

NOTA

**EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA
Y LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. A PROPÓSITO DEL SEMINARIO
“EL ESTADO AUTONÓMICO EN TIEMPOS DE DISCIPLINA FISCAL”
CELEBRADO EN SEVILLA EL 26 DE MAYO DE 2014**por **Pablo Guerrero Vázquez**

Universidad de Zaragoza

Estas páginas pretenden dar cuenta de las principales reflexiones realizadas en el Seminario “El Estado Autonómico en tiempos de disciplina fiscal” que, celebrado en Sevilla el 26 de mayo y organizado por el Centro de Estudios Andaluces con la colaboración de la Fundación Giménez Abad, versó sobre el proceso de juridificación del principio de estabilidad presupuestaria constitucionalizado en España en septiembre de 2011 y su incidencia e impacto sobre la autonomía financiera y la capacidad de gasto de las CCAA.

Transcurridos dos años desde la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria (LOEP), es el momento oportuno para hacer un balance de las primeras repercusiones derivadas de ella. Atendiendo al todavía discreto lapso temporal transcurrido desde 2012, parece aventurado poder hablar en sentido estricto de conclusiones en un sistema que acaba de comenzar a andar. Pero es necesario realizar una lectura prospectiva de la problemática, máxime teniendo en cuenta el previsible nuevo sistema de financiación autonómico que comenzará a pergeñarse en los próximos meses.

En un Estado descentralizado, como el español, el análisis de la aplicabilidad del principio de estabilidad presupuestaria gana complejidad al multiplicarse los entes administrativos con capacidad de gasto. A los efectos de enriquecer la reflexión, en el Seminario se expuso la experiencia, respecto a esta materia, de otros dos países de la eurozona con los que España guarda una importante similitud en cuanto a distribución territorial del poder se refiere: Italia y Alemania; pues ambos influyeron notablemente en la construcción de nuestro Estado Autonómico.

Francesca Minni y Tomaso Giupponi, profesores del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Bolonia, abordaron las reformas operadas en el país transalpino; mientras que Mario Kölling, investigador García Pelayo en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, realizó un análisis de las implicaciones derivadas de la reforma constitucional llevada a cabo en Alemania en el año 2009.

Los tres académicos formaron la primera mesa de debate junto con Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, letrado del Tribunal Constitucional, que participó en calidad de profesor titular de Derecho Constitucional en la Universidad Autónoma de Madrid, como subrayó al inicio de su intervención a efectos de enfatizar el carácter estrictamente académico de su discurso.

Notoria es, y más en los últimos años, la estrecha relación existente entre el Derecho Público y la Economía. Por ello, la segunda sesión del Seminario aportó un enfoque económico del federalismo fiscal, razonando en buena medida a partir de datos cuantitativos. Contó con la participación de Rosario Gómez García, Directora General de Financiación, Tributos y Juegos de la Junta de Andalucía, y Ángel de la Fuente, Director ejecutivo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada, FEDEA.

Es de destacar, a su vez, la labor realizada por los dos moderadores, fomentando la participación y el debate, sintetizando ideas y dando pie a que surgieran distintas inquietudes en los turnos de preguntas. Manuel Medina, Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Sevilla, fue el encargado de realizar tal labor respecto a la primera, y Jesús Salvador Gómez Sala, Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Málaga, en cuanto a la segunda.

La Jornada de estudio comenzó con la intervención de Tomaso Giupponi, quien abordó la reforma constitucional llevada a cabo en Italia mediante la *legge costituzionale*, n. 1/2012. Francesca Minni, por su parte, realizó una aproximación al desarrollo legislativo de la misma a través de la Ley de actuación del equilibrio presupuestario, la *legge rinforzata*, n. 243/2012.

En abril de 2012 fueron modificados los artículos 81, 97, 117 y 119 de la Constitución italiana de 1947 con la finalidad de introducir en la llamada constitución económica el principio de estabilidad presupuestaria. La modificación de la norma constitucional italiana es corolario tanto de la profunda reforma operada a nivel comunitario a través de la entrada en vigor, en diciembre de 2011, del conocido como *six-pack*, como de la firma en marzo de 2012 del Pacto fiscal europeo –*Fiscal Compact*– que estipula, en su artículo 3.2, la incorporación de sus previsiones a los diferentes ordenamientos nacionales en disposiciones, preferentemente, de rango constitucional.

El nuevo artículo 81 de la Constitución proclama el principio de estabilidad presupuestaria, pasando a quedar constitucionalmente garantizado el equilibrio entre ingresos y gastos en el presupuesto, aunque debiendo tener en consideración para su cálculo tanto las fases recesivas como las favorables del ciclo económico. El precepto veta el recurso al crédito de carácter estructural, pero permite apoyarse en un déficit coyuntural con el fin de paliar los efectos negativos del ciclo económico. Además, cabe incurrir en déficit en casos de concurrencia de supuestos excepcionales, si bien se exige en tales casos la autorización con mayoría absoluta por parte de ambas Cámaras. Así las cosas, la restricción presupuestaria impuesta en Italia resulta ser más estricta que la derivada de las reformas constitucionales operadas en Alemania, que permiten un déficit estructural al *Bund* del 0.35%, y también en España, donde ha quedado proscrito el déficit estructural pero con rango legal, conforme al artículo 11.2 de la LO 2/2012 que abordaremos más adelante.

La reforma constitucional realizada en 2012 en Italia supone un cambio de tendencia respecto a la operada en el año 2001, en la que se optó por conceder unos mayores niveles de autonomía a las regiones. Por un lado, gana peso de nuevo la posición del Estado frente a aquéllas y, por otro, tiene lugar una mayor equiparación de las cinco regiones con especial autonomía respecto del resto; constituyendo esto último, en opinión de Francesca Minni, una de las pocas cuestiones a valorar positivamente de la reforma.

En este sentido, la nueva redacción del artículo 97 permite extender al resto de niveles administrativos la restricción presupuestaria que opera para el Estado en el nuevo artículo 81, por referirse el artículo 97 a la totalidad de las Administraciones Públicas que, en coherencia con el ordenamiento jurídico comunitario, deben garantizar el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad de la deuda pública.

La consolidación de una posición predominante del Estado frente a las regiones se termina de perfilar en los artículos 117 y 119 de la Constitución. Tras la modificación del 117 pasa a ser exclusiva la competencia del Estado en cuanto a la armonización de las cuentas públicas se refiere, dando cobertura constitucional explícita a lo previsto en el *decreto legislativo* n. 118/2011. Por otro lado, se modifican los párrafos primero

y sexto del artículo 119, referido a Municipios, Provincias, Ciudades Metropolitanas y Regiones. Aunque se sigue reconociendo la autonomía financiera de todos los entes territoriales, se condiciona al respeto del principio de equilibrio presupuestario recordando a los entes que deben coadyuvar al cumplimiento de las limitaciones económicas y financieras derivadas de la pertenencia a la Unión Europea. Tras la reforma operada en 2.001, su capacidad de endeudamiento quedaba condicionada a que el crédito se destinase a acometer inversiones, no para gasto corriente. Tras la reforma de 2.012 se introduce un doble requisito adicional: la elaboración de un programa de pagos y, lo que es más interesante, la acreditación de que para el conjunto de las instituciones de cada región se continúa respetando el equilibrio presupuestario.

Según establece la nueva redacción del artículo 81.6 de la Constitución Italiana, el desarrollo normativo debe tener lugar mediante “*legge rinforzata*”, que para su aprobación requiere mayoría absoluta en ambas Cámaras. Se trata, pues, de una norma que, por exigir una mayoría cualificada para su aprobación, evoca cierta similitud con el modelo español, pues, como veremos, el artículo 135 CE remite en dos ocasiones, quizás de forma redundante, al legislador orgánico. Curiosamente, este mecanismo normativo constituye, al mismo tiempo, una diferencia con respecto al sistema alemán, en el que la Ley Fundamental remite su propio desarrollo a lo que los *Länder* dispongan en el marco de sus competencias jurídico-constitucionales.

La diferencia entre el modelo español y el italiano quizás haya que ir a buscarla en que, mientras la LO 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria –con los problemas que plantea y que desarrollaremos con posterioridad– cierra en buena medida el sistema, la *legge rinforzata*, n. 243/2012 sufre de una destacable imprecisión.

De hecho, una de las principales críticas realizadas por Minni a esta norma de 21 artículos es su falta de concreción respecto a numerosas cuestiones entre las que destaca, quizás por su trascendencia, las relativas a la supervisión y sanción por parte del Estado en caso de incumplimientos, limitándose a prever que se ejercerán tales funciones, pero sin determinar cómo se articularán jurídicamente las mismas. La aplicación efectiva de la norma está prevista a partir del año 2.016, pero como existen incertidumbres respecto al sistema que configura, se espera en los próximos meses una norma que precise sus disposiciones:

Con todo, el balance de la reforma supone, parafraseando a Barbera, “el tránsito de un federalismo mentiroso a un regionalismo tomado en serio”¹.

Mario Kölling abordó la reforma constitucional llevada a cabo en Alemania en 2.009 cuya entrada en vigor tuvo lugar en 2.010. A diferencia de lo acontecido en Italia, Alemania constitucionalizó el principio de estabilidad presupuestaria *motu proprio*, siendo *de facto* la gran impulsora del Pacto de Estabilidad que cristalizaría en marzo de 2.012.

A pesar de ser pionera, continúa siendo complicado valorar los efectos de las medidas adoptadas, máxime cuando, inmersos en un periodo transitorio, todavía distan dos años para la aplicación efectiva de la norma respecto a la Federación (que tendrá lugar a partir de 2.016), a la que se le permite un déficit estructural del 0.35% sobre el PIB, y seis años en cuanto a los *Länder* se refiere (aplicación completa en 2.020), a los que se impone un déficit estructural nulo.

El Pacto de Solidaridad II (*Soliparpakt II*) y las ayudas federales de consolidación (*Konsolidierungshilfe*) finalizan precisamente en 2.019. Resulta, pues, necesario aprovechar estos años para diseñar un sistema con vocación de permanencia orientado hacia el futuro. Por ello, al igual que en el caso italiano y español, y a pesar del carácter previo del sistema alemán, la valoración retrospectiva debe combinarse con un análisis prospectivo del problema.

La reforma constitucional de 2.009, en lo que aquí nos interesa, introduce un límite a la capacidad de endeudamiento de la Federación y de los *Länder* y la articulación de un organismo supervisor, el Consejo de Estabilidad (*Stabilitätsrates*), que evite la aparición de situaciones de emergencia presupuestaria.

Respecto a la primera de las cuestiones, la reforma trata de evitar que tanto la Federación como los *Länder* puedan recurrir a ingresos procedentes de partidas crediticias –con la excepción, en el caso del *Bund*, del 0.35% antedicho–, aunque existe cierto margen ante sucesos extraordinarios como catástrofes naturales o situaciones extraordinarias de necesidad que se escapen al control del Estado. En caso de recesión económica se permite el recurso al crédito como medida contra-cíclica, pero se exige la amortización de dicho crédito cuando la situación económica sea favorable a los efectos de alcanzar el principio de estabilidad presupuestaria en la totalidad del ciclo económico.

Aunque la reforma pone de relieve una mayor permisividad hacia la política presupuestaria del *Bund* frente a los *Länder*, parece oportuno introducir algún matiz. En primer lugar, quien ostenta las principales competencias en materia tributaria y quien responde frente a la Unión Europea en caso de incumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento es la Federación. Además, no puede pasarse por alto que si bien el periodo transitorio para la elaboración del presupuesto del *Bund* conforme al principio de estabilidad presupuestaria se extiende hasta 2.016, no será hasta 2.020 cuando los *Länder* queden vinculados íntegramente por la prescripción del artículo 109.3 GG. Por último, las ayudas a la consolidación (2.011-2.019), aunque son soportadas a partes iguales entre la Federación y el resto de *Länder*, pretenden coadyuvar a la reducción del déficit financiero en el año 2.020 de aquellos Estados que cuentan con una situación financiera más deficiente. Entre ellos, especial mención mereció el caso de Bremen, analizado en la reciente reunión del Consejo de Estabilidad en la que, a pesar de las dudas existentes al respecto, se terminaría confirmando que el Estado había cumplido los requisitos fijados con carácter anual para la supresión de su déficit financiero.

Respecto a la configuración del presupuesto de cada *Land*, la Ley Fundamental remite a lo que éstos dispongan en el marco de sus competencias jurídico-constitucionales. En este sentido puede diferenciarse entre los *Länder* que han modificado sus propias Constituciones, los que han incorporado la reforma en normativa de rango infra-constitucional y aquellos otros que no han realizado modificación normativa alguna.

En atención al segundo aspecto destacado de la reforma, se crea un organismo supervisor de nuevo cuño, el Consejo de Estabilidad, encargado de vigilar no sólo los progresos que realicen los cinco *Länder* perceptores de las ayudas a la consolidación, sino también la ejecución de los presupuestos tanto del resto de *Länder* como del *Bund*.

Frente al sistema italiano –y al español–, el modelo alemán, a pesar de contar con algunos escollos en este sentido, es más respetuoso con la autonomía financiera de sus Estados. No sólo porque a ellos corresponda el pertinente desarrollo, en sus respectivos ordenamientos y de la forma que más oportuna consideren, del principio de estabilidad previsto en la Ley Fundamental, sino porque en caso de incumplimiento

—dejando al margen los supuestos excepcionales de los *Länder* perceptores de ayudas a la consolidación—, no cabe la imposición de medidas represivas por parte del Consejo de Estabilidad. Una cuestión, como pasamos a comprobar de inmediato, en la que ha puesto mucho énfasis el legislador orgánico español.

Tomás de la Quadra-Salcedo puso de relieve los posibles problemas de inconstitucionalidad que entraña la LO 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria por acoger dos aspectos controvertidos en los que la norma puede chocar con la autonomía financiera reconocida a las Comunidades Autónomas: en primer lugar, la determinación del déficit coyuntural permitido y su reparto entre Comunidades; y posteriormente los mecanismos represivos en caso de incumplimiento. No obstante, es posible que la disciplina partidista haya puesto freno a la presentación en tiempo de un recurso de inconstitucionalidad contra esta norma por parte, por ejemplo, de algún ejecutivo autonómico.

El artículo 135 CE, tras su reforma, remite a una Ley Orgánica para el desarrollo de los principios a los que hace alusión el precepto y, en todo caso, en lo referente a la determinación de los límites de déficit y de deuda entre las diferentes Administraciones públicas, los supuestos excepcionales de superación de dichos límites, la forma y plazo para su corrección, la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural y la responsabilidad de cada Administración en caso de incumplimiento.

Debe ser destacado, como indica Medina Guerrero, que la remisión a una Ley Orgánica realizada en el apartado 5 del artículo 135 CE supera con creces la contenida en el apartado 2 del mismo artículo, quedando la utilidad de esta última en entredicho. En cualquier caso, el 135.5 CE remite al legislador orgánico para distribuir los límites de déficit y deuda, habiendo optado este último por una segunda remisión al Gobierno central.

Tras la aprobación por parte del Gobierno de los objetivos de estabilidad presupuestaria mediante el procedimiento previsto en el artículo 15 LOEP, en el que el Ejecutivo central ejerce un control firme del proceso, el Ministerio de Hacienda, previa propuesta de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, formulará una propuesta de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria para cada Comunidad Autónoma y, posteriormente, tras el pertinente informe no vinculante del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), el Gobierno fijará de forma definitiva dichos objetivos. Como cabe apreciar, la decisión final, con un amplio margen de discrecionalidad, corresponde al Estado.

La consistencia jurídica de cualquier argumento esgrimido por una Comunidad Autónoma que no vea satisfechas sus pretensiones pierde fuerza, no pudiendo *de facto* ir más allá de la queja política por no haber visto reflejados en la decisión final del Gobierno la posición que mantuvo dicha Autonomía en el CPFF.

Un problema no menor subrayado por el ponente es la problemática articulación jurídica de un recurso administrativo contra el acuerdo de reparto individualizado de déficit, por no quedar normativamente determinados los criterios con base a los cuales debe realizar en el artículo 16 LOEP. No obstante, el recurso contencioso sigue siendo posible formalmente, puesto que Cataluña² y Andalucía³ lo han planteado recientemente

2. Europa Press, 24 de marzo de 2.014: “*El Gobierno catalán recurre al Supremo el reparto del déficit de las autonomías*”. <http://www.europapress.es/castilla-y-leon/noticia-gobierno-catalan-recurre-supremo-reparto-limite-deficit-autonomias-20140324124526.html>

3. La Vanguardia, 26 de marzo de 2.014: “*Andalucía presenta ante el Supremo el recurso contra el reparto de déficit*”. <http://www.lavanguardia.com/politica/20140326/54404109094/andalucia-presenta-ante-el-supremo-el-recurso-contra-el-reparto-del-deficit.html>

en atención a los artículos 103 y 106 CE. Rosario Gómez García, Directora General de Financiación, Tributos y Juego de la Junta de Andalucía, expuso los argumentos de uno de dichos recursos, al criticar el actual reparto individualizado del déficit por entender que no se encuentra debidamente ajustado a la población residente en cada territorio, cuando es este el criterio que presenta una correlación más fuerte con las necesidades de gasto de una Comunidad Autónoma.

Especial interés merecen también los mecanismos de supervisión y control previstos por la LOEP. En este punto cabe diferenciar tres niveles. En primer lugar, el artículo 19 LOEP recoge la advertencia de riesgo de incumplimiento. Por su parte, el artículo 21 mantiene la tradicional fórmula del plan económico-financiero en el que el CPFF continúa teniendo un importante papel. Y en caso de que el plan presentado sea rechazado por segunda vez o no se vuelva a presentar tras un primer rechazo por el CPFF, el artículo 23.3 LOEP prevé la aplicación de las medidas coercitivas previstas en el artículo 25 LOEP.

El segundo apartado del artículo 25 prevé el envío de una comisión de expertos bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que podrá solicitar cualquier tipo de dato, información o antecedente respecto a partidas de gastos o ingresos para valorar la situación económico-presupuestaria de la Comunidad Autónoma, publicando las medidas propuestas en el plazo de una semana y siendo éstas de obligado cumplimiento para la Administración incumplidora. De no implementar dichas medidas, entraría en juego la institución de la coacción federal prevista en el artículo 155 CE, al que hace alusión el artículo 26.1 LOEP.

Además, las posibilidades de intervención se incrementan tras la reforma operada por LO 9/2013, de 20 de diciembre, en cuya virtud la deuda comercial pasa a integrarse en el sistema diseñado por LO 2/2012, de forma que el incumplimiento del plazo para el pago de proveedores previsto en la normativa de morosidad puede, en el caso más extremo, terminar activando los mecanismos previstos en el artículo 25 LOEP. Frente a la modificación de la LOEP llevada a cabo por LO 9/2013, la Junta de Andalucía sí ha interpuesto un recurso de inconstitucionalidad, habiendo sido acordada su admisión a trámite por providencia el 8 de abril de 2.014⁴.

A fin de valorar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de estos mecanismos represivos conviene confrontar los referidos preceptos legales con el apartado 5 del artículo 135 CE, que hace referencia a la fijación por Ley Orgánica de la forma y plazos de corrección de las desviaciones en el cumplimiento de los límites de déficit y deuda, y con su apartado 6, que remite a las CC.AA para que aprueben las disposiciones que procedan a los efectos de dar aplicación efectiva al principio de estabilidad presupuestaria. A la vista de ambos, De La Quadra - Salcedo duda de la constitucionalidad de la LOEP respecto a esta cuestión, ya que, en una interpretación teleológica del precepto a la luz de las manifestaciones realizadas por diferentes diputados durante el trámite de reforma constitucional, se podría entender que tras la modificación del artículo 135 CE “no se impone la forma de conseguirlos [los objetivos de déficit y deuda] sino [que se dota a las CC.AA de] un amplio margen normativo para dotarlo de efectividad”, como afirmó Soraya Sáenz de Santamaría, a la sazón diputada del grupo parlamentario popular.

Para Medina Guerrero, en cambio, frente al anterior sistema que en materia represora se quedaba en la elaboración de planes económicos-financieros sin contemplar

medidas para caso de incumplimiento, la actual redacción del 135 CE, al margen del envío de la comisión de expertos prevista en el 25.2 LOEP de cuya inconstitucionalidad no duda, sí daba cierto margen de actuación al legislador orgánico. En cualquier caso, como indicamos más arriba, contra la primera redacción de la LOEP no fue interpuesto en plazo el pertinente recurso de inconstitucionalidad por los sujetos legitimados para ello, aunque sigue quedando abierta la puerta para que se plantee en un futuro una cuestión de constitucionalidad.

Los ponentes de la segunda sesión abordaron en sus intervenciones tres puntos básicos del federalismo fiscal: responsabilidad de gasto, responsabilidad de ingresos y mecanismos para la corrección de desequilibrios territoriales.

Rosario Gómez García puso de relieve cómo, desde el punto de vista de los ingresos, la simetría jurídica existente en materia tributaria entre las Comunidades de régimen común, daba lugar a una asimetría *de facto*. Y ello, dejando al margen los regímenes forales que fueron abordados críticamente con posterioridad por Ángel de la Fuente.

Sobre la base de datos concretos, teniendo en cuenta las cifras del último ejercicio liquidado en mayo de 2.014 -2.011-, la autonomía financiera de las CCAA se situó, de media, en el 40% (unos 47.000 millones de euros sobre los 120.000 millones del sistema). Sin embargo, a pesar de que el contribuyente se enfrenta, con algunos matices, a una misma norma, la capacidad económica del sujeto pasivo del impuesto termina condicionando considerablemente la recaudación obtenida. En este sentido, en una Comunidad como la andaluza, con una renta *per cápita* sensiblemente por debajo de la media española, la autonomía financiera se queda once puntos por debajo de la media nacional.

A efecto ilustrativo, debe tenerse en cuenta que en un impuesto progresivo como el IRPF, el grueso de la población andaluza tributa a un tipo medio efectivo inferior a la población de otras zonas del Estado, lo que indefectiblemente implica una recaudación menor. Tal y como puso de manifiesto la Directora General, una consecuencia directa de ello es cómo, en el hipotético caso de que dos CCAA desearan obtener un mismo incremento en términos absolutos de su recaudación, el incremento del tipo de gravamen debía ser sustancialmente superior en aquella Comunidad que contase con una renta por habitante inferior. Por ello, la primera conclusión que puso sobre la mesa la ponente es la escasa capacidad financiera, en un sentido material, de las Autonomías para decidir sobre sus ingresos. Relacionado con ello, se mostró crítica –tal y como indicamos con anterioridad– con el actual reparto autonómico de déficit coyuntural señalado por el Ministerio de Hacienda.

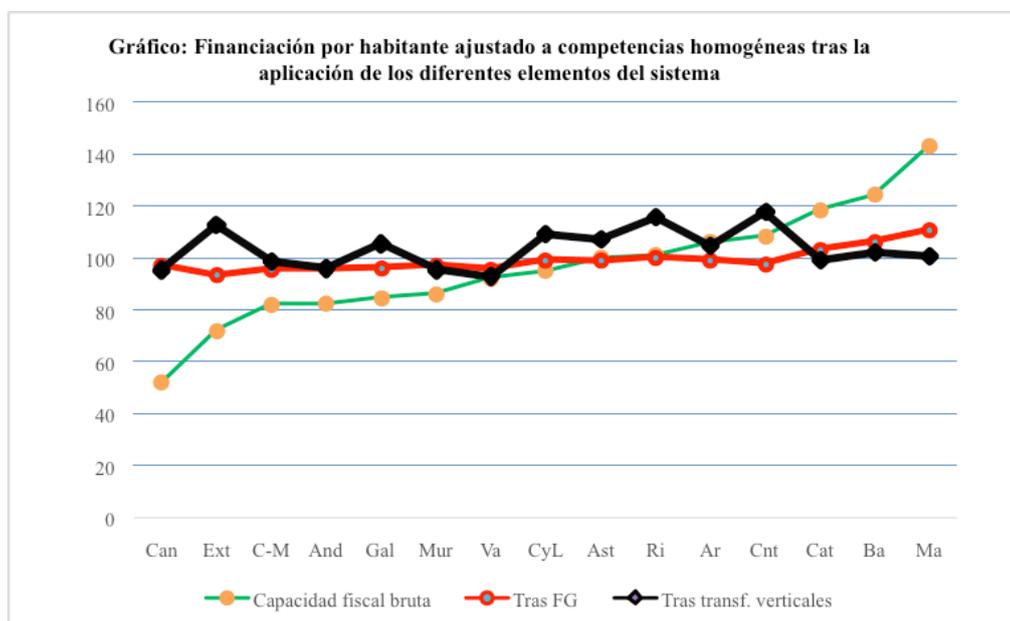
La ponente reclamó, a su vez, una mayor lealtad institucional en esta materia. A tal efecto, puso de relieve la reacción inmediata por parte del Ministerio de Hacienda tras la publicación de la STC 210/2012 que declara la constitucionalidad, por ausencia de doble imposición en relación con el IVA o el IAE, del tributo extremeño sobre depósitos bancarios. Pues bien, tras conocer el fallo, el Estado optó por la creación de un impuesto con el mismo hecho imponible, y base cero, para evitar que las CCAA aplicasen uno propio.

En este punto, conviene señalar que el artículo 6.2 LOFCA, tras recordar que la potestad tributaria originaria corresponde al Estado, establece que cuando éste regule un tributo sobre hechos imposables gravados por las CC.AA –Extremadura y, con posterioridad, Andalucía y Canarias en este caso–, que suponga a éstas una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas. También es discutible, desde el punto de vista de la lealtad institucional, como precisó Ángel de la Fuente, la aprobación por parte de Cataluña

de un tributo sobre este mismo hecho imponible a finales de marzo de 2.014. Resulta desde luego previsible, en el caso catalán, que las entidades de crédito se dirigirán en los próximos meses a los Tribunales para determinar el tributo que deben abonar, provocando un incremento de la litigiosidad que no cabe valorar positivamente desde ningún punto de vista.

Ángel de la Fuente analizó las diferentes operaciones en cascada seguidas en nuestro Estado para pulir el sistema de financiación autonómica, que guardan lógicamente una estrecha relación con los tres pilares básicos del federalismo fiscal mencionados con anterioridad: responsabilidad de gasto, responsabilidad de ingresos y mecanismos para la corrección de desequilibrios territoriales. Así, tras la determinación de la capacidad fiscal bruta teniendo en cuenta el reparto de competencias tributarias, se formulan las necesidades de gasto de cada Comunidad. Seguidamente, el coste de la cesta de servicios públicos sirve de punto de referencia para nivelar las necesidades financieras de las diversas Comunidades a través de transferencias, en primer lugar horizontales entre regiones, a través del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FG-SPF), y verticales con posterioridad.

En el gráfico que se reproduce a continuación⁵ queda patente la fuerte asimetría existente entre autonomías en cuanto a capacidad fiscal se refiere. Tomando como base el 100, las cuatro CC.AA. con menor capacidad de financiación bruta son, redondeando los datos, Canarias (52), Extremadura (72), Castilla la Mancha (82) y Andalucía (82). Por el contrario, en el extremo opuesto se sitúan Madrid (143), Baleares (125), Cataluña (119) y Cantabria (109).



Mientras que la capacidad de ingreso (representada por la línea con pendiente creciente) es muy dispar entre territorios atendiendo a la desigual distribución de la riqueza, la necesidad de gasto se encuentra estrechamente vinculada al tamaño de una población que se reparte de forma diferente a lo largo del Estado. El “gap” entre

necesidad de gasto y capacidad de ingreso hace imprescindible, a los efectos de garantizar un nivel mínimo en la prestación de servicios públicos fundamentales, recurrir a mecanismos de redistribución para paliar dichas asimetrías.

El primero de ellos, como indicamos, consiste en una transferencia entre regiones canalizada a través del Fondo de Garantía. Paradójicamente, tras la toma en consideración de los efectos derivados de la aplicación de dicho Fondo, el reparto resultante se define más por la equidad que por su ausencia (línea más plana del gráfico: sin existir grandes picos, todas CC.AA. quedan situadas en torno a la media). Sin embargo, cuando entran en juego las transferencias verticales, se pervierte en cierto modo el sistema, provocando desequilibrios sustanciales y dando lugar a la conculcación del principio de ordinalidad desde el momento en que la aplicación de los mecanismos de compensación da lugar a una alteración de la posición de partida de las CC.AA.

El principio de ordinalidad ha sido objeto de un fuerte debate político atendiendo a la previsión recogida por el artículo 206 de la LO 6/2006 de modificación del Estatuto de Autonomía de Cataluña, respecto al alcance que debe tener la solidaridad en relación con el cambio de posición de inicio de una Comunidad tras la aplicación del pertinente mecanismo de compensación.

En esta línea, urge señalar que igualdad no es uniformidad, sino garantía de una financiación razonablemente uniforme, por unidad de necesidad, a igualdad de esfuerzo fiscal –mismas escalas tributarias, sin iguales rendimientos-. Parece interesante, por guardar relación con lo aquí dicho, traer a colación el pronunciamiento del Tribunal Constitucional respecto a esta cuestión en su paradigmática STC 31/2010. Así las cosas, tras reconocer que un Estatuto de Autonomía no puede contener criterios que desvirtúen o limiten la capacidad del Estado para garantizar el principio de solidaridad (FJ 131), el máximo intérprete de la Constitución considera que el principio de ordinalidad se encuentra implícito en el artículo 138.1 CE, pues en caso de incumplirse, la aportación del perjudicado dejaría de ser solidaria y de servir al fin del equilibrio que se pretende corregir (FJ 134).

El ponente subrayó que en buena medida la actual problemática catalana se encuentra relacionada con el régimen foral existente en Navarra y Euskadi en virtud de la DA-1 CE. Así las cosas, si tras la distribución de la totalidad de las transferencias Cantabria o La Rioja se sitúan un 18% por encima de la media, Navarra lo hace 60 puntos por encima de la misma. Cataluña, que se sitúa en la media nacional en cuanto a financiación homogeneizada por habitante una vez tenida en consideración la totalidad de Fondos del sistema, cuenta con una capacidad fiscal bruta 20 puntos superior a la media del Estado. Otros autores, como Zubiri, sitúan la diferencia de Navarra en 64 puntos y otros, como Castell, cuantifican la distancia respecto a la media en 77 puntos en el caso del País Vasco y 73 en el caso de Navarra. Ciertamente, la falta de transparencia y las dificultades metodológicas que de la misma se derivan, es otro de los defectos con los que cuenta nuestro sistema. En cualquier caso, con independencia del dato tomado, el principio de igualdad y de no discriminación reconocido en el artículo 14 CE y, en perspectiva territorial y colectiva, en los artículos 138 y 139.1 CE sufre considerablemente, siendo deseable la apertura del debate político en torno a la conveniencia de mantener el sistema foral.

En cualquier caso, parece oportuno distinguir entre el principio de ordinalidad y la diferencia existente entre financiación homogeneizada por habitante y capacidad fiscal bruta. Una cosa es que el déficit fiscal catalán, y el madrileño o el balear, sean más abultados de lo conveniente para salvaguardar el principio de ordinalidad y otra ver en dicho déficit un expolio o un agravio. En la naturaleza de cualquier tributo

subyace la idea de redistribución de la riqueza, de forma que entra dentro de la lógica del mismo que una persona o un territorio con una renta superior abonen más de lo que reciben. Demandar un déficit fiscal nulo implica reclamar, indirectamente, que el impuesto debe ser abonado a aquel que lo paga; contradiciendo una de las finalidades nucleares del sistema tributario.

Indicó De la Fuente que nos encontramos ante un sistema de financiación que, evolucionando a base de parches, ha devenido en un sistema complejo, poco transparente, injusto y que genera incentivos perversos a las diferentes Administraciones implicadas. Ante tal situación, se hace imprescindible una reforma que necesariamente ha de ser abordada en una situación doblemente compleja; dadas tanto las dificultades económicas que han provocado un desplome generalizado de los ingresos públicos, como las razones políticas fruto de la actual situación que atraviesa Cataluña.

Algunas de las propuestas que se pusieron encima de la mesa fueron la reintroducción de una partida para costes fijos, la corrección por precios, aunque no con base IPC por la desconexión de la materia tratada con los bienes de consumo, y la conexión por renta per cápita, puesto que la demanda de servicios públicos se reduce, como norma general, conforme incrementa la renta si se consideran bienes con una elasticidad renta negativa.

El desconocimiento por parte de la ciudadanía de la Administración Pública que recauda cada tributo dificulta considerablemente que quien lo ingresa sea políticamente responsable de sus decisiones, respecto a gastos e ingresos, frente a sus electores. A los efectos de lograr una mayor responsabilidad tributaria existe la posibilidad de establecer una clara separación en los tributos compartidos entre el tramo estatal y autonómico, que aparecerían nítidamente separados en impresos tributarios y facturas y serían regulados de forma independiente. No obstante, en opinión de De la Fuente, sería conveniente que el Estado mantuviese la determinación de la base imponible así como la gestión del tributo.

Respecto a la posibilidad de que las propias CCAA creen sus propios tributos, es evidente la limitación de las Autonomías atendiendo a la taxativa prohibición de la doble imposición y a las dificultades que entraña encontrar un hecho imponible no gravado por el Estado, dejando al margen la antedicha STC 210/2012 o la STC 37/1987 en la que se deslinda la infrutilización de tierras rústicas de la propiedad de cualquier tipo de bienes entre los que se encuentran, evidentemente, las mismas.

De la Fuente concluyó indicando que el actual problema financiero de la administración autonómica trae causa de la financiación de gastos recurrentes con ingresos coyunturales. A fin de evitar incurrir de nuevo en idéntico error, es conveniente la creación de un Fondo de Estabilización presupuestaria que permita acumular superávits generados en la fase expansiva del ciclo económico. El ponente, en contra de la posición mantenida por otros, valoró además positivamente el desarrollo y aplicación –si procede– de los mecanismos de intervención previstos en la LOEP.

En definitiva, las jornadas permitieron abordar la problemática relacionada con el principio de estabilidad presupuestaria y su incidencia y efectos en el funcionamiento financiero de las entidades territoriales descentralizadas desde un enriquecedor doble punto de vista: jurídico y económico.

Con la perspectiva temporal que permite el momento en el que nos encontramos se analizaron, en comparación con otros Estados descentralizados europeos, los cambios y posibles problemas tanto de constitucionalidad como de aplicabilidad derivados de la normativización del principio de equilibrio presupuestario. A este

respecto debemos tener en cuenta que, a día de hoy, parece deducirse que en materia de estabilidad el sistema autonómico español se acerca por norma general más al modelo regional italiano que al paradigma federal alemán.

Más allá de las reformas constitucionales y legales realizadas para garantizar la sostenibilidad financiera del Estado en su conjunto, destacan los problemas de equidad que presenta el actual sistema de financiación autonómico. Junto a la asimetría – jurídica– existente entre CC.AA. forales y de régimen común, destaca una desigual distribución de los recursos entre éstas últimas, atribuible al papel que juegan los diferentes Fondos a través de los que se canalizan las transferencias del Estado. Abrir el debate tanto sobre la conveniencia de mantener los sistemas de concierto y cupo, como sobre la oportunidad de modificar el papel que juegan las transferencias verticales en el sistema de financiación, debería constituir el inicio de la profunda reforma que éste merece. Afrontar dicha revisión supone, desde luego, un verdadero reto en un escenario de crisis multidimensional en el que cada vez gana un mayor peso relativo una difícil situación política. Un reto que, de ser asumido con objetividad y transparencia, lejos de agravar la cada vez más enconada cuestión territorial, puede ser un buen punto de partida para su progresiva superación. ■