sistema foral: ¿un concierto desafinado? *Hacienda pública española*, 2010. Nº 192. Págs. 59-104. ISSN 0210-1173

ONRUBIA FERNÁNDEZ, Jorge. Dimensión y eficiencia del sector público ante la globalización: modelos de gobernanza fiscal. *Temas actuales de economía*, 2009, Nº 4. Págs.59-92. ISSN 1886-3418.

PAGÈS I GALTES, Joan. *El tipo de gravamen*. 1ª Edición, España: Ed. Universitat de Barcelona, 1992. ISBN 84-7875-639-6.

PARLAMENTO EUROPEO: Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2010, sobre el impuesto sobre las transacciones financieras.

PASTOR DEL PINO, Mª del Carmen. Control de constitucionalidad en el uso del tributo con fines extrafiscales. *Revista jurídica de la Región de Murcia*, 2009, Nº 41. Págs. 17-31. ISSN 0213-4799.

PAU I VALL Francesc (coordinador), *La financiación autonómica, XVI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Edición 2010. Madrid: Ed. Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2010. ISBN: 978-84-309-5189-5.

PÉREZ DE AYALA BECERRIL, Miguel. El objeto del impuesto: la doble imposición y el artículo 6.2 de la LOFCA. *Revista de derecho financiero y hacienda pública*, 1996, Vol.46, Nº 240. Págs.385-408. ISSN 0484-6885

PIÑA GARRIDO, Lilo. El nuevo sistema de financiación de las CC.AA: autonomía, espacios fiscales propios y competencias normativas (I) y (II). *Revista Crónica Tributaria*, 2011. Nº 138 y 139. Págs.143-196 y 179-222. ISSN 0210-2919

POLÍTICA AUTONÓMICA. (Fecha de consulta: 23/03/2014).

http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/info_basica/1finccaa/mod_elo_financia/car_mod_finaut.html

http://www.ief.es/recursos/publicaciones/libros/blancos_financiacion_autonomica.aspx

PORRÁS GÓMEZ, Antonio-Martín. *La gobernanza multinivel del gasto público europeo*. Universidad de Sevilla, Sevilla, 2013.

POSIBLE CESIÓN DEL IMPUESTO A LOS DEPÓSITOS BANCARIOS A LAS CCAA EN 2014. (Fecha de consulta 6/04/2014).

<http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Actividades/ActividadesNacionales/2013/271113Control.htm>

PROPUESTA DE DIRECTIVA DE IMPUESTO SOBRE TRANSACCIONES FINANCIERAS. (Fecha de consulta: 15/02/2014).

http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cron_trib/145_Delmas.pdf

REFORMA FINANCIACIÓN CCAA (Fecha de consulta: 27/03/2014).

http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/FinanciacionTerritorial/Financiacion%20Autonomica/LOFCA%20consolidada%2022_5_2012.pdf

http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/servicios/retribuciones_CCAA_CCLL/Ley-Organica-2_2012/Ley%20Organica%202_2012.pdf

RÉGIMEN COMÚN. (Fecha de consulta: 23/03/2014). <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx>

RÉGIMEN FORAL (Fecha de consulta: 24/03/2014). <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20foral.aspx>
http://www.navarra.es/home_es/Navarra/Asi+es+Navarra/Autogobierno/El+convenio+economico.htm

http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/Sala+de+prensa/Noticias/2012/05/07/Auerdo+Comision+Coordinadora+Convenio+Economico.htm

RIDAO MARTÍN, Joan., y CABASÉS PIQUÉ, María Ángeles. La corresponsabilidad fiscal como factor de desendeudamiento y mejora en la percepción social de la aplicación de los ingresos públicos en el horizonte del nuevo modelo de financiación

autonómico. *Civitas. Revista Española de derecho financiero*, 2014. Nº 161. Págs. 75-100. ISSN 0210-8453.

RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro. *La financiación autonómica*. 1ª Edición. España: Ed. Tecnos, 2010. ISBN 978-84-309-5189-5

RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro. *Igualdad tributaria y tutela constitucional. Un estudio de Jurisprudencia*, 1ª Edición, España. Ed. Marcial Pons, 2011. ISBN 978-84-9768-889-5

SÁNCHEZ MOSQUERA, Marcial. *La concertación social en Andalucía, 1983-2008. Institucionalización y resultados*. Universidad de Sevilla, Sevilla 2012.

SÁNCHEZ ONDAL, Juan José. El procedimiento de recaudación y los derechos y garantías de los contribuyentes en las haciendas locales. *El Estado actual de los derechos y las garantías de los contribuyentes en las haciendas locales*. 1ª Edición, España. Ed. Civitas, 2007. ISBN 978-84-470-2693-7

SANDULLI SALDAÑA, Marco. Las últimas reformas de la financiación autonómica en la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre. *Revista Información Fiscal*, 2011, Nº103, Págs. 11-30. ISSN 1576-4133

SEBASTIÁN GARCÍA, Lorenzo. Influencia de las Juntas Generales en la formación del Gobierno Provisional del País Vasco (1936-1937). *Contributions to European parliamentary history*. 1ª Edición. España: Editores: Vizcaya, Juntas Generales, 1999. Págs. 483-496. ISBN 84-88088-48-5

SÉRVULO GOZÁLEZ, Jesús., *Hacienda ultima la reforma sobre el impuesto a los depósitos bancarios*. (Fecha de consulta: 6/04/2014) http://economia.elpais.com/economia/2013/11/24/actualidad/1385322030_349727.html

SOLÉ VILANOVA, Joaquim. Tendencias futuras de la financiación local en España. *Análisis local*, 2003. Nº 27. Págs. 29-46. ISSN 1575-5266.

SORIANO HERNÁNDEZ, E. Algunas cuestiones de técnica legislativa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de 2011. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 2013, Nº10, Págs.68 y ss.

Universidad de Cataluña. *Los fines extra fiscales de los tributos*. (Fecha de consulta: 14/04/2014).<http://cv.uoc.edu/~mat/matII/cursoWeb/medioAmbiente/web/main/m2/v2.html>

UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso., GARCÍA DÍAZ, Miguel Ángel., y HERRERO ALCALDE, Ana. Liquidación del sistema de financiación autonómico en 2004 y el sistema de entregas a cuenta. *Documentos-Instituto de Estudios Fiscales*, 2006. Nº 26. Págs. 5-46. ISSN 1578-0244.

VARONA ALABERN, J.E: *Extrafiscalidad y dogmática tributaria*. 1ª Edición. Madrid, Barcelona, Buenos Aires. Ed. Marcial Pons, 2009.

VÉLEZ-PAREJA, Ignacio., Cash Flow Valuation in an Inflationary World. The case of World Bank for Regulated Firms. *EWAP (Documentos de trabajo en análisis económico)*, 2007, Vol.6, Nº 12. ISSN-e 1579-1475.

ZUBIRI ORIA, Ignacio. Una evaluación de la metodología, aplicación y justificación de los sistemas forales. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 2013. Nº 1-2. Págs. 205-224. ISSN 0210-9565