



Universitat  
Abat Oliba CEU

## **CRISIS Y TRANSFORMACIÓN FISCAL DEL ESTADO** **ESPAÑOL**

José A. Rozas Valdés  
*Catedrático de la Universitat Abat Oliba CEU*

Departamento de Derecho y Ciencias políticas  
Barcelona, Julio 2011

---

SUMARIO: PLANTEAMIENTO; 1.- DEL SISTEMA UNITARIO AL MODELO EN VIGOR; 2.- EL SISTEMA DEL 2002 Y SU REFORMA DEL 2009: 2.1.- *Principios y normas*; 2.2.- *Hacienda general*; 2.3.- *Haciendas autonómicas*; 2.4.- *La vertebración orgánica del sistema*; 2.5.- *La excepción foral*. 3.- DISFUNCIONES Y TENSIONES CRÍTICAS DEL SISTEMA: 3.1.- *El techo de gasto*; 3.2.- *La imposición sobre sucesiones y donaciones: un ejemplo paradigmático*; 3.3.- *La lealtad institucional* 4.- CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS.

### PLANTEAMIENTO

Aunque en la literatura financiera española no se habla de federalismo fiscal – por no ser nuestra estructura constitucional la de un Estado federal- lo cierto y verdad es que desde la reinstauración de la monarquía, en 1975, se ha producido en España un proceso sistemático de desconcentración política, administrativa y financiera del poder que ha comportado una completa transformación del marco financiero de las Administraciones públicas. El modo en el que se ha realizado, las etapas que se han cubierto, el resultado obtenido, las disfunciones surgidas del mismo y las tareas pendientes constituyen una experiencia de evolución jurídica y política reseñable de la que se pueden extraer no pocas enseñanzas.

Retomando lo que al respecto he venido exponiendo en otros trabajos previos en lengua italiana<sup>1</sup> o española<sup>2</sup>, a cuya consulta se remite al lector más interesado en el particular, el objetivo de esta relación –en el marco de un Congreso sobre la crisis del Estado- es el de poner el acento en los retos y las

---

<sup>1</sup> Cfr. P.Pistone e J.A. Rozas, “Federalismo fiscale: l’esperienza spagnola”, en D. Fausto e F. Pica, *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Il Mulino, 2000, pp. 389-488; y, centrado en las cuestiones de tributación medioambiental, J.A.Rozas, “La tassazione ambientale in Spagna”, en L. Antonini, *L’imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, Jovene Editore, 2010, pp. 153-176.

<sup>2</sup> Cfr. J.A. Rozas, “La financiación de las Comunidades Autónomas y los nuevos Estatutos”, en A. Mastromarino e J.M. Castellà, *Esperienze di regionalismo differenziato*, Giuffrè Editore, 2009, pp. 199-244.



catarsis que una tal refundación de los cimientos de nuestro modelo de finanzas públicas ha supuesto para España, así como tratar de individuar los puntos críticos del proceso y las perspectivas de futuro.

Para comprender el proceso es preciso, en primer lugar, detenerse, siquiera de forma sucinta, en el contexto histórico y en las primeras etapas de la evolución experimentada por nuestra comunidad política en el último tercio del siglo XX (epígrafe 1). A continuación se hará un boceto del vigente sistema de relaciones financieras entre las distintas Administraciones públicas españolas, tal y como ha quedado configurado en el modelo del 2001, con las modificaciones operadas en el mismo en el 2009 (epígrafe 2). Por último se expondrán tres ejemplos paradigmáticos de las disfunciones críticas que tensionan el sistema y que derivan de las incoherencias ínsitas en su arquitectura competencial (epígrafe 3).

#### 1.- DEL SISTEMA UNITARIO AL MODELO EN VIGOR

Al aprobarse la Constitución española, en 1978, el poder financiero residía en su práctica totalidad en el Estado central. Las Corporaciones locales –provincias, municipios, cabildos insulares, áreas metropolitanas- pese a sucesivas reformas, eran haciendas subvencionadas, en algún caso patrimoniales, y con una endeble estructura fiscal. Aunque nuestra inveterada tradición institucional y financiera era de una pluralidad de comunidades políticas unidas por la corona, desde la llegada a España de la dinastía borbónica, en 1714, nuestra organización territorial adoptó el modelo centralista francés, con la señalada excepción de las provincias vascas y de Navarra que conservaron sus propias instituciones, llamadas forales, incluso –aunque no en todos los territorios- durante el franquismo.

Como es bien sabido, el modelo de organización territorial que se plasma en el texto constitucional partía de la premisa de transformar tal estado de cosas evolucionando hacia un Estado política y administrativamente estructurado en tres niveles territoriales de gobierno. En Cataluña y el País Vasco ya se habían instituido órganos preautonómicos de gobierno que no tardarían en proliferar. De forma y manera que el horizonte con el que se redactó la Constitución era el de un Estado territorialmente complejo en el que se habrían de conjugar las competencias materiales y financieras de tres niveles territoriales: La Hacienda estatal, las autonómicas y las locales; sin olvidar, con un estatuto propio tan peculiar como crítico en el conjunto, las inevitables haciendas forales. A estos cuatro planos se habría de unir el derivado de la integración supranacional prefigurada en el art. 93 Ce y



consagrada en 1986, merced al Tratado de adhesión de España a las Comunidades Europeas.

Así pues, sobre una realidad social y jurídica de Estado unitario, también en lo financiero, se implantaba un diseño constitucional propio de un Estado descentralizado hacia el interior y con una fuerte vocación de integración supranacional. Una transformación política y administrativa de tanto calado ha estado, como es lógico, al albur de negociaciones arduas y prolongadas en escenarios de mayorías parlamentarias muy diversas que no siempre han procurado soluciones con la necesaria coherencia en el plano técnico. A grandes líneas el motor político del proceso ha venido dado por los nacionalismos periféricos, vasco y catalán, que desde 1993 han condicionado el gobierno de la entera nación. Nuestro sistema electoral ha conducido a un panorama de bipartidismo imperfecto, también en algunas Autonomías, en el que las terceras fuerzas en liza gozan de un protagonismo desproporcionado. Así las cosas, tanto los gobiernos socialistas como los populares –salvo, señaladamente, en 2001 cuando una mayoría absoluta popular aprobó el sistema vigente– han avanzado en el proceso de desconcentración política, administrativa y financiera a remolque de las reivindicaciones y peajes de los grupos nacionalistas vasco, catalán y, últimamente, canario. El hecho cierto es que, en apenas treinta años, se ha pasado de un sector público concentrado en su práctica totalidad en el Estado a unas proyecciones de distribución del gasto público que apuntan hacia un 51% estatal (29% de la Seguridad Social), un 36% autonómico y un 13% local.

Esta evolución se ha cubierto en dos grandes etapas y tres sistemas quinquenales (87/91; 92/96; 97/01) que han culminado en el modelo que, con una pretendida vocación de estabilidad condicionada, se aplica desde enero del 2002. Entre el 2006 y el 2009 se desencadenó un proceso de reformas estatutarias –encabezado por la del Estatuto de Cataluña– que si, en lo esencial, no alteran el modelo, si lo matizan.

Ya durante el primer período del proceso (1980/1986) se sientan las bases del modelo: un régimen común –con algunas particularidades para las Islas Canarias– aplicable al conjunto de las Comunidades Autónomas, regido por una ley orgánica de coordinación y un sistema especial, expresamente mencionado en la Constitución, para los territorios forales<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Se aprueba al respecto la Ley Orgánica núm. 8, de 22 de septiembre de 1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA), que se modificaría en 1996, 2001 y 2009 y las primeras leyes de cesión de tributos, siendo la primeriza la relativa a Cataluña, Ley 41/1981, de



El entorno convulso de la década de los ochenta, el carácter incipiente de las instituciones democráticas y autonómicas, así como las inercias del modelo unitario del que se partía forzaron un modo de proceder que, aún hoy, no ha dejado de lastrar el funcionamiento del sistema pero que -con todo lo que de imperfecto tenía- probablemente era lo único que se podía hacer. A medida que se transferían responsabilidades administrativas a las diferentes Comunidades Autónomas, a través de las llamadas Conferencias sectoriales, se ajustaba la participación de cada una de ellas en los ingresos del Estado y se le incorporaba a mecanismos de financiación complementarios como la cesión de impuestos, la transferencia de tasas o la participación en el Fondo de Compensación Interterritorial. No se puede decir, pues, que el sistema diera sus primeros pasos bajo los auspicios de la racionalidad<sup>4</sup>.

El sistema de financiación autonómica no se ha configurado, pues, a partir de un modelo teórico preconcebido que se haya ido implantando en diversas etapas. Ha sido, más bien, el resultado de muchos, distintos y dispares remedos coyunturales ante la urgencia de dar cobertura financiera a las necesidades que iba generando en cada Comunidad Autónoma el proceso de transferencia de competencias materiales. Es de la agregación de estas diversas experiencias de lo que ha surgido el sistema diseñado con vocación de estabilidad, generalizándose disfunciones y elevándose a categoría de principio decisiones adoptadas con vocación de provisionalidad.

En esta primera etapa, hasta el año 1993, el eje nuclear de los recursos autonómicos queda constituido por las transferencias estatales y, en algunos casos, por el endeudamiento como fórmula de financiación recurrente. En materia de gasto público se asienta un principio general de libertad de decisión de las Comunidades Autónomas sobre el destino de los fondos que gestionan, por estar estos -en su escasez- materialmente afectados a la cobertura de las necesidades imperiosas que la descentralización administrativa llevaba aparejadas.

---

28 de octubre. Al mismo tiempo se aprueba el primer Concierto de la democracia con el País Vasco y se firma un nuevo Convenio con Navarra, también objeto de modificaciones posteriores.

<sup>4</sup> Así, por ejemplo, primero -en 1981- se aprobó la cesión de impuestos a la Comunidad Autónoma que marcaba el ritmo de la desconcentración de funciones, Cataluña, y más tarde -en 1983- se aprobó la ley que habría de reglar el sistema general de cesión de tributos a todas las Comunidades, salvo las forales; o, en otro sentido, el mencionado Fondo de Compensación Interterritorial que, en su configuración normativa, estaba concebido para financiar las infraestructuras de las Comunidades con mayores carencias en estas inversiones -las más desfavorecidas- se utilizaba en la práctica para cubrir desfases presupuestarios de aquellas Comunidades que avanzaban más rápido en el proceso de asunción de competencias administrativas.



La participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos estatales se regía por lo dispuesto en el art. 13 LOFCA en el que se apuntaban los criterios de reparto y se preveían los supuestos de revisión de la participación que a cada una se hubiera asignado. Entre dichos supuestos se contemplaba el transcurso de cinco años desde su entrada en vigor, previa solicitud del Estado o de alguna Autonomía. Este plazo de caducidad explica la provisionalidad crónica de los sistemas de reparto que han estado en vigor hasta la fecha, y que se ha plasmado en la negociación y aprobación de tres sistemas: 1987/1991; 1992/1996; 1997/2001. En todos los casos se siguió al respecto un principio poco racional pero políticamente eficaz. En las sucesivas reformas del sistema de reparto acordadas se partió de la premisa de que ninguna Comunidad Autónoma podía perder capacidad de financiación respecto a la disfrutada con el precedente. Siendo así que el diseño inicial del sistema de reparto se hizo siguiendo un principio equivalente –transferir a cada Comunidad autónoma recursos suficientes para mantener el entramado administrativo que les transfería el Estado, sea cual fuera su coherencia y dimensión- el hecho cierto es que aquellas regiones en las que el sector público estatal era históricamente más voluminoso han consolidado una ventaja comparativa de participación en los ingresos del Estado respecto de aquellas en las que la Administración pública estatal tenía una menor entidad. Más allá de su población o de sus necesidades de financiación, el criterio que con más fuerza ha venido presidiendo el sistema de reparto entre las Comunidades Autónomas, y que en buena medida se mantiene, ha sido el histórico: A mayor desarrollo originario de la Administración pública estatal en un territorio autonómico, mayor participación de la Comunidad autónoma en los ingresos del Estado.

En 1993 se produjo una circunstancia política que abrió una segunda fase en la evolución del sistema de financiación autonómica. Los resultados de las elecciones generales celebradas dicho año supusieron para el Partido Socialista la pérdida de la mayoría absoluta en el Parlamento, de la que venía disfrutando desde 1982. Al objeto de procurarse un apoyo estable en el Legislativo concertó un pacto de gobierno con los nacionalistas catalanes, una de cuyas piezas claves vino constituida por lo que entonces se denominaba la cesión parcial del IRPF. En realidad, en aquél momento lo que se llevó a cabo no fue la cesión sustantiva de dicho Impuesto, sino que, sencillamente, se escindió la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado en dos tramos, uno de los cuales se construiría a partir de la recaudación del IRPF en cada Autonomía. Se mejoraba, así, el sistema de reparto haciendo pivotar una parte del mismo, al menos, no sobre lo que históricamente se había venido percibiendo, sino sobre lo que los ciudadanos residentes en cada Comunidad autónoma aportaban al sistema general de financiación pública, en función de sus rentas.

Este primer paso abrió el camino de lo que sería, ya con Gobiernos del Partido Popular, el Acuerdo para el quinquenio 1997/2001 y el sistema que entró



en vigor en enero de 2002. En el primer caso previa concertación de las bases del acuerdo con los grupos nacionalistas y en el segundo con la anuencia, insólita, de la práctica totalidad del arco parlamentario, el Partido Popular propició la aprobación de sendos sistemas de financiación autonómica basados en lo que se ha dado en llamar corresponsabilidad fiscal, mucho más flexibles que los diseñados por los socialistas durante los primeros 14 años en los que tuvieron la responsabilidad de gobernar el país.

La legislatura precedente, del 2004 al 2008, con el retorno de los socialistas al Ejecutivo central –de la mano de un partido catalán de ideología separatista- se dedicó a postular la reforma en profundidad del modelo de organización territorial en general, y del de financiación autonómica en particular, sin que se llegase a concretar por dónde habría de discurrir la misma, aunque sí parece haberse apuntado en las reformas estatutarias. En las últimas elecciones generales el factor separatista quedó diluido y en la evolución de la legislatura se ha desvanecido como consecuencia de la crisis económica –que ha concentrado toda la atención de la vida política- hasta su práctica desaparición en los comicios catalanes celebrados en 2010. La profunda crisis financiera en la que se encuentra sumido el sector público, ha conducido a una situación de quiebra técnica de las finanzas autonómicas acaparando el debate público al respecto no tanto el desarrollo del modelo de financiación sino el modo de encontrar una salida sostenible al callejón al que lo ha conducido el entorno económico.

## 2.- EL SISTEMA DEL 2002 Y SU REFORMA DEL 2009

Al vencer el período de vigencia del sistema acordado para el quinquenio 1997/2001 se dio un nuevo y decisivo paso en la construcción de un sistema de federalismo fiscal, adoptando un modelo que, con algunas reformas incorporadas en el 2009<sup>5</sup>, es el vigente en la actualidad. Son cuatro las innovaciones sustanciales que a tal objeto se acometieron:

- a) Se quiso dotar al sistema de estabilidad, eliminando la premisa de revisión quinquenal para sustituirla por una fórmula automática de actualización periódica;
- b) se extendió su aplicación a la integridad de las Comunidades y Ciudades Autónomas de régimen general;
- c) se incorporaron al listado de impuestos cedidos -en una u otra medida- los impuestos sobre las ventas: El IVA, y los impuestos especiales sobre consumos específicos;
- d) y se perfeccionaron los criterios de participación de las Comunidades autónomas en los ingresos del Estado, incorporando variables que

---

<sup>5</sup> Cfr. Ley orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, por la que se reforma la LOFCA y la 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..



aproximaban de un modo más preciso los recursos recibidos a las necesidades relativas de financiación y a la riqueza relativa de cada territorio.

La exposición del modelo vigente se estructurará en cuatro apartados: Comenzando por los principios y normas que lo rigen (epígrafe 2.1.) se distinguirá lo que compete al Estado, como titular de la Hacienda general (epígrafe 2.2.), de lo que concierne a las Haciendas autonómicas (epígrafe 2.3.), para hacer una referencia al entramado orgánico del sistema (epígrafe 2.4.) y cerrar con una breve descripción de la excepcionalidad foral (epígrafe 2.5.).

### *2.1.- Principios y normas*

El art. 156 Ce enuncia los tres grandes principios que han de presidir el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: Autonomía financiera, coordinación y solidaridad. El art. 2 de la LOFCA concreta el contenido de cada uno de ellos.

La autonomía financiera comporta la disponibilidad de recursos suficientes para desarrollar las competencias que se le hayan asignado a cada Comunidad (art. 2.1.d) LOFCA), y la capacidad para decidir sobre la aplicación efectiva de los mismos (art. 21.1 LOFCA). El sistema de financiación ha de procurar, pues, a cada una de las Autonomías un nivel de ingresos –entre transferencias, impuestos cedidos y recursos propios- suficiente para atender las necesidades colectivas de las que ha de responder y, al mismo tiempo, un margen de libertad para resolver en qué medida y de qué forma se cubre cada una.

Es tópico afirmar que el ejercicio de un poder autónomo no es tal si no viene acompañado de una autonomía financiera real que permita poner en práctica las decisiones políticas que se hayan de tomar, sin estar condicionado por restricciones presupuestarias que establece un tercero. La autonomía, pues, para ser completa se ha de poder ejercitar tanto respecto de los ingresos como en relación a los gastos. Si se puede elegir sobre en qué se ha de gastar pero es un tercero quien marca el cuánto, la autonomía no dejará de ser parcial. Este principio tiene una aplicación bien precisa en lo relativo al desarrollo de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, de modo que si el Presupuesto estatal prevé la transferencia de recursos destinados a la cobertura de tales políticas no puede decidir sobre su aplicación efectiva, debiendo respetar el marco de decisión –de autonomía- que corresponde a la Comunidad Autónoma (STC 45/1986), pues, de lo contrario, la limitación de la autonomía financiera vendría a vaciar de contenido la autonomía política.



Como se ha expuesto al dar razón de la evolución del sistema se empezó por construir la autonomía en materia de gasto público siendo necesarios quince años y un cambio de Gobierno para que tomara consistencia la capacidad de decidir en materia de ingresos, sobre el nivel efectivo de presión fiscal. En definitiva, corresponde a los ciudadanos de cada Autonomía decidir –a través de sus representantes en el Parlamento autonómico- qué nivel de servicios públicos, por encima del que se convenga como mínimo en todo el territorio, están dispuestos a financiar con sus tributos. Son las Instituciones autonómicas quienes “co-responden”, junto con el Estado, de las modalidades y niveles de tributación que se exige a los ciudadanos, del destino que a los recursos públicos se da.

El ejercicio efectivo de la autonomía, lógicamente, conducirá a niveles desiguales de presión fiscal y servicios públicos en las distintas Autonomías que – mientras no impliquen la formación de regímenes de privilegio fiscal o social (art. 138.2 Ce) ni supongan la existencia de barreras fiscales (art. 2.1.a) LOFCA)- son perfectamente legítimos. Está implícita en la propia esencia del ejercicio autónomo del poder una cierta desigualdad –también tributaria- en la posición jurídica de los ciudadanos por razón de su residencia (STC 37/1987).

La coordinación, que toma forma institucional en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (en adelante, CPFF), es el segundo de los ejes de vertebración del sistema. Es función propia del Estado concitar, dirigir e instrumentar las tareas de coordinación pero, naturalmente, este quehacer tan solo puede ser efectivo si se cuenta con la aquiescencia del resto de los interlocutores. La delineación y correcto desarrollo de un sistema de asignación de responsabilidades financieras entre distintas entidades territoriales, en una relación de equilibrio político como la que se deriva de nuestro Estado de las Autonomías, no es factible sin que surja de una concertación de voluntades y de una cooperación en las actuaciones. Así, la coordinación debe abarcar las líneas rectoras de toda la política presupuestaria: Ingresos, endeudamiento, inversiones, etcétera (art. 3 LOFCA).

La reforma del sistema operada en 2002 extendió la coordinación del Ejecutivo al Legislativo, para traducirla como “lealtad institucional” (art. 2.1.e) LOFCA). En definitiva, la imbricación del sistema financiero público ha cobrado tal dimensión que imposibilita pensar o actuar desagregadamente en términos de tributos, gastos o políticas estatales o autonómicas. Los cruces normativos, aplicativos, organizativos entre unos niveles de gobierno territorial y otros constituyen un entramado complejo que no puede funcionar con eficacia si sus protagonistas no actúan a partir de un principio general de lealtad, de confianza mutua. En el plano financiero esta lealtad se ha traducido en que anualmente el



CPFF valore el “impacto, positivo o negativo” que la política de ingresos y gastos del Estado haya tenido en el sistema de financiación autonómica. En definitiva, si el Estado legislador ha respetado el reparto de recursos y gastos que subyace en el mismo o –por el contrario- ha minado la capacidad financiera autonómica aprobando normas que merman el rendimiento de los ingresos que se les han asignado o incrementan el volumen de los gastos que se les han encomendado. A este principio haremos referencia al ejemplificar las tensiones y disfunciones del sistema como uno de los frentes por los que el modelo diseñado hace aguas.

El tercer eje en los principios rectores, junto a la autonomía y la coordinación, viene constituido por la solidaridad entre todos los territorios y entre todos los españoles. El sistema de financiación autonómico ha de construirse desde la convicción de que ha de servir a los intereses generales del común de los españoles, lo que pasa por la presencia en el mismo de instrumentos financieros –en las políticas de ingresos y gastos- que permitan un desarrollo armónico y estable del conjunto del territorio, de la totalidad de los ciudadanos. Partiendo, como se parte, de una realidad de desequilibrios evidentes no se puede prescindir en su formación de políticas de compensación, que transfieran recursos de unos territorios a otros, que contribuyan a procurar un nivel mínimo de servicios públicos y prosperidad equiparables en todas y cada una de las Autonomías en las que se estructura la organización territorial del Estado (art. 2 y 138 Ce). En este plano el Estatuto de Cataluña ha introducido una limitación al principio de solidaridad –ratificado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 31/2010- calificado por dicha norma como “principio de ordinalidad”. Tal expresión hace referencia a que la solidaridad entre Comunidades autónomas no puede sobrepasar las fronteras de la racionalidad. Dicho de otro modo, los recursos disponibles por las Comunidades autónomas destinatarias de fondos de compensación financiera, una vez realizado el reparto, no pueden superar –en términos proporcionales- los de aquellos de que disponen las Comunidades que aportan fondos al sistema. Es razonable que los ciudadanos de los territorios en los que se concentran las mayores capacidades económicas contribuyan con sus excedentes a financiar los servicios públicos de aquellos que disfrutan de una posición económica menos desahogada, pero no más allá del punto en el que el sistema de reparto condujera a una inversión de los papeles de modo que estos últimos resultasen beneficiarios de un volumen proporcional de fondos públicos superior al que correspondiera a quienes han realizado un mayor esfuerzo financiero para dotar el sistema de reparto.

En el plano legislativo, a las leyes de Estabilidad Presupuestaria –sobre las que se volverá más adelante- se une la Ley núm. 21, de 27 de diciembre de 2001, “por la que se regulan medidas fiscales y administrativas del nuevo Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y



Ciudades con Estatuto de Autonomía” de tan desafortunada nomenclatura que hasta resulta de aventurada codificación, optándose aquí por LSFCA. Esta ley surgió del Acuerdo del CPFF del 27 de julio de 2001, en el que se logró aunar las voluntades de todas las Comunidades y Ciudades Autónomas de régimen común al objeto de adoptar un sistema de financiación estable -que no se tuviera que renegociar cada cinco años- con fórmulas de actualización automática. La aprobación de la LSFCA supuso la derogación de las precedentes leyes generales de cesión, incorporó el régimen jurídico pormenorizado de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado, reguló su sistema de actualización periódica y adaptó la legislación sanitaria y de la Seguridad Social a las premisas de financiación adoptadas. En síntesis, construye el régimen general de financiación autonómica que, a salvo de las haciendas forales, desarrolla el contenido de la LOFCA. Tan solo la normativa de un recurso autonómico, los Fondos de Compensación Interterritorial, ha quedado regulada en un instrumento legislativo específico, la Ley núm. 22, de 27 de diciembre de 2001. Esta Ley ha sido objeto de una modificación sustancial, mediante la Ley 22/2009, que – respetando el modelo adoptado- lo retoca en tres aspectos:

- a) Vuelve a darle carácter provisional, previendo –por imposición de los nacionalistas- su revisión quinquenal;
- b) Incrementa sustancialmente los porcentajes de participación de las Comunidades autónomas en los rendimientos de los impuestos cedidos;
- c) Da un paso más en el ajuste de los criterios de reparto de los ingresos estatales para aproximar el sistema a un esquema de asignaciones en el que se aporte en función de la riqueza relativa y se reciba en función de la población.

Además de estas disposiciones, que configuran la legislación específica del sistema de financiación, forman parte -directa o indirectamente- de su marco de ordenación otras normas:

- a) La Ley 58/2003, General Tributaria, que contiene la normativa sustantiva y formal común para la totalidad de los tributos, incluidos los regulados y/o gestionados por las Comunidades Autónomas (SSTC 14/1986 y 227/1988);
- b) Los Reglamentos de desarrollo de la LGT y la normativa presupuestaria estatal, que constituyen Derecho supletorio del autonómico;
- c) Las Leyes propias de los tributos cedidos, y sus Reglamentos de desarrollo;
- d) Las disposiciones generales aprobadas por las Comunidades Autónomas, entre las que se han de mencionar las leyes generales de Hacienda, así como las normas que aprueban tributos propios o



preceptos relativos a los aspectos de los impuestos cedidos en los que tienen reconocida competencia normativa;

- e) La legislación y normativa específica de los órganos constitucionales de control judicial, que son el Tribunal de Cuentas en el orden financiero, la Jurisdicción contencioso administrativa en cuanto a la actuación administrativa y el Tribunal Constitucional por lo que afecta al legislativo y al amparo de los derechos fundamentales.

## *2.2.- Hacienda general*

Es lo propio de un ordenamiento en el que se superponen diferentes niveles de poderes territoriales asignar a cada uno funciones y potestades diversas en la articulación del sistema financiero público. En nuestro Ordenamiento constitucional se habría de distinguir entre Hacienda estatal, autonómica, foral y local. Cuando se hace referencia al Estado, sin embargo, es preciso diferenciar si se utiliza como expresión de la organización política de la Nación española –en la que también resultarían integradas las Autonomías y Corporaciones locales- o en referencia a las Instituciones generales, comunes a todos los ciudadanos, en las que el Estado se vertebra. Pues bien, en este último sentido, como persona jurídica, las competencias financieras que la Constitución encomienda al Estado van más allá de la ordenación de su propia y limitada Hacienda. Le asigna una serie de cometidos que –aun teniendo base en distintos títulos competenciales- podrían condensarse en la habilitación exclusiva que se reconoce al Estado en materia de “Hacienda general” (art. 149.1.14ª Ce).

Siendo así que la capacidad para establecer tributos constituye uno de los atributos clásicos del poder soberano, tal prerrogativa se ha venido reservando enfáticamente al Estado. Así se continúa haciendo en el art. 133.1 Ce: “La potestad originaria para establecer los tributos corresponde al Estado, mediante ley”. Sin embargo, el sentido y alcance que a tal afirmación haya de darse en la actualidad es más que limitado. En un primer sentido, el propio texto constitucional matiza tal exclusividad en el apartado segundo del mismo precepto al reconocer a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones locales la capacidad para establecer y exigir tributos, eso sí, de acuerdo con la Constitución y las leyes. Se suele así concluir que la única diferencia entre la capacidad tributaria del Estado y la reconocida al resto de entidades públicas territoriales radica en que la de éstas viene transida por las leyes estatales mientras que la de aquél únicamente viene refrenada y limitada por el texto constitucional.

Si la lógica propia de una organización territorial políticamente compleja ha llevado al Estado a compartir su poder tributario con las entidades subcentrales, las exigencias de la integración supranacional le han conducido, *de facto* y *de iure*, a sujetar el ejercicio del mismo a las prescripciones adoptadas en las



Instituciones comunitarias y a la realidad internacional en la que se inscriben las relaciones tributarias. En el terreno puramente jurídico, a través de la Constitución se ha introducido en nuestro Ordenamiento –para formar parte inescindible del mismo- el llamado acervo comunitario, que limita sustancialmente el poder tributario del Estado. Principios jurídicos –no discriminación, libre circulación, libertad de establecimiento, etcétera-, normas precisas –de estabilidad presupuestaria, de armonización fiscal, de Derecho de aduanas, de Derecho de Sociedades, etcétera-, o compromisos específicos –como el Código de Conducta en materia de regímenes de privilegio fiscal– limitan, y de qué modo, la soberanía tributaria del Estado (vid. por todas STJCE *Costa Ene*). En términos metajurídicos –y sin pretender abrir aquí un debate sobre sus bondades o carencias- la globalización de las relaciones económicas sujeta la política financiera del Estado a un marco real fuera de cuyas lindes, y aún conservando su eficacia formal, su ejercicio no pasaría del plano normativo. Dicho de otro modo: Ningún precepto, interno o internacional, impide al Estado sujetar a gravamen la transmisión de valores mobiliarios y, sin embargo, en un marco de libre circulación de capitales ningún gobernante en su sano juicio adoptaría tal decisión en solitario por cuanto, de hacerlo, lo único que, probablemente, lograría sería ahogar su mercado bursátil a cambio de una ridícula recaudación.

Esta disolución del poder soberano del Estado en Instituciones supranacionales y la acomodación en su ejercicio a condicionantes internacionales –que no en pocas ocasiones se traducen en normas convencionales- no puede dejar de incidir en el modo en el que se arbitra el sistema de financiación de las entidades subcentrales. De forma y manera que el histórico poder originario para establecer tributos que del Estado se predicaba se ha de concebir, en la actualidad, como la función específica de concertar su ejercicio hacia el exterior y coordinar su funcionamiento hacia el interior. Ni es originario e ilimitado, por cuanto deriva de la Constitución y no se puede ejercer sino en el marco interno y externo que lo condiciona; ni es exclusivo, por cuanto se ha de compartir y concertar –se quiera o no, de un modo u otro- con Instituciones internacionales –las europeas en el caso español- y subcentrales, sean éstas autonómicas o locales.

Es así como se ha de entender la potestad exclusiva que la Constitución reserva al Estado en materia de Hacienda general (art. 149.1.14ª Ce). Corresponde al Estado sentar las bases normativas, organizativas y funcionales del conjunto del sistema financiero público para lograr un desarrollo del mismo acorde con los postulados constitucionales, respetuoso con los compromisos internacionales asumidos por España, y eficiente en cuanto a sus resultados.

Esta función financiera que la Constitución reserva al Estado se puede desglosar en cuatro cometidos: Planificación, armonización, coordinación, compensación, y fiscalización.



En primer lugar, corresponde al Estado “la planificación general de la actividad económica” (art. 159.1.13ª Ce) que podrá ejercitar mediante la aprobación de leyes y proyectos de planificación (art.131 Ce). Esta función no había adquirido relevancia particular al residir el núcleo principal de la política económica, monetaria y fiscal, de por sí, en el Estado. Desde el momento en que parcelas importantes de la misma –como la monetaria o la presupuestaria- han quedado radicadas en Instituciones supranacionales o sujetas a prescripciones comunitarias, al mismo tiempo que la responsabilidad sobre otras –como la fiscal o relevantes capítulos de gasto- corresponde a entidades subcentrales, ha cobrado una importancia inusitada la competencia atribuida al Estado para planificar la actividad económica –las finanzas públicas- al objeto de preservar un crecimiento y distribución de la riqueza equilibrado y estable (SSTC 63/1996 y 171/1996). Buena muestra de ello lo ofrece la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible, que marca todo un dispar elenco de acciones legislativas –que afectan a la política económica del conjunto de las Administraciones públicas- encaminadas a tratar de alentar desde el sector público una transformación del modelo de desarrollo económico que lo haga más sostenible en el tiempo.

En el mismo orden de ideas es tarea propia del Estado la de procurar la armonización normativa del conjunto del Ordenamiento financiero. Es frecuente reducir la formulación del principio de subsidiariedad a un mero alegato competencial a favor de la entidad pública más próxima al ciudadano o, en su caso, a la exclusión de la actuación pública cuando la iniciativa social cubra, por sí sola, una determinada necesidad. En realidad, el contenido de este principio informador de los sistemas de organización social es más complejo y se ha de traducir por ubicar el desarrollo de cada cometido, sea de toma de decisión o de gestión, en el nivel organizativo más adecuado para desempeñarlo. En términos de Derecho público -de Derecho financiero- esta premisa se traduce en que en determinadas cuestiones (art. 149.1.18ª Ce) - como los elementos estructurales del tributo, los deberes y derechos tributarios esenciales, las bases del procedimiento o la contabilidad pública- conviene que se adopten formas comunes en el conjunto del Estado, como parte de lo que ha de ser un estatuto jurídico básico del ciudadano español (art. 149.1.1ª Ce). Tan es así, que el texto constitucional prevé incluso la posibilidad –hasta la fecha inexplorada- de que el Estado procediera a armonizar disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas cuando así lo exigiera el interés general (art. 150.3 Ce).

El corolario natural de la armonización normativa viene constituido por la coordinación de la actividad financiera, de la aplicación efectiva del sistema. No puede corresponder sino al Estado, como elemento de integración del conjunto de las entidades territoriales, vertebrar los organismos y procedimientos



adecuados para procurar la coordinación de toda la actividad financiera pública y la colaboración entre sus distintos actores. A tal objeto la LOFCA (art. 3) previó desde su primera versión la creación de un organismo específico, en el plano administrativo, que, concebido inicialmente como consultivo, se ha convertido en el corazón orgánico del sistema de financiación: El Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), en cuyo análisis nos detendremos enseguida.

El art. 128.1 Ce proclama la subordinación de toda la riqueza del país al interés general y los arts. 41, 131 y 138.1 Ce encomiendan al Estado la tarea de equilibrar el desarrollo territorial y estimular el crecimiento de la renta, así como su más equitativa distribución. El logro de tales objetivos pasa por la articulación de sistemas de compensación y transferencias que contribuyan a procurar una más equitativa y eficiente asignación de los recursos financieros entre todos los ciudadanos y territorios. La sola consideración de los desequilibrios económicos, estructurales y en distribución de rentas que aquejan al territorio español explican el papel que corresponde al Estado a la hora de arbitrar mecanismos eficaces de compensación, de reasignación, que traten de corregir tal estado de cosas en aras de un desarrollo económico integral y armónico –cohesionado- del conjunto de la sociedad.

Por último en la exposición, que no en su importancia, el Estado ha de velar por el correcto funcionamiento del sistema financiero público estableciendo y ejerciendo con rigor los procedimientos de control y fiscalización que prevé la Constitución (art. 153 Ce): El Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas y la Jurisdicción contencioso-administrativa.

### *2.3.- HACIENDAS AUTONÓMICAS*

En la fase inicial del sistema fue la ordenación del Gasto público la materia financiera en la que las Comunidades Autónomas disfrutaron y ejercieron un más amplio margen de autonomía. Probablemente fuera ello debido a que, al estar la práctica totalidad de sus ingresos controlados por el Estado -mediante transferencias, en muchos casos finalistas- no dejaba de ser estrecho el margen de disponibilidad presupuestaria que cabía ejercer a los Parlamentos autonómicos, a salvo de las políticas de endeudamiento.

La LOFCA, en este sentido, tan solo contiene prevenciones formales encaminadas a preservar la homogeneidad presupuestaria –anualidad, universalidad, gastos fiscales, prórroga del último Presupuesto, homologación contable (art. 21)- y una referencia a lo que, de por sí, ya viene expresado por la Constitución en materia de fiscalización: Sin perjuicio de la actuación de



instituciones autonómicas que pudieran prever sus respectivos Estatutos, el control económico y presupuestario de la actividad financiera autonómica corresponde al Tribunal de Cuentas y, en relación a las transferencias, al Estado que, razonablemente, lo habrá de ejercer a través del órgano interno de control financiero de la Administración General del Estado, la Intervención General (art. 22).

La concreción del plan específico en el que se habrá de mover la política presupuestaria de cada Comunidad Autónoma se concertará en el CPFF y se plasmará en una ley que diseña, cada tres años, el escenario en el que habrán de moverse los presupuestos de todas las Administraciones públicas. Se llega a prever en la Ley orgánica que complementa la LGEP la responsabilidad en la que incurrirían las Autonomías cuando su comportamiento financiero llevase consigo el incumplimiento por España, ante la Unión Europea, de los compromisos adquiridos en materia de estabilidad presupuestaria (art. 4 LOGEP); y es que de tales obligaciones económicas –que no vinculan exclusivamente al Estado, sino al conjunto de las Administraciones públicas- han de “co-responder” todos los niveles de Hacienda, incluido el autonómico. Al mismo tiempo se vincula la política de endeudamiento a la estabilidad presupuestaria, condicionando la misma –en situaciones de desequilibrio financiero- a la aprobación de planes de saneamiento y estableciendo la obligación de ajustar la política legislativa y las decisiones generales de los Gobiernos autonómicos a las disponibilidades financieras de los mismos.

En cuanto a los ingresos tributarios autonómicos, el art. 157 Ce encabeza la relación de recursos de las Comunidades Autónomas con “los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, los recargos sobre impuestos estatales”. El art. 11 de la LOFCA concreta qué impuestos son susceptibles de cesión y en qué medida. Salvo el Impuesto sobre Sociedades y el que grava las rentas de los no residentes, en una u otra medida el resto son susceptibles de cesión y, de hecho, se han transferido a las Comunidades Autónomas. El régimen específico de cesión de cada uno de dichos tributos, los puntos de conexión que delimitan la sujeción a tributación en una u otra Comunidad Autónoma, las competencias que se ceden y las condiciones de la cesión, son cuestiones que apunta el art. 10 LOFCA y se perfilan detalladamente en la LSFCA.

La cesión puede extenderse a la capacidad normativa, a la gestión del tributo o, simplemente, a una parte o la totalidad del rendimiento derivado de su



aplicación. En cada uno de los impuestos cedidos la extensión de la cesión tiene una dimensión específica. Con carácter general la entidad de lo cedido se ha venido ampliando en las sucesivas fases del sistema. Si, en un principio, tan solo se cedió el rendimiento y buena parte de la gestión de la tributación sobre el juego y la patrimonial –Sucesiones, Patrimonio y Transmisiones- la cesión alcanzó, en el año 1996, a determinadas capacidades normativas en estos tributos y al IRPF. En el sistema vigente se ha ensanchado notablemente el ámbito de lo ya cedido –hasta el 50% en IRPF y eliminando frenos al ejercicio de competencias normativas- y se han incluido en el capítulo de la cesión de impuestos el rendimiento del IVA y la mayor parte de los Impuestos Especiales introduciendo con ello en el sistema de financiación variables territoriales de consumo y vinculando los ingresos –en algunos casos- a la atención de políticas de competencia autonómica.

La cesión de capacidad normativa se ha visto sustancialmente ampliada –salvo en el IVA- en la última modificación del sistema. En su ejercicio, se dice en el art. 19 LOFCA, observarán las Comunidades Autónomas el principio de solidaridad y el de no discriminación, manteniendo una “presión fiscal efectiva global equivalente a la del resto del territorio español”. Si como declaración de principios es aceptable, su plasmación efectiva no deja de resultar inviable. Lo cierto y verdad es que el ejercicio de competencias normativas por las Comunidades Autónomas –para elevar o disminuir los impuestos que les han sido cedidos- llevará, ya ha llevado, consigo la fragmentación normativa y aplicativa del mapa impositivo español. Siendo una consecuencia lógica del principio de corresponsabilidad fiscal, del modelo constitucional de autonomía financiera, es un precio que se ha de pagar: El coste fiscal efectivo de residir o consumir en una u otra Autonomía variará en razón del sistema financiero que sus ciudadanos –a través de sus representantes parlamentarios- hayan querido, en cada caso, adoptar. Esta diversidad, sin duda, es un germen de conflictividad y disfunciones, de “competencia fiscal” que –por consustancial al propio concepto de corresponsabilidad- se ha de estar dispuesto a asumir sin reivindicar una estricta igualdad que, en sí misma, contradice el ejercicio de la autonomía. En cualquier caso, siendo éste uno de los aspectos más delicados del diseño estructural del sistema la realidad ha demostrado –como en seguida se verá- que no se ha sabido acertar en su articulación generándose una competencia fiscal a todas luces perniciosa para el conjunto de las Administraciones públicas.

La nómina tributaria de las Comunidades Autónomas puede venir integrada, además de por tributos cedidos o recargos sobre los estatales respecto de los que tengan reconocida capacidad de alterar su tarifa, por “sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales” (art. 157.2.b) Ce). En este ámbito,



de tributos propios, la Constitución y la LOFCA (art. 6) acotan la imaginación de los Parlamentos autonómicos:

- a) En primer lugar no pueden recaer sobre bienes –que no rentas derivadas de tales bienes (STC 150/1990)- situados fuera de su territorio;
- b) No han de suponer un obstáculo a la libre circulación de mercancías o servicios;
- c) Tampoco recaerán sobre hechos imponibles ya gravados por el Estado;
- d) Ni, por último, pueden incidir sobre hechos imponibles -materias, se decía hasta el 2009- reservados a las Corporaciones Locales salvo, previa compensación, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

Estas limitaciones se estrechan, aún más, en lo relativo a los impuestos (art. 9 LOFCA). Con todo y con eso, poco a poco, y a base de controversias constitucionales (STC 289/2000), no han dejado de abrirse paso impuestos autonómicos, principalmente en dos ámbitos: Los llamados tributos de ordenamiento –aguas, protección civil, contaminación atmosférica, establecimientos turísticos, tierras o dehesas infrautilizadas, grandes superficies, instalaciones con incidencia medioambiental, residuos, vertidos- y la tributación sobre el juego, en especial el bingo.

El otro gran capítulo de la financiación autonómica viene constituido por la participación en los ingresos del Estado. Esta partida, como ya se ha expuesto reiteradamente, constituyó durante toda la primera fase de desarrollo del sistema el corazón financiero de las Autonomías. Al tomar cuerpo la cesión de impuestos ha venido cediendo en importancia relativa hasta el punto de que, ya desde 1996, hay Comunidades Autónomas –Madrid y Baleares- que tienen cubiertas sus necesidades de gasto sin que participen de las asignaciones por este concepto.

En el sistema vigente el capítulo de participaciones ha quedado estructurado en cuatro bloques:

- a) Por una parte se diseña un Fondo de suficiencia que se define por la diferencia entre las necesidades de gasto de la Comunidad o Ciudad Autónoma y su capacidad de allegar recursos mediante los impuestos cedidos, su “capacidad fiscal” (art. 13 LOFCA), a su vez estructurado en tres partes, la general, la sanitaria y la relativa a los servicios sociales, en cada una de las cuales se utilizan criterios específicos;
- b) Aquellas Comunidades que, con los recursos precedentes, no logren cubrir el nivel que para los servicios públicos de sanidad y educación



- se considere mínimo común en todo el territorio, podrán recibir una asignación complementaria, llamada “fondo de nivelación” (hoy por hoy inédito), que –de reiterarse en un espacio de tiempo inferior a los cinco años- justificarían la corrección del porcentaje de participación en el Fondo de suficiencia que les hubiera inicialmente correspondido (art. 15 LOFCA);
- c) Para gastos de inversión, y de mantenimiento temporal de dichas inversiones, se prevé la dotación de sendos Fondos de Compensación Interterritorial que, primen la inversión estructural en los territorios comparativamente peor dotados de infraestructuras (art. 16 LOFCA);
  - d) Por último, desde 2009 se ha previsto la dotación de un llamado fondo de competitividad encaminado a equilibrar el reparto de asignaciones a favor de aquellas Comunidades autónomas que más aportan al sistema y que, por ende, tienen mayor capacidad de mejorar la productividad de la Economía, en beneficio del común.

En la distribución de estas participaciones la LOFCA apunta unos criterios que desarrollan pormenorizadamente -incluyendo la formulación matemática de las diferentes variables- la LSFCA para los dos primeros, y la Ley reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial para los segundos. Si el criterio de mayor peso, a salvo de los Fondos de Compensación, es la población, junto a éste se ponderan magnitudes como el esfuerzo fiscal en el IRPF, la inversa de la renta real por habitante, la insularidad, la superficie territorial, la dispersión de la población, los gastos de investigación sanitaria, la edad de la población o el índice de emigrantes.

La crítica que históricamente se ha hecho a estas participaciones es que terminan por tomar como criterio de reparto el logro de un nivel equiparable de gasto por habitante en todo el territorio. Todo gira, así, en torno a la distribución de la población, menospreciando otras magnitudes de ponderación que, a costa de introducir complejidad, aproximarían las asignaciones a un resultado más ajustado en términos de equidad, buscando no ya un nivel equilibrado de asignación de gasto, sino una provisión efectiva de servicios públicos homologada en el conjunto del Estado.

A esta disfunción se une otra, no menos grave, que ha lastrado la equidad del sistema de participaciones desde sus primeras manifestaciones. Y es que en todo momento se ha partido de la premisa de mantener la estructura del sector público estatal que se iba transfiriendo a cada Comunidad autónoma. En definitiva, que aquellas Comunidades autónomas en las que la dimensión de la organización administrativa estatal era considerable –Andalucía, Extremadura, Castilla- reciben un porcentaje de fondos ajustado a su sostenimiento que



aquellas otras, Cataluña o Baleares, en las que el volumen de lo heredado era de menor entidad, no reciben. En definitiva, el sistema sostiene estructuras administrativas tradicionales -no siempre renovadas y eficientes- que no guardan relación con las necesidades efectivas y actuales de servicios públicos, mientras que complica el desarrollo de otras nuevas, más dinámicas y acordes con las exigencias presentes. Y beneficia, comparativamente, a aquellas Comunidades autónomas en las que la Administración general del Estado históricamente tuvo una presencia relevante –con una aportación menor a la producción nacional de bienes y servicios- frente a aquellas otras en las que el tejido empresarial siempre tuvo una mayor dimensión que el burocrático. Con la finalidad, precisamente, de paliar este déficit se ha creado en 2009 el llamado fondo de competitividad.

Lo cierto y verdad es que el sistema adoptado a partir de 2002, con las modificaciones introducidas en 2009, tiene, en este sentido, dos grandes ventajas respecto de los precedentes: los criterios se transparentan con precisión en normas legales con vocación de estabilidad; y se enriquecen de forma apreciable el contenido y las pautas de distribución. Con todo, no cabe duda que los resultados efectivos del sistema son sustancialmente mejorables. Con datos del 2003 –que indudablemente se han atenuado en la actualidad- Cataluña, sobre una media de 100, aportaba al sistema 124. Una vez realizada la reasignación de ingresos a Cataluña le correspondían, también sobre una media de 100, un volumen de recursos de 96. En el extremo contrario, las variables equivalentes para Extremadura eran de 66 y 123 respectivamente<sup>6</sup>.

La nómina de los recursos financieros de las Comunidades Autónomas se cierra con la clásica referencia a los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado, el producto de las multas y sanciones, los precios públicos y las operaciones de crédito.

#### *2.4.- La vertebración orgánica del sistema*

Sentados los principios y acotado el marco normativo, es preciso hacer una referencia al entramado orgánico -los organismos específicos de coordinación- sobre el que discurre el sistema. La cooperación institucional es preciso concitarla en todas las fases del modelo: En su configuración, al gestionarlo y en orden a resolver los conflictos que de su aplicación se puedan suscitar.

---

<sup>6</sup> Los datos están tomados de BOSCH, N. Y DURÁN, J.M. (DIR.) (2005), *La financiación de las Comunidades autónomas. Políticas tributarias y solidaridad interterritorial*, Publicacions Universitat de Barcelona.



Ya se ha hecho referencia al CPFF como órgano específico de coordinación cuyo régimen, naturaleza y composición se contiene en el art. 3 LOFCA. Integrado por el Ministerio de Hacienda, el de Administraciones Públicas y los Consejeros de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma, este Consejo se concibe como un órgano consultivo y de deliberación. La realidad es que ha sido el entorno en el que las distintas Administraciones afectadas han cerrado los distintos acuerdos que –traducidos *a posteriori* en reformas legales– han venido a regir los distintos sistemas que se han sucedido en el tiempo.

Ciertamente, en términos de teoría política, el haber transformado este organismo en el centro de toma de decisiones, por lo que se refiere a la coordinación de políticas financieras, es del todo insuficiente; hubiera sido sin duda, más respetuoso con el orden constitucional (STC 76/1983) que tal función se hubiese radicado en el Senado, como Cámara de representación territorial. En el horizonte de una reforma de esta Cámara lo cierto es que, hasta hoy, la configuración del sistema se ha venido concertando, discutiendo y cerrando en la sede del CPFF para, una vez alcanzado el acuerdo, proceder –siendo el caso– a su consagración legal en las Cortes Generales.

En la mayoría de las reformas estatutarias aprobadas entre el 2006 y el 2009 –Cataluña, Valencia, Baleares y Andalucía– con distintas denominaciones, carácter, funciones y calendarios de implantación, se han previsto organismos bilaterales de coordinación financiera entre la Comunidad autónoma y el Estado. En tanto en cuanto no se desarrollen y comiencen a trabajar no se podrá enjuiciar su compatibilidad con el funcionamiento del CPFF y su viabilidad con la articulación efectiva de un sistema común coherente. En cualquier caso el Tribunal Constitucional (STC 31/2010) ya se ha pronunciado al respecto y ha afirmado, con toda rotundidad, que es consustancial a la propia esencia del sistema su carácter multilateral. Sin perjuicio de que puedan existir y cumplir su función organismos de coordinación bilateral, entre cada Comunidad autónoma y el Estado, los acuerdos relativos al sistema se han de residenciar en el órgano de coordinación multilateral previsto a tal objeto en la LOFCA, con la participación de todos los agentes del mismo.

En cuanto a la gestión del sistema, la construcción organizativa de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, AEAT) como entidad con personalidad jurídica diferenciada del Estado a quien se encomienda, conforme a su régimen jurídico particular, la gestión del sistema tributario, ha abierto un espacio de posibilidades que puede llegar a ser enormemente fructífero en términos de eficacia y eficiencia del sistema. Si, ciertamente, cada Comunidad Autónoma ha desarrollado y conformado su propia Administración financiera, para la atención de las responsabilidades que les corresponden en el orden tributario –en cuanto a la gestión de los impuestos que, en una u otra



medida, comparten con el Estado- no resultaría operativo que duplicaran el trabajo que ya lleva a cabo la AEAT. Resulta mucho más económico, sencillo y eficaz el coordinar esfuerzos, colaborar en las actuaciones a llevar a cabo, compartir la información y evitar al contribuyente el desdoblamiento de los trámites.

No obstante, ciertas Comunidades autónomas –nuevamente la catalana, de forma señalada- plantearon como cuestión innegociable el asumir la gestión de todos los tributos en su territorio –también los estatales- a través de una Agencia tributaria propia. Es sintomático que no reclamasen la gestión de la Agencia estatal en su circunscripción –de sus recursos materiales y humanos- sino la desaparición de ésta para ser sustituida por una Agencia que únicamente dependería del Gobierno y Parlamento autonómicos, y que –gestionando la integridad de los tributos- transferiría al Erario estatal la parte de los mismos que a éste correspondieran. En definitiva, la cuestión consistía en decidir si el modelo hacia el que se venía avanzando –un Agencia única que diese servicios de gestión tributaria a todas las entidades territoriales, participando todas ellas en su gobierno y dirección- debe o no evolucionar hacia su contrario: La gestión desagregada del sistema tributario por Agencias autonómicas coordinadas entre sí y con la estatal. Como se expondrá en seguida, el dilema no se ha despejado del todo.

Por último, para la resolución de los conflictos de competencia en materia de impuestos cedidos se creó en 1996, ampliándose sus funciones en 2001, un órgano de arbitraje de Derecho público a imagen de los que ya existían para los territorios forales: La Junta Arbitral, prevista en el art. 23 LOFCA y cuyo régimen jurídico se contiene en el RD núm. 245, de 123 de noviembre de 1998. La última reforma del sistema ha ampliado las competencias de este órgano arbitral previendo que la dimensión que ha alcanzado la cesión de competencias normativas y aplicativas previsiblemente puede incrementar la conflictividad entre las Comunidades Autónomas. También en línea con lo expuesto más arriba en materia de gestión tributaria, está prevista la participación de las Comunidades Autónomas en los órganos periféricos de resolución de litigios tributarios, en los Tribunales Económico-Administrativos Regionales (art. 20 LOFCA).

## *2.5.- La excepcionalidad foral*

La Constitución dedica la primera de sus disposiciones adicionales a los llamados regímenes forales:

*“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.”*

Los territorios forales a que se refiere dicha disposición son cuatro: Álava, Guipúzcoa, Vizcaya –las tres provincias vascas- y Navarra. Estos derechos forales que la Constitución ampara arrancan de la Edad media. En el siglo XIX, al hilo del proceso de codificación jurídica y en el entorno de las guerras dinásticas, sufrieron una considerable transformación. Se adoptó entonces, en 1841 con Navarra y en 1878 con las tres provincias vascongadas, un régimen jurídico específico para regular las relaciones financieras de estos territorios con el Estado. Este peculiar régimen financiero –de Convenio con Navarra y de Concierto con los otros territorios- que con incidencias, suspensiones y diferentes ámbitos y contenidos pervivía al aprobarse la Constitución de 1978 configura la parte esencial de los derechos históricos que vienen amparados y respetados en el Ordenamiento vigente, merced a la disposición constitucional arriba reproducida.

A través de la disp. ad. 1ª Ce se engarza en nuestro Derecho público un sistema financiero foral de fundamentos normativos, estructurales y funcionales sustancialmente diferentes al que, con carácter general, rige en el resto de las Comunidades Autónomas. Este peculiar sistema no se asienta sobre las premisas que presiden el que se ha expuesto en las páginas precedentes, aun cuando sus efectos prácticos pudieran llegar a asemejarse, sino que viene a construirse desde la consideración de que las Instituciones forales –titulares del poder financiero- acuerdan, conciertan con el Estado las condiciones en que el mismo se va a ejercer.

En este marco se aprueba la Ley Orgánica núm.13, de 10 de agosto de 1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra cuyos artículos 45 y 46 sientan las bases de la concertación financiera con el Estado. Por cuanto se refiere al País Vasco, su Estatuto de Autonomía dedica los arts. 40 y ss. a regular el modo en el que las Instituciones autonómicas coordinarán y armonizarán el ejercicio de las facultades financieras de los territorios históricos vascos entre sí y con el Estado. En desarrollo de estas disposiciones se aprobó el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral Navarra vigente en la actualidad merced a su ratificación por la Cámara foral y por Las Cortes Generales (Ley núm. 28, de 26 de diciembre de 1990) y que, modificado en diversas ocasiones –la última en 2007- trae causa del que se suscribiera en 1841. Por lo que se refiere al País Vasco el Concierto precedente venía regulado en la Ley núm. 12, de 13 de mayo de 1981, también modificado por última vez en 2007.



La excepcionalidad de este régimen arranca del reconocimiento de las Instituciones forales como titulares del poder financiero sobre sus respectivos territorios, en sus dos manifestaciones -de gasto y de ingreso- y en sus tres dimensiones -normas, gestión y rendimiento-. Son las Juntas generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como la Cámara foral navarra las que aprueban los gastos e ingresos que se aplicarán en cada territorio foral y corresponde a sus respectivas Instituciones de gobierno -las Diputaciones forales- la responsabilidad de su gestión, así como de resolver los litigios administrativos que de sus actuaciones se susciten.

El Estado se limita a convenir con dichas Diputaciones el modo en que tales potestades se ejercerán y a negociar la cifra que se transferirá anualmente al Tesoro público como compensación de los territorios forales por los costes directos e indirectos que generan al Estado y como manifestación de su solidaridad con el resto del territorio: el llamado cupo o aportación. El resultado de dicho acuerdo, se transforma en ley para ambas partes a través de la ratificación del mismo por sus respectivos órganos de representación política.

Ciertamente, la configuración y aplicación del mencionado régimen foral viene presidida por los principios generales de autonomía, coordinación y solidaridad a que se ha hecho más arriba referencia, pero también es cierto que el Estado no tiene competencia financiera alguna sobre estos territorios si no es a través de los mecanismos estatutarios de concertación. Así, por ejemplo, el régimen de limitación y coordinación presupuestaria previsto en la LGEP y en su Ley orgánica complementaria no es directamente aplicable en los territorios forales sin su previa aceptación por las Instituciones representativas de cada uno de ellos.

El Concierto y el Convenio han venido a consagrar regímenes de ordenación de las relaciones financieras entre el Estado y los territorios forales merced a los cuales se acordaba el establecimiento en los mismos de tributos en buena medida semejantes a los estatales -o prácticamente idénticos en lo que se refiere a imposición indirecta- que se compaginaban con la satisfacción de una compensación financiera en concepto de aportación a las cargas generales del Estado poco menos que testimonial y, desde luego, lejana a la que se derivaría de una contabilidad de costes acomodada a la realidad y con una ajustada corrección en términos de solidaridad interterritorial. Con todo, el ejercicio de determinadas competencias tributarias -como en lo relativo a los beneficios fiscales reconocidos a determinadas empresas, las llamadas "vacaciones fiscales"- no ha dejado de generar dificultades serias, en esencia derivadas de su compleja compatibilidad con las limitaciones comunitarias a las ayudas de Estado.



La extrapolación de este sistema a otras Comunidades Autónomas – reiteradamente auspiciada desde ciertos ámbitos políticos catalanes- no es posible ni jurídica, ni política, ni económicamente. En el plano normativo este sistema se asienta sobre una concreta excepción constitucional a la unidad formal del Ordenamiento jurídico limitada a los territorios forales que, de generalizarse, imposibilitaría la configuración de un sistema general de financiación ajustado a los principios de solidaridad, coordinación y autonomía que consagra la Constitución; su generalización o ampliación, es evidente, haría inviable, no ya el ejercicio por el Estado de las funciones de compensación financiera que el texto constitucional le asigna, sino su propia pervivencia sustantiva y financiera. Política y económicamente no sería posible gestionar un sistema sujeto de continuo a la concertación simultánea o sucesiva con distintas Instituciones autonómicas, de cuyas aportaciones dependiese la consistencia de la Hacienda pública estatal.

### 3.- DISFUNCIONES Y TENSIONES CRÍTICAS DEL SISTEMA

Una vez descrita la transformación financiera del Estado desde una estructura unitaria hasta un modelo de corte federal, con mayor o menor fortuna, el análisis del mismo se centrará en tres ejemplos que evidencian sus críticas carencias estructurales. Las fallas del modelo implantado se han hecho particularmente evidentes en un entorno de crisis financiera aguda que, de forma imparable desde el 2008, ha conducido las finanzas de todas las Administraciones públicas a una situación insostenible. En un contexto de esta naturaleza aquellos aspectos más endebles del modelo de relaciones financieras adoptado entre unas y otras han salido a relucir con una crudeza descarnada. A efectos expositivos el análisis se centrará en tres cuestiones: el problema de la estabilidad financiera, los llamados “techos de gasto” (epígrafe 3.1.); la práctica desaparición del impuesto sobre sucesiones y donaciones (epígrafe 3.2.); y la disolución del principio de lealtad institucional (epígrafe 3.3.).

#### 3.1.- *El techo de gasto*

La construcción del espacio monetario europeo ha sido posible gracias a la adopción de unos compromisos presupuestarios firmes por parte de cada uno de los Estados que forman parte del mismo, España incluida. Los denominados criterios de convergencia obligan, en términos estrictamente jurídicos, al Estado español a sostener una determinada política económica que se puede condensar en la palabra estabilidad: El mantenimiento de la inflación, el déficit y el endeudamiento en unas franjas comunes y estrechas en el conjunto de los Estados de la Unión monetaria.



El cumplimiento efectivo de este compromiso, en un Estado descentralizado como el nuestro, pasa por la sujeción de la integridad del sector público, de las políticas presupuestarias, también de las autonómicas, a unas pautas determinadas. Del incumplimiento de los compromisos financieros adquiridos por España respondería el Estado –el conjunto de los ciudadanos– con independencia de cuál o cuáles Comunidades Autónomas hubieran llevado a cabo políticas presupuestarias rupturistas.

Es en este entorno en el que se aprobaron la Ley núm. 18, de 12 de diciembre de 2001, General de Estabilidad Presupuestaria (en adelante, LGEP), y la Ley orgánica núm. 5, de 13 de diciembre de 2001, que la complementa. Estas disposiciones sujetan las políticas presupuestarias de las Autonomías a los criterios de estabilidad, de equilibrio o superávit presupuestario, que se establezcan por las Cortes Generales en horizontes plurianuales, que se prevén de tres años. Si la LOFCA constituye la normativa orgánica basilar del sistema de recursos financieros autonómicos de régimen general, la Ley orgánica que complementa la LGEP está llamada a informar y condicionar el nivel y aplicación efectiva de tales recursos: Las políticas autonómicas de gasto público.

Ahora que las Comunidades Autónomas disfrutan de un margen de maniobra en materia de ingresos públicos considerable, los compromisos europeos de equilibrio presupuestario, traducidos en la LGEP, vienen a coartar de forma radical la maniobrabilidad de los Parlamentos autonómicos en cuanto a autorización de gastos. Guste o no, lo cierto es que las llamadas teorías de la Elección pública que propugnan la limitación constitucional del Gasto público han tomado cuerpo en la Unión Europea, fijándose como déficit máximo el 3% del PIB.

Durante los Gobiernos de Aznar se asumió como principio irrenunciable la práctica estabilidad presupuestaria, entendida como situación de equilibrio o superávit presupuestario, y así se plasmó en el plano legislativo. En el año 1996, cuando el Partido Popular se hace cargo del Gobierno de la Nación por primera vez en la etapa democrática –tras 14 años de socialismo– el déficit público era del 7%, el desempleo del 23% y el volumen consolidado de deuda pública del 76% del PIB. Si España pretendía incorporarse al espacio monetario europeo –adoptar como moneda el euro– era necesario acometer una política presupuestaria rigurosa. Así se hizo, hasta el punto de que en el año 2004, cuando recupera el poder el Partido Socialista, el déficit público se había transformado en superávit, la deuda pública suponía el 39% del PIB y el desempleo se había reducido hasta el 11%. La vuelta de los socialistas al poder, en el año 2004, supuso el retorno al doctrinarismo keynesiano y la consiguiente relajación de tales principios. La consecuencia de todo ello no se ha hecho esperar: un desempleo del 20%, un



déficit público que en 2010 llegó al 11%, y un volumen de deuda pública del 66% del PIB.

Mientras tanto se había optado por relajar la política presupuestaria autonómica confiriendo a las mismas un margen de déficit público del 2,5%. Pues bien, ni siquiera esto –en un contexto de crisis económica- han sido capaces de respetar. Tan solo 5 de las 17 se han situado por debajo de estos parámetros, llegando Castilla-La Mancha a un record del 6,4% de déficit.

En mayo de 2010 la situación financiera española había llegado a un punto que provocó una intervención internacional verdaderamente singular, que marca un antes y un después en nuestra historia política. Nuestro Presidente del Gobierno, en el giro de pocas horas, recibió la llamada de la canciller alemana y del Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica. Ambos le exigieron la adopción de dos medidas drásticas de política económica: la congelación de las pensiones y la reducción del sueldo de los empleados públicos. Los mercados internacionales no se podían seguir permitiendo un deterioro tan acusado de las finanzas públicas españolas, integradas en el espacio monetario europeo.

El cambio de la política económica del Gobierno fue radical y ha marcado la evolución de las relaciones financieras entre el Estado y el resto de las Administraciones públicas. El mismo Presidente del Gobierno que afrontó la crisis –cuando, muy tarde, tuvo a bien reconocerla- con políticas expansivas, y que relajó las políticas deficitarias de las Administraciones autonómicas, ha planteado que las finanzas autonómicas se deben fijar un “techo de gasto”. En definitiva, ha reconocido que el sistema no puede funcionar –por mucho que ajuste sus cuentas el Estado- si las Administraciones responsables del 36% del gasto público no adoptan políticas presupuestarias restrictivas. Se está volviendo, en definitiva, a las premisas de estabilidad presupuestaria que, adoptadas en el 2001 y relajadas en el 2004, se ha demostrado que nunca se debieron de haber abandonado.

### *3.2.- La imposición sobre sucesiones y donaciones: un ejemplo paradigmático*

Uno de los impuestos de más temprana cesión fue el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. A partir de 1996, y de forma muy laxa desde el 2001, a la cesión de la integridad de la recaudación y de la gestión del tributo se añadió un margen considerable de cesión de competencias normativas. Lo que era de prever –pues así había ocurrido ya en otros países federales, como Australia o Canadá, en los que el impuesto se dejó en manos de entidades subcentrales- ha terminado por suceder: la práctica desaparición del impuesto merced a la competencia fiscal entablada entre unas Comunidades autónomas y otras.

Y es que cuando en un impuesto como el sucesorio –que despierta en el contribuyente una susceptibilidad señalada- se abre el camino de los beneficios fiscales a establecer por distintas Administraciones públicas que conviven en



una misma comunidad política siempre hay una que hace un uso expansivo de los mismos. Y, claro está, cuando una, dos, tres, lo hacen, el resto se ve sometida a una presión por parte de su opinión pública que resulta, sencillamente, insoportable.

Es paradigmático, en este sentido, lo ocurrido en Cataluña. En 2010 era una de las dos únicas Comunidades autónomas que no había reducido sensiblemente la carga tributaria por este gravamen. Así las cosas, el gobierno de aquél entonces -una coalición de socialistas, separatistas y comunistas- decidió aliviar su factura mediante el incremento de las reducciones en la base imponible. A finales de dicho año los nacionalistas recuperaron el poder en esta Comunidad autónoma incluyendo en su programa de gobierno la “desaparición del impuesto sobre sucesiones”. Así las cosas, en 2011 han aprobado una reforma del mismo que, sin derogar las reducciones aprobadas en 2010, han implantado una bonificación en la cuota del 99% en las transmisiones más frecuentes. La consecuencia de todo ello es que, en la actualidad, Cataluña ha pasado a ser el territorio en el que, probablemente, menor carga tributaria se soporta por este gravamen, hasta el punto de que en estas condiciones resultará complicado sostener con lo recaudado los costes de gestión del tributo.

¿Dónde está el problema? En la estructura federal imperfecta de nuestro Estado constitucional y en la progresividad exacerbada del tributo. Si nos fijamos en Brasil el impuesto sucesorio es competencia de los Estados, pero es en el Senado federal en donde se establece el eje central de su normativa, que prevé que los Estados concretarán su progresividad en una banda que va del cuatro al ocho por ciento: ni más ni menos. Así las cosas, cada Estado fija sus porcentajes sin que los contribuyentes perciban que el gravamen es excesivo ni sea relevante para los mismos las diferencias, al fin y al cabo de matiz, entre un Estado y otro. Las cosas no se hicieron así en España, y el resultado ha sido el expuesto: Las Comunidades autónomas han visto –con mayor o menor convencimiento al respecto- sacrificados sus recursos provenientes de este impuesto y ha desaparecido del sistema uno de sus pocos elementos de progresividad.

### *3.3.- La lealtad institucional*

***El proceso de reformas estatutarias desencadenado por la del catalán entre 2006 y 2009 ha puesto a prueba todos los resortes jurídicos del sistema común de financiación autonómica previsto en la LOFCA. Un primer problema que han suscitado estos nuevos estatutos –que han adoptado la forma, como está constitucionalmente previsto, de leyes orgánicas- ha sido su compatibilidad con lo prescrito en la LOFCA. Si esta última es una ley orgánica de armonización que ocupa un lugar destacado en lo que se ha dado en llamar “el bloque de constitucionalidad”, como marco jurídico peculiar que integra lo***



***previsto en el texto constitucional, ¿cómo se resuelve un conflicto entre lo prescrito en la misma y lo dispuesto en estatutos aprobados con posterioridad?. Pues bien, todos los Estatutos concordados mencionan expresamente que lo dispuesto en los mismos en materia de financiación se hace en el marco de las previsiones de la Ley de armonización a la que se refiere el art. 157.3 Ce, en la actualidad la LOFCA (art. 67 y disp. ad. 1ª ECAV, arts. 123 y 130 EIB, art. 175.1 EAN, art. 103 y 107 EAR, art. 82.2 ECYL). El problema es cómo lograrlo cuando ambas contienen, y así era en algunos casos, preceptos abiertamente contradictorios. En síntesis hay cuatro soluciones:***

- a) Entender que prevalece lo dispuesto en el Estatuto como ley posterior, de igual rango.
- b) Considerar la norma estatutaria prevalente, como norma especial.
- c) Decantarse por la inconstitucionalidad el Estatuto por infracción de lo dispuesto en una ley orgánica que forma parte –como disposición armonizadora- de lo que se ha dado en llamar el “bloque de constitucionalidad”.
- d) Reformar la LOFCA para adecuarla a lo dispuesto en las últimas reformas estatutarias, y en la catalana de modo particular.

¿Qué ha ocurrido? Pues que el Tribunal Constitucional (STC 31/2010) se ha decantado, en línea de principio, por la tercera solución, sin llegar a tener que hacer uso de las conclusiones a que tal doctrina le hubieran conducido porque, para cuando se pronunció al respecto, el legislador ya se había decantado por resolver el problema aplicando el cuarto remedio: al adaptar la LOFCA a lo previsto en el Estatuto catalán.

En definitiva, y más allá de los groseros defectos de técnica legislativa, esta incoherencia evidencia un problema grave de lealtad institucional, que la crisis económica no ha hecho sino agudizar. En estos últimos años cabe mencionar, al respecto, tres ejemplos clamorosos de deslealtad institucional en el funcionamiento del sistema:

- a) El Estado ha mermado los recursos financieros de las Comunidades autónomas derogando prácticamente dos impuestos cedidos a las mismas: el Impuesto sobre el Patrimonio en el 2009 y el Impuesto sobre Operaciones Societarias en el 2011. Sin fijar compensación financiera alguna al respecto.
- b) Un buen número de Comunidades autónomas han elevado considerablemente la tributación de ciertas operaciones en el llamado impuesto sobre actos jurídicos documentados con el objetivo de compensar la pérdida de recaudación que experimentan cuando los contribuyentes que así pueden hacerlo optan por pagar un impuesto cedido parcialmente, el IVA, en lugar de pagar un impuesto cedido en su integridad, el de transmisiones patrimoniales. Se incentiva así que se



prefiera pagar un impuesto íntegramente autonómico antes que satisfacer un impuesto cuya recaudación, en un 50%, va a parar al erario estatal.

c) La Comunidad autónoma vasca, y últimamente la navarra, vienen condicionando su apoyo parlamentario a los presupuestos del gobierno central a la reducción, directa o indirecta, de su participación en los gastos comunes del conjunto de los españoles.

En definitiva, aun cuando en el modelo se hace referencia a un principio general de lealtad institucional y a una presión global efectiva en el conjunto del territorio, lo cierto y verdad es que la aplicación efectiva del mismo viene discurrendo por derroteros muy lejanos de ambas premisas.

## 5.- CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

En un proceso de descentralización política y administrativa la variable financiera es, sin duda, la que condiciona su desarrollo real. Sin resolver adecuadamente la disponibilidad de recursos que, finalmente, tendrá cada ámbito competencial de ejercicio del poder es imposible cerrar un sistema de organización territorial del mismo.

Un reto de semejante complejidad no se puede afrontar sino desde la consideración de las particulares variables históricas, culturales, políticas, sociales, económicas y jurídicas en las que se afronta. De forma y manera que los análisis de Derecho comparado son siempre y necesariamente en este ámbito de compleja traslación. Con todo y con ello, la experiencia española si permite extraer algunas conclusiones de la transformación y crisis de nuestro sistema fiscal de corte federal:

1.- Sin perjuicio de que el desarrollo del modelo que se adopte exija ajustes y correcciones, es fundamental –para lograr un resultado coherente y sostenible- delimitar el objetivo final del proceso que se emprende, lograr un consenso al respecto, e implantarlo desde premisas de lealtad institucional. Las tensiones a las que está sujeto el modelo español derivan –en buena medida- de la disensión política, no ya en cuanto a los medios, sino en cuanto a las metas: Mientras que los dos grandes partidos de ámbito nacional persiguen la consolidación de un modelo estable y cohesionado de relaciones competenciales y financieras entre los distintos protagonistas del poder territorial, los partidos nacionalistas se encaminan hacia un vaciamiento de la Administración general del Estado que quede suplantada en sus respectivos territorios por la Administración autonómica. Esta divergencia de fines, de modelos, genera contradicciones graves en los resultados. Si a todo ello se une que se parte de una estructura propia de un Estado unitario, la consecuencia es que la realidad presenta un perfil que se podría calificar –haciendo un juego de palabras- de *federaunión confederal*, con rasgos característicos de los



Estados unitarios, de los federales y de los confederados, sin que esté claro en qué dirección se evoluciona.

2.- La existencia de excepciones cualificadas tiende a que las mismas, por efecto de la emulación, se generalicen. De forma y manera que, aun cuando es natural y conveniente que cada ámbito descentralizado de poder territorial crezca y se desarrolle de acuerdo con sus particulares características, las diferencias entre los mismos no puede ser tan aguda que lastre la coherencia del modelo de conjunto. Es lo que ocurre en España con la excepción foral –los territorios históricos vascos y Navarra- en materia financiera, que, tal y como se ha aplicado, distorsiona el modelo de régimen común hasta desestabilizar su propia continuidad.

3.- Contra lo que tienden a pensar los interlocutores más partidarios de la preservación de la unión, no hay nada que cohesione más un sistema complejo que la participación efectiva de sus componentes centrífugos en los órganos centrales del mismo. El camino más natural para conseguir un sistema sencillo, eficaz, rentable, seguro, eficiente, económico y justo de gestión tributaria no es ni la fragmentación de la estructura administrativa encargada de su aplicación ni la concentración funcional y política en un único organismo administrado desde la centralidad del sistema. Lo más adecuado para el correcto funcionamiento del sistema tributario y la adecuada representatividad de todos y cada uno de los interlocutores políticos del mismo en su gestión es una sola Agencia independiente y profesionalizada en cuyo gobierno y administración participen de forma real y equilibrada cada una de las Haciendas implicadas en su funcionamiento.

4.- En la asignación de fuentes de financiación a cada ámbito territorial es preciso distinguir con precisión tres planos: La ordenación de los diferentes recursos financieros; la ordenación y ejercicio de las distintas funciones públicas que su aplicación comporta; y el rendimiento que genera el desarrollo efectivo de los distintos recursos públicos. No siempre un más elevado nivel de competencias en la ordenación de los recursos comporta una mayor financiación efectiva. Por ejemplo, ceder competencias normativas en impuestos patrimoniales conduce –así ha ocurrido en Australia, en Canadá y, últimamente, en España- a su desaparición, por efecto de la competencia fiscal. En estos casos el modelo más eficiente pasa por mantener concentradas a nivel estatal las competencias normativas sobre dichos impuestos, garantizando, eso sí, el ejercicio coordinado de las mismas por el conjunto de los territorios a quienes corresponden sus rendimientos. En el caso español esto se podría lograr a través de una reforma constitucional que atribuyese al Senado –de forma real- el papel de Cámara de representación territorial que en la actualidad no tiene.

5.- En la delimitación de los mecanismos de nivelación y solidaridad no se ha de tender tanto a equiparar los niveles de gasto por habitante en el



conjunto del territorio como los de costes por servicios en cada una de las Comunidades autónomas. Lo importante no es que cada Comunidad autónoma disponga de un presupuesto equivalente al de las otras en términos de recursos financieros por habitante, sino que a cada ciudadano se le preste un nivel mínimo de servicios públicos homologado en todo el territorio. En definitiva, lo que es trascendente no es la cohesión territorial del sistema –que todos los Gobiernos autonómicos dispongan de recursos financieros equivalentes- sino la cohesión social del sistema –que todos los ciudadanos, con independencia de su lugar de residencia, puedan acceder en condiciones de igualdad a un nivel mínimo de servicios públicos equiparable.

6.- Perfeccionar el actual sistema de nivelación y solidaridad, afinando las variables que lo configuran, exige un grado de rigor técnico considerable y, sobre todo, una disponibilidad política para asumir los resultados del esfuerzo que hace improbable que se avance al respecto. Sobre todo cuando dos Comunidades, de entre las más ricas en términos de renta per capita –la vasca y la Navarra- no sólo no participan en el sistema de solidaridad sino que –tal y como está definida su aportación al mismo- parasitan los recursos del común.

7.- Garantizado, por los mecanismos de nivelación y solidaridad, un nivel homogéneo de prestaciones en el conjunto del territorio, cada Comunidad autónoma ha de tener autonomía para incrementarlo –en desarrollo de sus particulares políticas públicas- ejerciendo con responsabilidad sus competencias financieras, en el marco de estabilidad presupuestaria que se defina para el conjunto de los interlocutores públicos.

8.- Cuando un modelo de ordenación de los recursos financieros evoluciona, como el español, desde una estructura unitaria en la que la Administración central controla la práctica totalidad de los recursos –nutriéndose el resto de las Haciendas territoriales mediante transferencias- hasta una situación en la que la Administración general del Estado –descontando la Seguridad Social- gestiona tan solo el 22% del gasto público, no es posible seguir avanzando en la descentralización de recursos financieros desde el Estado hacia las Comunidades autónomas –que han alcanzado un 36% de gestión del gasto público- sin plantear cómo se resuelve la financiación del tercer protagonista –las entidades locales- que en todo el proceso no ha visto crecer su porcentaje de recursos, estable en torno al 13%, pero sí el de sus competencias.

9.- El modelo español presenta un grave déficit de estructura constitucional. Construido sobre un texto constitucional en el que el despliegue de los órganos autonómicos tan solo era una eventualidad, ha alcanzado un nivel de desarrollo equiparable, superándolo en algunos aspectos, al de Estados federales, sin abordar una reforma constitucional a la altura de una tal transformación. La consecuencia, evidente, es que el traje constitucional en el que está embutido el modelo de federalismo fiscal imperfecto es del todo



*Universitat  
Abat Oliba CEU*

inadecuado y genera tensiones y disfunciones irresolubles sin una modificación profunda de la Carta magna. Si ha cambiado el modelo de relaciones políticas y financieras entre los distintos agentes de la comunidad política, tiene que adaptarse a ese cambio el texto supremo que las regula.

10.- La experiencia de una crisis financiera profunda, como la que aqueja a España desde el año 2007, en el marco de un espacio económico integrado como el de la Unión europea, pone a las Administraciones públicas ante la evidencia de abordar con decisión una política presupuestaria que las legitime ante sus interlocutores nacionales e internacionales a la hora de obtener los recursos necesarios para su financiación. La crisis se transforma así, de forma paradójica, en una ocasión insólita para superar la demagogia electoral financiera y encaminar el sector público en su integridad por una senda de racionalidad financiera cuyo coste sería de otro modo políticamente inasumible.