

EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN ESPAÑOL (Transcripción)

Juan José Zornoza

Catedrático de Derecho Financiero de la Universidad Autónoma de Madrid

Conferencia presentada en el coloquio
“El federalismo canadiense y su proyección sobre el modelo español”

Zaragoza, España

9 noviembre 2005

EL MODERADOR (Don Manuel Contreras Casado, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza): La intervención de esta primera parte de la mañana corresponde sobre el sistema de financiación español, al profesor Juan Zornoza Pérez. El profesor Zornoza es Catedrático de Derecho Financiero de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido profesor invitado en las universidades de París y en Externado de Colombia. Ha impartido doctorado y enseñanza de tercer ciclo en varias universidades. Miembro fundador de la Asociación Española de Derecho Financiero. Abogado, también, en el Colegio de Madrid, a través del estudio jurídico de la Universidad Carlos III de Madrid. Autor de informes, dictámenes periciales y otros trabajos de asesoramiento importantes.

Tiene una gran cantidad de publicaciones sobre materias de Derecho Financiero, Constitución, por ejemplo, y financiación autonómica. Con dos colegas como García Murillo y Pablo Pérez Tremps, y una serie de publicaciones, que les voy a ahorrar, porque vamos mal de tiempo.

Sus líneas de investigación son variadas, pero entre sus líneas de investigación, naturalmente, está la financiación de las comunidades autónomas, y les puedo asegurar

que es un verdadero conocedor de esta cuestión, y sin más preámbulo, le cedo la palabra, agradeciéndole al profesor Zornoza su presencia, también, entre nosotros.

DON JUAN JOSÉ ZORNOZA (Catedrático de Derecho Financiero de la Universidad Autónoma de Madrid): Muchas gracias.

En primer lugar, tengo que dar, agradecer a la Fundación Giménez Abad que me hayan invitado para este oportuno foro. En que además, invirtiendo lo que suele ser habitual, quizás en aras de la claridad, esta vez la financiación es lo primero. Lo habitual es que en este tipo de foros, en este tipo de debates, como antes decía nuestro moderador, incluso en las reformas estatutarias, la financiación siempre quede para el final. Es algo antipático, que envuelve múltiples *technicalities*, y que a no todo el mundo agrada. Pero que tiene una importancia decisiva, hasta el punto de que, desde una política de transparencia y de plantear los problemas con claridad, seguramente merece el primer lugar.

Y para plantear los problemas que en los momentos actuales la financiación de las comunidades autónomas suscita en nuestro país, viene bien el conocimiento de otras experiencias, y entre ellas la canadiense. Reconforta observar que algunos de los problemas que en Canadá en estos momentos están planteados, son problemas planteados prácticamente en los mismo términos, en el Estado español. Si en lugar de Ontario, colocáramos alguna de las comunidades autónomas españolas, las quejas respecto de lo que aquí llamamos “déficit fiscal”, de la existencia o de la inexistencia de recursos suficientes para la atención a determinadas competencias, asumidas de manera más o menos reciente por las comunidades autónomas (sanidad y educación); el efecto excesivo de compensación que se achaca al sistema de transferencias existente en los momentos actuales; son problemas tan actuales aquí, valga la redundancia, como en Canadá.

Lo que ocurre es que la experiencia española tiene alguna diferencia. Para empezar, y quizá tratando de adaptarme a los aspectos que mi colega ha tratado en su intervención, que nuestra constitución fiscal es una constitución muy abierta. Y extraordinariamente flexible. Y lo es seguramente porque no podía ser de otro modo.

Porque si en el año 2005, difícilmente sabemos cómo conceptualizar España en cuanto organización territorial, desde luego, en 1978 no lo sabíamos en absoluto. Los

constituyentes establecieron un principio básico para la organización territorial del Estado: el principio dispositivo. Conforme al cual, eran los distintos territorios los que tenían que decidir si se organizaban como comunidades autónomas.

Y una vez adoptada esa primera decisión, que era una decisión incierta, porque existían cuatro nacionalidades históricas, que se iban a constituir como comunidades autónomas, pero ignorábamos qué iba a pasar con el resto; había todavía que decidir qué tipo de competencias iban a asumir esos nuevos entes territoriales. Y también en esa materia regía el principio dispositivo. De manera que no todas las comunidades asumieron, y mucho menos al mismo ritmo, las mismas competencias.

Y dado que la financiación tiene un carácter instrumental, esto es, dado que la financiación tiene que seguir a la distribución de competencias de manera que sean los entes territoriales quienes, en función de las competencias que tienen asignadas, reciban los recursos necesarios para hacer frente a las mismas; no parecía posible en 1978 diseñar una auténtica constitución fiscal.

Por eso en España no existe una constitución fiscal. La Constitución contiene muy pocas determinaciones, respecto del reparto del poder fiscal. Y las que contiene son relativamente abiertas. La Constitución se limita a proclamar una serie de principios, ciertamente muy valiosos, y de los que se pueden extraer consecuencias: la autonomía financiera, que debe de permitir la financiación de las competencias de las comunidades, y como contrapeso, y derivados directamente del principio de unidad, los principios de solidaridad y coordinación.

Pero una vez establecidos esos principios, nuestra Constitución se limita a señalar cuáles pueden ser las fuentes de recursos de las haciendas de las comunidades autónomas. Y en el artículo 157 de la Constitución están todas. Y además no hay ninguna prelación entre ellas. De manera que dentro del sistema constitucional, caben muy distintos modelos de financiación.

Sí que hay, en la Constitución de 1978 -quizás porque es una constitución moderna, que atendió a otras experiencias comparadas, entre ellas a la canadiense-, algunas garantías importantes. Para empezar, una garantía de igualdad en el disfrute de los servicios públicos fundamentales. Y para seguir, una segunda garantía de establecimiento de mecanismos de corrección de los desequilibrios territoriales, a través

de una institución, que se encuentra constitucionalizada: el Fondo de compensación interterritorial. Al que se encomienda nada más y nada menos que hacer efectiva la solidaridad interterritorial. La solidaridad entre los distintos territorios en que se articulaba la nación española.

Pues bien: a partir de esas pocas determinaciones, había que armar un sistema de financiación. O mejor dicho: había que reconocer algo que también es una singularidad española y que conviene mencionar. Y es que no hay un único sistema de financiación para todas las comunidades autónomas, sino que en nuestra Constitución hay dos sistemas de financiación diferenciados. Uno, el de los territorios históricos integrados en el País Vasco y la Comunidad Foral Navarra, que en virtud de una lectura de sus derechos históricos, protegidos por la disposición adicional primera de la Constitución, se financian de una manera diferenciada. Radicalmente diferente, pero cuya existencia es en sí misma un problema. Porque produce un efecto de emulación, que estamos obviamente padeciendo por las restantes comunidades autónomas.

Si una comunidad autónoma se apropia del resultado de la recaudación de todos los impuestos en su territorio, y luego pacta con el Estado, a través del cupo y a través de una ley, que es una ley paccionada, cuál es su contribución a las cargas generales del Estado, no es de extrañar que otras regiones con un nivel de riqueza similar pretendan ganar la misma posición de ventaja fiscal.

De manera que el cupo, más allá de una discusión que en estos momentos me parece tan absurda como irreal, sobre si encuentra o no fundamento, y en qué tipo de derechos históricos, que es algo que nos llevaría muy lejos, pero que no es el caso de abrir ahora; lo cierto es que produce un efecto que repercute en la financiación de las restantes comunidades autónomas. Porque es difícil armar un sistema que resulte equiparable a éste, sin disolver el Estado.

A partir del reconocimiento de la existencia de dos sistemas radicalmente diferenciados, puesto que la Constitución no decía mucho respecto del que era común, o aplicable a las restantes comunidades no forales, había que establecer las líneas para su desarrollo. Y fue una ley constitucional, a la que la Constitución remite, aunque en términos poco claros –y esto me conviene señalarlo, porque luego lo diré-, la que tuvo que cumplir esa tarea. Fue la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas, la LOFCA, integrada en el bloque de la constitucionalidad, por lo tanto, lo que podemos

llamar convencionalmente una “ley constitucional”, la que cumplió esa función. Pero sorprendentemente, la LOFCA tampoco contiene un modelo de financiación. La LOFCA desarrolla la Constitución, desarrolla su artículo 157, pero no dice cómo se van a financiar las comunidades autónomas. O mejor dicho: lo establece sólo para un período. El período inmediatamente posterior a su entrada en vigor, lo que se llamó el “período transitorio”. Un período transitorio, en el que se garantizaba a las comunidades autónomas el coste efectivo de los servicios transferidos. Si no he entendido yo mal, algo parecido a lo que ocurrió en Canadá cuando, en la segunda posguerra mundial, para fundar el Estado de bienestar, se hace algo parecido con las provincias: proporcionarle el coste de los servicios que están prestando.

Pero a partir de ése modelo, la LOFCA no decía absolutamente nada. ¿Y qué es lo que ha ocurrido? Prescindiendo de los detalles, que ahora no me interesan en absoluto, lo que ha ocurrido es que el modelo del coste efectivo previsto para ese período transitorio, pervivió durante mucho tiempo. Con unas u otras denominaciones, el coste efectivo se proporcionaba a las comunidades autónomas a través de dos instrumentos, básicamente: los tributos cedidos y su participación en los ingresos del Estado. Era el Estado el titular de todos los recursos fiscales, y por lo tanto, era necesario redistribuirlos. Esa redistribución se hizo a través de dos técnicas distintas. Por un lado, mediante la cesión, o asignación de la recaudación en el territorio, en determinados impuestos. Inicialmente muy pocos. A eso es a lo que llamamos “impuestos estatales cedidos”: impuestos cuya titularidad es del Estado, pero cuyo producto, cuya recaudación se cede a las comunidades autónomas. Insisto: cuya recaudación en el territorio de cada comunidad.

Impuestos que inicialmente, como son estatales, regula el Estado. De manera que todas las comunidades autónomas aplican una misma normativa.

Y junto a ello, se estableció un sistema de participación en los ingresos del Estado. Esto es, un sistema de transferencias. En que una parte, un porcentaje de la totalidad de los ingresos estatales por impuestos no cedidos, se distribuye a las comunidades autónomas, en función de distintas variables.

Pues bien: ese sistema planteó muy tempranamente varios problemas. El primero, la hacienda de las comunidades autónomas era una hacienda de transferencias. Por lo tanto, una hacienda dependiente en exceso de la Hacienda estatal.

Segundo: como consecuencia de esto, las comunidades autónomas incurrían en una absoluta irresponsabilidad fiscal. Las comunidades autónomas, por utilizar una imagen que me parece muy gráfica, aparecían como Papá Noel trabajando trescientos sesenta y cinco días al año. Porque disponían de ingresos para realizar gastos, y sin embargo no asumían frente a sus ciudadanos ninguna responsabilidad en la recaudación de impuestos. Lo que generaba una asimetría en la asignación de las responsabilidades políticas, que es de todo punto indeseable. Lo que generaba un desequilibrio financiero que había que resolver.

Junto a ello, un tercer problema, insuficiencia financiera crónica de las comunidades autónomas, y en cuarto lugar, un sistema radicalmente inestable. Y radicalmente inestable, porque la participación en los ingresos del Estado era objeto de negociaciones, cada cinco años. Debido a que se entendió que los modelos de financiación caducaban en ese período temporal. Sobre bases ciertamente escasas, pero así se entendió. Lo que dio lugar a que la determinación de cada modelo de financiación quedase a la albur de las relaciones entre las fuerzas políticas existentes, en el momento en que había de producirse el cambio.

Y como consecuencia del mapa electoral español, que todos ustedes conocen sobradamente, eso daría lugar a que se negociara la financiación, a partir del resultado que se quería obtener. Y no en función de criterios estables, que dieran lugar a un resultado, el que fuese.

Esto es, lo que se hacía era: primero establecer a quién había que satisfacer, y en qué cuantía, qué cuantía de recursos había que transferir, y luego ya se organizaban los criterios, de cuya aplicación resultaría ese reparto de recursos. Lo cual daba lugar a una absoluta impredecibilidad del sistema, que impedía una adecuada planificación financiera a las comunidades autónomas, generaba inseguridad. Sobre todo porque esa inestabilidad era antes que nada inestabilidad normativa. Esto es, ausencia de criterios, de cuya aplicación pudiera obtenerse un resultado. Y en ausencia de esos criterios nadie sabía muy bien cómo comportarse en cada nuevo escenario.

A partir de ahí, se produjeron reformas, para situarnos en el escenario que en los momentos actuales todavía está en vigor. ¿Cómo? Pues a través de la introducción de algunos criterios, que describiré en sus aspectos generales, y evitando tecnicismos, que luego, si ustedes quieren, podemos emplear en el debate.

Lo primero que se hizo fue decidir la vinculación de los ingresos de las comunidades con los ingresos fiscales obtenidos en su territorio. De manera que cada comunidad percibiera una buena parte de sus ingresos como consecuencia de la recaudación obtenida en su territorio.

Si lo recuerdan, esto comenzó en el año 1993, cuando se estableció una participación de las comunidades autónomas en los ingresos del impuesto sobre la renta de las personas físicas, del *income tax*, en su territorio.

A partir de ahí, cuando se revisó el sistema de financiación, en 1996, se iría más allá: se incrementaría esa participación en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Y en los momentos actuales, disponemos de un modelo de financiación, en que los impuestos del Estado cedidos a las comunidades autónomas son la pieza esencial de su financiación.

Impuestos del Estado cedidos a las comunidades autónomas, y recaudados en el territorio. Algunos de ellos cedidos completamente: el impuesto sobre el patrimonio, el impuesto sobre sucesiones y donaciones, y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, actos jurídicos documentados. Otros, cedidos parcialmente: el impuesto sobre la renta de las personas físicas, con el límite del 33%, si no recuerdo mal, en los momentos actuales.

Y además de que el producto de la recaudación de esos impuestos se asigna a las comunidades autónomas, a partir de 1996 se produjo una modificación sustantiva, que conviene reflejar: las comunidades autónomas tienen competencia para regular esos impuestos.

Competencias de regulación que son distintas en cada una de ellas, que son menores, en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Para entendernos, son menores en los impuestos más importantes, son mayores en los impuestos que se consideran, o que se consideraron menos relevantes. De manera que las comunidades autónomas, en patrimonio, en impuesto sobre sucesiones y donaciones, hacen prácticamente lo que quieren. De hecho -en mi opinión-, más de lo que pueden. Mientras que en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, sus competencias son más limitadas.

De modo que se ha producido un trasvase de recursos, y además, una transferencia de competencias normativas de regulación de esos impuestos. Que ha ido acompañada –esto en tiempos más recientes, a partir del año 2001-, con la asignación a las comunidades autónomas, también (en este caso, sin competencias normativas, por razones obvias, por tratarse de impuestos armonizados al nivel comunitario europeo) de una parte de la recaudación, en su territorio, de los grandes impuestos sobre el consumo. Del impuesto sobre el valor añadido, y de los impuestos especiales de fabricación.

En este caso –y me permitirán que introduzca la *technicality* porque me parece imprescindible-, estableciendo una asignación, en función de índices de consumo, calculados a través de procedimientos estadísticos. Porque como el IVA es un impuesto que recae sobre el volumen de negocios, pero finalmente grava el consumo, no se podía asignar el IVA en función de cuál fuera el domicilio fiscal de las empresas, que son las que lo ingresan en la Hacienda pública. Y por eso hubo que acudir a índices estadísticos, en particular a los índices de consumo, en el IVA y en los distintos productos (hidrocarburos, alcoholes, etcétera, etcétera: tabacos...) sometidos a los impuestos especiales.

Y a eso se sumaba, por fin, la cesión, con competencias normativas de distinto grado, de otros impuestos indirectos: el impuesto especial sobre la energía, el impuesto especial sobre determinados medios de transporte, y, finalmente, si no recuerdo mal, las tasas sobre el juego. Que son también de la competencia autonómica. En ese caso, con todas las competencias normativas a su disposición.

Esa pieza, los impuestos cedidos, son la pieza esencial del sistema. Pero es el establecimiento de esas piezas, dada la diversidad de las capacidades fiscales, esto es, de la capacidad de obtención de rentas procedentes de ingresos fiscales, por cada comunidad autónoma; tenía que ir necesariamente acompañada de un mecanismo de transferencias. Que en estos momentos se canaliza a través del denominado “fondo de suficiencia”. Que no es más que la vestidura formal, a través de la cual se produce en estos momentos la participación en los ingresos del Estado. De manera que las comunidades autónomas completan sus recursos necesarios para atender a las necesidades de gasto, empleando dos instrumentos distintos. Por un lado, los impuestos estatales cedidos a las comunidades autónomas, con o sin capacidades normativas, a los que antes he hecho referencia; y por otro lado, la participación en ingresos del Estado a través de ese fondo de suficiencia.

Y con carácter complementario, al servicio de la solidaridad interterritorial, existen todavía las comunidades autónomas que lo merecen (que son aquellas que están vinculadas con la clasificación como Objetivo 1 en el ámbito de la política comunitaria europea), perciben asignaciones con cargo al Fondo de compensación interterritorial.

Naturalmente, añadido, para nuestros amigos canadienses, que no tienen por qué saberlo, las comunidades autónomas disponen de la posibilidad de acudir al endeudamiento para la financiación de sus inversiones, con ciertas restricciones, sometiéndose a un procedimiento de comunicación o autorización, según el tipo de endeudamiento de que se trate. En el marco de una legislación de estabilidad presupuestaria, que es en España particularmente rígida, como consecuencia de las decisiones que adoptó el legislador interno, ya que el parámetro europeo de $\pm 3\%$ de déficit sobre el producto interior bruto, se ha convertido en equilibrio o superávit. Como objetivo, que cada año tiene que conseguirse por el conjunto de las administraciones públicas, y que se traslada a las comunidades autónomas a través de las asignaciones correspondientes de déficit en el ámbito del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Resumido en sus términos más sumarios, incluso simplistas, ¿cuál es el modelo de financiación vigente en los momentos actuales? Me permitirán que, para tratar de ser todo lo breve posible y dejar el mayor espacio al diálogo, me limite a partir de ahí a hacer lo que me permitiría llamar el diagnóstico de una nueva crisis. El diagnóstico de una nueva crisis, que esta vez ha empezado muy temprano.

Después de 2001, hemos empezado ya a tener problemas, de manera prácticamente inmediata. Como consecuencia de datos que conviene señalar. Primero, porque el modelo de financiación de 2001, por primera vez contempla la financiación de la sanidad, que es una competencia que ejercen las comunidades autónomas.

Y el traspaso de las competencias sanitarias, que se hizo coincidir con la negociación del nuevo modelo de financiación de las comunidades autónomas, se hizo, en mi opinión, rematadamente mal. Sin una valoración seria de lo que las competencias sanitarias implicaban para las comunidades autónomas, y sin una asignación suficiente de los recursos necesarios para atender a ese gasto sanitario, que como el gasto en educación (en esto somos coincidentes), crece siempre mucho más deprisa del crecimiento de la economía y del crecimiento de los recursos fiscales.

Pues bien, como consecuencia de eso, prácticamente al día siguiente de ponerse en marcha el nuevo modelo de financiación, ya estaba en crisis. Estaba en crisis, en cuanto a la financiación de la sanidad. Y a esa crisis, se le ha querido dar medicina paliativa. Medicina paliativa, como la que resulta de la asignación de nueva participación en los impuestos especiales, a partir del decreto ley dictado hace sólo unos meses, en el año 2005.

Pero esa crisis es, en mi opinión, el signo de una crisis más profunda. Y las respuestas a esa crisis son, en mi opinión también, el signo de que el enfermo tiene algo de verdad. Y por eso me interesa hacer un diagnóstico, respecto de esa crisis, para señalar: primero, que se han producido problemas de insuficiencia financiera, o sea que seguimos arrastrando los problemas derivados de los defectos en el cálculo de las necesidades de gasto, que a las comunidades autónomas le supone asumir los nuevos servicios y competencias que se les han transferido. Sobre todo, y especialmente, sanidad. Y no educación, por lo menos en todas las comunidades autónomas, debido al descenso de la pirámide demográfica. Pero en cuanto, como consecuencia de la emigración, empiece a crecer el número de demandantes de educación, en educación vamos a tener el mismo o mayor problema. Y conviene anticiparse.

Segundo: una vez que se ha producido la insuficiencia financiera, el comportamiento de las comunidades autónomas ha vuelto a caracterizarse por la absoluta irresponsabilidad fiscal. Las comunidades autónomas, en cuanto han necesitado nuevos recursos, han acudido al “papá Estado”, para que de nuevo, con cargo a sus ingresos, redistribuya mayores recursos. Las comunidades autónomas no han ejercido su responsabilidad fiscal. A pesar de que disponían de recursos para hacerlo, a pesar de que tienen competencias normativas. Porque, en especial para la financiación de la sanidad, se estableció en el año 2001 una figura nueva: el denominado popularmente “céntimo sanitario”. Ese céntimo de euro, que gravaba la venta minorista de hidrocarburos. A través de un impuesto que el Estado creó, exclusivamente con la finalidad de cederlo a las comunidades autónomas, y hacer posible que éstas establecieran un recargo. Todos ustedes saben que lo hizo una: la Comunidad de Madrid. Este año lo han tenido que hacer algunas más.

Pero en lugar de afrontar los costes políticos de solicitar a sus ciudadanos recursos para financiar un bien público tan importante como la sanidad, todas las comunidades han

preferido volver la cara a Madrid. No sé qué tendrá Madrid, que siempre termina teniendo la culpa de todo.

Seguir imputando responsabilidades a quien ha descentralizado seriamente el sistema de ingresos, que es el Estado, respecto de la financiación de todos los gastos, supone cuando menos, en mi opinión, una irresponsabilidad.

Y en ese escenario, en el que seguimos adoleciendo de los mismos problemas de insuficiencia, y de los mismos problemas de irresponsabilidad que motivaron las reformas del año **¿2006?**, tenemos un nuevo problema. Tenemos lo que provoca la crisis ya: el enfermo ya tiene una crisis. Tenemos encima de la mesa una nueva propuesta de financiación.

Tenemos inevitablemente que hablar de la propuesta de Estatuto. Pero no para analizar la propuesta de Estatuto, sino como síntoma de lo que la propuesta de Estatuto significa, y de los problemas que vuelve a poner encima de la mesa, que son problemas recurrentes, y que en mi opinión hay que resolver de una vez por todas. Y que seguramente habrá que resolver, si es que somos capaces de ponernos de acuerdo, a través de una reforma constitucional.

¿Por qué? Pues porque se puede estar sin constitución fiscal durante unos años, y de nuevo la experiencia canadiense nos lo demuestra. Pero la constitución fiscal, antes o después, se formaliza. Y si no se formaliza, los problemas siguen siendo problemas recurrentes y abiertos.

Yo no voy a plantearlos todos. Pero sí me interesa dejar para la reflexión algunos.

El primero, que me parece crucial: ¿Quién y cómo debe decidir sobre la financiación de las comunidades autónomas?

Lo cual plantea un problema que en España, en estos momentos, tiene una cierta virulencia, y que en mi opinión está absolutamente desenfocado. La relación entre las comunidades autónomas y el Estado, ¿es bilateral, o por el contrario, los problemas de financiación sólo se resuelven de manera multilateral?

Pues bien, yo he de decir que en el actual régimen constitucional y estatutario, los problemas de financiación son bilaterales. Y son bilaterales, respecto de los dos elementos esenciales del sistema: la participación en los ingresos del Estado, eso que llamamos hoy el “fondo de suficiencia”; y por otro, los impuestos estatales cedidos. Todos los estatutos, y la LOFCA, dicen que la participación en ingresos del Estado se negociará, entre el Estado y la comunidad autónoma. Y todos los estatutos, y la LOFCA, dicen que el alcance y condiciones de la cesión se negociará, en una comisión mixta entre el Estado y las comunidades autónomas.

Podemos olvidar que ese sistema bilateral está en nuestra Constitución. Pero nos va a ser difícil. Olvidar la realidad no supone nada más que chocarse de frente con ella. Y antes o después, nos va a ocurrir eso. Y como antes o después nos va a ocurrir eso, más vale que reconozcamos las cosas como son. Que también nosotros introduzcamos claridad en el debate. Y que reconozcamos que en 1978 hicimos las cosas de una forma, que seguramente no era la más adecuada. Que hemos aprendido de la experiencia. Y que como hemos aprendido de la experiencia, hemos introducido correcciones sobre la marcha. En el ámbito al que me estoy refiriendo, esa corrección se llamó “Consejo de Política Fiscal y Financiera”. Un órgano que tenía funciones, en la LOFCA en 1980, de estudio y deliberación. Y que ha estado durante años cumpliendo funciones que no le correspondían. Constituyéndose como el órgano multilateral, que diseñaba los modelos de financiación, que luego las comisiones mixtas Estado-comunidad autónoma asumían.

Lo primero para resolver un problema es reconocer su existencia. Y si no somos honestos, y reconocemos que las cosas son como son, difícilmente nos pondremos de acuerdo en cómo deben ser. Por eso conviene decir la verdad. Y no escandalizarse cuando una comunidad autónoma pretende mantener el mismo régimen de relación bilateral con el Estado, que hoy tiene en su estatuto. Y en lugar de eso, plantear una alternativa, y decir: “Miren ustedes: más allá de que esto esté en el Estatuto, ¿es esto sensato?” Y la respuesta, en mi opinión, es muy clara: no lo es. Y como no lo es, conviene establecer foros multilaterales, en los que resolver esas cuestiones.

Y esos foros multilaterales, en mi opinión, no pueden ser más que uno: un senado constituido como una cámara territorial. Un senado de verdad. Y no una cámara de segunda lectura, que queda muy bonita para enseñar a los visitantes, y que se alumbra dos días al año, el año que hay debate. Y si no hay debate, nadie se acuerda de ella durante mucho tiempo.

A pesar de eso, y aunque pueda parecer contradictorio, no estoy diciendo que la comunidad autónoma -la que sea, en este caso, la de Cataluña-, pueda diseñar su propio sistema de financiación. Lo que estoy diciendo es que tiene derecho a mantener hoy, *de lege data*, una relación bilateral con el Estado. Sin embargo, no tiene derecho a decidir su propio sistema de financiación. La decisión sobre el sistema de financiación de las comunidades autónomas le corresponde a esa ley orgánica, que el artículo 157.3 de la Constitución dice que debe de desarrollar los recursos a que se refiere su apartado primero. Es la LOFCA, la llamamos como la llamemos, la norma estatal que debe regular, de manera unitaria para todas las comunidades, las instituciones básicas de su financiación. Sin perjuicio de que, con posterioridad, el alcance y condiciones de la cesión o el porcentaje de participación puedan ser objeto de negociación bilateral.

Y lo es, porque lo ha entendido así, en mi opinión de manera acertada, el Tribunal Constitucional, en una larguísima jurisprudencia, de la que tampoco podemos hoy prescindir. Y he de decir aquí, porque se lo he dicho a la cara a mis colegas y amigos de la Consejería de Hacienda de la Generalitat de Cataluña, que es absolutamente inadecuado plantear un proyecto de estatuto que define elementos que corresponde definir a la LOFCA.

¿Por qué? Pues porque están haciendo una lectura adanista de la Constitución. Se están situando, como si fueran Adán en el Paraíso, el primer después de que la Constitución fuera fundada. Y están prescindiendo en la interpretación de la Constitución, de la historia constitucional, que es un elemento de la interpretación, por eso se utiliza el argumento histórico, y sobre todo, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Que forma parte del ordenamiento jurídico. Y forma parte del ordenamiento jurídico constitucional. Y no puede ser desconocida, en la elaboración de normas que pretendan mantenerse dentro del marco constitucional.

He de decir, para aliviar el tono, que lo que está ocurriendo ahora es exactamente lo que ocurrió en 1978, o en 1979: el Estatuto de Cataluña se aprueba en 1979, la LOFCA no se aprobó hasta 1980. El Estatuto de Cataluña anunció entonces cuál iba a ser el sentido de la LOFCA. Pero eso que fue posible en 1979, no es hoy posible. No lo es en términos jurídico-constitucionales. En términos políticos ocurrirá lo que al final ocurra.

Una vez establecida mi posición respecto de estas cosas, y afirmado de manera clara el carácter imprescindible de la intervención estatal, a través de esa ley orgánica, ¿Qué modelo de financiación? ¿Cuáles pueden o deben ser los contenidos? Cuestión sobre la que también existe un cierto debate. En la que también conviene prestar una cierta atención a las experiencias comparadas, que luego se esgrimen para otros efectos.

La propuesta que llega de Cataluña, se nos dice, es una propuesta federal. El problema es que el federalismo no es uno. El problema es que hay muchos modelos federales. Y la propuesta del Estatuto de Cataluña, pretende algo que en mi opinión no es técnicamente posible. Que es hacer coexistir piezas de distintos modelos de federalismo.

Por ejemplo, cuando se afirma que deben de ser las comunidades autónomas quienes tengan la responsabilidad de recaudar la totalidad de los impuestos en su territorio, se invoca el modelo federal alemán. Porque efectivamente, son las administraciones de los *länder* las que tienen las competencias para la recaudación. O mejor dicho: es una especie de administración tributaria mixta, sobre la que ejercen competencias los *länder*, pero también la federación, la que tiene esa competencia.

Pero después de haber dicho esto, se olvida que los *länder* alemanes no tienen ninguna competencia para regular ninguno de los impuestos estatales. Y sin embargo, aquí pretendemos conciliar todas las esencias. Pretendemos recaudarlo todo, y además poder regularlo, en su gran mayoría.

Y esto, en mi opinión, es técnicamente imposible. Y generaría muy serios problemas.

Para empezar, porque tengo que recordar que esa administración tributaria única existente en Alemania, requirió una reforma constitucional. Porque esa administración tributaria única, es una forma de administración mixta. Y la administración mixta, en mi opinión -y la de muchos expertos en esa materia, y yo no lo soy-, es una forma inaceptable, desde la división de competencias establecida en la Constitución española.

Para seguir, porque hay impuestos que incluso desde la teoría del federalismo fiscal, no deben de ser objeto de asignación a los entes territoriales. Porque las diferencias en la regulación establecidas entre entes territoriales, pueden generar lo que en el ámbito internacional conocemos como “competencia fiscal dañosa”. Y además,

porque privan de su capacidad de dirección de la política económica a quien la debe tener, que es el Estado. Que es el poder central.

Por eso, en mi opinión, también es inadecuado pretender la cesión del impuesto sobre sociedades.

Junto a ello, tengo que añadir que es igualmente inadecuado pretender la cesión de la totalidad del impuesto sobre el valor añadido y de la totalidad de los impuestos especiales, que sólo son susceptibles de cesión a través de índices de consumo. O sea, para ser más exacto: sobre los que convendría articular una participación en la recaudación de las comunidades autónomas. Y dejarnos de decir que son impuestos cedidos. Porque al final, hemos convertido en impuestos cedidos tantas cosas, que corremos el serio riesgo de no saber ya qué es un impuesto cedido.

Y finalmente, convendría introducir mecanismos que favorezcan la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas. Es imprescindible que las comunidades autónomas ejerzan sus capacidades fiscales. Y si no las ejercen, se vean penalizadas en los mecanismos de transferencia. Hay que vincular ejercicio efectivo de las capacidades fiscales y mecanismos de transferencia. ¿Por qué? Pues porque si no, se producen asimetrías, que son inaceptables. Y yo entiendo (aunque...) a quienes me dicen desde Cataluña que es inaceptable que se reciban transferencias, si se están bajando impuestos. Mientras en otras regiones no se bajan impuestos, y no se reciben transferencias.

En definitiva, me parece que es sumamente razonable decir –como por cierto se ha introducido en el acta constitucional en los años ochenta en Canadá-, que hay que realizar el mismo esfuerzo fiscal, para tener derecho a un nivel de recursos igual. Que no puede nadie abdicar del ejercicio de su responsabilidad fiscal, y luego pretender ser compensado con cargo a recursos procedentes de otras regiones.

En todo caso, el discurso en esta materia, si debe ser algo, es transparente. Tenemos que acostumbrarnos a manejar cifras tan transparentes como las que se nos han ofrecido. Tenemos que acostumbrarnos a que los datos de financiación autonómica no son secretos, ni reservados, sino que deben ser del dominio público. Y debe serlo también la metodología con que se elaboran.

Y tenemos que acostumbrarnos, además, a hablar abiertamente de estas cosas. Y esta vez sí que, de verdad, para finalizar, entre las cosas de las que tenemos que hablar es de la solidaridad. Y tenemos que decidir cuál es el nivel de solidaridad que estamos dispuestos a aceptar. Un problema que compartimos con Canadá. Y en esa materia yo he de decir que (y mirando a la experiencia alemana) he aprendido que la solidaridad no puede llevar a un exceso de compensación. Esto es, que como consecuencia del juego de los mecanismos de redistribución, cuya existencia no voy a discutir ni un segundo, porque me parecen imprescindibles; no se pueden producir alteraciones en la posición relativa de las distintas regiones. No es aceptable que una región que tiene una riqueza relativa o una capacidad fiscal del ciento equis por ciento, como consecuencia de los mecanismos de redistribución que se producen, a través de cauces no siempre muy transparentes, termine colocada en un 98% de la capacidad fiscal.

Sobre todo, insisto, no es aceptable, si esa región, que termina colocada en el 108% de su capacidad fiscal, ni siquiera lo hace como consecuencia del ejercicio de sus poderes autónomos, sino que lo hace exclusivamente a través de un sistema de transferencias, que es de todo menos transparente.

En definitiva, la idea guía de la claridad que está en la obra de Dios, seguramente es (entre otras cosas, porque seguramente es el origen del debate democrático), una idea imprescindible también en materia de financiación autonómica en España. Y a está bien de que nos tiremos las cifras a la cara, ya está bien de que digamos los unos que no son solidarios, y otros que la cultura de la subvención. Introduzcamos transparencia, hablemos sobre los datos. Y seguro que llegaremos a algún tipo de acuerdos. Pero reconozcamos las cosas como lo que son: un problema. Si no, nunca le vamos a dar solución.

Nada más, muchas gracias [*fin de la grabación*].