

El nuevo modelo de financiación autonómica: lecciones de una reforma

ALFONSO GARCÍA-MONCÓ

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Alcalá

Se puede afirmar que el modelo financiero de las Comunidades Autónomas, desde su reconocimiento en la Constitución Española de 1978, es un sistema de equilibrios y contrapesos, en constante proceso de revisión. Los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, aprobados el 27 de julio de 2001, pretenden llegar a un nuevo equilibrio entre los factores implicados, es decir, las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas y el papel que debe jugar el Estado, a través de sus competencias, así como entre la exigencia de profundizar en la Autonomía Financiera y cumplir, también, los principios de Coordinación y Solidaridad.

En el análisis de dichos acuerdos, que son el origen próximo de la última reforma legislativa, vamos a centrarnos al comentar en una serie de aspectos, que constituyen hoy en día los principales problemas y desafíos que tiene que afrontar el sistema de financiación autonómica.

I. INADECUACIÓN DEL ÓRGANO QUE “APRUEBA” LA REFORMA Y POSTERGACIÓN DEL ÓRGANO ADECUADO

Hay una característica en la Ley 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante

LOFCA) que se pone de manifiesto desde su Exposición de Motivos y que queremos destacar de inmediato. Nos referimos a la expresión utilizada en Romanos 1, cuando se afirma taxativamente que “a propuesta del Gobierno de la Nación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, en su reunión del 27 de julio de 2001, **ha aprobado un nuevo sistema de financiación autonómica**, cuya puesta en práctica exige llevar a cabo una serie de reformas en la LOFCA”. Ésta es la razón por la que hemos entrecomillado en el epígrafe el término “aprueba”, porque evidentemente creemos que es incorrecto.

En efecto, como trataremos de fundamentar en el presente análisis, el citado Consejo de Política Fiscal es un simple órgano de coordinación, según el nuevo artículo 3 de la LOFCA —una vez suprimido su carácter consultivo y deliberante por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria— sin facultades por tanto para aprobar nada que no sean sus propios acuerdos que, a nuestro juicio, tienen un valor fundamentalmente político. Pero en la Exposición de Motivos se dice que han “aprobado” el modelo de financiación, cosa que evidentemente no puede hacer.

No se trata simplemente de una cuestión terminológica. Toda la Exposición de Motivos se apoya en una concepción, según la cual el Consejo aprueba y las Cámaras legislativas deben “dar cobertura” o “cumplimiento” a dicha aprobación (Romanos, II, III y V). Si la terminología expresa muchas veces la verdadera concepción latente en una expresión, aquí la idea que subyace, en los términos empleados, es que quien lleva la iniciativa es el Consejo y que, posteriormente, las Cámaras deben “ratificar” lo decidido por el Consejo.

Obviamente, no debe ser así. Venimos defendiendo que la metodología adecuada es otra. Para nosotros, el órgano idóneo para tener la iniciativa en una reforma del modelo de financiación autonómica debería ser la Comisión General de Autonomías del Senado, como cámara de representación territorial que es y, eso sí, contando con el apoyo y la cobertura técnica de los informes elaborados por un órgano de coordinación, especializado en esta materia, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera. **Llama, en este sentido, poderosamente la atención que en esta Exposición de Motivos no se cite ni una vez al Senado.** Queremos dejar aquí constancia de que, según nuestro criterio, esta concepción latente en la reforma no es respetuosa con la distribución de poderes que consagra la Constitución y ha consolidado un “procedimiento”, que ocasiona diversos problemas legales y técnicos.

2. CONSECUENCIAS DE UN PROCEDIMIENTO INADECUADO: PROBLEMAS EN LA ESTRUCTURA JURÍDICA DE LA REFORMA

Otro de los puntos que creemos necesario abordar es la estructura jurídica de la reforma. La situación actual es que el marco normativo de la financiación autonómica viene constituido, a raíz de los acuerdos de julio de 2001, por las siguientes disposiciones. En primer lugar, la ya ci-

tada LOFCA; en segundo lugar, por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que regula las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (CCAA) de régimen común y ciudades con estatuto de Autonomía –y modifica la Ley de Cesión de Tributos–; en tercer lugar, por la nueva Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación, y en cuarto lugar, por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que reforma varios artículos de la LOFCA en esta materia y por la propia Ley de Estabilidad, Ley 18/2001, de 12 de diciembre, amén de las necesarias menciones en la Ley de Presupuestos y de Acompañamiento de cada año.

La cuestión que planteamos en este punto es la siguiente. La iniciativa, indudablemente, la ostenta el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que es, como ya hemos destacado, un simple órgano de coordinación, según el artículo 3 de la LOFCA y que, en el momento de adoptarse los acuerdos, era un órgano consultivo y deliberante. También hemos subrayado, al comentar la Exposición de Motivos, que ésta utiliza la expresión “aprobar” para describir la tarea realizada por el mencionado Consejo, en cuanto al modelo de financiación y que era necesario dar “cobertura legal” a dichos acuerdos, mediante la reforma de la LOFCA.

Lo cierto es que esta difusión genera problemas de legalidad. Piénsese que, dada la naturaleza no normativa de los acuerdos del expresado consejo, estos carecen por completo de fuerza vinculante y, para que se conviertan en mandatos jurídicos, dependen de una adecuada traslación de los mismos a textos legales.

En dicha tarea, sin perjuicio de posteriores consideraciones, se pueden producir dos órde-

nes de problemas. Primero que, por error, inadecuada transposición del acuerdo o, simplemente, por cambio de voluntad política, éste se rectifique en las cámaras legislativas, en cuyo caso, el acuerdo, con la legitimidad política que tenga, queda invalidado. Segundo, que por defecto las cámaras no incorporen aspectos del acuerdo y este se cumpla, no existiendo entonces el suficiente respaldo para el mismo.

Para resolver estos problemas “El informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas” (Carlos Monasterio Escudero, José Víctor Sevilla Segura, Francisco Pérez García y Joaquín Solé Vilanova, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1995) ya propuso la solución que veníamos destacando: el lugar donde se debe residenciar el debate y aprobación del Modelo de Financiación Autonómica es la comisión General de Autonomías del Senado. En concreto, se decía en el informe que “La actividad del Consejo de Política Fiscal y Financiera debería tener algún nexo de unión con la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado y con un posible Senado reformado en el que se potenciara su carácter de Cámara territorial” (pág. 277), y se ponía el ejemplo del control por dicha comisión de los proyectos financiados, con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial.

Pues bien, a dichas razones hay que añadir las ya expuestas, respecto de Consejo de Política Fiscal y Financiera y otras de pura técnica legislativa. Piénsese que, al tenerse que incorporar los acuerdos a todas las Leyes mencionadas para que tengan operatividad jurídica, al Senado lo que le corresponde es un examen en un breve espacio de tiempo, que va desde principios del mes de noviembre, fecha en que entraron todas las disposiciones citadas más arriba —salvo en el caso de la Ley sobre Fondos de Compensación

tramitada en el Senado—, hasta mediados del mes de diciembre, en que se aprueban por esta Cámara Territorial. Pretender que, en tan breve lapso de tiempo, se pueden examinar un conjunto de Leyes de tanta trascendencia jurídica y complejidad técnica es desconocer la realidad.

En suma, creemos que la iniciativa debería estar en la Comisión General de Autonomías, que podría recabar todo los informes y deliberaciones necesarias del Consejo de Política Fiscal, para, posteriormente, aprobarse en el Senado las Leyes básicas de la reforma.

3. VERDADERA AUTONOMÍA FINANCIERA, “VERSUS” CORRESPONSABILIDAD FISCAL

La Exposición de Motivos de la LOFCA, sobre todo en Romanos II, alude, asimismo, en varias ocasiones, al “Principio de Corresponsabilidad” que, incluso, apellida de “efectiva”, convirtiéndolo en uno de los principios básicos de la reforma de 1996 y de la presente Ley. Teniendo en cuenta la importancia que le atribuye la propia Exposición de Motivos, parece necesaria una reflexión sobre dicho Principio.

Ante todo, una aclaración terminológica. En la Teoría de la Hacienda Pública se considera que fue MANCUR OLSON, en un artículo publicado en 1969 en la *American Economic Review*, quien, por primera vez, utilizó el término corresponsabilidad (“The principle of fiscal equivalence: the division of Responsibilities and different levels of Government”, n.º 59, 1969, págs. 479-487).

Se trata de un término descriptivo, que alude a una determinada actitud en materia fiscal, pero que induce a confusión, a pesar de que haya adquirido carta de naturaleza en nuestro Derecho, desde La Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Co-

munidades Autónomas, que la utiliza también varias veces en su Exposición de Motivos, al igual que lo hace ahora la LOFCA. La cuestión es **que el llamado Principio de Corresponsabilidad no está definido en ninguna parte.** Ni la Constitución, ni la propia LOFCA, ni, incluso, la Ley de Medidas de desarrollo de la anterior incluyen ninguna referencia al mismo, como no sean las alusiones citadas en las Exposiciones de Motivos de estas últimas, ni mucho menos un concepto legal. **El problema jurídico consiste, por tanto, en articular toda una reforma de la financiación autonómica, de acuerdo a un Principio que no existe en la Ley si aceptamos que las Exposiciones de Motivos no forman parte de los mandatos jurídicos que componen una norma legal.**

A nuestro juicio, la citada indefinición se produce porque **no hay, ni puede haber, otra corresponsabilidad que la Autonomía Financiera bien entendida** porque dicha autonomía presupone, desde la Constitución y la LOFCA de 1980, la responsabilidad compartida de las CCAA en toda su actividad financiera. Está en la propia lógica de la descentralización financiera que la Administración, que asume las nuevas competencias, asuma también el coste de recaudar los ingresos que las financien. Otra cuestión es que no se haya hecho así y porqué. El que ahora la LOFCA, en su Exposición de Motivos, y antes la Ley de Cesión de Tributos, asimilen la “corresponsabilidad fiscal efectiva” a la cesión de una parte del IRPF y de ciertas competencias normativas a las CCAA **no define, en absoluto, un principio, sino la elección de determinadas medidas para instrumentar la Autonomía Financiera,** como podían haber elegido otras y así se ha hecho en la última reforma.

Resulta, pues, necesario definir qué es la verdadera Autonomía Financiera, frente a lo que

se viene denominando corresponsabilidad y, en función de aquella, valorar el modelo de financiación autonómica adoptado en el año 2001.

En primer lugar, la citada autonomía está ligada directamente a la existencia la capacidad normativa. A nuestro juicio, si se pretende que aumente el compromiso de las CCAA, éste debe venir de la asunción de la verdadera Autonomía Financiera, que pasa por la capacidad de decisión de las CCAA sobre sus fuentes de financiación, esto es, lo que nosotros llamamos “autonomía cualitativa” frente a la “autonomía cuantitativa”, que se puede lograr por cualquier medio que asegure una financiación (por ejemplo, una transferencia) pero que no implica auténtica capacidad de decisión.

En este punto debemos afirmar que en la reforma, aprobada como consecuencia de los acuerdos de julio de 2001, se ha avanzado notablemente en el margen de autonomía normativa que tienen las Comunidades Autónomas

Nos encontramos, por tanto, con una modificación de la LOFCA, que ha profundizado en la autonomía “cualitativa”. Sin embargo, no podemos dejar de hacer una consideración crítica. La situación descrita es la **Autonomía Financiera “teórica” la que permite el modelo de financiación autonómico. La Autonomía Financiera “práctica” es muy distinta, si entendemos por tal el grado de utilización de sus competencias que existe en la realidad.** Al respecto, resulta significativo que, existiendo ya la posibilidad de actuar sobre la tarifa del Impuesto sobre la Renta para las Personas Físicas (IRPF), hasta el momento (Febrero de 2004) ninguna Comunidad Autónoma, repito, ninguna, haya utilizado esa posibilidad (excluyendo por supuesto a las que habían rechazado con anterior modelo). Desde esta

perspectiva y teniendo en cuenta que la mayoría de las deducciones autonómicas aprobadas tienen una importancia cuantitativa anecdótica, la tan reclamada corresponsabilidad, que debía actuar justamente en el IRPF anterior, ha demostrado ser falsa.

4. LA LUCHA CONTRA LA “ILUSIÓN FINANCIERA”

Ya ha sido destacado abundantemente en la doctrina (Charles GOETZ, “Fiscal illusion in State and Local Finance”, en *Budgets and Bureaucrats: the sources of Government growth*, Duke University Press, Durham, 1977) la incidencia en este sector de cuestiones de la vieja teoría de Amilcare PUUVIANI (*Teoría de la ilusión financiera*, ed. IEF, Madrid, 1972, estudio introductorio de Álvaro RODRÍGUEZ BEREIJO).

El que, en el propio informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, se denomine la etapa, que va de 1987 a 1996, como de “Autonomía en el gasto”, refleja perfectamente la situación de unas Comunidades financiadas esencialmente con transferencias del Estado, pero que ya tenían poder de gasto. Es lo que también había destacado, en su momento, la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992 en su FJ 7.º: “... la Autonomía Financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto público –y si acaso a la de transferencias de ingresos procedentes de la Hacienda Estatal y que constituye un derecho de crédito (...)– que por relación a la existencia y desarrollo de un sistema tributario propio...”.

Este marco de financiación generó un supuesto de aplicación de la teoría de la ilusión financiera, en la que los ciudadanos percibían a las CCAA exclusivamente como agentes de gasto, pero no como agentes de ingreso.

Nuestra apreciación no se apoya exclusivamente en una opinión personal. El propio Consejo de Política Fiscal, en un documento de fecha 7 de octubre de 1993, afirmaba: “La conexión de los recursos recibidos por las Comunidades Autónomas con los rendimientos impositivos obtenidos en sus territorios de tal forma que una parte importante del gasto público gestionado por ellas esté financiado por las aportaciones de los residentes en el ámbito territorial respectivo con lo que **los ciudadanos toman conciencia de que las prestaciones recibidas de su Comunidad Autónoma son consecuencia de las exigencias impositivas de que son objeto**”.

El mejor reconocimiento de que este estado de cosas, después de más de veinte años de vigencia de la LOFCA, ha evolucionado poco en este punto, son los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal de julio de 2001 –que están en el origen de la Ley, como reconoce la propia Exposición de Motivos–, que, en su página 70, dice: “Resta indicar que, al tiempo de ponerse en marcha la anunciada reforma del impuesto, se estudiará cómo hacer visible el carácter del impuesto sobre la renta como tributo cedido, mediante la creación de un modelo de declaración en el que se separen las liquidaciones correspondientes al Estado y a la Comunidad Autónoma, todo ello con objeto de lograr que los ciudadanos identifiquen perfectamente en su declaración qué parte del impuesto que pagan contribuye a sostener los gastos del Estado y cuál de los de la Comunidad Autónoma”. Es lo que se podría llamar “efecto docente” de la corresponsabilidad. Nosotros añadimos que, mientras las CCAA no actúen sobre la tarifa o sobre la deducción por vivienda y la gestión del IRPF esté exclusivamente encomendada a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), no será plena la percepción de los ciudadanos del IRPF, como un tributo auto-

nómico y el mencionado efecto docente puede quedar limitado a un “efecto publicitario”.

Por el contrario, cuanto más se avance en la dirección descrita, como ya se ha hecho en otros impuestos, modificando los tipos y, sobre todo, actuando en la gestión diaria, a través de oficinas autonómicas, mejor se percibirá qué cobran y por qué cobran tributos las Comunidades Autónomas.

5. IMPLICACIONES DE LA DOBLE DINÁMICA EXISTENTE: ESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS FINANCIERAS EN ENTES TERRITORIALES Y CESIÓN DE COMPETENCIAS FINANCIERAS A UNA ORGANIZACIÓN SUPRANACIONAL. LA COORDINACIÓN COMO MÉTODO PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS PLANTEADOS

La dinámica o proceso al que nos referimos es de sobra conocida. España se halla inmersa en un proceso, en el cual se está produciendo, al mismo tiempo, una aguda descentralización de competencias financieras en entidades territoriales y, por otro lado, un acelerado movimiento hacia la armonización fiscal y la aproximación normativa, en materia de impuestos directos. La presente reforma, que incrementa notablemente la Autonomía Financiera de las CCAA, y la tercera fase de la integración en la Unión Económica y Monetaria en la que nos encontramos, con la entrada en vigor del euro, constituyen las últimas manifestaciones del proceso al que nos referimos.

Una de las características de la doble dinámica descrita, es que se proyecta en cada uno de los sectores de la actividad financiera y en las instituciones que intervienen en la misma, es decir, tanto en el ámbito de los ingresos tributarios, como en el de la política presupuestaria y de gasto público y, por supuesto, en el sector de la deuda pública.

Así —y éste es uno de los ejemplos más evidentes de la dinámica a la que nos referimos—, en el sector de los ingresos tributarios destacamos, como sintomatología de este proceso, los propios acuerdos de 27 de julio de 2001, cuando afirman que no se ha podido ceder capacidad normativa en los impuestos indirectos a las Comunidades Autónomas, “dados los imperativos de la Unión Europea”. En consecuencia, la *Exposición de Motivos de la LOFCA* declara en Romanos II que “la falta de atribución de competencias normativas en el Impuesto sobre el Valor Añadido y en los Impuestos Especiales de fabricación armonizados responde a **la imposibilidad que deriva de la normativa de la Unión Europea**”.

En el sector del presupuesto y gasto público podemos mencionar, *u.gr.*, la gran trascendencia de los fondos comunitarios gestionados por las CCAA y, en materia de endeudamiento, las limitaciones que impone a las Comunidades Autónomas el escenario de convergencia con la Comunidad Europea, pactado por todas las Administraciones Públicas.

En esta materia de presupuesto y deuda pública, hay que admitir que son tantas las limitaciones impuestas por los índices de convergencia, aprobados en Maastricht (sobre todo, límite máximo de déficit público y nivel de endeudamiento en relación con el PIB) en el Tratado de la Unión Europea, **que la “soberanía” de las Cortes Generales, en dicho sector de la actividad financiera, lleva camino de convertirse realmente en “autonomía”**.

Descrita la dinámica mencionada, debemos ahora hacer el diagnóstico sobre los problemas que plantea, en el ámbito de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas. Ante todo, resulta evidente que **las tendencias aludi-**

das son centrífugas respecto del Poder Financiero Español y, además, inspiradas en principios opuestos. Así, la descentralización territorial tiende, por su propia naturaleza, a la diferenciación y a la diversidad, mientras que la integración en una organización supranacional propende por sí misma a la uniformidad.

De acuerdo a lo expuesto, los problemas son de tres órdenes. Primero, supuestos en los que se producen solapamientos y duplicidades entre las normativas implicadas y entre las Administraciones Financieras, que son, en muchos casos, concurrentes. Segundo, se generan continuamente contradicciones, conflictos de competencias y litigiosidad entre las citadas Administraciones Financieras. Tercero, como consecuencia de lo anterior, se puede apreciar una pérdida de racionalidad evidente del sistema financiero, con numerosas disfunciones y una falta notoria de lanificación y coordinación entre las Administraciones afectadas

Veamos al respecto algunos ejemplos de los problemas referidos. En cuanto a las **duplicidades** y **solapamientos**, resulta innecesario subrayar que, cada vez con más frecuencia, se producen fenómenos de doble imposición y sobreimposición en los nuevos tributos propios, que vienen creando las Comunidades Autónomas que, a nuestro entender, hay que contrastar, además, con la normativa comunitaria.

Respecto de las **contradicciones y conflictos** de competencia, quizá el supuesto que mejor ilustra lo que queremos expresar es el derivado de las llamadas “vacaciones fiscales”, aprobadas por la Comunidad Autónoma del País Vasco, que, si bien derivan de su régimen especial, la esencia del problema planteado puede afectar cualquier día a otras Comunidades, que aprue-

ben regímenes fiscales especiales o “ayudas fiscales, en virtud de la creciente Autonomía Normativa que ostentan.

El conflicto se genera en la aplicación de unas normas tributarias, que han sido aprobadas en virtud de una norma española —el Concierto—, y que son recurridas por el Gobierno español, como contrarias a nuestro Ordenamiento Tributario, pero que, además, son cuestionadas por la Comunidad Europea, cuya Comisión y, posteriormente también, el Abogado General de la causa instruida ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas cuestionan, por entender que constituyen “competencia fiscal perjudicial”. Para aumentar la confusión, es el Gobierno español el que debe defender dichas medidas ante la Unión Europea, basándose, entre otras razones, en que las aludidas particularidades derivan de una Ley —como es el Concierto—, que forma parte del acervo jurídico tradicional español y están amparadas por la Disposición Adicional Primera de la Constitución. Esta situación ha sido calificada, no sin ironía, como el “**desconcierto fiscal**”.

Por último, en lo que se refiere a la **falta de racionalidad** del sistema, baste citar que, después de la constante reivindicación de mayor Autonomía Financiera por parte de las Comunidades Autónomas antes de la reforma de 1996 y de las llamadas a una mayor responsabilidad fiscal, una vez que se concede autonomía normativa sobre el IRPE, ninguna Comunidad haya modificado su tarifa.

Una vez que hemos expuesto los síntomas de la enfermedad y su diagnóstico, no nos queda más que exponer su posible tratamiento. Para nosotros, las eventuales soluciones pasan, necesariamente, por la **delimitación definitiva de la estructura competencial de las Admi-**

nistraciones Financieras y, por encima de todo, la aplicación del tantas veces olvidado **Principio Constitucional de Coordinación**.

En punto a lo anteriormente expuesto, venimos sosteniendo personalmente, respecto del Principio de Coordinación, su trascendencia y su infravaloración respecto de la solidaridad. No pretendemos, ni mucho menos, haber elaborado una nueva concepción de dicho Principio Constitucional, sino tan sólo destacar que existe una doctrina de nuestro máximo Tribunal, que es necesario aplicar. Pero es que, además, como afirma dicha doctrina, por ejemplo, la Sentencia 32/1983, de 28 de abril, y la conocida 13/1992, en la que fue ponente el Catedrático Álvaro RODRÍGUEZ BEREIJO, la coordinación es una exigencia de racionalidad. La anterior afirmación deriva de que estamos en un sistema con varias administraciones con diferentes competencias financieras y está ligada a la propia esencia del modelo de financiación autonómica, aprobada por la Constitución y a un concepto básico de la misma, como es el de Lealtad Constitucional.

Para nosotros, si hay una solución que puede atribuir racionalidad a este panorama y contribuir a buscar soluciones prácticas a los problemas planteados, es, una vez más, como no podía ser de otra forma, la Coordinación. Coordinación de las CCAA en su ejercicio normativo con la potestad reguladora del Estado y de éste, a su vez, con la Unión Europea. Así ha ocurrido en el caso descrito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en que, después del informe del Abogado General en el caso de las vacaciones fiscales, el Gobierno Vasco optó por retirarlas y coordinar con la Administración Central sucesivas reformas para, como se ha dicho, "insertar el Concierto en la Unión Europea". No es otra además la orientación que nos

marca el Tribunal Constitucional en su Sentencia 165/1994, en que se afirma la Coordinación, como vía para articular la participación de las CCAA en los asuntos comunitarios que sean de su interés.

Por su parte, la Comunidad Europea, precisamente en materia tributaria, ha optado últimamente, más por avanzar por la vía de la Coordinación, que por la de la Armonización, como en el documento aprobado por el ECOFIN (Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea) el 1 de diciembre de 1997, titulado "Hacia la coordinación fiscal en la Unión Europea. Un conjunto de medidas para luchar contra la competencia fiscal perniciosa". El título del citado documento es suficientemente ilustrativo de la filosofía que impregna la política fiscal de la Comunidad Europea, basada totalmente en la coordinación de la Comunidad con los diferentes Estados miembros.

Este el modelo de solución, que nosotros propugnamos, frente a la dinámica descrita, porque al fin y al cabo, la Coordinación no es sólo una manifestación de la Lealtad Constitucional, sino que es coherente con los Principios en que se fundamenta la Comunidad Europea y su esencia democrática, de todo lo cual se deriva que, necesariamente, las relaciones entre las diferentes Administraciones tienen que estar basadas en el pacto, el consenso y la negociación

Si se tuvieran en cuenta estos postulados que formulamos, podrían resolverse muchos de los problemas planteados y abordar, sin temor, el diseño definitivo de nuestro sistema financiero

Hay un último aspecto que hay que destacar en torno a la Coordinación y es el relativo a sus instrumentos. En el presente ámbito de la activi-

dad financiera de las Comunidades Autónomas en relación con el Estado, siempre se cita el Consejo de Política Fiscal y Financiera, como órgano de Coordinación y, efectivamente, así se define su naturaleza en el artículo 3 de la LOFCA, desde la modificación introducida por la Ley Orgánica complementaria de la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Pero siendo este órgano esencial para la Coordinación, no es el único.

Recordemos, a este respecto, que el Estado tiene competencia exclusiva sobre “Bases y Coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1.13 de la CE). Asimismo, debemos tener presente el importantísimo papel que puede jugar la Comisión General de Autonomías del Senado. Nadie mejor que una Cámara de naturaleza territorial para servir de instrumento a la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Igualmente, hay que mencionar en este sector de cuestiones, a las Comisiones Mixtas, Estado-Comunidades Autónomas, órganos paritarios, nacidos con carácter provisional para realizar los primeros traspasos de competencias y que han permanecido hasta la actualidad como medios de Coordinación. Dichas Comisiones Mixtas adquieren, además, especial importancia en la reforma de 2001, dado que son competentes para conocer aspectos básicos de la misma, como la determinación inicial del Fondo de Suficiencia, previsto en el artículo 13 de la LOFCA, razón de más, a nuestro juicio, para que se hubieran regulado en la LOFCA su naturaleza, composición y funcionamiento. En la misma dirección se inscriben las llamadas Conferencias Sectoriales, creadas en 1994 para articular la Coordinación del Estado con las CCAA en las materias concernientes a la Comunidad Europea y que constituyen un buen ejemplo –jun-

to con el papel de la Comisión general de Autonomías– de que la Coordinación, bien entendida, puede ofrecer soluciones a los nuevos problemas que plantean en el modelo de Estado español.

6. PERSPECTIVA DE FUTURO

Entre los principios declarados de la reforma está, según el informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Estabilidad (pág. 14), argumentándose que “en los próximos años estará prácticamente culminado el proceso de traspaso de servicios a las Comunidades Autónomas, por lo que el Sistema de Financiación debe ser estable, para dar continuidad y seguridad a las CCAA y permitir la planificación a largo plazo”. Permítasenos dudar de este planteamiento que, indudablemente, lo es desde una perspectiva de “deber ser”.

Nosotros creemos que debe aceptarse este objetivo de estabilidad con cautela, porque la dinámica de descentralización de competencias en las Comunidades Autónomas tiene raíces muy profundas, que no son exclusivamente de orden competencial. Asimismo, cualquier variación en la recaudación esperada de los impuestos cedidos como consecuencia, por ejemplo, de una desaceleración económica puede provocar una demanda de revisión del modelo financiero vigente. La experiencia demuestra que esta aspiración de estabilidad se manifiesta en todas las reformas que, una vez aprobadas, son nuevamente cuestionadas por alguna Comunidad que presenta nuevas reclamaciones. Con independencia de la absoluta legitimidad política de estos posicionamientos, lo cierto es que, una vez alcanzado el grado de descentralización financiera que supone esta reforma, la pregunta que debemos hacernos es si hay límites frente a sucesivas modificaciones del marco financiero de las Comunidades Autónomas.

Un primer límite del cual acabamos de hablar es el Derecho Comunitario. Aunque su percepción quizá sea menos evidente que el de la Constitución, lo cierto es que ha sido progresivamente reforzado con la Jurisprudencia Comunitaria y, dado el nivel al que se ha llegado en la armonización fiscal y en la aproximación normativa, las sucesivas reformas deberán tener en cuenta, cada vez más, los compromisos jurídicos alcanzados en el ámbito de la Comunidad Europea.

Un segundo límite es, evidentemente, la Constitución. Nuestra norma fundamental tiene una determinada atribución de competencias estatales y una serie de funciones que debe cumplir el Estado, que no pueden alterarse sin modificar a su vez la Constitución. Pero lo que es más importante, la Constitución consagra una serie de principios que hay que respetar y recordemos que el Tribunal Constitucional viene afirmando que ningún precepto puede imponerse a otro ni se ha establecido una jerarquía de principios. Así, venimos sosteniendo que no es tan decisivo el hecho de que se profundice en la Autonomía Financiera, como el que no se haga en el mismo grado un desarrollo de la Solidaridad y la Coordinación.

En este caso, si se rompe este equilibrio es cuando pueden incumplirse otros principios, como el de igualdad o el de interdicción de privilegios. Se puede hablar de una estructura federal, siguiendo el modelo, por ejemplo, de Bélgica, si, al mismo tiempo, se articulan medidas efectivas que aseguren la igualdad y la solidaridad entre los ciudadanos y la Coordinación entre las diferentes administraciones. Otra cosa es que se pretenda una configuración “asimétrica” del modelo de financiación autonómica –contrario al sistema federal–, lo cual supondría la definición de una “geometría variable”

de los Principios Constitucionales implicados (Autonomía Financiera, Solidaridad y Coordinación), que, fuera de las situaciones amparadas por la Disposición Adicional Primera de la Constitución, resultaría difícilmente compatible con el equilibrio de los mismos, conseguidos en nuestra Carta Magna.

Pero es que, además, sin alterar dichos equilibrios, hay margen para avanzar en la Autonomía Financiera, si así se pretende, por la vía de aumentar las competencias de las CCAA que, como hemos dicho, dada la comprensión competencial que tenemos de la Autonomía Financiera, es la vía más ortodoxa para aumentar la financiación. En este sentido, volvemos a recordar el art. 150.2 de la CE, que afirma:

“El Estado podrá transferir o delegar en las CCAA, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado”.

Vemos, pues, que dentro del marco constitucional, existen vías para encauzar el debate sobre la financiación futura de las CCAA. En todo caso, más tarde o más temprano, será una necesidad ineludible, como límite a posibles reformas de la financiación autonómica, **definir una “reserva de soberanía fiscal” para el Estado español si se quiere que éste lo siga siendo.**

En efecto, con todas las salvedades que conocemos con las que se puede utilizar dicha expresión de “Soberanía Fiscal”, es cierto, a nuestro juicio, que, en algún momento, deberá decidirse cuál es “la **esencia intransferible**

del sistema tributario estatal". En la dinámica que venimos describiendo de continuas cesiones de competencias financieras a las Comunidades Autónomas y a la Comunidad Europea, el Estado español puede ver tan reducido su poder tributario que se desdibuje uno de los elementos estructurales de todo

Estado. No creemos, por tanto, que un "adelgazamiento" indefinido de las competencias tributarias y, en general, financieras del Estado sea el tratamiento adecuado de los problemas expuestos, sino la consecución de un equilibrio estable entre todas las Administraciones implicadas. ●