



CIUDADANÍA Y VALORES
FUNDACIÓN

JORNADA SOBRE LA VERTEBRACIÓN FISCAL DEL ESTADO

DOCUMENTO PARA EL DEBATE: LA VERTEBRACIÓN FISCAL DE ESPAÑA

Jordi Sevilla.

*Ex diputado del PSOE,
ex ministro de Administraciones Públicas*

Vicente Martínez-Pujalte.

Diputado del Grupo Popular por Murcia.

Madrid, 14 de enero de 2010

LA VERTEBRACIÓN FISCAL DE ESPAÑA

Introducción.

El objetivo de este trabajo es plantear algunas opiniones sobre el futuro de nuestro modelo de Estado Autonómico y del sistema de financiación que precisa para lograr que sea viable, eficaz y solidario.

La Constitución Española del 78 establece la existencia de un Estado organizado en 17 administraciones autonómicas y una administración central. Todas ellas forman parte del mismo Estado español y no deben considerarse contrapuestas, ni homogéneas. Desde una perspectiva de más de treinta años desde la aprobación de la Constitución y de los primeros Estatutos de Autonomía, resulta oportuno hacer un análisis del desarrollo de la construcción del Estado Autonómico y del marco de financiación del mismo. Un proceso que ha sido muy complejo, pues España partía de un Estado enormemente centralizado, y ha habido que poner en marcha unas nuevas Administraciones -las autonómicas-, transfiriéndoles las competencias previstas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, y, paralelamente, dotándoles de la financiación necesaria para poder ejercerlas.

Nuestro modelo autonómico constitucional ha representado un éxito, porque ha permitido dar una solución pacífica al tradicional “problema regional español”, ha acercado la administración a los ciudadanos y ha permitido mejorar los servicios públicos esenciales. De hecho, las encuestas realizadas por el CIS siempre reflejan un índice altísimo de aceptación por parte de los ciudadanos, que se sitúa por encima del 65%. De todos modos, también es cierto que ha ido produciendo disfunciones que cada día los ciudadanos perciben con mayor claridad: duplicidad de competencias, incremento de órganos y funcionarios, ruptura de la unidad de mercado en algunas ocasiones, descoordinación e ineficiencias en la prestación de algunos servicios públicos y una mayor desvertebración de España.

Podemos decir, por tanto, que en España tenemos un Estado a medio hacer en el que se ha avanzado mucho en la parte de transferencia de competencias hacia las nuevas administraciones creadas por la Constitución que se han tenido que abrir paso entre las locales y la central, menos en una financiación adecuada de las mismas que permita que cuando un Gobierno Autonómico necesita más dinero para alguna política propia, se lo pida a sus ciudadanos en lugar de hacerlo al Gobierno Central y muy poco en la institucionalización suficiente de instrumentos y mecanismos de cooperación y trabajo conjunto entre las distintas administraciones que configuran el mismo Estado.

Hemos debatido mucho y, en parte seguimos haciéndolo, sobre qué es lo tuyo y que es lo mío y cómo se financia, pero hemos dejado atrás el debate sobre que es lo común y cómo lo abordamos entre todos, máxime cuando hablamos de asuntos que ninguna administración por si sola puede hacerle frente: desde la gripe A o la dependencia, hasta la crisis económica o el Cambio Climático.

Era lógico que a lo largo de los años, proviniendo de un Estado altísimamente centralizado, se pusiera el acento en la transferencia de competencias y en el marco financiero para que éstas se pudieran desarrollar con autonomía, suficiencia y corresponsabilidad, pero también es completamente razonable que hoy se piense con profundidad en cuál debe ser la función del Gobierno Central para construir un país fuerte, capaz de competir, cohesionado y solidario y que tenga una voz sólida en el exterior y, para ello, también hay que pensar en qué modelo de financiación se requiere para hacer viable a la Administración General del Estado.

Para evitar cualquier disfunción, distorsión o ruptura entre las distintas administraciones públicas que, según la Constitución, constituyen el Estado español, debemos tener claro que el Gobierno Central también tiene competencias propias que debe poder ejercer y financiar para que el conjunto sea equilibrado y que, además, debemos abordar el establecimiento de mecanismos de cooperación, incluso consorciados, entre las distintas administraciones para que lo que ya existe funcione mejor de cara a los ciudadanos.. Esas reformas del modelo autonómico deberían marcar el futuro inmediato del mismo una vez se concluya el proceso de reformas estatutarias de segunda generación puesto en marcha hace cuatro años, donde se contempla, por primera vez, la necesidad de dicha cooperación institucional.

Nuestro análisis comenzará con una breve recapitulación del desarrollo del Estado autonómico y los modelos de financiación, para a continuación exponer los principios por los que a nuestro juicio se debe regir el sistema de financiación del Estado y de las Comunidades Autónomas, lo que nos permitirá, finalmente, hacer un diagnóstico de la situación actual y plantear algunas reflexiones para el futuro.

El desarrollo del Estado Autonómico.

La etapa preautonómica comenzó en España, antes incluso de la aprobación de la Constitución, con el Decreto-Ley de 29 de septiembre de 1977, que establecía la autonomía provisional de Cataluña. A partir de ese momento, se fueron creando otras preautonomías: País Vasco, luego Galicia, Aragón, Valencia, Canarias... hasta un total de 14 regiones preautonómicas, que coincidían prácticamente con lo que fueron luego las Comunidades Autónomas, excepción hecha de La Rioja y Cantabria, que en aquel momento quedaron integradas en Castilla y León, y Madrid, que se mantuvo al margen del proceso preautonómico, aunque en el Decreto Ley que aprobaba la autonomía provisional de Castilla-La Mancha se preveía su posible incorporación futura.

La organización preautonómica constituyó una suerte de ensayo general de un nuevo modelo de estado, que tendría una influencia decisiva tanto en el diseño del modelo constitucional como en su posterior evolución tras la aprobación de la Constitución. Lo que en principio se hizo para dar respuesta a un problema regional concentrado en determinados territorios se fue consolidando como el modelo de estado de la España de las autonomías refrendado por la Constitución de 1978.

Una vez aprobada la Constitución se inició el camino para la creación de las Comunidades Autónomas a través de la aprobación de los correspondientes estatutos de autonomía. Este proceso duró cerca de cuatro años. Comenzó en mayo del 79 con la tramitación parlamentaria de los estatutos vasco y catalán y concluyó con la aprobación de los cuatro

últimos -Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León- en febrero de 1983. En cada uno de los Estatutos de autonomía se estableció las competencias que podría asumir la Comunidad Autónoma respectiva, que posteriormente se materializaban a través de un traspaso real de medios del Estado a las comunidades autónomas. Es importante destacar que el proceso de aprobación de los Estatutos se llevó a cabo con un altísimo grado de consenso político y territorial, y que contó además con un elevado respaldo social.

Las Comunidades Autónomas han recibido las transferencias en las competencias más importantes del Estado del Bienestar y se habían convertido en centros de decisión con capacidad de elaborar y ejecutar sus propias políticas públicas. Lo ocurrido en España ha ido mucho más allá de una mera descentralización administrativa ya que hemos creado nuevos poderes territoriales que basados en la legitimidad democrática de las urnas pueden decidir y deciden sobre una gran cantidad de asuntos que afectan de manera muy directa a los ciudadanos. Con la reforma administrativa del Estado prevista en la Constitución y desarrollada, entre otras posibles, mediante el pacto y el acuerdo, hemos descentralizado fuertemente el poder político en España. La gobernabilidad de los asuntos públicos debe hacerse, ahora, de otra manera porque es imposible seguir haciéndola “como si” nada hubiera pasado. Y ello requiere un doble pacto institucional y otro político:

El Pacto Institucional incluye el reconocimiento de dos cosas obvias, pero trascendentes: que las Comunidades Autónomas son Estado y que el Gobierno Central es pieza esencial del modelo autonómico. Organizar nuestras instituciones para ponerlas a la altura de estas dos consecuencias del desarrollo constitucional española es todavía una tarea en gran parte pendiente. En ese sentido, y a título de ejemplo, la foto de la Conferencia de Presidentes es la foto de la España constitucional y si no funciona bien la primera, difícilmente lo hará la segunda.

El Pacto Político debe asumir la inevitable doble legitimidad existente en nuestro país: la territorial y la partidista, ambas respaldadas por los votos. Respetando que la soberanía nacional es única y reside en el Congreso de los Diputados, tenemos que articular la representación de los intereses territoriales en la gobernabilidad del estado. Esto requiere dos cosas: que existan estas instituciones (por ejemplo un Senado territorial) y que no se ponga a las instituciones, basadas en la cooperación, al servicio de los partidos, fundados en la confrontación..

Progresivo desarrollo, en paralelo, de la financiación autonómica.

A la vez que los órganos preautonómicos fueron recibiendo las transferencias de competencias, en paralelo se desarrolló un sistema de financiación autonómica para dotarles de recursos con los que hacer frente a las mismas.

El modelo ha tenido **seis momentos** fundamentales:

- 1) El primero -que abarca desde 1978 hasta 1986- coincide con la puesta en marcha del proceso de delegación de competencias de la Administración Central a los órganos autonómicos. Fue llamado “período transitorio”. Al principio, junto a la competencia se cedían a las Comunidades Autónomas medios humanos, materiales y económicos. Posteriormente, a partir de 1982, se puso en marcha el llamado método del coste efectivo, con el que se valoraba el

gasto asociado a la prestación de esa competencia determinada, en el que se incorporaba también la necesidad de inversión nueva. El sumatorio de los costes efectivos era la transferencia financiera recibida por las Comunidades Autónomas cada año, que se integraba en la participación en los ingresos del Estado que recibían las Comunidades Autónomas como financiación no condicionada y, por tanto, susceptible de ser redistribuida por el Parlamento autonómico al elaborar sus presupuestos. Es muy importante señalar que este periodo transitorio ha marcado la pauta de los sistemas de financiación posteriores, puesto que en todos los modelos siguientes se establecía como punto de partida el volumen de transferencias financieras que estaban percibiendo hasta ese momento las Comunidades. Así, se asumía que nadie podía perder con cada cambio de modelo.

- 2) El período transitorio concluye al aprobarse por el Consejo de Política Social y Financiera, con fecha 7 de noviembre de 1986, el “método para el sistema de financiación para las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1987-1991”. Se establecía allí un sistema de financiación basado en tres fuentes de recursos: los tributos cedidos, la participación en los ingresos del Estado (PIE) y el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). Las dos primeras fuentes de recursos tenían como finalidad la cobertura financiera de los servicios traspasados y constituían lo que se denominó el Bloque de Financiación Incondicionada o Básica, sobre cuya asignación los gobiernos regionales tenían capacidad de decisión. La tercera fuente debía hacer efectivo el principio de solidaridad interterritorial, por lo que sus recursos tenían carácter de financiación condicionada que decidía el Gobierno Central y el Parlamento de la Nación, debiendo destinarse a la cobertura de gastos de inversión. Todo este modelo, al tener como base de financiación de cada CA el coste efectivo de los servicios traspasados, ya tenía incorporado un componente muy elevado de solidaridad y de suficiencia para las Comunidades Autónomas. A partir de ahí se hizo una distribución del dinero complementario según diversos criterios; población, territorio, dispersión, insularidad...

- 3) Ese primer modelo concluyó su vigencia el 31 de diciembre de 1991 y el 20 de enero de 1992 se aprobó en el Consejo de Política Fiscal y Financiera un nuevo método aplicable para el quinquenio 1992-1996. El nuevo método quinquenal no introdujo variaciones sustanciales respecto al primero. Además, se estableció un criterio moderador por el cual ninguna comunidad podía perder dinero respecto a lo que percibía en el modelo anterior y ninguna podía aumentar sustancialmente sus recursos. No se incorporaba ningún elemento de corresponsabilidad fiscal. Sobre los tributos cedidos (sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados o juego) no se otorgaba capacidad normativa y, por tanto, seguía siendo un modelo muy dependiente de las transferencias del Estado. A lo largo de este modelo, sin embargo, se produjo un hecho esencial que indujo a una modificación a mitad de camino. Las elecciones del año 93 modificaron la aritmética parlamentaria y CiU, para apoyar al Gobierno, exigió una modificación del sistema de financiación que incorporara una cierta corresponsabilidad fiscal. Ese

mecanismo consistía en un sistema provisional por el que se cedía a las Comunidades Autónomas hasta un 15% de la recaudación del IRPF en su comunidad, que se restaba de la participación en los ingresos del Estado y no les otorgaba posibilidad de variar la normativa ni los tipos del impuesto.

Por tanto, ganaban las Comunidades Autónomas cuyos ingresos por IRPF subían más que los ingresos definidos en la PIE lo cuál ha demostrado estar más vinculado a la evolución del ciclo económico que al nivel de riqueza relativa de cada una de ellas. Extremadura, quedó fuera del sistema de financiación, al negarse a aceptar dicho cambio.

- 4) Después de las Elecciones Generales de 1996 que llevaron al Partido Popular a formar gobierno con el apoyo parlamentario de CiU y PNV, se inició la negociación para configurar el modelo del quinquenio 1997-2001. Todos los que se opusieron a la anterior cesión parcial del IRPF, aceptaron ahora la idea, apoyándose en un informe de expertos que insistía en el uso del IRPF como el instrumento más acorde con el concepto de corresponsabilidad, por ser el impuesto que produce en el ciudadano un mayor grado de percepción acerca de su sacrificio económico. Además, proponían la posibilidad de definir el IRPF como un impuesto compartido, en el que las Comunidades Autónomas podrían tener algún tipo de capacidad normativa. El Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó un nuevo modelo que concedía a las Comunidades Autónomas un suelo de financiación similar al que estaban recibiendo, pero introducía cambios sustanciales en el desarrollo de la financiación al conceder capacidad normativa en los impuestos ya cedidos y una cesión entre el 15% y el 30% del IRPF también con una cierta capacidad normativa. Las Comunidades Autónomas seguían manteniendo la suficiencia financiera y mejoraban la autonomía respecto a los ingresos.

A pesar de ellos, tres Comunidades, Andalucía, Extremadura y Castilla la Mancha se excluyeron bilateralmente del acuerdo que no se les pudo aplicar pese a ser una Ley Orgánica aprobada por el Parlamento. Durante la vigencia del modelo, su financiación dependió de una extensión interpretativa y polémica del anterior modelo lo que se tradujo en serios problemas de suficiencia financiera para estas comunidades.

- 5) Una vez finalizado el traspaso de las competencias más importantes a las Comunidades Autónomas, incluida la sanidad y la educación, el Gobierno planteó que el siguiente modelo tuviera carácter permanente y se convirtiera en el sistema de financiación autonómica definitivo. Se aprobó en el año 2002, dejó de tener carácter quinquenal y se le concedía a las Comunidades Autónomas muchísima más capacidad normativa en los impuestos cedidos y compartidos, además, de hacerles participar también en la recaudación del IVA y de los impuestos especiales. Se seguía manteniendo el principio de suficiencia, se ampliaba el de autonomía y se hacía todavía más efectivo el de corresponsabilidad fiscal. Además, se produjo la integración gradual aunque plena de la financiación sanitaria en el modelo general, acabando con una especie de sistema propio.

A este modelo se sumaron todas las CC.AA, a pesar de que el principal partido en la oposición anunció en el debate parlamentario su voluntad de modificarlo cuando llegara al Gobierno, cosa que ocurrió en 2004.

- 6) Detrás de la última modificación del modelo de financiación autonómica, que ha entrado en vigor en enero de 2010, se encuentran tres elementos: la declarada insatisfacción del Partido Socialista con el anterior modelo. En segundo lugar, la manifiesta incapacidad del mismo para abordar los problemas derivados del fuerte incremento en la población producido como consecuencia de una inmigración distribuida de manera desigual por todo el territorio español y su impacto directo sobre el gasto sanitario. Baste recordar que todas las CC.AA demandaron financiación sanitaria adicional que tuvo que arbitrarse en una transferencia extraordinaria desde el gobierno central aprobada en una Conferencia de Presidentes. En tercer lugar, la realidad de una financiación per cápita muy diferente entre unas Comunidades y otras sin que quedara claro las razones de la misma, dando pie a interpretaciones de discriminación injustificada. Y en cuarto lugar, las demandas introducidas en los nuevos Estatutos aprobados tanto respecto a cantidades de financiación como a modelo de la misma. Con el nuevo modelo aprobado en 2009 las CC.AA pasan a disponer del 50% de la recaudación del IVA en su territorio y del 58% de los impuestos especiales en un fuerte incremento respecto a su participación territorializada en impuestos, sin capacidad normativa. Respecto a aquellos en los que tienen incrementada capacidad normativa, destaca el 50% del IRPF. Por su parte, el Fondo de Suficiencia que garantizaba la nivelación en la capacidad de las CC.AA de prestar unos mismos servicios a los ciudadanos, se convierte en cuatro fondos: Fondo de Garantía, Fondo de Suficiencia, Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación. El nuevo sistema de financiación autonómica, como señala José Víctor Sevilla en el artículo publicado en la Revista Libros nº. 155 de noviembre de 2008, “resulta más complejo que el hasta ahora vigente, que, en esencia, funciona con las dos piezas que necesita cualquier sistema de financiación pública descentralizada: unos tributos puestos en manos de las haciendas subcentrales más un mecanismo de nivelación... Pues bien, ahora, con el nuevo sistema en lugar de un fondo de nivelación existirán hasta cuatro fondos. Al mismo tiempo, la variable habitantes, crucial indicador de las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma, se intenta ponderar utilizando un conjunto de indicadores que, al parecer, tratan de captar las diferencias de coste que pudieran existir entre las Comunidades en la prestación de los servicios públicos. No cabe duda, pues, de que como apuntábamos se trata de un sistema más complejo que el actual”

A lo largo de todos estos años, la fuente principal de ingresos de las Comunidades Autónomas ha estado constituida por las transferencias del Estado. Era razonable que sucediese así durante la fase de construcción y de traspaso de los nuevos entes territoriales. Al desposeerse el Estado de competencias que venía ejerciendo, debía ir dotando a las Comunidades Autónomas de la financiación necesaria para hacer frente a los nuevos gastos de modo que quedase garantizada la calidad del servicio público que recibían los ciudadanos.

Eso provocó que el sistema financiero quedara configurado inicialmente de un modo claramente asimétrico. Se descentralizaba la capacidad de gasto, pero se mantenían centralizados los ingresos de suerte que, salvo las dos comunidades de régimen foral que han mantenido sus propios sistemas expresamente garantizados por la Constitución, el Estado recaudaba la práctica totalidad de los tributos.

La primera ruptura con esta línea se produce en 1993 con la introducción en el modelo vigente de la cesión del 15% de la recaudación del IRPF a las Comunidades Autónomas. En el modelo del 93, no existía propiamente corresponsabilidad porque las Comunidades Autónomas no tenían la capacidad de variar la normativa ni los tipos del impuesto.

Es al negociar el modelo 1997-2001 cuando se introduce, con fuerza, la corresponsabilidad fiscal. Se les cede a las Comunidades Autónomas capacidad normativa en impuestos cedidos, sucesiones y donaciones, impuestos de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, juegos... y se considera el IRPF un impuesto compartido donde las Comunidades Autónomas participan entre un 15% y un 30% teniendo capacidad para variar –dentro de una horquilla– tipos y algunos aspectos de la normativa. Ese modelo marca un camino distinto, tanto desde la óptica de la autonomía como desde la de la corresponsabilidad fiscal. Incrementaba el poder decisorio de los parlamentos autonómicos y dotaba de más recursos a las Comunidades Autónomas. Muchas de ellas fueron introduciendo modificaciones en el impuesto del IRPF: sobre todo nuevas deducciones.

A partir de ahí, todos los modelos de financiación aprobados han ido incrementando de forma paulatina el espacio de impuestos compartidos entre comunidades y Administración Central así como los márgenes de autonomía que las Comunidades pueden ejercer sobre sus tramos impositivos.

Es decir, la línea evolutiva ha caminado hacia una mayor autonomía financiera por parte de las Comunidades a la altura de la autonomía competencial que ya ejercen. Pero no tanto creando espacios fiscales alternativos a los de la Administración Central (en realidad, existe un espacio alternativo, aunque de escaso recorrido recaudatorio), sino definiendo espacios propios dentro de las mismas figuras tributarias, en realidad, compartidas.

Ello introduce ventajas de cara a los contribuyentes siempre que las actuaciones se coordinen y la gestión, inspección y recaudación se consorcie entre las distintas administraciones con competencias parciales en los tributos. Si el impuesto es el mismo y el contribuyente también, no tiene sentido que actúen dos administraciones tributarias por separado. Esa sería una forma clara y práctica de vertebrar la España autonómica gestionando de manera distinta las cosas sin `por ello hacerlo ineficaz o molesto para los ciudadanos.

Además, debería permitir abrir más los espacios de colaboración entre administraciones para incluir a las locales que podrían pasar a financiarse más mediante la participación en los mismos impuestos multinivel mediante fórmulas cooperativas. De momento, este asunto, el de la financiación municipal, sigue estando entre las asignaturas pendientes de nuestro país.

En esta especie de balance rápido de los principales momentos de la financiación autonómica en España conviene constatar que, hasta la fecha, y con escasas excepciones, la proclividad de los Gobiernos autonómicos a hacer uso de sus capacidades para introducir impuestos o recargos a los existentes ha sido escasa. Muy escasa. En general, cuando han

necesitado más recursos, ha resultado más eficaz reclamar ante el gobierno central que utilizar sus márgenes tributarios al alza. Esperemos que con el último modelo se acabe esta práctica y vayamos, de verdad, a un sistema de autonomía fiscal pues ahora si, los instrumentos a disposición de las CC.AA para poder ejercerla son suficientes aunque pueda faltar alguno.

Un modelo inacabado, por definición.

A lo largo de estos años se han producido más de dos mil acuerdos de traspasos de bienes y servicios, y, de hecho, al final de la VII Legislatura de las Cortes Generales (2000-2004) se estaba ya trabajando con la idea de dar por finalizado todo el proceso de descentralización y construcción del Estado Autonómico. A partir de ahí y, dando por cerrado el proceso de transferencias autonómicas, elaborar el elenco de competencias del Estado. Para ello, era necesario reequilibrar la balanza y especificando las competencias del Estado, dotarlo de la financiación necesaria para que pudiera cumplir las funciones que le encomienda la Constitución española.

Sin embargo, al inicio de la VIII Legislatura el camino que se comienza a recorrer no es ése sino la elaboración de los llamados “Estatutos de segunda generación”, en los que participan casi todas las CCAA y todas las fuerzas políticas.

A lo largo de las últimas dos décadas se habían hecho reformas puntuales y muy limitadas de algunos Estatutos, pero lo que se pretende con esta nueva reforma es dar un cambio estructural al modelo. Ya se han aprobado los Estatutos de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Murcia, Aragón, Baleares, Castilla y León y están en tramitación el de Castilla-La Mancha y el de Extremadura.

Todavía no se ha hecho el desarrollo estatutario y, por tanto, no se conoce el alcance que va a implicar esta reforma. Actualmente, hay un clima de expectación ante la sentencia del Tribunal Constitucional a los recursos interpuestos al Estatuto de Cataluña. El contenido de la sentencia será muy relevante para configurar el modelo futuro del Estado de las Autonomías.

Pero independientemente de la opinión política sobre la necesidad en las reformas estatutarias, ahora nos encontramos con unos nuevos textos que, formando parte del bloque constitucional, hay que desarrollar.

Los nuevos estatutos no siempre clarifican los marcos competenciales de las distintas administraciones, a menudo establecen duplicidades y pueden dificultar la solidaridad y la cohesión social sino se arbitran mecanismos específicos para ello. Aunque lo relevante sea la aplicación que se haga de los mismos y ésta se realice de manera moderada, permiten una evolución de las Autonomías que, si no se aprueban mecanismos adecuados puede hacer difícil al Estado el cumplimiento de sus funciones.

El sistema de financiación que surge tras los nuevos estatutos, la practica eliminación de la financiación condicionada, los límites a la solidaridad por parte de las administraciones o los porcentajes de inversión obligatoria que se establecen; son ejemplos claros de nuevas complejidades a abordar para dar viabilidad a un Estado Compuesto articulado en dieciocho administraciones no homogéneas. Y ese es el reto ante el que nos encontramos.

Con una conclusión es obvia: nuestro modelo de desarrollo autonómico no estará acabado de manera definitiva nunca porque, por su propia esencia constitucional se estará construyendo y perfeccionando siempre. Ello no quiere decir que no debamos superar etapas o que siempre estemos dándole vueltas a lo mismo, sin pasar a etapas superiores del juego.

La definición del espacio propio de las Comunidades ha presidido, hasta ahora, el proceso. Construir una realidad nueva que se ha tenido que abrir hueco, a menudo a codazos, entre la Administración Central y las administraciones locales y provinciales, no ha resultado fácil ni ha estado exento de errores y tropiezos.

Pero ahora entramos en una etapa distinta en la que definido esencialmente el marco competencial de las CC.AA, tras los nuevos Estatutos y cómo financiarlo, con la nueva LOFCA, necesitamos, para que funcione de manera adecuada el equilibrio del sistema autonómico definido por la Constitución complementarlo con dos cosas:

- definir una especie de Estatuto de Autonomía del Gobierno Central que aclare cuales son sus competencias exclusivas, compartidas y concurrentes y cómo las financia
- y, en segundo lugar, abra espacios de encuentro, de colaboración y consorciación entre las distintas administraciones para llevar a cabo las tareas que ninguna puede llevar adelante por si sola. Hablamos desde el Senado y su reforma hasta la regulación de la Conferencia de Presidentes o las Conferencias Sectoriales hasta la regulación de los consorcios tributarios o de lucha contra incendios.

Con ello, más un gran acuerdo político entre los partidos parlamentarios, deberíamos dar por concluida la etapa de construcción del modelo autonómico muy presidida por la confrontación entre administraciones que se definen, para dar paso a la etapa de consolidación del mismo en la que, sin descartar conflictos que deberíamos asumir como normales, debería estar presidida por la cooperación entre administraciones que gestionan en beneficio de los ciudadanos.

Principios de la financiación de las Administraciones Públicas.

A lo largo de los últimos 20 años se ha escrito muchísimo sobre los principios en los que se tenía que fundamentar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Cuando se habla de los principios de autonomía, de suficiencia, de coordinación, de corresponsabilidad, de solidaridad... habría que predicarlos de todas las administraciones. Quizá, en su origen, tenía un sentido hablar solo de Comunidades Autónomas porque se estaba en un proceso de construcción y creación de nuevos entes de gobierno, pero en estos momentos, lo que se necesita es un modelo que permita que todas las administraciones puedan desarrollar las competencias que tienen atribuidas. Se podría hacer un paréntesis para decir que además sería necesario partir del marco competencial de cada uno y poner los medios para que nadie haga lo que no le corresponde, que no se produzcan duplicidades y que se establezcan los mecanismos e instrumentos de cooperación allí donde sea necesario.

Hay que construir un modelo de financiación de todas las Administraciones Públicas que incorpore el principio de corresponsabilidad fiscal, las dote de una verdadera autonomía financiera, y les permita contar con suficientes recursos para poder ejercer adecuadamente sus competencias. A todas, respetando el viejo principio federal de reparto del gasto y de su

financiación en porcentajes similares a 50% 25% y 25% para Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. Además, ese nuevo modelo debe garantizar mecanismos de coordinación entre las administraciones, e instrumentos para la realización efectiva del principio de solidaridad y para asegurar que todos los españoles puedan recibir unos servicios públicos de calidad.

- **Corresponsabilidad fiscal**

El principio básico que debe guiar el funcionamiento financiero de todas las administraciones es el de corresponsabilidad fiscal. Cada vez más los ciudadanos miden la eficacia de las políticas de las administraciones en consonancia con los impuestos que le piden para afrontar esos gastos. Hoy muchos ciudadanos cuando van a depositar su voto en las urnas piensan en la eficacia de las políticas de la administración y en el coste que supone para sus bolsillos. Eso exige que sea perceptible de una manera clara qué impuestos se pagan y a qué administración van destinados esos ingresos.

La regla de oro es muy sencilla: quien tiene la responsabilidad de prestar un servicio público, debe tener también la responsabilidad para recaudar directamente de los ciudadanos los recursos que dicha prestación requiere. Eso, hoy en día, con el modelo actual de financiación de las administraciones solo se hace perceptible de manera puntual e irregular. Es muy difícil para un ciudadano saber que cuando está pagando el 16% de IVA, el 18% a partir del próximo 1 de julio después de la subida que actualmente se encuentra en tramitación, una parte de esos ingresos va a Bruselas, otra parte a la Administración Central y otra a las Comunidades Autónomas.

Es cierto que se han incorporado a lo largo de los últimos 10 años nuevos mecanismos de corresponsabilidad, pero en nuestra opinión, se debería ir a un modelo mucho más claro y que los ciudadanos supieran en todo momento a quién van destinados los ingresos que se pagan con sus impuestos. La administración, que tenga la capacidad de prestar un servicio y obtener un rédito político con ello, debe asumir el coste político de pedir los ciudadanos el dinero para afrontar su financiación.

- **Autonomía financiera**

La autonomía financiera es un concepto muy ligado al de corresponsabilidad fiscal que se podría definir como la capacidad para ordenar la actividad de la administración tanto en el área del gasto como en la del ingreso. En la primera vertiente –gasto público-, la autonomía financiera está suficientemente consolidada para todas las administraciones. Tanto la Administración Central como la Autonómica e incluso la Local, al confeccionar, debatir y aprobar los presupuestos; gozan de total libertad para asignar los gastos a aquellos objetivos y actividades que entienden prioritarias.

No sucede lo mismo en la vertiente del ingreso. A lo largo de la historia de la financiación de las Comunidades Autónomas se les han ido cediendo impuestos. Se les ha otorgado capacidad normativa en algunos de ellos, mientras que en otros participan únicamente en la recaudación. Actualmente, con el último modelo, las Comunidades Autónomas tienen capacidad normativa y recaudación total en sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y en el 50% de IRPF. Además, participan en 50% de la recaudación del IVA, en el 58% de los impuestos especiales y en el 100% del

impuesto especial sobre determinados medios de transporte y del impuesto sobre la electricidad. Además, cuentan con los tributos sobre el juego y el impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos.

Este último modelo puede llevar a una limitación en la autonomía financiera por parte de la Administración Central, ya que pierde capacidad de regulación y cuando modifica los tipos el resultado es para otras administraciones. Tal vez hubiera sido más lógica una división más clara de los impuestos entre Comunidades Autónomas y Administración Central, eliminando el principio de no concurrencia para que la autonomía financiera de las administraciones fuera más real y cada una de ellas pudiera pedir impuestos a los ciudadanos, éstos percibieran quién se los pide y valoraran las políticas que se hacen con su dinero.

La autonomía se debe manifestar en un auténtico poder fiscal ejercido por las administraciones, que comprende: la responsabilidad de elaborar normas; la gestión del tributo; la inspección; y la atribución de la recaudación. Aunque las administraciones tienen capacidad para gravar hechos impositivos nuevos, es cierto que es prácticamente imposible el inventar nuevos tributos o nuevos hechos impositivos. Hay dos grandes tributos de imposición directa, sociedades e IRPF, y dos grandes capítulos de impuestos indirectos, IVA y especiales. Sobre estos cuatro grandes impuestos tiene que girar la financiación del Estado y de las Comunidades Autónomas. El resto de figuras impositivas tienen poco potencial recaudatorio y son más bien marginales. De todas maneras, la LOFCA establece el principio de no concurrencia. Es decir, una Comunidad Autónoma no puede gravar un hecho imponible sobre el que ya recae imposición. Por ese motivo, la Ecotasa fue recurrida al Tribunal Constitucional al gravar un hecho imponible sobre el que ya recaía un impuesto: el IVA.

Todavía, no está cerrada la distribución de impuestos entre las distintas administraciones.

- **Suficiencia económica**

Todas las administraciones deben tener la posibilidad de solicitar a los ciudadanos los recursos necesarios para prestar los servicios que tienen encomendados y comprometidos con los ciudadanos. Los recursos deben obtenerse, en primer lugar, con los impuestos recaudados por la propia administración y, además, debe hacerse perceptible por los ciudadanos a quién le están pagando los impuestos. Por supuesto, hay que mantener y garantizar fondos de solidaridad para que las Administraciones Autonómicas y Corporaciones Locales que con una solicitud de esfuerzo fiscal adecuado a los ciudadanos no puedan obtener los ingresos, gocen de fondos de solidaridad para prestar los servicios haciendo así posible la cohesión social.

Hasta el momento, los ciudadanos perciben con absoluta claridad la solicitud de impuestos por parte de las Corporaciones Locales y de la Administración Central, pero creen que las Administraciones Autonómicas hacen una política fiscal muy limitada y que sólo se refleja en el impuesto de sucesiones y donaciones.

En el último modelo de financiación se ha cedido a las Comunidades Autónomas elevados porcentajes de IRPF, IVA e impuestos especiales. Es verdad que las grandes partidas de gasto social, además con mayor dinamismo, las afrontan ahora las Comunidades Autónomas, y era lógico plantear un reequilibrio, pero, tal vez la balanza se ha desnivelado a favor de las Comunidades Autónomas sin que ellas tengan, todavía, ningún coste político

por subir impuestos. La subida del IVA, que ha anunciado el Gobierno para el 1 de julio, ha tenido coste político solo para el Gobierno de Zapatero y, sin embargo, la recaudación en el 50% va a ser para las Comunidades Autónomas.

Es necesario garantizar la suficiencia de todas las administraciones pero, a la vez, se debe hacer poniendo en marcha un proceso mediante el cual la administración que goce del beneficio político de prestar un servicio tenga el coste de pedir el dinero a los ciudadanos.

- Coordinación

La coordinación entre las diversas haciendas debe ser uno de los principios rectores al que habría que dedicar más esfuerzo y tiempo. El avance en la autonomía de las diversas haciendas exige contar con los instrumentos necesarios para que las relaciones financieras entre los diversos niveles de gobierno se articulen de un modo racional, metódico y ordenado.

En los últimos meses se ha vivido un debate intenso sobre “el blindaje” del concierto vasco. PNV y PSOE lo solicitaron en el Parlamento Nacional y el PP, que en el País Vasco votó a favor, sin embargo, votó en contra en el Congreso de los Diputados. El blindaje del concierto vasco suscita dos clases de polémicas: por una parte, un debate jurídico. La atribución del mismo rango a las normas fiscales forales, que las que emanan de un parlamento. El Estatuto de Guernica prevé que no sea el Parlamento Vasco el que tiene las competencias fiscales, sino las Diputaciones Forales, pero éstas no tienen capacidad de dictar leyes sino normas tributarias y, por tanto, no solo son recurribles en el Constitucional, sino que también se pueden recurrir por vía contenciosa cada una de las liquidaciones, lo cual dificulta enormemente la gestión. Al margen del problema jurídico, parecería razonable que en el ejercicio de sus competencias contaran con los mismos instrumentos con que cuentan otras Comunidades Autónomas como puede ser la Comunidad Foral de Navarra. Por otra parte, hay un problema de coordinación y competencia desleal. Las Diputaciones Forales tienen capacidad normativa en el impuesto de sociedades y eso distorsiona las decisiones económicas en las zonas limítrofes con el País Vasco.

Conceder la capacidad de recursos sólo al Constitucional no tiene ningún inconveniente, si se salvara el problema jurídico, pero no tener impuestos de sociedades equivalentes en todo el territorio español, produce distorsiones en la toma de decisiones de los agentes económicos, que son contraproducentes para el crecimiento y el bienestar. Este es un ejemplo de la necesidad de coordinación para evitar rupturas de la unidad de mercado y distorsiones en la toma de decisiones por parte de los agentes económicos.

Pero además, la coordinación deberá garantizar el cumplimiento de los compromisos de estabilidad presupuestaria asumidos desde nuestra integración en la Unión Económica y Monetaria, que en España quedaron plasmados de una manera más clara en la Ley de Estabilidad Presupuestaria. A la vez es preciso que el sistema tributario sea sencillo, simple y que no produzca distorsiones, evitando solapamientos y contradicciones entre los diversos conceptos tributarios. Esto no quiere decir que haya que mantener el principio de no concurrencia que, como ya explicamos anteriormente, es uno de los aspectos que habría que cuestionar para el futuro, buscando que las Comunidades Autónomas puedan hacer su propio IRPF para que los ciudadanos visualicen con claridad a quién pagan.

Finalmente, el principio de coordinación debería evitar duplicidades de gasto entre las administraciones, eliminando radicalmente aquello que se llama asunción de competencias impropias.

La colaboración entre administraciones debería producirse fundamentalmente de forma radial, convirtiendo el Consejo de Política Fiscal y Financiera en un órgano permanente de resolución de conflictos, con capacidad de resolución y en el que se vayan corrigiendo todas las distorsiones entre las diversas haciendas. De todas maneras, no sería desdeñable que se produjesen también cooperaciones entre Comunidades Autónomas de forma bilateral o multilateral para dar solución a problemas que puedan surgir tanto en la esfera del ingreso como del gasto sin contar con el elemento tutelar del Estado.

- **Solidaridad**

El último principio al que queremos referirnos es al de solidaridad. Constituye un eje central del proceso de vertebración de España, y refleja el espíritu constitucional, que deseaba un desarrollo armónico de regiones y nacionalidades y buscaba la cohesión social de territorios y ciudadanos. Por tanto, cualquier paso en la vertebración fiscal de la España de las Autonomías se debe abordar incorporando como principio básico la solidaridad.

No habría sido posible avanzar de un modo sereno en el proceso de descentralización, si este no se hubiese asentado desde el primer momento sobre la garantía de la solidaridad. La construcción de la España de las autonomías y el desarrollo del proceso de descentralización política y administrativa no se habría desarrollado serenamente sin buscar la construcción de una España solidaria y cohesionada.

Ahora que hemos avanzado tanto en el proceso de descentralización, con altos niveles de autonomía de las diversas administraciones, y lo que nos toca es abordar un proceso de coordinación, reparto de funciones y construcción de un estado viable, se hace más necesario que nunca trabajar en los mecanismos que garanticen la solidaridad de regiones y ciudadanos, que constituyen elementos esenciales del propio espíritu fundacional del Estado de las autonomías.

Es preciso avanzar en la realización efectiva del principio de solidaridad. La autonomía y suficiencia financiera de todas las administraciones deben hacer posible que el Estado pueda ayudar a la convergencia real, asegurar niveles de esfuerzo similares a todas las Comunidades Autónomas y garantizar que todos los españoles, vivan donde vivan, van a gozar de un estándar básico de servicios públicos con niveles de calidad equiparables.

Corresponde al Estado Central trabajar para evitar los desequilibrios territoriales, y para ello necesita contar con fondos propios que hagan posible tratar desigualmente a los desiguales para hacer efectivo un crecimiento equilibrado y armónico. Nadie duda de la necesidad de conseguir una aproximación de los niveles de renta y bienestar económico de los ciudadanos de las diversas Comunidades, aunque es evidente que gobiernos que lo hagan bien tendrán un plus que ofrecer a los ciudadanos y gobiernos menos eficientes tendrán que rendir cuentas también a los ciudadanos del porqué del desequilibrio.

Los fondos de solidaridad deben ser decididos por el Parlamento y gestionados por el Estado Central que debe tener los mecanismos financieros suficientes para dotarlos; y es el Gobierno de la Nación el que debe dar cuenta a los ciudadanos de la aplicación justa de esos fondos. Digámoslo claro: los dineros de la solidaridad en España no son

transferencias que se hagan de unas Comunidades a otras. Sale de los tributos que recauda el Estado Central en todo el territorio nacional y, por tanto, es financiación propia del estado Central que va destinada a cumplir una de sus tareas constitucionales más importantes. Aplicarles una lógica de balanzas fiscales territoriales es falsear nuestra realidad constitucional intentando convertirla en otra confederal o en una generalización del “cupo vasco”.

La solidaridad exige, eso sí, una actitud política positiva de las Comunidades más desarrolladas frente a las que lo están menos, pero también implica obligaciones de éstas, que han de ser responsables del uso de los recursos que reciben de los fondos de solidaridad. Esos fondos deben destinarse principalmente a afrontar aquellas inversiones necesarias para dejar de ser comunidades con menor nivel de desarrollo.

No se entendería un modelo que permitiera que las Comunidades Autónomas pudieran instalarse cómodamente en la cultura de la subvención y el subsidio. Por ello, los fondos de solidaridad deben ser progresivamente destinados a proyectos finalistas, que mejoren la competitividad y permitan reformas estructurales que garanticen los estándares mínimos de calidad de los servicios públicos. No tendría sentido que con fondos de solidaridad se presten servicios públicos con prestaciones o calidad por encima de la media, en vez de destinarlos al fin para el que están previstos.

¿Debemos trabajar para garantizar la igualdad de todos los españoles en los servicios públicos?

Recordemos que nuestra Constitución distribuye el poder del Estado entre dieciocho administraciones cada una con sus competencias. Solo un Estado Central fuerte garantiza progreso, cohesión social y bienestar para todos los españoles. Sin duda, el papel que corresponde al Estado Central no es el mismo que tenía antes de la aprobación de la Constitución o en los momentos iniciales del desarrollo autonómico, pues la finalización del proceso de transferencias desplaza a las CCAA la prestación de los servicios públicos esenciales.

Pero tiene, de acuerdo con la Constitución Española, esenciales tareas que desempeñar. Ya el artículo 1º de la Constitución establece que *España es un* –se debería subrayar esta palabra- *estado social y democrático de derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político* y tiene, según el artículo 149, atribuidas competencias exclusivas sobre diversas materias que le confieren en resumen, ser el garante de la igualdad de todos los españoles, respetar la unidad de mercado, establecer una política económica única, defender los intereses en el exterior...

En la sociedad moderna estados fuertes tienen mayor peso específico a la hora de afrontar los grandes retos de futuro, pero es que además, los españoles reclaman de manera mayoritaria la unidad de acción, la vertebración del país y la configuración de un modelo de libertades y de progresos que sea similar en todos los lugares de España.

La pregunta que surge entonces es si es viable hoy la garantía de igualdad de los españoles en los servicios públicos que reciben. Unas administraciones con los niveles de competencias que les atribuyen los estatutos de segunda generación y el nivel de financiación que dimana de ellos, tendrá ocasión de desarrollar políticas específicas, más o menos eficientes, que producirán inevitablemente desigualdades en la prestación de servicios públicos.

Pero hay que evitar que esto choque con el artículo 149.1 de la Constitución que concede al Estado Central competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Se podría plantear que lo único que debe garantizar el Estado Central es un estándar mínimo (que no quiere decir escaso) de servicios públicos a recibir cada ciudadano viva donde viva, algo así como una carta de servicios públicos garantizados por el Estado y que presten las CCAA a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones. Nunca se ha trabajado en el establecimiento del listado de servicios mínimos, las prestaciones que debe contener, el grado en que se debe ofrecer y la gratuidad o el copago de los ciudadanos en esos servicios.

Nunca se ha hecho así, porque en el espíritu que ha animado el desarrollo constitucional siempre se ha entendido, y así se ha reflejado al elaborar todos y cada uno de los modelos de financiación autonómica, que los ciudadanos deberían recibir los mismos servicios vivan donde vivan y trabajen donde trabajen Aunque según y como se entienda esta afirmación puede llegar a ser incompatible con el propio concepto de autonomía.

En la reforma de la LOFCA, que se acaba de aprobar, se establece una modificación del artículo decimoquinto que señala que el Estado debe garantizar en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia considerando éstos la sanidad, la educación y los servicios sociales esenciales. Establece, además, que se considerará que no se llega a cubrir el nivel de prestación de los servicios públicos cuando su cobertura se desvíe del nivel medio de los mismos en el territorio nacional. Para ello, se crea el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamental y define su garantía con una frase absolutamente indescifrable: “Garantizará que cada Comunidad recibe, en los términos fijados por la ley, los mismos recursos por habitante, ajustados en función de sus necesidades diferenciales, para financiar los servicios públicos fundamentales, garantizando la cobertura del nivel mínimo de los servicios fundamentales en todo el territorio. Participarán en la constitución del mismo las Comunidades Autónomas con un porcentaje de sus tributos cedidos, en términos normativos, y el Estado con su aportación, en los porcentajes y cuantías que marque la Ley.”

En nuestra opinión esta garantía debería estar muchísimo más reforzada, trabajando en un modelo fiscal que permitiera a cada una de las administraciones cumplir con sus competencias y entre ellas el Gobierno Central debería tener todos los elementos que permitieran llevar a la práctica el mandato constitucional establecido en el artículo 149.1.

Un modelo fiscal para ese objetivo.

Un modelo de financiación de las Administraciones Públicas, respetuoso con la Constitución y con voluntad de permanencia, debería ser objeto de un consenso de las dos fuerzas mayoritarias, para definir de manera estable las fuentes de financiación de cada una de las administraciones garantizando la autonomía, la suficiencia y la solidaridad y permita mantener un estado cohesionado.

El modelo debe garantizar que CCAA, ayuntamientos y Administración Central tengan recursos suficiencias y autonomía financiera.

Para ello, convendría, entre otras cosas:

1. Suprimir la prohibición de la doble imposición contenida en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Esta modificación permitiría, por ejemplo, que el IRPF regulado por las Cortes Generales se destinase únicamente a la financiación de la Administración General del Estado, dejando espacio para que las Comunidades Autónomas pudiesen tomar libremente la decisión sobre la fijación de un IRPF propio y sobre su volumen, asumiendo la consiguiente responsabilidad política.

2. Definir y establecer una participación de los Ayuntamientos en los ingresos de las Comunidades Autónomas, de forma similar a la ya existente Participación de los Ayuntamientos en los ingresos del Estado.

3. Centrar el debate conjunto en los aspectos de suficiencia y corresponsabilidad dejando fuera lo relacionado con la solidaridad interterritorial que es competencia, y por tanto, decisión exclusiva del Estado Central y del Parlamento de la Nación.

4. El sistema tendría que completarse con los mecanismos adecuados para garantizar que la pluralidad impositiva no lesione la unidad de mercado, así como para asegurar que las Comunidades Autónomas de menor capacidad económica cuentan con los recursos necesarios para la prestación de los servicios públicos a un nivel adecuado.

Deberíamos caminar hacia un modelo tributario conjunto que respetando los espacios fiscales propios de cada administración permita articular de manera adecuada los espacios compartidos que deben gestionarse de forma consorciada. A partir de ahí, cada palo debe aguantar su vela en el sentido de que cada administración reclame, en caso necesario, financiación adicional a los ciudadanos y que todas ellas, incluida la Central, tengan autonomía y suficiencia para llevar a cabo sus tareas constitucionales. El equilibrio del conjunto del modelo autonómico requiere que cada pieza juegue bien su papel y que, además, se desarrollen instrumentos de cooperación para el mucho trabajo conjunto que queda pendiente.

En esa dirección, el nuevo modelo de financiación que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2010 es otro paso más, aunque cargado de complicaciones innecesarias y de oportunidades perdidas. El tiempo dirá en función de cuanto tarden en alzarse nuevas voces reclamando “otro” modelo de financiación.