

Fedea Policy Papers - 2014/02

**Sugerencias para una reforma de la regulación constitucional
de la financiación autonómica**

Julio López Laborda (Universidad de Zaragoza y FEDEA)

fedea

Sugerencias para una reforma de la regulación constitucional de la financiación autonómica

Julio López Laborda*

Universidad de Zaragoza y FEDEA

Resumen: En el trabajo se reflexiona sobre qué principios y normas de la financiación autonómica podrían incluirse en la Constitución para garantizar, con la rigidez asociada a esta Ley, la autonomía financiera de las comunidades autónomas, la calidad y previsibilidad de sus ingresos y la solidaridad. En el trabajo se sugiere que la Constitución complete su regulación actual de forma que establezca el principio de equilibrio financiero entre niveles de gobierno y garantice la autonomía y exija la responsabilidad financiera de las comunidades autónomas en los gastos e ingresos públicos. En la vertiente de los ingresos, estos principios deben satisfacerse fundamentalmente con los tributos cedidos, en los que las comunidades han de tener, siempre que sea posible, competencias normativas y de gestión. En todo caso, las comunidades autónomas tienen que participar en el IRPF y el IVA. Algunas comunidades pueden recibir transferencias de desarrollo regional y todas, comunes y forales, toman parte en el sistema de nivelación regional, cuyo marco general (concepto de nivelación, límites e instrumentos) debe fijarse en el propio texto constitucional.

Palabras clave: Constitución Española, reforma, financiación autonómica, autonomía, solidaridad.

Clasificación J.E.L.: H71, H73, H77.

* Este trabajo se publicará próximamente en la revista *Presupuesto y Gasto Público*. Una versión previa del mismo se publicó en la colección *Fedea Policy Papers*, con el número 2014/02. Agradezco, con la habitual cláusula de exoneración de responsabilidad, las detalladas observaciones y sugerencias de Eliseo Aja, Ángel de la Fuente, Jesús Ruiz-Huerta y Antoni Zabalza, así como la financiación recibida del Ministerio de Economía y Competitividad (proyecto ECO2012-37572) y del Gobierno de Aragón y el Fondo Social Europeo (Grupo de investigación de Economía Pública).

Resumen

En el trabajo se reflexiona sobre qué principios y normas de la financiación autonómica podrían incluirse en la Constitución para garantizar, con la rigidez asociada a esta Ley, la autonomía financiera de las comunidades autónomas, la calidad y previsibilidad de sus ingresos y la solidaridad. De manera sintética, las sugerencias que se formulan son las siguientes:

- 1.^a Mantener la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre la Hacienda general y la potestad originaria para establecer los tributos.
- 2.^a Mantener la competencia del Estado para regular mediante Ley Orgánica el ejercicio de las competencias financieras autonómicas.
- 3.^a Introducir en la Constitución el principio de equilibrio financiero vertical.
- 4.^a Reconocer la autonomía financiera de las comunidades autónomas en los ingresos y los gastos públicos.
- 5.^a Incorporar a la Constitución el principio de responsabilidad financiera.
- 6.^a Reforzar la posición constitucional de los tributos cedidos. Siempre que sea posible, las comunidades autónomas han de participar en la recaudación de los tributos del Estado, con competencias normativas, al menos, en el ámbito de la fijación del tipo de gravamen, y con intervención en las tareas de aplicación de los tributos. En todo caso, las comunidades deben participar en el IRPF y el IVA.
- 7.^a Regular con precisión los objetivos e instrumentos de la solidaridad interterritorial, que debería seguir siendo una competencia estatal, y establecer expresamente la participación de todas las comunidades autónomas, de régimen común y foral, en las políticas de solidaridad. En particular, habría que incorporar al texto constitucional el principio de nivelación, sus límites e instrumentos.
- 8.^a Constitucionalizar el papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera como órgano a través del cual se hace efectiva la coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de financiación.

1. Introducción

Desde hace algún tiempo, menudean en nuestro país las propuestas de reforma constitucional. Uno de los ámbitos afectados por las mismas es el de la financiación autonómica.¹ Es cierto que el modelo de financiación regional se ha desarrollado extraordinariamente en estos más de 35 años, pero lo ha hecho a partir de unas normas constitucionales escasas y poco precisas. Quizás fuera este un buen momento para iniciar una discusión sobre qué principios y normas podrían incluirse en la Constitución para garantizar, con la rigidez asociada a esta Ley, la autonomía financiera de las comunidades autónomas, la calidad y previsibilidad de sus ingresos y la solidaridad.

Este es, precisamente, el objetivo de este trabajo. A tal fin, en la sección segunda se describe y valora la estructura actual de toma de decisiones en materia de financiación regional. A continuación, y a partir de la evaluación anterior, en la sección tercera se reflexiona sobre qué principios y normas de la financiación autonómica podrían incluirse en la Constitución y, derivadamente, cuáles deberían asignarse a ámbitos inferiores. El trabajo no trata de realizar un comentario jurídico; su enfoque es eminentemente económico y se basa en los resultados de la economía del federalismo fiscal. La sección cuarta contiene algunas consideraciones finales.

2. La estructura de toma de decisiones en materia de financiación autonómica

La autonomía financiera regional es la capacidad de las comunidades autónomas de decidir el volumen (el cuánto) y la composición (el cómo) de sus ingresos y gastos públicos. Indudablemente, la autonomía financiera, en sus dos vertientes, es un instrumento indispensable de la autonomía política: sin aquella, no existe esta, y sin autonomía financiera en el lado del ingreso, la autonomía en el lado del gasto se debilita sustancialmente.

Ahora bien, la autonomía financiera regional en la vertiente de los ingresos está sujeta a algunos límites, derivados de la escasez de los recursos globales de que dispone el país para satisfacer las necesidades colectivas y de la desigual distribución territorial de los mismos. Los recursos que se atribuyan a una comunidad autónoma no pueden venir determinados unilateralmente por esa misma comunidad, ni tampoco de manera bilateral con el Estado,

¹ Puede consultarse, por ejemplo, la reciente propuesta de García Roca, ed. (2014). En materia de financiación autonómica, es muy interesante la discusión que se realiza en Cámara, coord. (2012).

aunque se haga en el estatuto de autonomía, porque esa asignación afectará necesariamente a los recursos de que puedan disponer las restantes comunidades y el nivel central para desempeñar sus funciones. Por tal motivo, la configuración del sistema de financiación autonómica debe estar atribuida a quien representa los intereses generales del país, esto es, a los órganos centrales del Estado. Y por tratarse de una materia en la que están implicados los intereses de todas las comunidades autónomas, el Estado debe actuar de manera coordinada con el conjunto de comunidades, sin perjuicio de las relaciones del nivel central con cada comunidad autónoma, encaminadas a facilitar acuerdos o a concretar la aplicación de los mismos.

Lo anterior es lo que dicta la lógica económica, lo que establece la Constitución Española (CE) y la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional (por todas, STC 13/2007). Por un lado, la Constitución otorga a las comunidades autónomas autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1 CE). Por otro lado, atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la Hacienda general (art. 149.1.14 CE) y la potestad originaria para establecer los tributos (art. 133.1 CE), le encomienda la garantía de la realización efectiva del principio de solidaridad entre las diversas partes del territorio español (art. 138.1 CE) y le faculta para regular mediante ley orgánica el ejercicio de las competencias financieras autonómicas, las normas de resolución de conflictos y la colaboración financiera entre las comunidades autónomas y el Estado (art. 157. 3 CE). Esta ley orgánica, que desempeña una función delimitadora de las competencias financieras del Estado y las comunidades autónomas, existe desde 1980 –la LOFCA, Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas- y en ella se contiene el marco jurídico general del sistema de financiación aplicable a todas las comunidades de régimen común (y algunas normas aplicables también a las comunidades de régimen foral). Su última modificación de importancia se ha llevado a cabo mediante la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre. La propia LOFCA establece en su disposición final que sus normas deben interpretarse armónicamente con las contenidas en los estatutos de autonomía.

El Tribunal Constitucional descarta de manera terminante la determinación unilateral o bilateral del sistema de financiación autonómica, al tratarse de una competencia que corresponde al Estado y que este debe ejercer en un marco de coordinación y cooperación multilateral. La LOFCA crea un órgano multilateral de coordinación y cooperación en materia fiscal y financiera, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades

Autónomas (CPFF), que entiende de todo aspecto de la actividad financiera de las comunidades autónomas y de la hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada (art. 3 LOFCA). El Consejo es un órgano de carácter consultivo y deliberante, cuyos acuerdos adoptan la forma de recomendaciones que se dirigen al Gobierno central, a quien le corresponde, a su vez, elevar a las Cortes Generales su propia propuesta.

A las comisiones bilaterales Estado-Comunidad Autónoma les compete realizar actuaciones complementarias a las de los órganos multilaterales, abordando asuntos que requieran un tratamiento específico, preparando los acuerdos de aquellos órganos o deliberando sobre su aplicación en la comunidad autónoma respectiva.

En síntesis, la estructura vigente de toma de decisiones en el ámbito de la financiación autonómica parece adecuada: (1) los principios y normas generales se establecen en la Constitución, (2) el diseño del modelo de financiación se realiza en la LOFCA, (3) la concreción periódica del modelo se formaliza en las leyes de financiación, (4) hay una discusión multilateral en el CPFF, tanto del diseño del modelo como de su aplicación, (5) la preparación o aplicación de acuerdos se lleva a cabo en órganos bilaterales, y (6) cada comunidad aprueba sus normas hacendísticas específicas en su estatuto de autonomía y en su legislación ordinaria. Como es sobradamente conocido, este esquema no opera en la financiación de las comunidades forales, que se rige por un modelo estrictamente bilateral cuyos resultados afectan decisiva y negativamente a la estabilidad del modelo común de financiación.²

3. ¿Qué normas reguladoras de la financiación autonómica deberían incluirse en la Constitución?

Una cosa es que se considere adecuada la actual estructura de adopción de decisiones, y otra muy distinta que no sea necesario introducir en la misma modificaciones de calado para mejorar su funcionamiento, a todas luces, insatisfactorio. La pregunta fundamental seguramente sea la que da título a esta sección, es decir, qué cambios es recomendable introducir en la Constitución después de más de tres décadas de rodaje del sistema de

² La literatura ha identificado hace tiempo los problemas de los regímenes forales y ha propuesto diversas soluciones: véase López Laborda (2007), Zubiri (2007), Monasterio (2010), De la Fuente (2011), Zabalza y López Laborda (2014). Más adelante sugiero la incorporación de alguna de estas propuestas al propio texto constitucional.

financiación autonómica y, derivadamente, qué cuestiones hay que atribuir a la LOFCA y cuáles pueden ser objeto de discusión periódica entre el agente central y los autonómicos o competencia exclusiva de estos últimos. En lo que sigue, me centraré, fundamentalmente, en la primera parte del problema.

Desde mi punto de vista, habría que incluir en la Constitución las normas que garantizaran la autonomía financiera de las comunidades autónomas, la calidad y previsibilidad de sus ingresos y la solidaridad, sin introducir en el sistema una rigidez tal que acabara trasladando a la Constitución las discusiones que se suceden en la actualidad en torno a la LOFCA y sus desarrollos, generalmente, quinquenales.

Hacienda general. Potestad tributaria

Concretemos más. En primer lugar, debería mantenerse la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre la Hacienda general (art. 149.1.14 CE). Como se ha dicho en la sección anterior, el sistema de financiación autonómica afecta a todas las comunidades autónomas y al Estado, por lo que su configuración ha de atribuirse a quien representa los intereses generales del país. La competencia del nivel central en esta materia garantizará la generalidad y coherencia en el diseño y aplicación del sistema de financiación, en mucha mayor medida que si este fuera el mero agregado de decisiones tomadas por cada comunidad autónoma.

También debería conservarse la atribución al Estado de la potestad originaria para establecer los tributos (art. 133.1 CE) y la potestad tributaria limitada de las comunidades autónomas (art. 133.2 CE), pues estas normas, a la vez que aseguran la armonización básica del sistema fiscal español, permiten el ejercicio de la autonomía regional en el ámbito tributario. Como he sostenido en otras ocasiones, la cesión de tributos a las comunidades autónomas, tal y como está configurada actualmente, es un buen método para hacer efectivas las competencias tributarias autonómicas. Por un lado, asegura el mantenimiento de una regulación armónica de los elementos esenciales de los tributos en todo el territorio (especialmente, de régimen común), lo que disminuye los costes de administración y cumplimiento y las distorsiones en el comportamiento de los agentes económicos. Por otro lado, hace posible que las comunidades autónomas intervengan en la determinación de la cuota tributaria y en la gestión de estos tributos, lo que garantiza el ejercicio de la autonomía financiera y favorece el cumplimiento del principio de responsabilidad fiscal. Por su parte, los agentes económicos pueden identificar fácilmente las diferencias fiscales

entre comunidades, que se limitarán siempre a la cuota tributaria, sin afectar a otros elementos de los impuestos (Martínez-Vázquez, 2015). Es cierto, sin embargo, que la fórmula de los tributos cedidos presenta el inconveniente de que el Estado puede desentenderse de su correcta regulación y aplicación, en especial, si no tiene una participación significativa en su recaudación: la penosa existencia del Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones ilustra suficientemente esta afirmación.

A mi juicio, los acuerdos de coordinación fiscal entre el nivel central y las jurisdicciones intermedias en federaciones como Australia, Canadá, Estados Unidos y Suiza, que se traducen en la aplicación de bases imponibles comunes en los impuestos sobre la renta y sobre las ventas (Shah, ed., 2007), representan una aproximación evidente al mecanismo de los tributos cedidos.

Por las razones anteriores, la cesión de tributos es mejor, siempre en mi opinión, que la adopción de un sistema de imposición autonómica separada de la central, como se ha sugerido en alguna ocasión (por ejemplo, por Lago y Martínez-Vázquez, 2010).

La LOFCA

En congruencia con las reflexiones precedentes, habría que mantener la competencia del Estado para regular mediante ley orgánica el ejercicio de las competencias financieras autonómicas, las normas de resolución de conflictos y la colaboración financiera entre las comunidades autónomas y el Estado (art. 157. 3 CE). Como se sostiene en Cámara, coord. (2012, p. 87), la LOFCA debe dejar de ser una ley facultativa (“Mediante ley orgánica *podrá* regularse...”) para convertirse en un instrumento necesario para llevar a cabo la delimitación de las competencias financieras del Estado y las comunidades autónomas (“Mediante ley orgánica se regulará...”).

Equilibrio financiero vertical

Podría ser beneficioso introducir en la Constitución el principio de equilibrio financiero vertical, según el cual, los recursos públicos deben distribuirse entre niveles de administración –central, regional y local- de tal forma que, en cualquier momento del

tiempo, el grado de cobertura de las necesidades de gasto sea el mismo en los tres niveles.³ Se trata, sin duda, de un principio extremadamente difícil de llevar a la práctica, pero su reconocimiento constitucional obligaría, por lo menos, al Estado a justificar cuidadosamente sus decisiones sobre el reparto de ingresos con el conjunto de comunidades autónomas (y de entidades locales).

Autonomía financiera

Por supuesto, la Constitución debe seguir reconociendo la autonomía financiera de las comunidades autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, con arreglo a los principios de coordinación y solidaridad (art. 156.1 CE). Creo que debería afirmarse expresamente que la autonomía financiera afecta a los gastos, pero también, indisolublemente, a los ingresos: dentro de los límites marcados por la propia Constitución, las comunidades autónomas han de ser libres de decidir la cuantía y la estructura de sus ingresos y gastos públicos: cuánto gastar y, por tanto, cuánto ingresar, en qué gastar y de quién obtener los ingresos.

Responsabilidad financiera

También debería incorporarse a la Constitución el principio de responsabilidad financiera, ahora recogido en el art. 8 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. De acuerdo con este principio, ninguna administración (Estado, comunidades autónomas, corporaciones locales) asume ni responde de los compromisos de gasto de las otras administraciones.

El reforzamiento en la Constitución de los principios de autonomía y responsabilidad puede favorecer la disciplina financiera de las comunidades autónomas. No obstante, habría que tomar otras medidas adicionales, como la clarificación del reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas o como la información efectiva a los ciudadanos de las administraciones prestadoras de servicios y exactoras de impuestos.⁴

³ Véase, por ejemplo, Castells (1988).

⁴ Son dos deficiencias del modelo español que tienen indudables consecuencias sobre el funcionamiento del Estado descentralizado y su valoración por los ciudadanos: véase López Laborda y Rodrigo (2012, 2014, 2015).

El cumplimiento de los principios de autonomía y responsabilidad financiera exige una financiación basada, hasta donde sea posible, en ingresos propios autonómicos en sentido económico, es decir, básicamente, en tributos sobre los que las comunidades autónomas puedan ejercer sus competencias normativas, al menos, para fijar los tipos de gravamen.⁵ Y estos mismos principios imponen, además, una jerarquía entre los recursos autonómicos. En la cúspide se sitúan, lógicamente, los tributos propios: fundamentalmente, los tributos cedidos con competencias normativas, pero también los tributos propios autonómicos en sentido más estricto: impuestos, tasas y contribuciones especiales. A continuación, las participaciones en los tributos del Estado con atribución directa de la recaudación (las denominadas participaciones “territorializadas”). En esta categoría se incluyen los tributos cedidos sin atribución de competencias normativas, que no otorgan autonomía en la vertiente de los ingresos, pero pueden ser aceptables desde la perspectiva del principio de responsabilidad financiera. En un escalón más bajo se encuentran las participaciones en los tributos del Estado con atribución indirecta de la recaudación y las transferencias incondicionadas, que también confieren autonomía financiera solo en la vertiente del gasto y son menos adecuadas desde la perspectiva de la responsabilidad. El último puesto lo ocupan las transferencias condicionadas, que ni siquiera permiten el ejercicio de la autonomía financiera en el gasto, o lo hacen solo de forma muy limitada.

Los tributos cedidos

El listado de recursos de las comunidades autónomas contenido en el art. 157.1 CE precisa de una actualización. En especial, habría que reforzar la posición constitucional de los tributos cedidos que, como se acaba de explicar, tienen que constituir la fuente principal de ingresos regionales (de hecho, la constituyen ya, como se verá enseguida). Debe establecerse que, siempre que sea posible, las comunidades autónomas han de participar en el rendimiento de los tributos del Estado, con competencias normativas, al menos, en el ámbito de la fijación del tipo de gravamen, y con participación en las tareas de aplicación de los tributos. Estas competencias genéricas se concretarían posteriormente para cada tributo en la LOFCA.

⁵ En Blöchliger y Nettleley (2015) se puede encontrar las categorías que propone la OCDE para determinar el grado de autonomía tributaria (o poder tributario) de los gobiernos subcentrales y su aplicación a los países de la OCDE entre 1995 y 2011.

No me parece recomendable incluir en la Constitución una lista específica de tributos cedidos, ni los porcentajes de cesión (en su caso, mínimos o máximos), ya que supondría introducir en el texto constitucional una rigidez que, en materia tributaria, resulta desaconsejable e innecesaria.⁶ Piénsese, por ejemplo, que el IVA no se exigía en España al aprobarse la Constitución en 1978, o que buena parte de los denominados impuestos cedidos “tradicionales” (Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados) están sujetos a permanente crítica y podría pretenderse su supresión en el futuro (como ya se sugiere hoy en algunos foros)⁷: su asignación constitucional a las comunidades autónomas representaría, en tal caso, un problema no menor.

Pero sí creo que hay que buscar alguna fórmula para visibilizar la participación autonómica en el sistema fiscal español, especialmente, en los impuestos más importantes. Se podría determinar en la Constitución la necesaria participación de las comunidades autónomas en el IRPF y el IVA, en los porcentajes y con las competencias que fijara la LOFCA. Además, para asegurar la presencia significativa de los tributos cedidos en las haciendas autonómicas y, en consecuencia, el cumplimiento del principio de autonomía financiera, cabría establecer en la Constitución un peso mínimo de (la recaudación normativa de) los tributos cedidos en las necesidades de financiación del conjunto de comunidades autónomas: téngase en cuenta que, en la actualidad, ese porcentaje ya es, en la práctica, superior al 85 por 100.

La solidaridad. Las transferencias de nivelación

Continuando con la lista de recursos del art. 157.1 CE, habría que incluir expresamente entre los mismos las transferencias de nivelación, e integrar el Fondo de Compensación Interterritorial en el grupo más amplio de las transferencias de desarrollo regional.

Estos recursos están directamente relacionados con la solidaridad, que es y debería seguir siendo una competencia estatal (art.138.1 CE), y que requiere de una regulación mucho

⁶ Estos aspectos se examinan en Cámara, coord. (2012).

⁷ La eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio y el ITPAJD se propone, por ejemplo, en el denominado Informe Lagares: véase Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español (2014). La Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 determina la eliminación de facto del Impuesto sobre el Patrimonio con efectos desde el 1 de enero de 2016, mediante el establecimiento de una bonificación general del 100 por cien de la cuota del impuesto.

más precisa que la que recibe en el texto constitucional vigente. En especial, habría que establecer con mayor claridad los objetivos e instrumentos de la solidaridad interterritorial. La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, ofrece una guía muy útil para llevar a cabo esta tarea.⁸

El primer objetivo de la solidaridad es la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales, es decir, la reducción de las desigualdades de renta y riqueza entre regiones. Se trata de una garantía que se proyecta sobre los territorios. El instrumento que ha de emplearse para alcanzar este objetivo son las transferencias de desarrollo regional, preferentemente, condicionadas, como el Fondo de Compensación Interterritorial o los fondos europeos.

El segundo objetivo es tratar de evitar que las diferencias de renta y riqueza (o de necesidades) entre las regiones se traduzcan en un acceso desigual de los ciudadanos a los bienes y servicios públicos transferidos a sus respectivas comunidades. Esta garantía se proyecta, entonces, directamente sobre los individuos. El instrumento adecuado para lograr este objetivo son las transferencias de nivelación, horizontales o verticales, preferentemente, incondicionadas. La transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales es un ejemplo “de manual” de este tipo de transferencias.

En este marco, habría que incorporar a la Constitución el principio de nivelación, entendido como la garantía de un determinado grado de igualdad en el acceso a los servicios públicos autonómicos para un igual esfuerzo fiscal. La LOFCA establecería el grado de nivelación a alcanzar en cada momento, debiendo respetar dos límites, que fijaría también, como en la actualidad, la Constitución. El límite superior sería la nivelación plena, esto, es la atribución a las comunidades autónomas de los recursos necesarios para prestar el mismo nivel de todos los servicios públicos transferidos. El límite inferior correspondería a la nivelación de los servicios públicos fundamentales, que ha de satisfacerse en todo caso para cumplir el principio de igualdad de todos los españoles (arts. 139.1 y 149.1.1.^a CE). En la actualidad, la identificación de estos servicios es competencia del Estado (STC 31/2010). Quizás cabría especificar en la Constitución algunos servicios fundamentales, como la sanidad, la educación y los servicios sociales, y permitir que la LOFCA pudiera ampliar la lista con otros servicios.

⁸ Véase López Laborda (2011).

También debería imponer expresamente la Constitución la participación de las comunidades forales en todas las políticas de solidaridad y, por tanto, entre ellas, en el sistema de nivelación regional. Y ello pese a que, tras la STC 31/2010, no debería quedar ninguna duda de que, como instrumento de la solidaridad del Estado, la nivelación es carga no asumida por las comunidades forales, en cuya financiación deben participar también estas. La integración de estos territorios en el sistema de nivelación eliminaría una de las principales causas de discrepancia entre los resultados financieros generados por los regímenes común y foral (aunque subsistirían otras, como el ajuste a consumo del IVA o el cálculo de las cargas no asumidas) y, consiguientemente, contribuiría a cegar una de las fuentes de inestabilidad del propio sistema común.

La participación de las comunidades forales en la nivelación es perfectamente compatible con el mantenimiento de las especificidades del Concierto y el Convenio. Aunque no se trata de un problema técnicamente baladí, tampoco es irresoluble. Requiere de la cuantificación de las necesidades de gasto de esas comunidades, de acuerdo con los objetivos de nivelación señalados para el conjunto de comunidades autónomas; de la estimación de la recaudación normativa de los tributos concertados y convenidos; y de la modificación del importe del cupo y la aportación, para cubrir la diferencia entre necesidades de gasto y capacidad fiscal.

La “ordinalidad”

Aunque no tengo ninguna duda de que el principio de ordenación u “ordinalidad” debe respetarse, también creo que su incorporación expresa a la Constitución, si bien tranquilizaría a algunos, o muchos, no serviría para nada, por lo menos, mientras subsista el procedimiento vigente de negociación de la financiación entre las comunidades autónomas y el Estado. Si, como debe ser, este principio se interpreta como la garantía de que, si una comunidad tiene una capacidad tributaria por unidad de necesidad superior a otra, no pueda tener menos ingresos por unidad de necesidad que esta otra comunidad una vez que hayan operado los instrumentos de nivelación, la ordinalidad se ha cumplido siempre. En cada revisión del sistema de financiación, las comunidades autónomas han acordado con el Estado el importe de las necesidades de gasto de cada comunidad y los recursos necesarios para cubrir esas necesidades, por lo que la ordenación de las comunidades autónomas se ha garantizado en todo caso. Cuando se acusa al sistema de no respetar el principio de ordinalidad, se está imponiendo desde fuera un concepto de necesidad de gasto (como la

población ajustada, que se utiliza para algunos servicios, pero no para otros, o como la población sin corregir, que, simplemente, es uno más de los criterios delimitadores de las necesidades) distinto del que, acertada o erróneamente, han aceptado los negociadores y ha acabado plasmándose en la ley.

Seguramente, uno de los principales problemas del sistema de financiación sea, justamente, el de la estimación de las necesidades de gasto autonómicas, esto es, la cuantificación del gasto en que debe incurrir una comunidad autónoma para prestar el mismo nivel de servicios que las demás. Esta es una cuestión que se ha resuelto siempre mal, al combinar la aplicación de indicadores habituales en la investigación sobre esta materia y en la experiencia comparada (población, superficie, etc.) con la imposición de la garantía de la financiación preexistente (la célebre garantía del statu quo) y con la utilización de fondos especiales y reglas de modulación, que se explican más por la necesidad de replicar un resultado previamente decidido o negociado que por razones técnicas. La consecuencia de este procedimiento –aplicado, además, con notable opacidad– es la aparición de diferencias difícilmente justificables entre comunidades autónomas y la insatisfacción generalizada de estas con el sistema.

Probablemente no sea un tema para llevar a la Constitución, pero creo que una buena manera de abordar este problema sería sacarlo de la discusión entre comunidades autónomas, ya que cada comunidad siempre encontrará argumentos para apoyar los criterios que la favorezcan, en detrimento de los que benefician a las demás; y atribuir la competencia de cuantificación de las necesidades de gasto regionales a un órgano independiente, al estilo de la *Commonwealth Grants Commission* australiana.⁹ En su caso, este mismo órgano podría estimar también la capacidad tributaria (o recaudación normativa) autonómica, es decir, el rendimiento que puede obtener una comunidad autónoma de sus tributos cedidos si impone a sus ciudadanos un determinado esfuerzo fiscal y actúa con un determinado grado de eficiencia en la gestión tributaria. De adoptarse esta metodología, desaparecerían las distintas interpretaciones en torno a las necesidades de gasto de las comunidades autónomas a que me he referido más arriba y se aseguraría la plena operatividad del principio de ordinalidad.

⁹ Véase <https://www.cgc.gov.au/>.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera

Por último, podría constitucionalizarse el papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera como órgano a través del cual se hace efectiva la coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de financiación. Las funciones del CPFF serían, seguramente, diferentes a las que desempeña en la actualidad si llegara a implantarse en nuestro país un Senado con composición y funciones similares al *Bundesrat* alemán pues, en tal caso, el Senado (es decir, las comunidades autónomas) ya intervendría directamente en la elaboración de la legislación del nivel central reguladora de la financiación autonómica. Sobre este tema también se ha discutido mucho, pero queda fuera del alcance de este trabajo.¹⁰

4. Comentarios finales

En resumen, y de acuerdo con las reflexiones realizadas en la sección anterior, en este trabajo se sugiere que la Constitución complete su regulación actual de forma que establezca el principio de equilibrio financiero entre niveles de gobierno y garantice la autonomía y exija la responsabilidad financiera de las comunidades autónomas en los gastos e ingresos públicos. En la vertiente de los ingresos, estos principios deben satisfacerse fundamentalmente con los tributos cedidos, en los que las comunidades han de tener, siempre que sea posible, competencias normativas y de gestión. En todo caso, las comunidades autónomas tienen que participar en el IRPF y el IVA. Algunas comunidades pueden recibir transferencias de desarrollo regional y todas, comunes y forales, toman parte en el sistema de nivelación regional, cuyo marco general (concepto de nivelación, límites e instrumentos) debe determinarse en el propio texto constitucional.

Una vez fijada en la Constitución la regulación básica de la financiación autonómica, operan los restantes instrumentos mencionados en la sección segunda: la LOFCA, la legislación ordinaria y la coordinación y cooperación bilateral y multilateral. Dentro de este mismo marco puede desenvolverse la competencia de las comunidades autónomas de ordenación de su actividad financiera y, en particular, su hacienda pública, en sus respectivos estatutos de autonomía y en la legislación ordinaria.

¹⁰ Puede consultarse, por ejemplo, Aja (2014). Obsérvese que, con la reforma del Senado, se pasaría de un sistema, el actual del CPFF, en el que cada comunidad autónoma tiene el mismo peso que las demás (al menos, sobre el papel) para negociar el modelo de financiación, a otro con distintos pesos, porque la representación de las comunidades en el Senado también sería desigual.

Para terminar, me gustaría poner de relieve dos cualidades que reúne el conjunto de sugerencias sobre la regulación constitucional de la financiación autonómica que se ha presentado en estas páginas.

En primer lugar, la propuesta garantiza una muy amplia autonomía financiera, compatible con el principio de unidad, y, por ende, asegura la capacidad de las comunidades autónomas para decidir sobre el gasto asociado a sus políticas públicas y sobre la forma de financiarlo.

En segundo lugar, el diseño constitucional que aquí se ha esbozado es susceptible de concretarse en modelos de financiación regional muy diversos que, de acuerdo con la situación política y las mayorías existentes en cada momento, concedan distinta importancia a valores como la solidaridad y la competencia entre individuos y territorios.

Referencias

- Aja, E. (2014): *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid: Alianza Editorial.
- Blöchliger, H. y M. Nettle (2015): “Sub-central Tax Autonomy: 2011 Update”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, 20, París: OECD Publishing.
(<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5js4t79sbshd.pdf?expires=1438083669&id=id&accname=guest&checksum=237B90BAD5BFAAA48C69905A1C182BF4>)
- Cámara Villar, G., coord. (2012): *Por una reforma federal del Estado autonómico*, Sevilla: Fundación Alfonso Perales.
(<http://www.fundacionalfonsoperales.com/wp-content/uploads/2012/12/Libro-Federalismo.pdf>)
- Castells, A. (1988): *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Barcelona: Ariel.
- Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español (2014): *Informe*, Madrid.
(<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf>)
- De la Fuente, Á. (2011): “¿Está bien calculado el cupo?”, *Moneda y Crédito*, 231: 93-150.
- García Roca, J., ed. (2014): *Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate*, Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Lago Peñas, S. y J. Martínez-Vázquez (2010): “La descentralización tributaria en las Comunidades Autónomas de régimen común: un proceso inacabado”, *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 192: 129-151.
(http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/192_Art_5.pdf)
- López Laborda, J. (2007): “La nivelación horizontal”, en S. Lago, ed., *La financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*, pp. 165-187, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

- López Laborda, J. (2011): “La financiación autonómica en la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre el *Estatut*”, en J. Tornos, dir., *Informe Comunidades Autónomas 2010*, pp. 757-770, Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- López Laborda, J. y F. Rodrigo Sauco (2012): “¿Por qué los españoles son (moderadamente) autonomistas? Las ganancias regionales de eficiencia y las preferencias por la descentralización”, *Ekonomiaz*, 81: 62-81.
<http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-k86aekon/es/k86aEkonomiazWar/ekonomiaz/abrirArticulo?idpubl=77®istro=1229>
- López Laborda, J. y F. Rodrigo Sauco (2014): “Los ciudadanos ante las haciendas regionales: quién es y quién debería ser responsable de servicios e impuestos”, *Revista de Economía Aplicada*, 66: 5-33.
<http://www.revecap.com/revista/>
- López Laborda, J. y F. Rodrigo Sauco (2015): “Attribution of regional responsibilities for public services and citizens’ support for decentralisation: Evidence for Spain”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 152, en prensa.
- Martínez-Vázquez, J. (2015): *Tax assignments at the regional and local levels*, en E. Ahmad y G. Brosio, eds., *Handbook of Multilevel Finance*, pp. 358-388, Chetelham, U.K.: Edgar Elwar.
- Monasterio, C. (2010): “Federalismo fiscal y sistema foral ¿Un Concierto desafinado?”, *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 192: 59-103.
http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/192_Art_3.pdf
- Shah, A., ed. (2007): *The practice of fiscal federalism: comparative perspectives*, Montreal y Kingston: McGill-Queen’s University Press.
- Zabalza, A. y J. López Laborda (2014): “The uneasy coexistence of the Spanish common and foral regional finance systems”, *WP-EC 2014-02*, Valencia: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
<http://www.ivie.es/downloads/docs/wpasec/wpasec-2014-02.pdf>
- Zubiri, I. (2007): “Los sistemas forales: Características, resultados y su posible generalización”, en S. Lago, ed., *La financiación del Estado de las Autonomías: Perspectivas de futuro*, pp. 355-387, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.