



- ◆ Trabajo realizado por la Biblioteca Digital de la Universidad CEU-San Pablo
- ◆ Me comprometo a utilizar esta copia privada sin finalidad lucrativa, para fines de investigación y docencia, de acuerdo con el art. 37 de la M.T.R.L.P.I. (Modificación del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual del 7 julio del 2006)

LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CE

Por
JUAN IGNACIO GOROSPE OVIEDO
UNIVERSIDAD CEU SAN PABLO

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO. II. EL MODELO AUTONÓMICO: ¿LA HISTORIA INTERMINABLE? III. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA: EVOLUCIÓN Y ESTADO ACTUAL. IV. LA REFORMA DEL ART. 135 CE. V. CONCLUSIONES

I. PLANTEAMIENTO

El 27 de diciembre de 1978 con la aprobación de la Constitución se otorgó al pueblo español la soberanía nacional dentro de un Estado social y democrático de Derecho (art. 1 CE). De este precepto podemos inducir dos premisas. Primero, puesto que “la soberanía nacional reside en el pueblo español”, que el poder financiero del Estado y de las CCAA emanan, en última instancia, de la soberanía del pueblo español, que es indivisible, no siendo soberanos ni el Estado ni las CCAA¹. Segundo, el carácter social del Estado implicaba el paso de un Estado abstencionista, preocupado por respetar la libertad de los ciudadanos, a un Estado en el que la sociedad, en su conjunto, se convertía en objeto mismo de la actividad administrativa². Ello ha tenido su reflejo en el incremento de la Deuda Pública a través de

¹ PÉREZ DE AYALA, J.L. (dir.), *Estudios del sistema de financiación autonómica*, EDERSA, 2002, p. 67.

² GARRIDO FALLA, F. *et al.*, *Tratado de Derecho Administrativo, Parte General*, Vol. I, 15ª ed., 2010, p. 83.

políticas más o menos intervencionistas de los sucesivos gobiernos y ha desembocado en desequilibrios presupuestarios.

La concordia prevaleció frente a la eficiencia y racionalidad, y se consensuó un modelo híbrido de descentralización en la propia Constitución. Frente a la alternativa entre un Estado centralista y un Estado federal se optó por un Estado autonómico fundado en la unidad de España y estructurado bajo los principios de autonomía, solidaridad e igualdad³.

Habida cuenta que se partía de un Estado centralista, la financiación autonómica se ha caracterizado por su dependencia financiera del Estado, mediante un sistema fundado inicialmente en la participación en los ingresos del Estado y unos impuestos cedidos de poca recaudación. Esta dependencia ha ido disminuyendo en relación directa a la progresiva responsabilidad en los ingresos – incrementando la recaudación y fijando competencias normativas y de gestión en los impuestos cedidos- al tiempo que se cedían las competencias, pero no ha evitado un endeudamiento excesivo del que hoy en día adolecen las arcas autonómicas. En todo caso, el déficit y aumento de la Deuda pública de las Comunidades Autónomas tiene también mucho que ver con una gestión inadecuada de los recursos públicos.

Desde el punto de vista normativo, la configuración actual del sistema de financiación autonómico no es sencilla debido a cuatro factores: las continuas modificaciones normativas, especialmente en materia tributaria; la descentralización política y, por ende, financiera en las distintas Administraciones territoriales; el desequilibrio entre ingresos y gastos de las Haciendas Autonómicas, carentes de un conjunto de tributos propios articulados en un verdadero sistema,

³ Cabe plantearse si es más conveniente un Estado centralista o un Estado federal en orden a la financiación y suministro de los servicios públicos. La relevancia de la financiación es tal que la definición del sistema como federal o centralista requiere considerar el modelo de financiación de los entes territoriales. BIZIOLI, G., *Il federalismo fiscale*, Rubbettino, p. 33. Véase también AJA, E., *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, 2ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 2003.

con una excesiva dependencia del Estado hasta tiempos recientes; y la indeterminación constitucional del sistema de financiación, que lo ha hecho excesivamente abierto.

Además, el poder financiero de las Comunidades Autónomas tiene un límite impuesto por el Derecho comunitario, tanto en materia de ingresos como de gastos. Baste mencionar, de un lado, el art. 19.2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1980 (LOFCA), al disponer que las competencias normativas atribuidas a las Comunidades Autónomas pasarán a ser ejercidas por el Estado cuando resulte necesario para dar cumplimiento a la normativa sobre armonización fiscal de la UE. De otro, el art. 8 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2007 (TRLGEP) prevé la fijación de un objetivo de estabilidad presupuestaria para cada nivel territorial, que deberán respetar también las Comunidades Autónomas. La reforma del art. 135 de la CE de 27 de septiembre de 2011, al amparo del procedimiento del art. 167 de la misma, bajo una situación de excepcionalidad económica y con acogimiento expreso del procedimiento de lectura única, pretende establecer un límite constitucional al déficit y endeudamiento autonómicos y de los otros entes territoriales.

II. EL MODELO AUTONÓMICO: ¿LA HISTORIA INTERMINABLE?

El artículo 2 de la Constitución de 1978 implantó un Estado de las Autonomías con fundamento en la unidad de España y bajo el principio básico de la solidaridad: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

La estructura de la organización territorial del Estado se contiene en el Título VIII, cuyo Capítulo I recoge como “principios generales”

los de autonomía, solidaridad e igualdad⁴.

Ello requiere conjugar la autonomía legislativa y financiera con la igualdad y la solidaridad. La STC 31/2010, que enjuició el recurso de constitucionalidad contra el Estatuto de Cataluña, señaló el necesario respeto a la cooperación multilateral con el resto de CCAA y el Estado, que se concreta en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (FJ 130).

Sin embargo, ya desde la aprobación de la Constitución hubo una circunstancia que impidió llevar a término la realización de estos principios en su plenitud. La Disposición Adicional primera señala que “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”. Además, prevé la actualización general del régimen foral “en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”, abriendo la posibilidad de ampliar progresivamente las competencias. Ello ha supuesto un régimen diferenciado⁵ en

⁴ Establece los siguientes principios en cada uno de los artículos que lo integran:

- a) Autonomía: El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137)
- b) Solidaridad: El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales (artículo 138, apartados uno y dos).
- c) Igualdad: Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado (artículo 139 apartado uno). Ello impide adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español (artículo 139 apartado dos).

⁵ En alusión a la reforma de la Constitución italiana en 2006 sobre el federalismo fiscal, apunta HÄBERLE que se debería reforzar “el regionalismo diferenciado de Italia”, si bien “es difícil saber si hay lugar para un federalismo diferenciado”. Cfr. HÄBERLE, P., “Comparación constitucional y cultural de los modelos federales”, *Revista de Derecho constitucional europeo*, n. 8, 2007, p. 184. En mi opinión no cabe postular un federalismo o un autonomismo diferenciado pues se vulnera el principio de solidaridad, sin perjuicio de la necesaria existencia de “algunos” hechos diferenciales. La Constitución establece

las Diputaciones Forales de Vizcaya, Álava, Guipúzcoa y Navarra, fundado en un sistema de Concierto con el País Vasco, basado actualmente en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, y de Convenio con Navarra, regulado por Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra⁶. Conforme a estas Leyes estos territorios recaudan los impuestos y abonan al Estado español un cupo o cantidad por los servicios prestados.

El régimen foral no es acorde con el art. 138.2 CE según el cual “Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”, ni con el art. 139.1 CE que prevé que “Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”. También es contrario al principio de solidaridad de los arts. 2, 138.1 y 156.1 CE, pues no contempla ninguna aportación a los fondos de suficiencia y nivelación, o a los fondos de convergencia, lo que no tiene ningún sentido si queremos mantener el estado del bienestar en el siglo XXI. Respetando la lógica del concierto y convenio, debería introducirse una aportación creciente de las Haciendas forales a la financiación de un sistema de nivelación interterritorial⁷, impensable en el

diferencias competenciales, derivadas de la existencia de derechos civiles especiales o forales (149.1.8 CE), de lenguas propias (art. 3.1, 148.1.17 CE), de los “derechos históricos de los territorios forales” (DA 1), o del régimen económico y fiscal canario (DA 3.^a), manifestadas en la expresión del art. 2 CE, “nacionalidades y regiones” y en las diferencias estatutarias posteriores.

⁶ La Disposición adicional del Estatuto de Autonomía del País Vasco dice que “La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto *no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico*”. La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral también lo prevé en su DA 1.^a.

⁷ Un estudio de DE LA FUENTE demuestra que el sistema foral proporciona una financiación per cápita un 73,5 por 100 superior a esos territorios respecto de Cataluña.

siglo XIX pero imprescindible en el Estado actual. Esto es lo que deberían reclamar el resto de Haciendas territoriales, sin embargo la Comunidad Autónoma de Cataluña postula como principal objetivo de esta legislatura la consecución de un régimen similar al de Concierto fiscal, lo que supondría la ruptura de la solidaridad dada la importancia económica de dicho territorio en relación al conjunto de España⁸.

En cuanto a las CCAA de régimen común, la Constitución establece tres principios básicos para su financiación: autonomía financiera, coordinación y solidaridad (art. 156.1 CE). La autonomía financiera implica recursos suficientes y capacidad de decisión. La coordinación se efectúa a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera (en adelante CPFF), integrado por el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas y los Consejeros de Economía de cada Comunidad y Ciudad autónoma. Ello no impide las relaciones bilaterales, pero en un marco de cooperación pues, como señaló la STC 31/2010, “la traslación del principio de bilateralidad a la relación de la Generalitat con el Estado español sería constitucionalmente imposible, pues la parte sólo puede relacionarse con el todo en términos de integración y no de alteridad” (FJ 13), por lo que el respeto a la cooperación multilateral con el resto de CCAA y el Estado se concreta en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (FJ 130). La solidaridad supone la transferencia de recursos tanto a nivel vertical –del Estado– como horizontal –de las CCAA más ricas–.

No obstante, también aquí nos encontramos con un problema en el diseño de su financiación derivado del proceso de distribución territorial y la ambigüedad en la delimitación de las competencias

Afirma que, respetando la lógica del concierto y convenio, debería introducirse una aportación creciente de las Haciendas forales a la financiación de un sistema de nivelación interterritorial que solo puede ser competencia estatal, clasificado entre las cargas no asumidas a efectos del cálculo del cupo. Citado por LAGO MONTERO, J.M. *et al.*, *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*, Dykinson, Madrid, 2010, p. 142.

⁸ Aprecia LAGO que ello lleva a los nacionalistas catalanes a pedir el mismo régimen, cuando la propuesta debería ser que se suprimiera ese privilegio foral. *Ibidem*.

entre las CCAA y el Estado. La Constitución española no establece propiamente una distribución territorial del poder, sino unos procedimientos para llevar a cabo esa distribución, así como unas reglas materiales para acotar el resultado posible de ese proceso, pero con unos límites difusos⁹. En efecto, de un lado, las Comunidades Autónomas de régimen común pueden ampliar su ámbito de competencias hasta el límite de las reservadas en exclusiva al Estado por el art. 149.1 CE, conforme al art. 147 CE. De otro, la Constitución prevé en los dos primeros apartados del art. 150 sendos tipos de Leyes hábiles para ampliar el acervo competencial de las Comunidades Autónomas en materias de competencia estatal. Esto puede hacerse mediante una ley marco estatal y posterior legislación autonómica, o si se trata de materias de titularidad estatal “que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación” transfiriendo o delegando las facultades correspondientes en las Comunidades Autónomas mediante Ley Orgánica. Este último precepto ha provocado una cesión de competencias desmesurada a las CCAA que puede continuar en función de cómo se interprete la expresión “por su propia naturaleza” en relación a las competencias exclusivas del Estado que puedan transferirse a las CCAA.

Tenemos un modelo de Estado que la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de septiembre de 2008 ha

⁹ El Estado actual de 17 autonomías se gestó entre 1979 y 1983, mediante la aprobación por el Congreso de los diferentes Estatutos de Autonomía. En 1979, los estatutos de País Vasco y Cataluña; en 1981, los de Galicia, Andalucía, Asturias y Cantabria; en 1982, los de La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y la ley de Amejoramiento del Fuero de Navarra; finalmente, en 1983, los de Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León. Los estatutos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla se aprobaron en 1995. Las tres denominadas Comunidades históricas que habían plebiscitado Estatutos de Autonomía en tiempos de la II República, y que tenían previsto un proceso simplificado de acceso al máximo grado de autonomía – Cataluña, Galicia y País Vasco, a las que se sumó Andalucía- utilizaron el artículo 151. El resto de Comunidades, salvo Navarra que se constituyó como “Comunidad foral”, siguieron la vía del art. 143 teniendo que esperar un período de cinco años a partir de la aprobación de su Estatuto de Autonomía, aunque Valencia y Canarias acortaron el plazo.

calificado como “particularmente complejo”¹⁰, un sistema híbrido que va más allá de un Estado federal y que todavía se desconoce en qué va a desembocar.

III. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA: EVOLUCIÓN Y ESTADO ACTUAL

La dependencia del Estado ha sido la característica fundamental del sistema de financiación hasta la Ley 22/2009, junto a una deficiencia en su configuración que lo ha hecho excesivamente abierto e indeterminado, debido a la parquedad con que esta cuestión se trató en la Constitución. Ésta se limita a señalar los recursos financieros a disposición de las CCAA, sin especificar el papel de cada uno en su financiación; a enunciar los principios generales de autonomía financiera, coordinación con la Hacienda estatal y solidaridad entre todos los españoles; y a establecer la “posibilidad” de que una Ley Orgánica articule el sistema de financiación delimitando las competencias financieras estatales y autonómicas prevista en el art. 157 de la Constitución.

Pese a esta insuficiencia el poder financiero de las Comunidades Autónomas tiene, como condicionante jurídico indirecto el respeto a la legislación estatal en estas materias, de modo que no interfiera con la legislación del Estado, teniendo en cuenta la competencia exclusiva del Estado en materia de “Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” y “Hacienda general y Deuda del Estado” (art. 149.1. apartados 13º y 14º CE, respectivamente), como ha recordado el Tribunal Constitucional en las Sentencias 134/2011 y 157/2011, relativas ambas a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Además, en doctrina del TC (STC 171/96 FJ 2º), la autonomía

¹⁰ Señaló que “el sistema institucional del Reino de España es particularmente complejo” (FJ 65).

financiera de las CA tiene como límites materiales los principios de solidaridad entre todos los españoles y de coordinación con la hacienda estatal (arts. 138.1 y 156.1 CE).

Y según expresó la STC 13/2007 (FJ 7º), al Estado le corresponde la coordinación en materia de financiación de las CA fundamentalmente por tres razones: 1º Porque el art. 157.3 atribuye al Estado “la fijación del marco y los límites en que esa autonomía ha de actuar”, en conexión con la potestad originaria del Estado para establecer tributos y su competencia exclusiva en materia de Hacienda General (133.1 y 149.1.14 CE). 2º Porque el reparto de los ingresos del Estado afecta a todos los entes territoriales, y sus recursos son limitados y deben servir a la consecución de la suficiencia. 3º Porque el sistema de financiación de las CCAA es el vehículo a través del cual se articula la solidaridad interterritorial

Desde 1978 hasta 1996, la Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas y la Ley 30/1983 de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, diseñaron un modelo de cesión de tributos por el Estado sin que las CCAA tuviesen potestad alguna para corregir las normas tributarias estatales. Se consideraba como tributos cedidos aquellos tributos “establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponde a cada Comunidad Autónoma” (art. 10 LOFCA). Eran el Impuesto sobre el Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones y los Tributos sobre el Juego. Dada la baja recaudación por esos tributos, se añadía una participación en los ingresos del Estado hasta alcanzar las necesidades de gasto, lo que desincentivaba la eficiencia recaudatoria pues en todo caso se cubría el gasto con la PIE. Ello se corrige en 1987 al fijar la PIE en función de la recaudación normativa y no de la recaudación efectiva. Se aprobaron dos planes quinquenales (1987-91 y 1992-96), una asignación complementaria fijada en los Presupuestos Generales del Estado para asegurar un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales, y el Fondo de Compensación Interterritorial para financiar gastos de inversión

(arts. 13, 15 y 16 LOFCA). Además, entre 1993 y 1996 se amplía la financiación cediendo una “participación territorializada” del 15% del IRPF.

La Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, modificó la LOFCA, otorgando competencias normativas a las CCAA en los tributos cedidos. La Ley 14/1996 articuló la cesión de competencias normativas para el período 1997-2001, bajo el principio de “corresponsabilidad fiscal efectiva”. Se produjo también ampliación de la cesión parcial del IRPF, hasta el 30% una vez transferidas las competencias de educación al cabo del quinquenio, desdoblando la tarifa en dos tramos, el general y el complementario, pudiendo las CCAA, dentro de unos límites, fijar su propia tarifa y sustituir a la complementaria. Las competencias normativas afectaban a todos los tributos cedidos, en los que también tienen competencias en materia de gestión, liquidación, recaudación e inspección, así como de la revisión de los actos dictados en vía de gestión, y se ejercían de forma compartida por el Estado y las CCAA. Para garantizar la igualdad y la neutralidad se estableció una limitación general de observación del principio de solidaridad, prohibición de medidas discriminatorias (bienes, rentas, gasto, negocios...) y mantenimiento de “una presión fiscal efectiva global equivalente a la del resto del territorio nacional” (art. 19.2 de la LOFCA). Es dudoso que se haya cumplido este precepto por la disparidad normativa existente en algunas figuras tributarias, que incluso puede provocar cambios de domicilio fiscal. Ello es particularmente notorio en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, donde muchas CCAA han establecido bonificaciones del 99 por 100, frente a otras que no los tienen o los no residentes a los que se aplica la normativa estatal. De hecho, según comunicado de prensa de 27 de octubre de 2011, la Comisión Europea ha decidido llevar a España ante el Tribunal de Justicia de la UE por sus normas discriminatorias en materia de impuestos sobre sucesiones y donaciones, las cuales disponen que los no residentes paguen impuestos más altos que los residentes¹¹. Resulta paradójico que lo

¹¹ La Comisión ya había pedido oficialmente a España el 5 de mayo de 2010 (IP/10/513)

que para la Unión Europea es discriminatorio no lo sea conforme a la LOFCA, cuyo art. 19.2 impide adoptar medidas discriminatorias en el ejercicio de sus competencias normativas por las CCAA, ni vulnera el principio de igualdad constitucional.

Pero también se plantea este problema en el recientemente “reinstaurado temporalmente” Impuesto sobre el Patrimonio¹², bonificado en el 100 por 100 en 2008 y vuelto a aplicar durante 2011 y 2012 en aquellas CCAA que así lo han decidido (todas salvo Madrid, Valencia y Baleares), pero con diferencias en el mínimo exento y la tarifa¹³. También genera una gran inseguridad jurídica la multiplicidad de normas e impide conocer exactamente la tributación en impuestos tan importantes como el IRPF.

El sistema aprobado para el período 1997-2001 representó una mejora importante desde el punto de vista de la responsabilidad fiscal de las CCAA puesto que se cedió parcialmente el IRPF no solo desde el punto de vista financiero sino también, aunque de manera limitada, capacidad de decisión, y se otorgó potestad normativa en aspectos relevantes de los impuestos cedidos tradicionales. Pero tres CCAA se negaron a suscribirlo (Andalucía, Castilla-La Mancha y

y luego el 17 de febrero de 2011 que tomara medidas para garantizar el cumplimiento de las normas de la UE en materia de impuestos sobre sucesiones y donaciones, pero España no ha modificado su legislación al respecto.

La Comisión considera que esta fiscalidad discriminatoria constituye un obstáculo a la libre circulación de personas y capitales, que son principios fundamentales del mercado único de la UE, e infringe el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículos 45 y 63, respectivamente). Véase <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1278&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>

¹² Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre, según cuya Exposición de Motivos “el establecimiento del impuesto tiene carácter temporal ya que se contempla exclusivamente en 2011 y 2012”.

¹³ El 29 de septiembre de 2011 el Director General de Tributos, Jesús Gascón, alertó de que existe el riesgo de que en siete comunidades autónomas no se aplique el mínimo exento de 700.000 euros del impuesto de patrimonio que el Gobierno recuperó para los ejercicios 2011 y 2012. En efecto, Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, Extremadura y Galicia aprobaron con anterioridad a la eliminación del tributo en 2008 un mínimo exento distinto al del Estado –por ejemplo, en Cataluña 108.200 euros– por lo que no podrían aplicar el mínimo exento estatal de 700.000 euros.

Extremadura) y siguieron aplicando el sistema anterior, sin apenas responsabilidad fiscal.

A partir de 2002 y hasta el año 2009, con la Ley 21/2001, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, se volvió a incrementar el ámbito de la cesión tanto desde el punto de vista cuantitativo, incluyendo nuevos impuestos, como cualitativo, al aumentar la potestad normativa. En efecto, con este nuevo modelo se incorporaron nuevos impuestos al grupo de los cedidos: IVA (35%), Impuestos Especiales de Fabricación (40%), Impuesto sobre la Electricidad (100%), Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT, 100%) e Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMDH). También se amplió la potestad normativa sobre todos aquellos tributos que ya la tuvieron parcialmente cedida para el quinquenio 1997-2001, y se otorgó capacidad normativa sobre el IEDMT y el IVMDH. Además, se sustituyó la participación en los ingresos del Estado por un Fondo de suficiencia para cubrir “la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio y su capacidad fiscal” (art. 13 LOFCA). El objeto de la reforma fue dotar al sistema de estabilidad mediante su aplicación a todas las Comunidades Autónomas, pero el aumento de ingresos no fue suficiente.

El actual modelo de financiación se rige por la Ley 22/2009 que dentro de los rasgos principales señala “el aumento de autonomía y la corresponsabilidad”, al ampliar la participación de las CCAA en los principales recursos tributarios, e incrementar su capacidad normativa “en la medida de lo posible”. Los incrementos cuantitativos han sido sustanciales (el IRPF del 33 al 50 por 100, el IVA del 35 al 50 por 100 y los IIEE de Fabricación, sobre Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Labores del Tabaco e Hidrocarburos del 40 al 58 por 100). Ello ha hecho que la dependencia financiera del Estado disminuya

considerablemente. En 2011 las transferencias del Estado a los entes territoriales será de 39.400 millones de euros, un 44,8% menos que en 2010.

No ha sido tan relevante el aumento de competencias normativas. Concretamente se han ampliado las competencias normativas en el IRPF, en materia de modificación de mínimos personales y familiares, aprobación de la escala autonómica del impuesto y deducciones de la cuota. También en materia de Revisión Económico-Administrativa se produce una ampliación de competencias, que se recoge en el artículo 20 de la LOFCA, al posibilitar que las competencias para el ejercicio de la función revisora en vía administrativa de los actos de gestión dictados por las Administraciones Tributarias de las Comunidades Autónomas en relación con los tributos estatales sean asumidas por las Comunidades Autónomas.

En el ámbito de los impuestos cedidos, las competencias normativas se han ejercido normalmente mediante una reducción de la presión fiscal en la imposición directa -y en pequeña medida en el ITP-, y un aumento en los impuestos indirectos.

Concretamente, se han creado deducciones en cuota e incluso reducido un punto la tarifa en alguna Comunidad Autónoma (IRPF), reducciones en base o supresión de los coeficientes multiplicadores (ISD) y tipos reducidos para operaciones concretas (ITP y AJD), sobre todo para el caso de adquisiciones efectuadas por jóvenes o minusválidos o por compra de vivienda habitual. No obstante, desde 2010 se ha producido un aumento de la tarifa del IRPF en algunas Comunidades Autónomas, como Cataluña o Andalucía. La crisis está actuando como coadyuvante para ello.

Por el contrario, se observa un aumento de la presión fiscal en el aumento generalizado de los tipos generales estatales en el propio ITP y AJD, en ocasiones con aumentos exagerados del 400% en el gravamen por documentos notariales de AJD para evitar la renuncia a la exención en el IVA (gravándose por el ITP cedido en el 100 por 100 a las CCAA). También se aprecia ese incremento de la tributación en la circunstancia de que una cuarta parte de las CCAA hayan

aprobado una escala autonómica en el IVMDH. Probablemente se han utilizado estas figuras porque estos impuestos son más difícilmente eludibles y son menos percibidos por el contribuyente. En cambio, los impuestos directos son más perceptibles y por eso las reducciones impositivas de mayor volumen se han realizado en períodos preelectorales.

Junto a los tributos cedidos por el Estado, hay tres fondos de financiación -el fondo de suficiencia global, el nuevo fondo de garantía de servicios públicos fundamentales y el fondo de solidaridad-, y se crean dos fondos de convergencia.

El fondo de garantía se crea por la LO 3/2009, de reforma de la LOFCA, para que las Comunidades Autónomas reciban los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad, cumpliendo así el objetivo establecido en el artículo 158.1 de la Constitución, y garantizando en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia -la educación, la sanidad y los servicios sociales esenciales-. El 75 por 100 corresponde a las CCAA y el 25 por 100 al Estado (art. 15 LOFCA), aunque esta afectación es de difícil cumplimiento¹⁴. El fondo de suficiencia global pretende garantizar la suficiencia en financiación de la totalidad de las competencias según las necesidades de financiación, cubriendo la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía y la suma de su capacidad tributaria y la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (art. 13.2 LOFCA). El fondo de compensación interterritorial junto a un Fondo Complementario del mismo se destinan a gastos de inversión para corregir desequilibrios económicos (16 LOFCA).

¹⁴ Recuerda LAGO MONTERO que no hay mecanismos jurídicos que permitan afectar el 75 por 100 de los tributos cedidos al FGSPF según la propia Ministra de Economía y Hacienda, "se trata de una afectación virtual y contable, carente de eficacia jurídica real". LAGO MONTERO, J.M. et al., *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas...*, ob.cit., p. 94.

Además, señala la Ley que para favorecer la convergencia entre las CCAA se crean dos fondos de convergencia con cargo a la Ley de Presupuestos Generales del Estado (art. 22 Ley 22/2009):

- El fondo de competitividad “con el fin de reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir las diferencias en financiación homogénea per cápita entre Comunidades Autónomas, al mismo tiempo que se incentiva la autonomía y la capacidad fiscal en todas y cada una de las Comunidades Autónomas y se desincentiva la competencia fiscal a la baja” (art. 23 Ley 22/2009). Es criticable que se justifique el fondo en incentivar la autonomía y la capacidad fiscal de las CCAA cuando lo que se pretende es restringir dicha autonomía en el plano normativo, desincentivando “la competencia fiscal a la baja”, limitando por tanto la reducción de impuestos so pena de no recibir transferencias con base en dicho fondo. La cuestión cardinal es que tal precepto puede estar en contradicción con el principio de solidaridad del art. 157.1 CE, pues la solidaridad no debe depender de la capacidad normativa sino de la capacidad recaudatoria.
- El fondo de cooperación para “equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta” cuando el PIB per cápita, la densidad de población y el crecimiento de ésta sean inferiores a la media en determinados porcentajes (art. 24 Ley 22/2009). Llama la atención que el fondo de competitividad, que beneficia a las Comunidades con más riqueza (Cataluña en primer lugar, y Madrid a continuación) tenga una cuantía superior al doble de este fondo.

Los fondos de suficiencia, garantía, solidaridad y cooperación pretenden compensar a las Comunidades menos ricas. Esta situación desigual se plantea en muchos países llegándose a situaciones sorprendentes¹⁵. Por ello es importante la redistribución. Sin

¹⁵ Las disparidades de riqueza en las unidades constitutivas de todas las federaciones son

embargo, para calcular el fondo de suficiencia se resta la aportación al fondo de garantía, con lo que se limitan sus efectos.

Llama la atención la existencia de tantos fondos, y su complejidad, cuando con un fondo de suficiencia bien estructurado bastaría para lograr el objetivo básico de aumentar el nivel de prestaciones básicas en las CCAA con menor renta¹⁶. Deberían simplificarse los mecanismos de compensación y nivelación, lo que redundaría en una mayor facilidad de aplicación y un mejor control. También debería promoverse la estabilidad del sistema de financiación, pues los continuos cambios normativos perjudican su eficiencia y fomentan la insolidaridad en la búsqueda de acuerdos previos que beneficien a determinadas CCAA.

Otra materia que debería revisarse es la cuantía de la entrega a cuenta, que cada año reciben las CCAA a cuenta del IRPF, del IVA, de los IIEE de fabricación, el FGSPF y el FSG. Dicha cifra es el 98 por 100 y supone importantes devoluciones en la liquidación definitiva, por lo que debería ajustarse.

evidentes: en proporción de 1 a 1,4 en Australia, de 1 a 2 en España, Canadá, Austria y EEUU, de 1 a 3 en Alemania y de 1 a 7 en Brasil, y 1 a 9 en Argentina y La India. ANDERSON, *Una introducción comparada al federalismo fiscal*, Marcial Pons, 2010, p. 90. Los programas de nivelación pueden diseñarse para tratar disparidades de ingresos o una combinación de capacidad de ingresos y necesidades de gasto. En Alemania y Suiza hay transferencias verticales y horizontales. En Austria solo verticales (p. 93).

¹⁶ En tal sentido se expresa LAGO MONTERO cuando afirma que debería haber un único fondo de suficiencia/nivelación, bien articulado, para atender el objetivo de financiación per cápita suficiente e igualitaria. Los fondos de convergencia –cooperación y competitividad– resultan difícilmente comprensibles. Si ambos sirven al desarrollo regional bastaría con uno solo. Tampoco tiene sentido un fondo de cooperación dentro del sistema conviviendo con el fondo de cooperación interterritorial fuera del mismo, si ambos sirven al desarrollo regional podrían conformar un fondo dentro del sistema articulado con fondos de la UE. “Esta proliferación y dispersión de fondos de desarrollo regional entorpece la consecución del mismo”. Ob. últ. cit. p. 141.

IV. LA REFORMA DEL ART. 135 CE

El Pacto de la estabilidad y de crecimiento de la Unión Europea de 1997 dio lugar en España a la aprobación de la Ley Orgánica General de Estabilidad Presupuestaria 5/2001 y la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria, reformada por la Ley 18/2006, recogidas ambas en el RD Legislativo 2/2007 que aprobó el Texto Refundido de la LGEP. Se extiende a todo el sector público: estatal, autonómico y local.

El Parlamento de Cataluña interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 18/2001 y de la LO 5/2001. La STC 134/2011, de 20 de julio, considera que el establecimiento por el Estado de límites presupuestarios no supone la vulneración de la autonomía política y financiera de las Autonomías. Según el Tribunal, no se vulnera la autonomía financiera de la Generalidad con el “objetivo de estabilidad presupuestaria” que fije el Consejo de Política Fiscal y Financiera, pues las decisiones de éste se sustentan en las competencias del Estado del art. 149.1.13 CE y en su potestad de coordinación financiera que limita la autonomía de las CCAA según el art. 156.1 CE. Con base en el principio de coordinación se justifica también la consideración por el Estado del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para autorizar las operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o de cualquier crédito público por parte de las Comunidades Autónomas.

Este planteamiento es lógico pero no basta con la coordinación y el establecimiento de límites. Hay que añadir mecanismos de intervención, de carácter disuasorio y coercitivo, en caso de incumplimiento del objetivo de déficit por los distintos entes territoriales. En los Estados federales, cuando las unidades constitutivas son malas gestoras fiscales y, especialmente, si acumulan una deuda excesiva, el gobierno federal tiene la obligación de intervenir por los riesgos que un alto endeudamiento tiene para la

estabilidad económica y las propias finanzas del gobierno federal¹⁷. Los gobiernos federales están sujetos a la doble disciplina de los mercados de capitales y de sus votantes en relación con la deuda pública. En Australia el gobierno central supervisa el endeudamiento de los estados. La Unión Monetaria Europea es poco común pues el peso fiscal del gobierno central es muy pequeño (poco más del 1 por 100 del PIB). En Austria, Bélgica, Alemania e Italia se consiguieron acuerdos entre los gobiernos centrales y las unidades constitutivas sobre cómo conseguir estos objetivos de manera conjunta. En algunos casos el éxito fue limitado por las débiles restricciones para los déficits presupuestarios de los estados¹⁸, como ha sucedido en España.

La LGEP 18/2001, de 12 de diciembre, institucionalizó los principios de estabilidad, plurianualidad, transparencia y eficiencia en el ámbito presupuestario español, actuando como criterios de coordinación en materia presupuestaria entre los distintos entes territoriales del Estado. Dicha Ley fijaba un techo para el gasto público total y un límite estricto que afectaba a las modificaciones presupuestarias. Para minorar el déficit la reducción del gasto es más efectiva porque provoca efectos inmediatos¹⁹, como se observó con la congelación de las pensiones y la reducción del sueldo a los funcionarios, aunque podrían haberse tomado otras medidas²⁰.

¹⁷ ANDERSON, G., *Una introducción comparada...*, o.c., p. 105.

¹⁸ ANDERSON, G., *Una introducción comparada...*, o.c., p. 106 y 107.

¹⁹ CALVO ORTEGA, R., "Fiscalidad y crisis financiera en la Unión Europea", *Quincena Fiscal*, n. 18, 2011, pp. 19 y 26.

²⁰ Supresión de cargos de libre designación (asesores) que según Josep González Calvet, profesor de Economía de la Universidad Autónoma de Barcelona, son unos 25.000 puestos en toda la Administración española con un sueldo medio mensual de 4.000 euros, por lo que podrían suprimirse 20.000 con un ahorro de 1.120 millones al año. Alberto Montero y Alfredo Serrano, profesores de Economía de la Universidad de Málaga y la Pablo Olavide de Sevilla, proponen la eliminación de las exenciones que se aplican a los premios de loterías, apuestas y sorteos, que permitiría un ingreso a las arcas públicas de 1.165 millones. Ver *Público*, 12.5.2010. Estas medidas nos parecen muy adecuadas, como otras que también se ha planteado de reducción de televisiones autonómicas, de organismos públicos irrelevantes

En cambio, el aumento de impuestos provoca a largo plazo un incremento real del gasto público²¹. El 30 de diciembre de 2011 el Gobierno ha anunciado una subida del IRPF y del Impuesto de Bienes Inmuebles pero con un efecto temporal los dos próximos años, consecuencia del aumento del déficit público del 6 por 100 previsto por el anterior Gobierno al 8 por 100 en el año 2011²².

Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria son consecuencia del Pacto de la estabilidad y de crecimiento de la Unión Europea de 1997, un acuerdo de los Estados miembros de la UE en relación con su política fiscal, con el objetivo básico de facilitar y mantener la Unión económica y monetaria de la Unión europea, continuando la misma disciplina fiscal que se había establecido entre los países candidatos a la entrada en el euro con los denominados Criterios de convergencia²³. En 2003 mediante un Acuerdo del Consejo

-Castilla León ha anunciado la supresión del Tribunal de Defensa de la Competencia-, de coches oficiales, minoración de gastos de viaje y estancia (viajar en clase turista, hoteles de menos de cinco estrellas, restaurantes de gama media), reducción al mínimo legal del número de parlamentarios, supresión de costes innecesarios (duplicidades de gasto interterritorial, algunas embajadas de Comunidades Autónomas, gastos de traducción de lenguas cooficiales cuando todos tienen una lengua común), etc.

²¹ GONZÁLEZ-PÁRAMO ya preveía con gran acierto que los ajustes fiscales en España basados en incrementos de la presión fiscal tenían un alcance muy limitado, ya que a largo plazo una elevación de impuestos termina por deteriorar el saldo presupuestario al inducir, más pronto que tarde, un incremento real del Gasto Público. GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en Perspectiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2001. Cit. por RUBIO GUERRERO, SANZ SANZ y LABRADOR, "El saludable equilibrio presupuestario en situaciones de crisis económicas", FAES, 2008, p. 15.

²² La subida del IRPF será progresiva: de un 0,75% para el primer nivel de renta, hasta alcanzar un 7% para la base liquidable de 300.000 euros. También se ha aprobado un incremento del impuesto de Bienes Inmuebles que afectará a las viviendas que se sitúen por encima del valor medio.

²³ Tras el Pacto de Convergencia de 1997, el art. 104 Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea preveía un déficit excesivo si el déficit público estaba por encima del 3 por 100 del PIB y la deuda pública rebasaba el 60 por 100 del PIB. Ello se plasmó en la exigencia del Reglamento n. 1466/97 del Consejo de que los Estados presenten los Programas de Estabilidad, modificado por el Reglamento n. 1055/2005. En la práctica este criterio es generalmente omitido a la hora de admitir a un país dentro de la Eurozona, pues en el

Francia y Alemania incumplieron su objetivo de déficit, declarando la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 13 de julio de 2004 (asunto C-27/04) nulas las conclusiones de tal acuerdo a instancias de la Comisión²⁴. Ello condujo a la reforma en 2005 del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo y del Reglamento n. 1467/97 dando cierta flexibilidad presupuestaria en función de las necesidades de inversión pública de los Estados miembros. El fundamento jurídico del pacto se encuentra actualmente en los artículos 121 y 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Este último dice que “los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos” con base en un valor de referencia para el déficit y el endeudamiento. También fija un régimen sancionador por el incumplimiento de las condiciones del mismo²⁵.

Consecuencia del apuntado incumplimiento por Francia y Alemania, la LGEP fue modificada por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, relajando las condiciones de equilibrio presupuestario, permitiendo un déficit del 0,5% del PIB para inversiones públicas y un 1% adicional para años en los que el crecimiento del PIB se situase por debajo de un umbral fijado por el propio Consejo de Ministros. La flexibilización del principio ha desembocado en un déficit público muy superior al límite previsto en el TFUE, alcanzando el 9,3 por 100 en 2010. Esta circunstancia unida a la crisis económica ha propiciado un recurso al endeudamiento que

momento de crear el Euro había muchos estados que no lo cumplían

²⁴ Dicha Sentencia anula las Conclusiones del Consejo de 25 de noviembre de 2003 en su decisión de suspender el procedimiento de déficit excesivo y modificar las recomendaciones adoptadas anteriormente por el Consejo con arreglo al artículo 104 TCE, apartado 7. Sin embargo, no resolvió la controversia principal relativa al grado de obligación del Consejo a la hora de adoptar las sucesivas fases que conforman el procedimiento por déficit excesivo amparándose en un argumento puramente procesal. Cfr. DE LA CUADRA SALCEDO, J., “La discrecionalidad política del ECOFIN en la aplicación del procedimiento por déficit excesivo”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 126, 2004, p. 175.

²⁵ Consiste en una o varias de las siguientes medidas: exigir al Estado Miembro información adicional, recomendar al BEI que reconsidere su política de préstamos, un depósito sin intereses a favor de la Unión, o una multa (se ha planteado la no concesión de ayudas o restricción del derecho de voto).

cada vez se ha hecho más difícil por el aumento de la prima de riesgo, encareciendo peligrosamente su devolución.

En Alemania en 2009 se dio rango constitucional al principio de estabilidad, estableciendo en el artículo 109, párrafo 3 de la Ley Fundamental Alemana, que a partir de 2016 el déficit estructural del Estado no supere el 0,35% del Producto Interior Bruto (PIB), salvo catástrofe natural, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria, mientras que a los Länder y entes locales, se les da de plazo hasta 2020 para equilibrar completamente sus presupuestos y reducir a cero su déficit²⁶. Por déficit estructural hay que entender el déficit público de carácter permanente que se produce independientemente de la influencia del ciclo económico sobre los ingresos y gastos (lo que ocurriría en situaciones de pleno empleo). Además se fija la responsabilidad por sanciones en un 65 por 100 para el Estado y de los Länder en el 35 por 100 (art. 109.5), lo que no es equitativo pues habría que concretar la culpabilidad en el Länder incumplidor o en el Estado.

A finales de agosto de 2011, el PP y el PSOE acordaron introducir una cláusula similar, si bien el compromiso de déficit, que en principio será del 0,40% del PIB estructural para el Estado —el 0,26%— y las CCAA —el 0,14%—, se incluirá en una Ley Orgánica²⁷.

Con estos parámetros se ha producido la modificación del art. 135 CE, en lo que constituye la más rápida tramitación de una modificación normativa constitucional de la historia del parlamentarismo español —un mes y un día desde la publicación en el BOCG hasta su publicación, quince días hasta su aprobación en el Senado—. En cierto modo la reforma pretendía calmar a los mercados ante la elevación de la prima de riesgo de la Deuda pública española y garantizar la solvencia de España ante un eventual rescate. Hay

²⁶ La propuesta del PSOE pretende que la Constitución recoja que, en situaciones de crecimiento económico normal —entre el 2% y el 3% en España—, el déficit debe ser cero, con posibilidad de superavit si se supera el 3%; pero también con la posibilidad de incurrir en un pequeño déficit si el crecimiento es inferior al 2%.

²⁷ *El País*, 25-8-2011.

que recordar que aunque desde 1999, con la introducción del euro, la prima por riesgo de tipo de cambio desapareció, y las limitaciones del Pacto de Estabilidad estrecharon los diferenciales de rentabilidad, la posterior relajación de dichos límites ha incrementado la prima de riesgo de crédito en los países con más dificultades en el cumplimiento de los objetivos de convergencia. Sin embargo, España ha sufrido los embates de los mercados con más virulencia aún tras la reforma de la Constitución (aunque siempre cabe pensar que la situación habría sido peor sin la modificación).

El aspecto más positivo es la inclusión de las CCAA en el objetivo de estabilidad y endeudamiento, pues la anterior redacción del artículo parecía referirse exclusivamente al ámbito Estatal²⁸. El más negativo, su tramitación por un procedimiento tan breve -aunque el límite de déficit estructural no entrará en vigor hasta 2020 (DA única)- a través del art. 167 CE²⁹, y su difícil aplicación, al menos en el ámbito interno -cuestión distinta es la actuación de la Unión Europea-. Probablemente no ocurra nada si se incumple, como ha sucedido con las normas de estabilidad hasta el momento. Teniendo en cuenta

²⁸ Así lo entiende TEJERIZO equiparando la Deuda pública del art. 135 CE con la del art. 28 LGP relativa a los "capitales tomados a préstamo por el Estado o sus organismos autónomos", con base en la mención del precepto constitucional al "Gobierno" sin calificativo añadido, a los "Presupuestos", pues solo se regulan los del Estado en este Título, y porque se alude a la Deuda pública local y de las CCAA en los artículos 142 y 157 CA, respectivamente. Ver TEJERIZO LÓPEZ, J.M., "Art. 135. La Deuda pública", en AA.VV. (dir. ALZAGA VILLAAMIL), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo X, Madrid, Edersa, 1998, p. 355

²⁹ La Exposición de Motivos justifica su inclusión en que "la estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social que proclama el artículo 1.º 1 de la propia Ley Fundamental y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos...". Se ha cuestionado que si tan relevante es, lo propio habría sido utilizar la vía del art. 168 CE, con aprobación de dos tercios, disolución de las Cortes y nueva votación por idéntica mayoría seguida de referéndum (MARTÍNEZ LAGO, M.A., "Crisis fiscal...", ob.cit., p. 17.). Sin embargo, tratándose de una materia relativa a los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I procede su reforma por la vía del art. 167 CE, sin perjuicio de que sea criticable la excesiva celeridad y falta de debate.

el retraso en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional su efectividad operativa es complicada. También cabe objetar la falta de consenso —sobre todo con las CCAA y CCLL— y celebración de un referéndum que la hubiera dotado de mayor legitimidad y habría resultado favorable³⁰ (pese a su no obligatoriedad por no alcanzar los peticionarios una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras, como dispone el art. 167.3 CE), aunque la urgencia lo justifique en parte. De otra parte, no es lógico justificar una modificación tan relevante en razones coyunturales como hace la Exposición de Motivos, cuando se refiere a “la actual situación económica y financiera”.

La reforma del art. 135 CE eleva a rango constitucional el principio de estabilidad presupuestaria para las “actuaciones” de “todas las Administraciones Públicas” (ap. 1). Según la STC 157/2011, de 18 de octubre, estamos “ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principal queda fuera de la disponibilidad —de la competencia— del Estado y de las Comunidades Autónomas” (FJ 3), aunque su desarrollo por ley orgánica podrá ser objeto de control constitucional.

A continuación, se vertebra el principio de estabilidad de forma distinta en función del ente territorial, admitiendo para el Estado y las CCAA déficit estructural limitado y exigiendo equilibrio a las Corporaciones Locales. Concretamente se fija un límite al déficit estructural del Estado y las CCAA en los márgenes establecidos por la Unión Europea para sus Estados Miembros (ap. 2). Dicho límite no se concreta en la Constitución, como se hizo en Alemania, sino que se fijará por una ley orgánica para flexibilizar su aplicación, y las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario. Llama la atención que contempla un principio de déficit público no excesivo para el Estado y las Comunidades Autónomas, frente al equilibrio que se requiere a las Entidades Locales, lo que no

³⁰ Así lo indica una encuesta de Sigma 2 del Mundo (un 70 por 100 se muestra a favor) y se desprende del hecho de su apoyo por los dos partidos mayoritarios.

resulta equitativo, habida cuenta que hay municipios que superan en población y presupuesto a algunas CCAA³¹, salvo que se dote a las Corporaciones Locales de la necesaria suficiencia. El hecho de que no se aplique el equilibrio para las CCAA, a diferencia de lo que sucede en Alemania responde al hecho de que allí la Federación puede rescatar a los Länder en caso de quiebra, mientras que la Constitución española no contempla esa posibilidad en relación a las CCAA.

Una cuestión relevante es quién controla el incumplimiento del principio de déficit estructural excesivo o de equilibrio presupuestario. Ya hemos visto que el Tribunal Constitucional no dispone de los medios adecuados. Primero, porque su función es controlar la adecuación de las leyes a la Constitución, no enjuiciar “actuaciones de las Administraciones Públicas” y datos numéricos. Segundo, por el retraso en torno a diez años de sus resoluciones que harían inoperativo su fallo. Desde el punto de vista político podría actuar la Comisión Europea, pero tampoco dispone de los medios adecuados para determinar el incumplimiento. Quizás el órgano preparado para ello sea el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, quien tendría que verificar los parámetros de cada Estado miembro³². Sería también conveniente fijar un mecanismo de cálculo del Producto Interior Bruto equiparable en el conjunto de la Unión Europea³³, pues en otro caso la diferente forma de cálculo del límite de déficit generaría agravios comparativos. A nivel de las CCAA sería el Tribunal de Cuentas de España quien llevaría a cabo el control de cumplimiento del art. 135 CE.

³¹ Por ejemplo, Madrid supera en población a todas, salvo Andalucía, Cataluña y Comunidad Valenciana.

³² En este sentido se ha posicionado ORÓN MORATAL, “Control del principio de estabilidad presupuestaria de Derecho interno y control europeo”, Encuentro de Derecho Financiero y Tributario (1ª edición), Instituto de Estudios Fiscales, 13 de diciembre de 2011.

³³ Comparto en tal sentido la opinión expresada por BOTELLA GARCÍA-LASTRA en la reunión de la Sección de Derecho Financiero y Tributario de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de 14 de diciembre de 2011.

El apartado 3 dispone que el Estado “y las Comunidades Autónomas” habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito, cuyo pago gozará de prioridad absoluta. El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación al producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, actualmente el 60 por 100. El exceso de endeudamiento está generando un peligroso efecto *crowding out*³⁴ perjudicando el crédito a los emprendedores, auténtico motor de la generación de empleo y el crecimiento económico. También es preocupante la excesiva contratación de personal al servicio de las Administraciones Públicas y el endeudamiento por contratación de obras públicas. O el coste futuro que tendrá el déficit tarifario frente a las compañías eléctricas.

En la redacción anterior los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entendían siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos, pero ahora se añade la prioridad absoluta en el pago, de modo que no solo hay que incluirlo sino satisfacer en primer término el pago de la deuda, antes que las pensiones o los sueldos de los funcionarios, por ejemplo. Las SSTC 63/1986 (FJ 9) y 128/99 señalaron que la autonomía financiera de las CA implica la plena disponibilidad de sus ingresos para poder ejercer las competencias propias. -más concretamente para elaborar, aprobar y ejecutar sus presupuestos. La limitación del déficit y del endeudamiento supone un límite a la autonomía financiera de las CCAA. Pero según señaló la STC 62/2001: “La legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que

³⁴ La gran Banca a aumentado su cartera de deuda española un 1,8% en los ocho primeros meses y alcanza un total de 102.400 millones de euros. Ver *El Economista* 13-12-2011.

la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (FJ 4)". Este argumento ha sido postulado por la STC 189/2011, de 23 de noviembre (y otras de la misma fecha 185, 186, 187 y 188) en referencia a las Leyes de Estabilidad Presupuestaria 18/2001 y LO 5/2001 (FJ 6).

No obstante, el art. 135.4 CE permite superar el límite de déficit estructural -y de volumen de deuda pública- en caso de "catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados" (ap. 4). Ello deja a la apreciación de la mayoría absoluta de la Cámara la concurrencia de estos requisitos, alguno de ellos de difícil apreciación —como la recesión económica³⁵— lo que podría convertirse en una opción política si el Gobierno dispone de dicha mayoría y decide aplicarlo. En todo caso quedaría la posible aplicación del procedimiento por déficit excesivo al que luego se hará referencia.

Conforme al apartado 5, una Ley Orgánica regulará la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos, la forma y plazo de corrección de las desviaciones, la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural, así como la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Por tanto, según la regulación que se haga de estas cuestiones dependerá la virtualidad del principio constitucional.

³⁵ El criterio de recesión económica supone una disminución generalizada de la actividad económica durante un período prolongado sobre cuya duración no hay consenso, pero que algunos economistas expertos en la materia como Julius SHISKIN cifran en dos trimestres consecutivos de caída. El diccionario de la RAE la define como "Depresión de las actividades económicas en general que tiende a ser pasajera", lo que deja aún más en el aire su determinación.

Finalmente, en lo que no deja de ser una declaración de intenciones, se compele a las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus respectivos Estatutos y en los límites de este artículo a adoptar las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad (ap. 6). Este último apartado pone de manifiesto la importancia que el gasto autonómico tiene para el cumplimiento del objetivo de déficit.

Lo más relevante serán los efectos que deriven del incumplimiento. El TRLGEP no prevé sanciones pecuniarias directas. Su art. 10.5 dice simplemente que quien incumpla asumirá en la parte que le sea imputable “las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado” y deberá formular un plan económico-financiero de reequilibrio a tres años. Nos parece importante imputar a cada cual su responsabilidad, frente a la Norma Fundamental alemana que fija directamente la distribución entre la Federación y los Länder, como se comentó.

El art. 126.11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prevé una o varias de las siguientes medidas: exigir al Estado Miembro información adicional, recomendar al Banco Europeo de Inversiones que reconsidere su política de préstamos, un depósito sin intereses a favor de la Unión, o una multa. También hay que tener en cuenta que la evolución de la deuda pública, más que el déficit, está sujeta a factores que escapan al control de los gobiernos (en particular, la inflación, los tipos de interés y los ciclos económicos).

Se ha planteado la no concesión de ayudas o restricción del derecho de voto. Esta última sería probablemente menos efectiva que la suspensión de las ayudas de los fondos europeos, pero una restricción económica podría agravar la situación de países o territorios en dificultades, salvo que se de un plazo para adoptar las medidas oportunas.

La Comunicación de la Comisión de 30 de junio de 2010, con objeto de reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo [COM(2010)367 final], señala que deberán aplicarse con mayor carácter preventivo

y en una fase más temprana una serie más amplia de sanciones e incentivos. En una primera fase la suspensión de los compromisos relativos a programas plurianuales no afectaría inmediatamente a los pagos, por lo que daría tiempo para la aplicación de medidas correctoras eficaces. En el caso de los reembolsos de la PAC (FEAGA) se anunciaría la decisión de anular los pagos en un plazo establecido. En cuanto el Estado miembro cumpliera las recomendaciones del Consejo se procedería a una nueva inclusión en el presupuesto. En una segunda fase, el incumplimiento de las recomendaciones iniciales de corregir el déficit excesivo (artículo 126.8 TFUE) daría lugar a la anulación de los compromisos del año «n» o de los reembolsos de la PAC (FEAGA) para el año «n», con una pérdida definitiva de los pagos para el Estado miembro afectado.

El Reglamento (UE) 1177/2011 del Consejo de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, subraya la necesidad de intensificar la aplicación de las sanciones financieras establecidas en el artículo 126.11 TFUE, de modo que constituyan un incentivo real (párrafo 21), y modifica el art. 11 aplicando en caso de imposición de sanción, como regla general, una multa que podrá completarse con las demás medidas del art. 126 TFUE. El importe de la multa abarcará un componente fijo igual al 0,2 % del PIB y un componente variable, podrá reforzarse al año siguiente, y no podrá superar el 0,5% del PIB (art. 12).

También habría que establecer medidas para que el Estado sancione a las Comunidades Autónomas o Entes Locales incumplidores. Una posibilidad sería la detracción de los fondos presupuestarios a quienes incumplan el objetivo de déficit, previo aviso y con un plazo razonable de cumplimiento, o sanciones pecuniarias en aquellas Comunidades Autónomas que no reciban fondos del Estado.

El Consejo Europeo de 8 y 9 de diciembre de 2011 refuerza estos mecanismos señalando que quienes superen un déficit presupuestario del 3 por 100 recibirán una advertencia de la Comisión Europea y deberán poner en marcha programas de reforma inmediatas,

aplicándoseles sanciones graves en caso contrario. También postula para los países de la zona euro el compromiso de incluir en sus constituciones una cláusula que convierta en ilegal un déficit estructural (salvo circunstancias excepcionales) superior al 0,5 por 100. En tal sentido, nos habríamos adelantado al incluir esa cláusula en nuestra Constitución, pero lo más importante será determinar el órgano que verifique el incumplimiento y las consecuencias sancionatorias, que parece que ahora sí se van a producir.

V. CONCLUSIONES

El sistema español de financiación de las Comunidades Autónomas es un modelo abierto y asimétrico que incluso excede el modelo federal. Su configuración actual es especialmente compleja debido a la descentralización política y financiera de las distintas Administraciones territoriales, que ha desembocado en una multiplicidad de normas, y a la indeterminación constitucional del sistema de financiación, excesivamente abierto. La descentralización continúa y su evolución y ampliación se podría llevar a cabo por las vías del art. 150.2 CE –materias de titularidad estatal que “por su propia naturaleza” sean susceptibles de transferencia-, y de la DA 1ª –amparo y respeto de los “derechos históricos” de los territorios forales-, pero todo depende de cómo se interpreten estos preceptos. El régimen foral contraviene los principios de igualdad y solidaridad, y supone un privilegio injustificado. Si queremos preservar los servicios del Estado del bienestar en el conjunto de España de forma equilibrada, manteniendo los regímenes de Concierto y Convenio, debería introducirse una aportación creciente de las Haciendas forales a la financiación de un sistema de nivelación interterritorial.

Las Comunidades Autónomas de régimen común se mueven entre la autonomía constitucional y su dependencia financiera, aunque el proceso no debe seguir pues ya se ha cedido todo lo que se podía, e incluso cabría pensar que más de lo necesario. Deben ejercer en

mayor medida la corresponsabilidad fiscal, actuando en el ejercicio de sus competencias normativas en aras de la suficiencia recaudatoria. No obstante, es precisa una mayor uniformidad de la legislación en garantía de la neutralidad y para que la corresponsabilidad no genere desigualdades excesivas, fijando ciertos límites. Resulta paradójico que lo que para la Unión Europea es discriminatorio –ISD- no lo sea conforme a la LOFCA, cuyo art. 19.2 impide adoptar medidas discriminatorias en el ejercicio de sus competencias normativas por las CCAA, ni vulnera el principio de igualdad constitucional.

Es fundamental la coordinación del Estado y la solidaridad de los entes territoriales entre sí. La doctrina del Tribunal Constitucional, si bien de forma poco ortodoxa en ocasiones, ha puesto coto a algunas pretensiones que podían provocar inequidades en el sistema de financiación. El vigente sistema de financiación contempla la suficiencia financiera para los servicios públicos esenciales y la solidaridad entre las Comunidades Autónomas, si bien para ello utiliza unos mecanismos excesivos. También debería reducirse el porcentaje de entrega a cuenta, evitando devoluciones excesivas por parte de las Comunidades Autónomas.

La legislación comunitaria, las leyes de estabilidad y el referendo del TC en las Sentencias 134/2011 y 157/2011, y otras posteriores, debieran bastar para cumplir con los objetivos de déficit. La vertiginosa reforma del art. 135 elevando a la Constitución el principio de déficit público no excesivo es más una llamada a los mercados y a nuestros socios europeos que una apuesta seria, pues depende de su desarrollo por Ley Orgánica, contempla determinadas excepciones no suficientemente perfiladas y no entra en vigor hasta 2020 en cuanto al déficit público. No obstante, resulta positiva la inclusión en dicho precepto de las Comunidades Autónomas, que en la anterior redacción comprensiva de la Deuda pública quedaban fuera.

La modificación toma como referencia el art. 109 de la Ley Fundamental Alemana, si bien no incluye el límite de déficit, ni aplica el principio de equilibrio a las CCAA, ni el criterio de

distribución de la sanción entre éstas y el Estado, lo que es más correcto pues permite una mayor flexibilidad y la sanción debería ir en proporción a la culpa. La dificultad estará en trasladar la sanción del Estado a los entes territoriales incumplidores. De otra parte, es de difícil aplicación por el propio Tribunal Constitucional, pues no es su función enjuiciar estados numéricos, y el retraso en su enjuiciamiento –unos diez años- lo hace inoperativo. Sería más adecuado su control por el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea y, a nivel autonómico, por el Tribunal de Cuentas de España. También habría que establecer un criterio unificado para calcular el Producto Interior Bruto en toda la Unión Europea.

Finalmente, tendría que fijarse un régimen sancionador disuasorio y efectivo, con previo aviso y un plazo razonable de cumplimiento. En tal sentido, el procedimiento de déficit excesivo arbitrado en el seno de la Unión Europea, junto a los acuerdos recientemente alcanzados, permite vislumbrar el cumplimiento del principio de estabilidad.

Habrà que esperar a la regulación que establezca la Ley Orgánica en cuanto al órgano supervisor y las medidas coercitivas que se impongan para apreciar su virtualidad en nuestra economía.

BIBLIOGRAFÍA

- AJA, E., *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, 2ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 2003
- ANDERSON, G., *Una introducción comparada al federalismo fiscal*, Marcial Pons, 2010
- BIZIOLI, G., *Il federalismo fiscale*, Rubbettino, p. 33.
- CALVO ORTEGA, R., “Fiscalidad y crisis financiera en la Unión Europea”, *Quincena Fiscal*, n. 18, 2011.
- CASTELLÀ ANDREU, J.M., *La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de autonomía de*

Cataluña y su significado para el futuro del Estado autonómico, Fundación Ciudadanía y Valores, 2010

- CHECA GONZÁLEZ, C., en ELÍAS MÉNDEZ, C. *et al.*, La financiación en la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura (y en otros modelos autonómicos e internacionales), Dykinson, Madrid, 2008
- DE LA CUADRA SALCEDO, J., “La discrecionalidad política del ECOFIN en la aplicación del procedimiento por déficit excesivo”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 126, 2004
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 15ª ed., Aranzadi, 2011
- GARRIDO FALLA, F. *et al.*, *Tratado de Derecho Administrativo, Parte General*, Vol. I, 15ª ed., 2010
- GONZÁLEZ ENCINAR, J.J., y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., “La articulación territorial del poder público: Estado y comunidades autónomas”, en AA.VV., *Enseñanza de la Constitución*, UNED (<http://www.uned.es/dpto-derecho-politico/programafp.htm>).
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M, *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en Perspectiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2001.
- HÄBERLE, P., “Comparación constitucional y cultural de los modelos federales”, *Revista de Derecho constitucional europeo*, n. 8, 2007.
- LAGO MONTERO, J.M. *et al.*, *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*, Dykinson, Madrid, 2010
- LÓPEZ GUERRA, L., “Planteamientos generales del estado autonómico”, *Estudios de Derecho Judicial*, n. 10, 1998
- MARTÍNEZ LAGO, M.A., “Crisis fiscal, estabilidad

presupuestaria y reforma de la Constitución”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 24, 2001.

- PALMA FERNÁNDEZ, J.L., “Claves de la reforma del artículo 135: Derecho constitucional para financieros (sobre joyas, collares y relojes)”, *Diario La Ley*, Nº 7728, Sección Tribuna, 3 Nov. 2011
- PÉREZ DE AYALA, J.L. (dir.), *Estudios del sistema de financiación autonómica*, EDERSA, 2002
- SANTILLÁN FRAILE, R., “El régimen jurídico de la emisión de Deuda Pública en España en el contexto del Derecho comunitario. El Plan de Estabilidad y Crecimiento”, *Civitas Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 111, 2001
- SEVILLA SEGURA, J.V., *Política y técnicas tributarias*, IEF, Madrid, 2004
- TEJERIZO LÓPEZ, J.M., “Art. 135. La Deuda pública”, en AA.VV. (dir. ALZAGA VILLAAMIL), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo X, Madrid, Edersa, 1998