

Crónica Parlamentaria

La reforma del Estatuto de Autonomía: El problema de la financiación

La apertura del proceso de reforma estatutaria en diferentes Comunidades Autónomas ha puesto de manifiesto algo que ya era posible sospechar con antelación, a saber, que, por relevante que sean cuestiones tales como la ampliación de las competencias o la participación autonómica en determinadas órganos estatales, todos los asuntos quedan en mayor o menor medida eclipsados en el momento mismo en que se suscita en sede estatuyente el problema de la financiación. Que ésta constituye un (*el*) aspecto esencial en la configuración de todo Estado políticamente descentralizado, es afirmación que no requiere, por obvia, aclaración ninguna; resultando, por tanto, perfectamente lógico que haya despertado la mayor atención desde que hizo acto de presencia en los primeros borradores estatutarios que han visto la luz pública. Sin embargo, a poco que se reflexione, se llegará a la convicción de que, de haberse llevado a término correctamente las previsiones constitucionales, el debate, sin más, no tendría que haberse producido. La posible extrañeza que haya suscitado al lector esta aseveración, sólo aparentemente paradójica, reclama alguna explicación por nuestra parte.

Como regla absolutamente general, las Constituciones de los Estados federales “resuelven” el problema de la financiación de la Federación y los Estados federados. No quiere decirse con esto, naturalmente, que el tema quede “agotado” en el texto constitucional, ya que la imprescindible flexibilidad con la que ha de investirse el reparto final de los recursos hace necesario el posterior desarrollo normativo infraconstitucional que “cierre” el modelo de financiación. Pero las Constituciones, decía, sí asumen las decisiones políticas básicas al respecto, de tal manera que, como mínimo, el reparto de poderes financieros queda “predeterminado” o “preconfigurado” por el propio constituyente. Así, por citar un ejemplo de texto constitucional especialmente lacónico, la Constitución de Estados Unidos se limita a establecer un sistema de concurrencia de poderes fiscales, en cuya virtud ambos niveles de gobierno pueden crear los impuestos que estimen pertinentes, salvando las muy concretas restricciones y condicionantes establecidas por el constituyente en la materia. El reparto de las competencias financieras queda, así, fijado en la Constitución; por más que, para comprobar cuál es el reparto real de los re-

cursos entre Federación y Estados miembros, sea preciso examinar cómo han ejercido en la práctica su poder impositivo. Análisis que pone de manifiesto que, materialmente -pues jurídicamente no hay restricción alguna-, la Federación ha tendido a ocupar el ámbito de la imposición directa, mientras que los Estados han encontrado en el gravamen del consumo su principal fuente de imposición. Obviamente, la sencillez del modelo constitucional estadounidense se desvanece en relación con otras Constituciones federales más recientes, en las que la larga práctica experimentada en la materia permite que el constituyente regule con bastante morosidad y detalle la distribución del poder financiero. En esta línea, el Título X de la Ley Fundamental de Bonn desciende a distribuir entre la Federación y los Estados las concretas potestades que cabe ostentar sobre los impuestos, esto es, la facultad normativa, la capacidad de gestión y, por último, el derecho a la recaudación; potestades que, en relación con la misma figura impositiva, puede dividirse entre los diferentes niveles de gobierno, incluyendo las Entidades locales.

Cualquiera que sea la específica técnica elegida, lo que conviene ahora reiterar es que, por lo general, las Constituciones federales asumen las reglas básicas sobre la distribución de las competencias financieras, asegurándose así, tanto a la Federación como a los Estados, un determinado grado de autonomía financiera intangible frente a la normativa infraconstitucional. Sólo en contadas ocasiones alguna Constitución federal ha renunciado a adoptar esta decisión política esencial, y ha optado, en consecuencia, por que fuese una norma posterior la que resolviese el problema de la distribución de las competencias financieras. Así sucedió, por ejemplo, durante la República de Weimar; y tal es también el caso en el marco normativo austríaco actual (aunque la Ley que fija el sistema de financiación tiene rango constitucional). En todo caso, las citadas no constituyen más que excepciones que, como suele decirse, no vienen sino a confirmar la regla absolutamente extendida entre los Estados federales.

Como habrá adivinado el lector, la cuestión no podía abordarse del mismo modo en la Constitución española de 1978. De una parte, porque el constituyente dejó por determinar si el proceso de descentralización política se generalizaría a todo el territorio del Estado o si, por el contrario, se limitaría a determinadas regiones. Y, de otro lado, porque el sistema de distribución competencial del Estado Autonómico es sustancialmente diferente al de los Estados federales. Mientras que en éstos es la propia Constitución federal la que se encarga de asignar las correspondientes competencias a la Federación y a los Estados; en el caso del Estado de las Autonomías la Constitución se limita a operar como marco competencial, acotando los márgenes de lo constitucio-

nalmente posible, pues la verdadera norma atributiva de competencias es el Estatuto de Autonomía. En este contexto, era de todo punto imposible que el constituyente se aventurase siquiera a bosquejar un sistema de financiación mínimamente preciso, pues ni sabía los sujetos a los que debería aplicarse ni tampoco cuáles serían las concretas competencias y servicios que asumirían las Comunidades Autónomas. En suma, sin conocer la atribución competencial y, por ende, careciendo de todo punto de referencia acerca del nivel de gasto que habrían de soportar el Estado y las Comunidades Autónomas, no era dable, sencillamente, articular un sistema de reparto de recursos mínimamente fiable¹. Así pues, ante la probable limitación de la descentralización a determinados territorios y ante la posibilidad, además, de que las competencias autonómicas pudieran variar de acuerdo con el principio dispositivo, todo hacía presagiar que el sistema de financiación habría de abordarse en los respectivos Estatutos, tal y como había sucedido durante la II República. Y, sin embargo, terminó aprobándose una enmienda que se convertiría en el actual art. 157.3 CE, en cuya virtud se habilitaba al Estado para regular mediante Ley Orgánica las competencias financieras y, con ellas, claro está, el sistema de financiación en su conjunto: “Mediante ley orgánica -dice el citado artículo 157.3 CE- podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado I, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado”.

De este modo, frente a la formulación de un modelo a negociar bilateralmente en el marco del Estatuto, el constituyente quiso abrir la posibilidad de que el Estado unilateralmente, mediante una Ley Orgánica en sentido estricto, definiese un modelo aplicable con alcance general para todas las Comunidades. Así ha venido a reconocerlo el propio Tribunal Constitucional en la STC 68/1996:

«Con el art. 157.3 C.E., que prevé la posibilidad de que una Ley Orgánica regule las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sis-

¹ La interrelación que media entre asignación competencial, reparto del deber de gasto y distribución de los recursos constituye, por antonomasia, la “cuestión” que ha de ser resuelta por la “Constitución financiera” de todo Estado políticamente descentralizado. Véase M. Medina Guerrero: *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2004, págs. 13-14.

tema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía. Su función no es, por tanto, como es obvio, la de establecer una reserva de Ley Orgánica en cuya virtud cualquier aspecto atinente al nutrido grupo de recursos autonómicos enumerados en el art. 157.1 C.E. requiriese ineludiblemente una norma de tal rango, sino sencillamente permitir que una Ley Orgánica -la actual L.O.F.C.A.- pudiese insertarse en el bloque de la constitucionalidad delimitador del concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera (por todas, SSTC 181/1988, fundamento jurídico 7.; 183/1988, fundamento jurídico 3.; 250/1988, fundamento jurídico 1., y 150/1990, fundamento jurídico 3.)» (FJ 9º)

Aunque no sea sólita, no es por entero desconocida para la Constitución la técnica de que el protagonismo en el reparto competencial no lo asuma el Estatuto, sino una Ley Orgánica, la cual viene, en consecuencia, a constreñir y limitar la acción del propio estatuyente. Tal sucede, por ejemplo, con las competencias en materia de justicia (art. 152.1 CE) o de policía (art. 149.1.29ª CE). A diferencia, sin embargo, de estos supuestos, en el caso de la financiación el tenor literal del art. 157.3 CE encierra una cierta ambigüedad (el Estado “podrá” regular), pues permite interpretar que la existencia de dicha Ley Orgánica no es constitucionalmente obligatoria, sino una mera posibilidad de la que las Cortes Generales pueden hacer uso, o no, según su libre criterio. Dada su condición de norma no necesaria, puramente contingente, podía considerarse plenamente legítima la aspiración de cualquier estatuyente de abordar el sistema de financiación. Como también puede comprenderse que la ambigüedad del precepto alentase la tesis de que el Estatuto que se aprobase con anterioridad a dicha Ley Orgánica lograría establecer un sistema de financiación que permanecería intangible frente a cualquier otro modelo que quisiera fijar el legislador orgánico. Dicho sea ya derechamente, la literalidad del art. 157.3 CE explica la rapidez que el estatuyente catalán quiso imprimir al procedimiento de elaboración del Estatuto, pretendiendo en todo caso que el mismo se aprobase con anterioridad a la LOFCA. El final de la historia es bien conocido: a fin de evitar enojosas divergencias y contradicciones se produjo una relación fluida y fructífera entre ambos textos normativos, de tal manera que ambos terminaron asumiendo una regulación prácticamente idéntica. Y una vez sentado el precedente, parecía inevitable -como así sucedió- que los restantes Estatutos de Autonomía de régimen común incorporasen también la regulación de la financiación. En definitiva, en el Estado de las Autonomías la distribución de los recursos entre el poder central y el nivel regional de gobierno se realiza en dos cuerpos normativos de diferente naturaleza, el Estatuto y la LOFCA.

Esta dualidad en las fuentes reguladoras de la Hacienda autonómica no deja de producir algunos efectos distorsionadores, comenzando por la muy espinosa cuestión de decidir cuál es la norma que ha de prevalecer en caso de conflicto. Pues, por más que el estatuyente catalán, primero, y los restantes, más tarde, asumieran el mismo esquema de financiación que la LOFCA, no cabe descartar alguna divergencia o diferencia, siquiera menor, entre ambas fuentes. Pero, sobre todo, la cuestión se agudiza notablemente cuando se pretende introducir alguna modificación en el sistema vigente, al plantearse con toda crudeza la alternativa de optar abiertamente por la norma que, *ope Constitutionis*, debe considerarse como la determinante en el reparto de las competencias financieras. Como ya he sostenido en otro lugar, a mi juicio es la LOFCA la que ha de prevalecer en caso de conflicto y, por ende, constituye la norma que debe necesariamente modificarse en el caso de que se pretenda un cambio de modelo. Tal es, por lo demás, la posición mantenida por buena parte de la doctrina; y es, asimismo, la tesis que parece desprenderse de la propia jurisprudencia constitucional².

Naturalmente, esta posición, que es la correcta en términos jurídicos, resulta tanto más difícil de asumir en términos políticos, puesto que es el Estatuto -la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, expresión en cierta medida de un acuerdo con el Estado- el que se ve desplazado por otra norma que, al menos formalmente, no es sino expresión de la sola voluntad unilateral del legislador estatal. De ahí que, en la medida de lo posible, se haya querido facilitar la propia modificación de los Estatutos; y ello hasta el extremo de tratar de eludir la propia rigidez estatutaria previendo mecanismos de modificación de preceptos estatutarios claves en la financiación -como los que contienen la enumeración de los impuestos cedidos- que no se consideran, propiamente, reformas de Estatutos, permitiéndose su alteración a través del sencillo expediente de un acuerdo entre el Gobierno central y la Comunidad Autónoma que es posteriormente tramitado como proyecto de Ley (así, el artículo 57 del Estatuto andaluz). Claro está que los complejos problemas suscitados por la articulación de las relaciones Estatutos/LOFCA subsisten en el momento en que abandonamos el ámbito de esas peculiares normas estatutarias (las que se encargan de enumerar los impuestos cedidos), planteándose en todas las restantes esferas que afectan a las competencias financieras. Pues cualquier modificación que se quiera introducir en el sistema apuntado

² F. Pérez Royo/M. Medina Guerrero: "Estudio sobre las disposiciones fiscales en la reforma del Estatuto de Cataluña", *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2004, págs. 489-496.

en los Estatutos habrá de sortear sus rígidos procedimientos de reforma. Dificultades de articulación tan evidentes, que están en el origen de esas peculia-rísimas fuentes del Derecho que son las leyes específicas de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas; verdaderos Frankensteins normativos -permítasenos la licencia- que, además de proceder a la cesión efectiva a la pertinente Comunidad Autónoma de las concretas atribuciones sobre los impuestos objeto de la cesión, operan como normas que modifican el precepto estatutario que enumera los impuestos cedidos y, además, como Ley marco del artículo 150.1 CE. ¿Alguien puede ofrecer más sólo con dos artículos?³ Esta heterodoxa fuente, sobrepasando ventajosamente cualquier posible exposición, ya advierte de las enojosas relaciones existentes entre la LOFCA y los Estatutos.

Muy probablemente, el panorama normativo, hoy tan enturbiado, ganaría ostensiblemente en seguridad jurídica si se admitiera con toda llaneza la reserva de competencia a favor del legislador orgánico que el constituyente quiso establecer. Sencillamente, es la Ley Orgánica *ex art.* 157.3 CE, que no el Estatuto, la norma llamada a regular la financiación autonómica. De acuerdo con la Constitución, la financiación no es el ámbito de la bilateralidad y del principio dispositivo, sino el terreno de la multilateralidad y del principio de generalidad. En este sentido, desde un punto de vista exclusivamente jurídico, la solución idónea, en cuanto excluye *a radice* toda posible controversia o conflicto internormativo, consistiría en que el Estatuto, lisa y llanamente, omitiese por completo el tema de la financiación, remitiéndose *in toto* a la LOFCA. Sin embargo, como hemos adelantado, esta opción no es tan fácil de asumir en términos políticos, toda vez que deja en manos del Estado la capacidad de decidir unilateralmente sobre una cuestión absolutamente esencial para definir el nivel de autonomía verdaderamente existente. El temor a que el Estado pueda sojuzgar políticamente a las Comunidades Autónomas recurriendo al sencillo expediente de cegar o condicionar sus fuentes de ingresos justifica, fundadamente, que los estatuyentes opten por incorporar siquiera algunos principios que resultan, así, “blindados” frente a la voluntad unilateral del Estado. Como a nadie se le oculta, esta temor podría quedar en buena medida desvanecido en un nuevo marco constitucional -al que ahora se apunta- en el que el Senado operase como una verdadera cámara de representación terri-

³ Así, por ejemplo, la Ley 19/2002, de 1 de julio, de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuyo artículo 1 modifica el art. 57.1 del Estatuto, mientras que su artículo 2, de un lado, se remite a la Ley estatal 21/2001 para determinar el concreto alcance de la cesión (art. 2.1), y, de otro lado, opera como ley marco para atribuir a la Comunidad Autónoma la competencia legislativa sobre tales impuestos cedidos (art. 2.2).

torial. Dado que, muy probablemente, una reforma técnicamente correcta exigirá, no sólo la modificación del artículo 69 CE, sino la de aquellos preceptos que prevén fuentes del derecho especialmente trascendentes para las Comunidades Autónomas -a fin de garantizar una presencia relevante del Senado en su tramitación-, parece aconsejable que sea el art. 157.3 CE uno de los que se vean afectados por el proceso de reforma; y ello con un doble objetivo. De un lado, para expresar ya sin tapujos ni matizaciones que la financiación no es materia de regulación estatutaria, sino de una Ley estatal; que el dictado de ésta no es una posibilidad que se abre a las Cortes Generales, sino un mandato imperativo de legislación que se dirige al Parlamento central. Y, en segundo lugar, a fin de elevar a una Cámara Alta verdaderamente representante de las Comunidades Autónomas, al menos, al mismo nivel que disfrute el Congreso de los Diputados en la tramitación de dicha Ley, exigiéndose también una mayoría reforzada del Senado para proceder a su aprobación.

Pero mientras esto no suceda, y a la luz de la experiencia que hemos tenido hasta la fecha, es evidente la tendencia de los estatuyentes a abordar nuevamente el problema de la financiación en el proceso de reforma que ya han iniciado diferentes Comunidades Autónomas. Y repitiéndose en cierta medida la historia, tal y como se desprende de la “Propuesta de reforma de l’Estatut d’autonomia de Catalunya” emanada en primera lectura de la Ponencia redactora en el mes de mayo, el estatuyente catalán, lejos de contentarse con incluir algunos principios genéricos en la materia, pretende incorporar un modelo de financiación bastante perfilado. Otra vez, pues, de aceptarse este modo de proceder, estaremos abocados a hacer frente a la siguiente alternativa: o bien el legislador orgánico asume los postulados del Parlamento catalán y extiende, en consecuencia, su modelo a la generalidad de las Comunidades Autónomas; o bien se aparta del mismo, permitiéndose *prima facie*⁴ una dualidad de regímenes financieros para las Comunidades Autónomas de régimen común. La primera de las hipótesis es, sin embargo, de imposible cumplimiento en la práctica por elementales razones sustanciales: No hay un Estado -digno de tal nombre- que pueda seguir materialmente subsistiendo si la generalidad de sus entes subcentrales disfrutan de un sistema semejante al presentado por el Gobierno tripartito en la “Propuesta de reforma del Estatuto catalán”. Ahora comprobaremos por qué.

⁴ *Prima facie* por cuanto, como hemos apuntado líneas arriba, en caso de conflicto entre la norma estatutaria y la LOFCA ha de prevalecer esta última en virtud de la reserva del artículo 157.3 CE. Y en la hipótesis de que fuese la propia LOFCA la que reconociese la vigencia de un modelo estatutario específico diferente al que ella misma establece, cabría seriamente dudar de su constitucionalidad a la vista de la prohibición contenida en el artículo 138.2 CE.

Ciñéndonos exclusivamente a los aspectos más relevantes del Documento presentado por el Gobierno acerca de la financiación -pues se trata de un texto muy extenso-, conviene destacar en primer término lo que establece su artículo 3.2: “La Generalidad tiene la capacidad normativa y la responsabilidad fiscal sobre todos y cada uno de los impuestos estatales soportados en Cataluña, así como la participación en sus rendimientos, sin perjuicio de las competencias que corresponden a las Cortes y a las instituciones europeas. Estos impuestos tiene la consideración de tributos cedidos total o parcialmente”. En virtud de este precepto, se atribuye a Cataluña capacidad normativa y derecho a la recaudación sobre *todos* los impuestos estatales; aunque en principio no se precisa el alcance exacto que tendrán en la práctica tales potestades. Comoquiera que sea, supone un avance considerable respecto del sistema vigente al menos en dos aspectos: En primer lugar, porque entraña reconocer que la Generalidad tendrá poder normativo en relación con algunos impuestos cedidos sobre los que hoy no se admite tal potestad, como sucede con el IVA. Y en segundo lugar, supone extender el régimen de los impuestos cedidos al único impuesto que hoy sigue considerándose total y exclusivamente estatal, a saber, el Impuesto sobre Sociedades. Extensión ésta que -más allá de los problemas de constitucionalidad que plantea, y cuya explicitación aquí nos llevaría demasiado lejos- no parece en modo alguno aconsejable en un Estado en el que la distribución de las empresas está tan desigualmente repartida entre los diferentes territorios.

Reconocidas en términos genéricos a favor de la Generalidad, en el art. 3.2, atribuciones normativas y sobre la recaudación respecto de todos los impuestos estatales, la propuesta inmediatamente da un paso más y fija unos límites mínimos obligatorios al respecto. Así, en lo concerniente a la potestad normativa, precisa a continuación el art. 3.3: “El ejercicio de la capacidad normativa a que hace referencia el apartado anterior comporta, en todo caso, la potestad de intervenir en la fijación de los elementos esenciales de los tributos y, especialmente, en la determinación de su tipo efectivo”. Y, por su parte, el artículo 5 dispone lo que sigue en punto al reparto de la recaudación de los impuestos:

“Una parte del rendimiento de los impuestos cedidos a Cataluña se atribuye al Estado para la financiación de sus servicios y sus competencias, determinada según el procedimiento que establece el artículo 10.2. A estos efectos, se ha de establecer el porcentaje de participación que corresponda al Estado en los diferentes impuestos cedidos parcialmente. Este porcentaje no ha de ser en ningún caso superior al 50%”.

Así, pues, se fija el tope máximo que puede alcanzar la participación del Estado para financiar sus propias competencias en un 50% de cada uno de los impuestos cedidos; pero, al no establecerse ningún límite mínimo, la suficiencia financiera del Estado va a depender de la capacidad de presión que pueda ejercer en el seno de la Comisión Mixta de Relaciones Fiscales y Financieras Estado-Generalidad, “órgano bilateral de relación entre la Administración del Estado y la Generalidad de Cataluña en el ámbito de la financiación autonómica” (art. 10.1). Comisión que, entre otras funciones, está llamada a “valorar quinquenalmente, con una antelación mínima de tres meses respecto de la actualización del sistema de financiación, los servicios y las competencias del Estado mencionados en el artículo 5”.

Y, ciertamente, la posición negociadora del Estado no puede considerarse en absoluto favorable, si se atiende a la fórmula de gestión de los impuestos que se defiende en la propuesta de reforma del Estatuto. Pues si la atribución a la Generalidad es generosa en relación con las competencias normativas y el derecho a la recaudación sobre los impuestos, la propuesta del Gobierno tripartito no le anda a la zaga -es más; la supera- en lo relativo a la gestión, la tercera y última de las potestades en las que suele dividirse la soberanía impositiva en diversos modelos de federalismo fiscal (señaladamente, los sistemas germánicos). De acuerdo con lo establecido en el artículo 4:

“La Agencia Tributaria de Cataluña es la responsable de la gestión, la recaudación, la liquidación y la inspección de la totalidad de los tributos propios y de los cedidos. El Estado y la Generalidad han de establecer los instrumentos de coordinación o consorciación que se consideren pertinentes entre la Agencia Tributaria de Cataluña y la Administración tributaria del Estado”.

De una forma diáfana y sin matices, se reservan todas las competencias administrativas de todos los impuestos a Cataluña. El Estado prácticamente desaparece de esta Comunidad Autónoma en la esfera tributaria, por más que se pretenda enmascarar o dulcificar esta situación con una apelación a una eventual coordinación o consorciación entre ambas Administraciones; eventualidad que no logra ocultar, de una parte, que es la Generalidad la que ostenta la competencia de gestión sobre todos los impuestos y, de otro lado, que esas fórmulas de coordinación o consorciación requieren el consentimiento necesario de la Comunidad Autónoma para que puedan ponerse en marcha.

No es necesario emprender sesudas investigaciones de federalismo fiscal ni profundas indagaciones en el Derecho Comparado para apreciar la mani-

fiesta inconstitucionalidad de la propuesta. Basta su solo contraste con algún precepto constitucional para advertir de inmediato su imposible acomodación a nuestro ordenamiento jurídico. Como ya hemos sostenido en otro lugar⁵, la atribución estatutaria a las Comunidades Autónomas de la gestión de todos los impuestos cedidos se opone frontalmente al artículo 156.2 CE, que dice así: “Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con la ley y los estatutos”. Con base en el razonamiento que entonces hicimos -y hoy, claro está, seguimos asumiendo-, aunque se apuraran al límite las posibilidades hermenéuticas que ofrece el citado artículo 156.2 CE, lo máximo que permite nuestro texto constitucional es que las Comunidades Autónomas asuman en sus Estatutos, como competencias propias, la gestión de los impuestos enteramente cedidos por el Estado a las Comunidades Autónomas (y, obviamente, la gestión de sus propios tributos). Pues en lo concerniente a los “recursos tributarios” del Estado -y no cabe dudar de que los impuestos parcialmente cedidos constituyen recursos tributarios de aquél-, el tenor literal del artículo 156.2 CE se expresa en unos términos inequívocos: sólo es posible, como máximo, que las Comunidades Autónomas asuman su gestión por delegación del Estado. Y aunque el concepto de “competencia delegada” haya suscitado algún interrogante en sede académica, sí hay pleno acuerdo en sus esenciales rasgos definitorios, a saber: 1) sólo se asume el ejercicio de la competencia, ya que su titularidad se mantiene en manos del ente delegante; 2) como consecuencia de lo anterior, el ente delegante conserva relevantes atribuciones de control que restringen el ejercicio autónomo de la competencia delegada; y 3), y sobre todo, que la delegación es siempre revocable por parte del ente que mantiene la titularidad de la competencia. Siendo esto así, se hace evidente la imposibilidad de adscribir a las Comunidades Autónomas en sus Estatutos la gestión de aquellos impuestos cuya recaudación sirve para financiar al Estado -actualmente, los impuestos parcialmente cedidos y el Impuesto de Sociedades-, puesto que dicha atribución, materialmente, no podría hacerse a título de competencia delegada: dada la rigidez estatutaria, el Estado se vería privado de la capacidad de decidir libremente retomar la gestión, perdiendo así la facultad de revocación que es consustancial a la delegación competencial.

Aunque, en puridad, a poco que se profundice se comprueba que el imposible encaje constitucional de la propuesta catalana no obedece únicamen-

⁵ F. Pérez Royo/M. Medina Guerrero: “Estudio sobre las disposiciones fiscales en la reforma del Estatuto de Cataluña”, en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Instituto de Estudios Autonómicos, Generalidad de Cataluña, Barcelona, 2004, págs. 474-482.

te a su colisión directa con el art. 156.2 CE, sino a que supone abrazar un modelo de financiación enteramente ajeno a la naturaleza del Estado Autonómico. Según sostienen los principales valedores de la propuesta del Gobierno tripartito, esta fórmula de financiación no viene sino a alinearse con la existente en determinados Estados federales, como Alemania y Canadá. Pero esta afirmación, lisa y llanamente, no se corresponde con la realidad: No hay un solo Estado federal en el que el poder central pierda el control de la gestión de sus propios impuestos, como pretende la propuesta de reforma del Estatuto catalán. Y en vano pretenderá alegarse la experiencia alemana para apoyar la amplísima capacidad de gestión que se pretende arrogar a la Generalidad: Es cierto que los Länder asumen la gestión de los impuestos cuya recaudación se adscribe total o parcialmente al Bund, pero se administran “por encargo del Bund” (art. 108.3 de la Ley Fundamental de Bonn). Se asume, por consiguiente, en esta esfera el régimen de la administración por encargo del Bund (*Bundesauftragsverwaltung*, art. 85 de la Ley Fundamental), lo que permite que la Federación controle permanentemente la exacción de estas fuentes impositivas, toda vez que está facultada para dictar instrucciones generales y particulares, así como para inspeccionar la legalidad y la oportunidad de las medidas adoptadas por los Länder. Todo ello sin olvidar que, además, la Ley Fundamental prevé que el nombramiento de los directores de los órganos intermedios de la Administración financiera de los Länder se efectúe de común acuerdo con el Gobierno federal (art. 108.2), y autoriza al Bund para que, mediante ley, regule el procedimiento tributario a aplicar por los Länder (art. 108.5)⁶. En resumidas cuentas, la gestión descentralizada de los principales impuestos se inserta en un sistema tal de relaciones con el Bund que, en realidad, cabría más propiamente hablar de un modelo de administración mixta o compartida.

No; la propuesta del tripartito no avanza hacia un sistema más propiamente federal. Es más; un modelo en el que el ente subcentral tiene poder normativo y gestiona todos los impuestos, encargándose posteriormente de transferir al poder central los recursos que precisa para financiar sus competencias, en realidad está en las antípodas de un modelo federal: Precisamente, el Estado federal nace para superar las muy variadas deficiencias de funcionamiento de las Confederaciones, siendo una de ellas -y no precisamente la menor- la de naturaleza financiera, a saber, el hecho de que, carente de la capacidad de exigir impuestos, la Confederación dependía de las aportaciones eco-

⁶ M. Medina Guerrero: *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, CEC, Madrid, 1992, págs. 201-204.

nómicas de los Estados que la integraban⁷. El reconocimiento de fuentes de ingresos propias del poder central -con la subsiguiente liberación de su dependencia económica de los entes subcentrales- está, pues, en el propio origen del Estado federal. No; la fórmula esbozada por el tripartito no consolida la dimensión federal del Estado de las Autonomías, sino que la debilita.

En puridad, lo que se oculta bajo el alambicado modelo diseñado por el tripartito no es sino el régimen de concierto y convenio, esa reliquia histórica de sistema de financiación confederal que aún subsiste merced a la Disposición Adicional Primera de la Constitución⁸. Sólo su expreso reconocimiento por esta disposición ha permitido salvar la constitucionalidad del Concierto y el Convenio, pues, como es palmario, el modelo confederal de Hacienda no tiene cabida en nuestro texto constitucional. La propuesta de reforma catalana, si bien más atenta -*prima facie*, pues todo depende de la negociación- al principio de solidaridad⁹, no encubre en sustancia sino un modelo muy semejante a los regímenes forales: el ente subcentral recauda todos los impuestos, de tal modo que aborda en un posición absolutamente prevalente la negociación sobre el reparto de unos recursos que *ya* están en su bolsa: La falta de acuerdo sólo perjudica a los entes cuya financiación depende de la participación que se le quiera dar en tales recursos, a saber, el Estado y las Comunidades Autónomas de menor capacidad fiscal, que serán, en su caso, las receptoras de las transferencias procedentes de la Comunidad que gestiona todos los impuestos estatales. Que a lo que verdaderamente aspira la propuesta es a un sistema parejo a los forales, es una sospecha que -sin arrobo- se ve confir-

⁷ M. Medina Guerrero: *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, CEC, Madrid, 1992, págs. 38-40 por lo que hace a los Artículos de la Confederación norteamericana. De ahí que las “contribuciones matriculares” -las asignaciones que los Estados debían entregar al Reich cuando éste no obtenía con sus recursos propios los ingresos precisos para financiar sus competencias- se consideraran por Jellinek y Laband un elemento distorsionante en el contexto del II Reich, ya que entrañaba introducir un elemento confederal en un sistema que era federal en todo lo restante (véase al respecto M. Medina Guerrero: *op. cit.*, págs. 139-142).

⁸ M. Medina Guerrero: *Los regímenes financieros forales en la Constitución de 1978*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1991.

⁹ El artículo 7 de la propuesta del tripartito regula la “solidaridad y los mecanismos de nivelación”, previendo un sistema de perecuación financiera horizontal de inspiración alemana. Se establece, no obstante, un límite absoluto: “La aplicación de los mecanismos de nivelación en ningún caso puede alterar la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las comunidades autónomas antes de la nivelación”.

mada por el propio texto emanado del tripartito¹⁰, toda vez que su disposición adicional tercera dice así: “La capacidad de financiación por habitante de la Generalidad ha de equipararse gradualmente, en un término no superior a quince años, a lo obtenido en aplicación de los sistemas de concierto y convenio vigentes en las comunidades autónomas forales”.

Bástenos con lo hasta ahora examinado para tener una idea mínimamente completa del sentido y alcance del modelo defendido por el tripartito, aunque sea sumamente difícil resistirse a la tentación de comentar otros aspectos de su propuesta cuya constitucionalidad es, asimismo, más que dudosa. Confiemos, no obstante, en que no sea preciso detenerse en el futuro en examinar la adecuación a la Constitución de las fórmulas financieras procedentes del Parlamento catalán.

Entrando ya en el tema que más directamente nos concierne, el Estatuto de Andalucía, debemos señalar que, con fecha 21 de junio de 2005, se ha emitido el Informe de la Ponencia de Reforma del Estatuto de Autonomía¹¹, que obviamente dedica unas páginas al “sistema de financiación”, además de dar un tratamiento específico a la Disposición Adicional Segunda. Por lo que hace a esta última, cabe distinguir dos posiciones diferentes entre los grupos parlamentarios: la sostenida por los parlamentarios socialistas y populares, según la cual habría de mantenerse en el futuro Estatuto “siempre y cuando no se haya alcanzado un acuerdo efectivo de reconocimiento y pago de la misma”¹²; y, de otra parte, la posición defendida por los parlamentarios de Izquierda Unida y andalucistas, tendentes a mantener en todo caso esta peculiar fuente de financiación, conectándola, además, no con el nivel mínimo, sino con el nivel medio de prestación de los servicios.

¹⁰ La propuesta presentada por el Grupo Convergencia y Unión va más derechamente y sin disimulo: Expresamente se articula la extensión del Concierto a Cataluña.

¹¹ La Ponencia se halla integrada por los siguientes parlamentarios: Caballos Mojeda, Gracia Navarro, Moro Cárdeno y Pizarro Medina del Grupo Parlamentario Socialista; Oña Sevilla, Rojas García y Sanz Cabello del Grupo Parlamentario Popular; Caballero Cubillo y Romero Ruiz del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía; Dell’Olmo García y Moreno Olmedo del Grupo Parlamentario Andalucista.

¹² El Grupo Popular, además, propone “exigir al Gobierno de la Nación un nivel óptimo de inversión en infraestructuras e investigación, desarrollo e innovación en la búsqueda de la convergencia real con Europa”.

Pasando ya al bloque que el Informe de la Ponencia destina al “sistema de financiación”, nos vamos a detener únicamente en los puntos de Acuerdo alcanzados entre las diversas fuerzas parlamentarias. A este respecto, descuella el énfasis que el Informe pone en el *principio de igualdad* -tal vez reflejo de la singular fórmula de financiación bosquejada en primera lectura por el estatuyente catalán-, al que se califica como “valor supremo informador de todo el sistema” a fin de que “garantice la igualdad de derechos y no implique privilegios sociales y económicos entre los distintos territorios”. En segundo término, el acuerdo se extiende también a la noción de *autonomía fiscal y financiera*, que estaría garantizada por la existencia y ampliación de “espacios fiscales propios” y de “espacios fiscales compartidos con el Gobierno central”. La responsabilidad fiscal se extendería al conjunto de los impuestos compartidos, potenciándose mediante la “ampliación de las competencias normativas” de la Comunidad Autónoma.

El tercer principio que -según se reconoce generalizadamente- ha de articular el sistema es el de *suficiencia financiera*, que es definido en los siguientes términos en el Informe de la Ponencia: “instrumento que garantice los recursos necesarios para hacer frente a las competencias asumidas, atendiendo a las necesidades de gasto y la prestación de servicios públicos que corresponden a la Comunidad Autónoma”. Se precisa, de otro lado, que el “criterio básico para calcular la suficiencia debe ser el de la población”, así como que la misma “debe calcularse bajo el mismo patrón de igualdad para todas las Comunidades Autónomas”. Los ponentes acordaron igualmente que el futuro Estatuto debería destacarse la referencia a las asignaciones de nivelación, sin excluir la posibilidad de que, además de la sanidad y la educación -los servicios mencionados en el artículo 15 LOFCA-, el Estatuto pudiese referirse a otros servicios que pudieran ser considerados como fundamentales por la legislación estatal. El tratamiento de la suficiencia financiera en el Informe concluye con el siguiente párrafo, que nuevamente revela la preocupación de los parlamentarios andaluces por que el sistema de financiación autonómico no evolucione hacia fórmulas menos atentas al principio de solidaridad que la Constitución reclama (art. 156.1): “Igualmente, se debe garantizar la igualdad de acceso a los servicios públicos de toda la ciudadanía con independencia de su lugar de residencia y a la realización de la solidaridad entre las Comunidades Autónomas, así como la corrección de desequilibrios territoriales”. Y, directamente conectado con este asunto, el Informe también hace una específica referencia al *Fondo de Compensación Interterritorial*, propugnando su “potenciación... como instrumento para corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad.

Por último, se considera conveniente que el Estatuto pase a recoger el *principio de lealtad institucional*, en términos semejantes a los previstos en el artículo 2.1 e) de la LOFCA, precepto que fue introducido en la reforma efectuada por la Ley Orgánica 7/2001. Pues, en efecto, según el Informe, dicho principio ha de proyectarse en dos sentidos, a saber: “-Que el Estado mantenga mecanismos de compensación financieros por las modificaciones que lleve a cabo del sistema tributario, que supongan una minoración de los rendimientos que la Comunidad Autónoma tenga atribuidos. -El mismo tipo de mecanismo de compensación en relación a las medidas introducidas por el Estado que impliquen un mayor volumen de gasto en las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma”.

Manuel Medina Guerrero