

La España de las autonomías y las exigencias del pacto de estabilidad y crecimiento

Ricardo Calle Saiz y
Juan Gómez Castañeda

1. El contenido esencial del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y su trascendencia para la Hacienda Pública de los Estados Miembros

Como es sabido, el Consejo Europeo, reunido en Madrid en diciembre de 1995, confirmó la importancia crucial de garantizar la disciplina presupuestaria en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, idea que se reiteró en Florencia seis meses después. En Dublín, en diciembre de 1996, se alcanza un acuerdo sobre los principales elementos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Este Pacto se compone de la Resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 y de dos Reglamentos del Consejo, uno relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y el otro relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

En la Resolución del Consejo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 17 de junio de 1997 los Estados miembros se comprometen a respetar el objetivo presupuestario a medio plazo establecido en sus programas de estabilidad o convergencia consistente en conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit, y a adoptar las medidas presupuestarias correctoras que estimen necesarias para alcanzar los objetivos fijados en sus programas de estabilidad y convergencia, tan pronto dispongan de información que ponga de manifiesto divergencias significativas, tanto reales como previstas, respecto de dichos objetivos.

En términos más concretos:

a) Se comprometen a adoptar las medidas correctoras que estimen necesarias en materia presupuestaria para poder alcanzar los objetivos establecidos en sus programas de estabilidad y convergencia una vez que hayan recibido una advertencia mediante una recomendación del Consejo.

b) Pondrán en marcha sin demora los ajustes presupuestarios correctores que estimen necesarios cuando reciban información que señale un riesgo de déficit excesivo.

c) Corregirán los déficit excesivos tan pronto como sea posible una vez que éstos se hayan producido. Dicha corrección deberá haber terminado no más tarde del año siguiente al de la identificación del déficit excesivo, salvo que concurren circunstancias especiales.

Por su parte, la Comisión se compromete a: facilitar un funcionamiento riguroso, oportuno y eficaz del Pacto de Estabilidad y Crecimiento; presentar sin demora los informes, dictámenes y recomendaciones necesarios para facilitar un funcionamiento eficaz del sistema de alerta rápida así como una rápida puesta en marcha y una aplicación rigurosa del procedimiento de déficit excesivo; elaborar un informe cuando exista el riesgo de déficit excesivo o cuando el déficit público real o previsto supere el valor de referencia del 3 por 100 del Producto Interior Bruto; presentar por escrito al Consejo las razones que sirvan de fundamento a una posición en que no considere excesivo un déficit superior al 3 por 100 del Producto Interior Bruto y esta opinión no coincida con la del Comité Económico y Financiero; y hacer por norma general una recomendación de decisión del Consejo sobre la existencia o no de déficit excesivo.

Finalmente, el Consejo se compromete a: aplicar, de modo riguroso y a su debido tiempo, todos los elementos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que sean de su competencia; recomendar que los déficit excesivos se corrijan tan pronto como sea posible después de que surjan y no más tarde del año siguiente a la identificación del déficit excesivo, salvo que concurren circunstancias especiales; imponer en todo momento sanciones si un Estado miembro dejase de tomar las medidas necesarias para poner término a una situación de déficit excesivo, con arreglo a sus recomendaciones; exigir un depósito sin devengo de intereses en todos los casos en que decida imponer sanciones a un Estado miembro participante; convertir automáticamente el depósito en multa, una vez transcurridos dos años a partir de la fecha en que se haya tomado la decisión de imponer sanciones, y no se hubiese corregido la situación de déficit excesivo; y exponer siempre y por escrito las razones que justifiquen su decisión de no actuar.

Esta Resolución se completa con los dos Reglamentos referidos, que merecen una atención especial.

Por una parte, el Reglamento n.º 1466/97, del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, con entrada en vigor el 1 de julio de 1998. Por otra parte, el Reglamento n.º 1467/97, del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento del déficit excesivo, con entrada en vigor el 1 de enero de 1999.

El *Reglamento relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas* se fundamenta, esencialmente, en que el Pacto de estabilidad y crecimiento se basa en el objetivo de finanzas públicas saneadas como medio de reforzar las condiciones para la estabilidad de precios y para un crecimiento sólido y sostenido que conduzca a la creación de empleo. Y también, obviamente, se apoya en la Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997, ya analizada, que, como se ha señalado, formula las orientaciones políticas firmes a fin de aplicar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de forma rigurosa y a su debido tiempo, y en particular para ajustarse al objetivo a medio plazo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o de superávit, al que todos los Estados miembros se han comprometido.

Pues bien, este Reglamento establece las normas que regulan el contenido, la presentación, el examen y el seguimiento de los programas de estabilidad para los Estados miembros participantes (aquellos Estados miembros que hayan adoptado la moneda única) y de los programas de convergencia para los Estados miembros no participantes (aquellos que no hayan adoptado la moneda única) en el marco de la supervisión multilateral por el Consejo, para impedir, en una fase inicial, que se produzcan déficit públicos excesivos e impulsar la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

Por su parte, el *Reglamento relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo* se fundamenta en los mismos argumentos que el Reglamento anterior, si bien subraya que para que la unión económica y monetaria funcione correctamente, es necesario que la convergencia de los resultados económicos y presupuestarios de los Estados miembros que hayan adoptado la moneda única (Estados

miembros participantes) resulte estable y duradera, y que en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria es necesaria la disciplina presupuestaria para proteger la estabilidad de los precios. En su contenido esencial, este Reglamento establece los siguientes criterios:

a) El Reglamento establece las disposiciones para acelerar y clarificar el procedimiento de déficit excesivo, con el objetivo de impedir los déficits públicos excesivos y, en caso de que se produzcan, propiciar su pronta corrección.

b) Un déficit público excesivo superior al valor de referencia se considerará excepcional y temporal a efectos de lo previsto en el artículo 104 C 2-a) del Tratado, cuando obedezca a una circunstancia inusual sobre la cual no tenga ningún control el Estado miembro afectado y que incida de manera significativa en la situación financiera de las administraciones públicas, o cuando obedezca a una grave recesión económica. Asimismo, se considerará que el exceso sobre el valor de referencia es temporal cuando las previsiones presupuestarias facilitadas por la Comisión indiquen que el déficit se situará por debajo del valor de referencia al término de la circunstancia inusual o de la grave recesión económica¹.

2. Los datos significativos de las Comunidades Autónomas respecto a su déficit y endeudamiento

En la reciente obra *Financiación de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales* (Ricardo CALLE. Ed. CEURA. Madrid, 1996) se enfatizaba sobre la creciente tendencia hacia el déficit y la acumulación de deuda de las Comunidades Autónomas y al hilo de esta dinámica se destacaba la insostenibilidad de esta tendencia, propugnándose la revisión del sistema de financiación. En definitiva, entonces y ahora pensamos que la contención del déficit y el endeudamiento de las Comunidades Autónomas era y es necesaria tanto para conseguir el equilibrio financiero a medio plazo de las haciendas autonómicas como para que las Administraciones Territoria-

les colaboren en el objetivo de reducción del déficit y niveles de deuda del sector público español. Y la intensificación de la corresponsabilidad fiscal se proyectaba en aquel trabajo como una opción necesaria en aras del citado objetivo. Sobre esta cuestión se volverá posteriormente.

Sin que se pueda determinar todavía la incidencia del nuevo sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001 sobre la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas y, en definitiva, sobre su papel de restricción del proceso de endeudamiento creciente de las Comunidades Autónomas, sí procede, en cambio, señalar que la evolución de los ingresos y gastos de las Comunidades Autónomas se ha reflejado en un endeudamiento (pasivos financieros) que ha crecido desde 425.000 millones de pesetas en 1988 a 5,173 billones de pesetas en 1997 (sin incluir los pasivos de organismos autónomos comerciales, industriales y financieros, ni los de entes públicos y empresas dependientes). La deuda pública emitida ha aumentado desde 61.642 millones de pesetas en 1985 a 429.000 millones de pesetas en 1997. Y en porcentajes del Producto Interior Bruto a precios de mercado, el endeudamiento de las Comunidades Autónomas ha evolucionado desde el 1,1 por 100 en 1988 al 6,7 por 100 en 1997. En pesetas por habitante, el endeudamiento ha crecido desde 11.020 pesetas por habitante en 1988 a 127.516 pesetas por habitante en 1997.

Estas cifras son lo suficientemente expresivas, y no hacen falta más, para alertar, desde la perspectiva de la cuestión que nos ocupa hoy, sobre la urgencia de ponderar, como se hará posteriormente, la incidencia de esta evolución del endeudamiento de las Comunidades Autónomas sobre las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Presupuestos consolidados de las Comunidades Autónomas

| Año | (miles de millones de pesetas) |
|------|--------------------------------|
| 1992 | 6.428 |
| 1993 | 6.945 |
| 1994 | 7.677 |
| 1995 | 8.080 |
| 1996 | 8.849 |
| 1997 | 9.757 |

**Evolución de los presupuestos consolidados
de las Comunidades Autónomas**

| Año | (% del P.I.B.) |
|------|----------------|
| 1992 | 11,05 |
| 1993 | 11,41 |
| 1994 | 11,87 |
| 1995 | 11,54 |
| 1996 | 11,95 |
| 1997 | 12,45 |

**% Gasto de las CC AA respecto al gasto
público total**

| Año | % |
|------|-------|
| 1981 | 2,95 |
| 1982 | 6,08 |
| 1983 | 7,92 |
| 1984 | 12,20 |
| 1985 | 14,12 |
| 1986 | 14,60 |
| 1987 | 16,13 |
| 1988 | 19,34 |
| 1989 | 19,75 |
| 1990 | 20,21 |
| 1991 | 21,51 |
| 1992 | 22,35 |
| 1993 | 22,76 |
| 1994 | 23,14 |
| 1995 | 23,12 |
| 1996 | 24,73 |
| 1997 | 25,93 |

**Evolución del endeudamiento de las
Comunidades Autónomas
(pasivos financieros)**

| Año | (miles de millones de pesetas) |
|------|--------------------------------|
| 1988 | 425 |
| 1989 | 630 |
| 1990 | 943 |
| 1991 | 1.468 |
| 1992 | 2.119 |
| 1993 | 2.765 |
| 1994 | 3.464 |
| 1995 | 4.008 |
| 1996 | 4.651 |
| 1997 | 5.173 |

**Deuda pública emitida por las Comunidades
Autónomas**

| Año | (En millones de pesetas) |
|------|--------------------------|
| 1985 | 61.642 |
| 1986 | 89.175 |
| 1987 | 10.000 |
| 1988 | 21.250 |
| 1989 | 54.900 |
| 1990 | 38.700 |
| 1991 | 60.182 |
| 1992 | 207.900 |
| 1993 | 334.362 |
| 1994 | 320.369 |
| 1995 | 404.189 |
| 1996 | 416.406 |
| 1997 | 429.000 |

**Evolución del endeudamiento en valores y
créditos no comerciales
de las Comunidades Autónomas**

| Año | Tasas anuales de crecimiento |
|------|------------------------------|
| 1988 | 13,9 |
| 1989 | 48,2 |
| 1990 | 49,7 |
| 1991 | 55,7 |
| 1992 | 44,3 |
| 1993 | 30,5 |
| 1994 | 25,3 |
| 1995 | 15,7 |
| 1996 | 16,0 |
| 1997 | 11,2 |

**Evolución del endeudamiento respecto
al P.I.B. a precios de mercado de
las Comunidades Autónomas**

| Año | % |
|------|-----|
| 1988 | 1,1 |
| 1989 | 1,4 |
| 1990 | 1,9 |
| 1991 | 2,7 |
| 1992 | 3,6 |
| 1993 | 4,6 |
| 1994 | 5,4 |
| 1995 | 5,9 |
| 1996 | 6,4 |
| 1997 | 6,7 |

**Evolución del endeudamiento por habitante
de las Comunidades Autónomas
(pasivos financieros)**

| Año | Pesetas por habitante |
|------|-----------------------|
| 1988 | 11.020 |
| 1989 | 16.303 |
| 1990 | 24.359 |
| 1991 | 37.844 |
| 1992 | 54.501 |
| 1993 | 70.977 |
| 1994 | 88.783 |
| 1995 | 102.610 |
| 1996 | 119.071 |
| 1997 | 127.516 |

**3. La relevancia de la
coordinación presupuestaria:
una significativa omisión del
Acuerdo 1/1996**

En la Resolución de 31 de julio de 1995, de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, por la que se ordena la publicación del Acuerdo 1/1992, de 20 de enero, sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996, se incluyen dos apartados (1.2 y 1.3.2) que se interaccionan, y que se considera son de especial importancia.

Cuadro 1

**Escenario de consolidación presupuestaria
Déficit de las Comunidades Autónomas
(En porcentajes del PIB)**

| Comunidad Autónoma | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| País Vasco | 0,0487 | 0,0630 | 0,0464 | 0,0319 | 0,0172 |
| Cataluña | 0,0841 | 0,0763 | 0,0524 | 0,0408 | 0,0300 |
| Galicia | 0,1112 | 0,0868 | 0,0539 | 0,0371 | 0,0178 |
| Andalucía | 0,2337 | 0,1885 | 0,1324 | 0,0930 | 0,0459 |
| Asturias | 0,0297 | 0,0164 | 0,0110 | 0,0087 | 0,0073 |
| Cantabria | -0,0038 | 0,0065 | 0,0118 | -0,0037 | -0,0077 |
| La Rioja | 0,0073 | 0,0054 | 0,0031 | 0,0020 | 0,0007 |
| Murcia | 0,0135 | 0,0121 | 0,0065 | 0,0030 | 0,0014 |
| Valencia | 0,0725 | 0,0679 | 0,0404 | 0,0318 | 0,0179 |
| Aragón | 0,0489 | 0,0316 | 0,0159 | 0,0071 | 0,0025 |
| Castilla-La Mancha | 0,0313 | 0,0225 | 0,0150 | 0,0084 | 0,0060 |
| Canarias | 0,0430 | 0,0349 | 0,0200 | 0,0131 | 0,0057 |
| Navarra | 0,0788 | 0,0598 | 0,0299 | 0,0100 | -0,0105 |
| Extremadura | 0,0227 | 0,0214 | 0,0160 | 0,0113 | 0,0060 |
| Baleares | 0,0073 | 0,0116 | 0,0068 | 0,0043 | 0,0037 |
| Madrid | 0,0919 | 0,0607 | 0,0394 | 0,0188 | 0,0097 |
| Castilla y León | 0,0378 | 0,0315 | 0,0253 | 0,0147 | 0,0080 |
| Total | 0,9585 | 0,7968 | 0,5262 | 0,3321 | 0,1615 |
| PIB (millones pts.) | 59.751.000 | 64.591.000 | 69.483.000 | 74.378.000 | 79.405.000 |

En el apartado 1.2 bajo el título de «Coordinación Presupuestaria», se destaca que la necesidad de una mayor convergencia fiscal en el ámbito de la CEE es un requisito para la entrada de España en el grupo de países que participan en la tercera fase del proceso de Unión Eco-

nómica y Monetaria. Esta convergencia presupuestaria, se señala, exige una reducción progresiva de la Necesidad de Financiación, en términos de Producto Interior Bruto, de las Administraciones Públicas, lo que requiere una actuación coordinada de la política presupuesta-

Cuadro 2
Escenario de consolidación presupuestaria
Deuda de las Comunidades Autónomas
(En porcentajes del PIB)

| Comunidad Autónoma | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|----------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| País Vasco | 0,255% | 0,311% | 0,347% | 0,368% | 0,374% |
| Cataluña | 0,547% | 0,595% | 0,619% | 0,632% | 0,634% |
| Galicia | 0,312% | 0,378% | 0,405% | 0,416% | 0,407% |
| Andalucía | 0,829% | 0,957% | 1,023% | 1,051% | 1,032% |
| Asturias | 0,096% | 0,105% | 0,109% | 0,110% | 0,111% |
| Cantabria | 0,096% | 0,104% | 0,108% | 0,097% | 0,084% |
| La Rioja | 0,043% | 0,046% | 0,045% | 0,044% | 0,042% |
| Murcia | 0,110% | 0,114% | 0,112% | 0,108% | 0,102% |
| Valencia | 0,315% | 0,361% | 0,377% | 0,385% | 0,380% |
| Aragón | 0,091% | 0,116% | 0,123% | 0,122% | 0,117% |
| Castilla-La Mancha | 0,066% | 0,083% | 0,093% | 0,095% | 0,095% |
| Canarias | 0,135% | 0,160% | 0,169% | 0,172% | 0,167% |
| Navarra | 0,065% | 0,122% | 0,145% | 0,148% | 0,130% |
| Extremadura | 0,072% | 0,099% | 0,097% | 0,102% | 0,102% |
| Baleares | 0,049% | 0,058% | 0,061% | 0,062% | 0,062% |
| Madrid | 0,401% | 0,432% | 0,441% | 0,430% | 0,413% |
| Castilla y León | 0,096% | 0,120% | 0,137% | 0,142% | 0,141% |
| Total | 3,578% | 4,149% | 4,414% | 4,486% | 4,394% |
| PIB (millones pts.) | 59.751.000 | 64.591.000 | 69.483.000 | 74.378.000 | 79.405.000 |

ria de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas.

Esta coordinación presupuestaria se concretará, según la Resolución, en el cumplimiento por parte de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas del Escenario de Consolidación Presupuestaria (véanse cuadros adjuntos). Anualmente, el Consejo de Política Fiscal y Financiera revisará el cumplimiento de este Escenario y adoptará las medidas oportunas para asegurar la consecución de los objetivos previstos en el mismo, sin perjuicio de las competencias de los respectivos Parlamentos. Este Escenario se adaptará en cada momento al marco competencial vigente.

Por su parte, el apartado 1.3.2. («Autorizaciones de emisión de deuda») pone de relieve que en relación con las operaciones de crédito y endeudamiento de las Comunidades Autónomas, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, al tiempo que declara en el artículo 4 su carácter de recurso propio de las Comunidades Autónomas, señala en su

artículo 14 los requisitos que deben cumplir dichas operaciones. El Consejo de Política Fiscal y Financiera considera que estas disposiciones son susceptibles de una mayor armonización entre sí, que debe establecerse dentro del marco de coordinación de las políticas presupuestarias de todas las Administraciones Públicas.

Por ello, el Consejo de Política Fiscal y Financiera acuerda establecer la presentación al Gobierno, por cada Comunidad Autónoma, de un *Programa Anual de Endeudamiento, tanto interior como exterior, coherente con el Escenario de Consolidación Presupuestaria*. Este Programa Anual de Endeudamiento, una vez consensuado entre el Gobierno y la Comunidad Autónoma respectiva, implicará la autorización automática por parte del Estado, de todas las operaciones que se concierten dentro de la cobertura de dicho Programa y que precisen de la citada autorización. En el transcurso de la ejecución del Programa, cada Comunidad Autónoma podrá introducir las modificaciones que estime convenientes presentando una nueva propuesta al Gobierno.

Ahora bien, si a lo largo de la ejecución de los Programas Anuales de Endeudamiento surgieran circunstancias excepcionales que pudieran implicar dificultades para el desarrollo de la política financiera del Tesoro y, en especial, pudieran suponer desequilibrios en relación entre el nivel de endeudamiento exterior e interior, el Gobierno podrá suspender cautelarmente su aplicación, de forma temporal o hasta el final del ejercicio o consensuando nuevas propuestas.

Parecía iniciarse, con el Acuerdo 1/1992, de 20 de enero, una línea digamos de seriedad en materia de coordinación presupuestaria, pero, incomprensiblemente, el Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se aprueba el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001, omite toda referencia al Escenario de Consolidación Presupuestaria. Es decir, se produce una omisión incomprensible cuando lo correcto hubiera sido precisamente partir de la valoración del grado de cumplimiento de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria pactados y determinar a partir de ahí las consecuencias para las Comunidades Autónomas infractoras y los mecanismos futuros de coordinación presupuestaria y del endeudamiento. En este extremo hay unanimidad de opiniones, al igual que en calificar la omisión referida del citado Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, como muy significativa, máxime al coincidir el nuevo sistema de financiación con el período clave del proceso de unión monetaria e integración económica en la Unión Europea.

4. Los límites del endeudamiento de las Comunidades Autónomas: su reducida eficacia

A pesar de la evolución del nivel de endeudamiento de las Comunidades Autónomas no puede ignorarse la existencia de limitaciones a su endeudamiento.

Comenzando por los límites establecidos por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, el artículo 14 (no modificado por la Ley Orgáni-

ca 3/1996, de 27 de diciembre, de financiación de las Comunidades Autónomas), establece los siguientes criterios:

- Las Comunidades Autónomas podrán realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería.

- Asimismo, las Comunidades Autónomas podrán concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma como se documenten, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: a) que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión; y b) que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del 25 por 100 de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

- Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado.

- Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

- La Deuda Pública de las Comunidades Autónomas y los títulos-valores de carácter equivalente emitidos por éstas estarán sujetos a las mismas normas y gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la Deuda Pública del Estado.

Estas limitaciones deben cumplimentarse con el contenido del Acuerdo 1/1992, de 20 de enero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en materia de Coordinación Presupuestaria y Autorizaciones de Emisión de Deuda, ya analizado en el epígrafe anterior. Como se recordará, se hace referencia, por una parte, al Escenario de Consolidación Presupuestaria, y a la revisión anual por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de este Escenario. Por otra parte, se contempla el denominado Programa Anual de Endeudamiento coherente con el Escenario de Consolidación Presupuestaria.

Existe unanimidad en que las limitaciones referidas no han tenido mucha eficacia por diferentes razones, que se exponen seguidamente, en su contenido esencial:

– El límite del 25 por 100 está situado a un nivel muy elevado, además de la falta de concreción tanto del índice de medida como del organismo encargado de velar por su cumplimiento.

– No parecen existir garantías suficientes para frenar el endeudamiento de una Comunidad Autónoma que incumpla el Escenario de Consolidación Presupuestaria fijado, mientras se endeude mediante pasivos (préstamos y créditos) que no requieren autorización.

– En la revisión anual de los Escenarios Presupuestarios se amplía el objetivo de la deuda esencialmente para las Comunidades Autónomas que han incumplido el objetivo inicial, de forma que se hace coincidir a posteriori la deuda real con el objetivo, modo de proceder que de reiterarse reducirá sensiblemente la credibilidad de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria.

5. La corresponsabilidad fiscal, el déficit y el nivel de endeudamiento de las Comunidades Autónomas

Conforme ha transcurrido el tiempo desde la configuración de la España de las Autonomías se ha podido constatar la creciente tendencia hacia el déficit y la acumulación de deuda de las Comunidades Autónomas. De este proceso se extraen dos conclusiones: la insostenibilidad de los crecientes déficit y acumulación de deuda, y la necesidad de intensificar la corresponsabilidad fiscal.

Respecto a la primera cuestión, en el Libro Blanco titulado «Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas» (Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1995) se señalaba que el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas descansaba en los tributos cedidos y, en mayor medida, en las participaciones en los ingresos de la hacienda central, esquema de financiación inestable que ha llevado a las Comunidades Autónomas a recurrir con profusión al endeudamiento que, después de la participación en los ingresos de la hacienda central, constituye la vía de financiación menos dolorosa, al menos a corto plazo. De ahí que se señalase en el citado Libro Blanco que «la con-

tención del déficit y el endeudamiento es necesaria tanto para preservar el equilibrio financiero a medio plazo de las haciendas autonómicas como para que las Administraciones Territoriales colaboren con el objetivo de reducción del déficit y nivel de deuda pública a que el Sector Público Español está comprometido tras los acuerdos de Maastricht» (op. cit. pág. 41).

Este objetivo de reducción del déficit y del endeudamiento de las Comunidades Autónomas se correlaciona con la demanda de una *mayor corresponsabilidad fiscal*, concepto que formula la necesidad de que las Comunidades Autónomas, que han recibido un importante volumen de competencias de gasto desde el comienzo del proceso de descentralización, participen también en el coste de recaudar tributos. De lo que se trata, en definitiva, es de evitar las asimetrías competenciales en términos de ingresos y gastos, de manera que cada nivel de gobierno disponga de recursos propios equiparables a los gastos que en cada ejercicio efectúen.

De ahí que se considere relevante una referencia a la evolución de la corresponsabilidad fiscal en España.

5.1. DEL ACUERDO DE 7 DE ENERO DE 1993 AL ACUERDO DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1996

En el análisis de la evolución de la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas constituye un punto de partida el Acuerdo 1/1993, de 7 de enero, para el desarrollo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas del quinquenio 1992-1996. En realidad se trata de cuatro acuerdos, siendo el más importante el referido al «Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas».

Este fue adoptado el 20 de enero de 1992 (Acuerdo 1/1992, sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996). En él se consideraba deseable asignar a las Comunidades Autónomas un mayor grado de corresponsabilidad fiscal, y a tal efecto se constituyó un grupo de trabajo que elabora un «Informe» en el que se basa la definición y el desarrollo del «Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas». Para el Consejo de Política Fiscal y Financiera el procedi-

miento constituye la respuesta adecuada a las exigencias del momento en virtud de las características que reúne, entre las que el Consejo subraya las siguientes:

a) Respeto a los criterios básicos de financiación de las Comunidades Autónomas que informaron el Acuerdo de 20 de enero de 1992.

b) Conexión de los recursos recibidos por las Comunidades Autónomas con los rendimientos impositivos obtenidos en sus territorios, de tal forma que una parte importante del gasto público gestionado por ellas esté financiado por las aportaciones de los residentes en el ámbito territorial respectivo, con lo que los ciudadanos toman conciencia de que las prestaciones recibidas de su Comunidad Autónoma son consecuencia de las exigencias impositivas de que son objeto.

c) Garantía de que la financiación resultante del «Método» no se altera en perjuicio de ninguna Comunidad Autónoma, manteniendo los principios de solidaridad y equidad.

d) Instrumentación en el marco de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, con lo que evita planteamientos de revisión no deseables.

e) Moderación en cuanto al coste estimado que representa para la Hacienda estatal.

Por otra parte, el Acuerdo de 1993 señala que el «Procedimiento» se aplicará en los años 1994 y 1995. Para 1996, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, considerando la experiencia obtenida en los dos años precedentes, deberá pronunciarse sobre la continuación pura y simple en su aplicación o, en su caso, sobre las reformas que sea necesario introducir para su perfeccionamiento.

El citado «Procedimiento» tiene dos ámbitos: financiero y formal. En cuanto al *contenido financiero*, el Acuerdo 1993 señala que a partir del 1 de enero de 1994, y en los años 1994 y 1995, cada Comunidad Autónoma percibirá el 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ingresadas por los residentes en su territorio, que hayan sido devengadas en el ejercicio de referencia.

En lo que concierne a la *instrumentación formal*, el Acuerdo de 1993 refleja unas reflexiones muy relevantes que no pueden soslayarse y que se concretan en:

1. Descartar la fórmula del recargo autonómico en el IRPF, que podría arbitrarse como solución a la corresponsabilidad fiscal por la vía del artículo 12 de la LOFCA.

2. Instrumentalizar el «Procedimiento» mediante el reconocimiento a cada Comunidad Autónoma de una participación territorializada en el rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al amparo de lo previsto en el artículo 10 de la LOFCA.

3. Se adopta, por tanto, la participación territorializada en el rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como forma de instrumentalización del «Procedimiento». Para ello, la actual participación de las Comunidades Autónomas en la recaudación de impuestos estatales se desdobra en dos tramos o fracciones:

– La primera, de carácter general, en el rendimiento global del conjunto de los impuestos del Estado, directos e indirectos, excluidos los susceptibles de cesión.

– La segunda, de carácter específico singular, en el rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el respectivo ámbito territorial.

Expuesto en lo esencial el Acuerdo de 1993, señalar que el Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, aprueba el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001, un modelo que va a estar caracterizado por dos rasgos esenciales:

a) La atribución de las Comunidades Autónomas de un tramo del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas no va a suponer una pérdida neta de recursos para el Estado, dadas las expectativas de crecimiento de la recaudación en función de la política tributaria del Gobierno.

b) Las reglas de suficiencia dinámica del sistema van a asegurar el mantenimiento del flujo de recursos, en términos relativos, respecto a los derivados del Método del quinquenio todavía vigente. Ello no supone la congelación del potencial del sistema, puesto que se le dota de elementos correctores cuyo ejercicio compete a las Comunidades Autónomas, al servicio del principio de autonomía financiera.

En efecto, se señala en el Acuerdo de 1996, el incremento de los recursos para las Comunidades Autónomas es factible a través de las siguientes vías: mejora de la gestión tributaria

autonómica, lucha contra el fraude fiscal, y ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus facultades normativas en materia tributaria, en especial las relativas a la tarifa complementaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y a los tributos cedidos. Por otra parte, aparece como algo obvio y generalmente admitido que la experiencia obtenida durante los diez años que lleva aplicándose el sistema ha revelado la existencia de los problemas ya referidos, cuya eliminación resulta necesaria.

De ahí que el Acuerdo de 1996 entienda que las reglas para la aplicación del nuevo Modelo del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001 permiten solucionar los problemas existentes cumpliendo, al mismo tiempo, las exigencias de autonomía, corresponsabilidad fiscal y solidaridad. En definitiva, el Modelo de sistema tiene como puntos principales los siguientes:

1. Las Comunidades Autónomas podrán disponer de una imposición sobre la renta de las personas físicas, con competencias normativas en materia de tarifa, incluido mínimo exento, y deducciones. En el momento inicial, el Estado abatirá la tarifa al 85 por 100 de los tipos actuales, atribuyendo recaudación según criterio territorial hasta el 15 por 100. Una vez que se completen los trasposos en materia educativa, se reducirá en otro tanto la imposición actual, con lo que, al final del quinquenio, las Comunidades Autónomas dispondrán de un espacio equivalente al 30 por 100 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas actual.

2. Las Comunidades Autónomas dispondrán de facultades normativas en los aspectos referidos de la regulación de los tributos cedidos.

3. La financiación global del sistema se determinará según las variables y ponderaciones actualmente aplicables.

4. Las Comunidades Autónomas podrán participar en las tareas de dirección y control de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en relación al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en el ámbito de su territorio.

5. Cuando de la aplicación del Modelo resulte para alguna Comunidad Autónoma una financiación que no le permita garantizar en su territorio el nivel medio de prestación de los servicios fundamentales que haya asumido, se establecerán a su favor las correspondientes asignaciones en los Presupuestos Generales del Estado en los términos previstos en el artículo 15 de la LOFCA.

6. Igualmente, se pondrán en práctica determinados instrumentos de solidaridad con objeto de garantizar la evolución y distribución de los recursos del Modelo.

Este es el contenido esencial del Acuerdo primero del Acuerdo de 1996, que consta de ocho acuerdos más, de los que el cuarto tiene una particular relevancia. Por una parte, hace referencia a las facultades normativas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y, por otra, a la residencia habitual (Acuerdo cuarto: Facultades Normativas de las Comunidades Autónomas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas).

El Acuerdo quinto trata sobre la («Participación de las Comunidades Autónomas en la gestión tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de otros tributos»). La reforma del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001 no hace aconsejable incluir la implantación de la gestión tributaria integrada, conservándose por tanto las reglas básicas vigentes sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Sin embargo, se considera necesario contemplar medidas que supongan una clara mejora de la regulación actual y el consiguiente avance en la eficacia y eficiencia de los órganos mixtos, relativos tanto al contenido de su tarea como a su estructura.

El Acuerdo sexto («Asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales») contempla la creación de un Grupo de Trabajo, que deberá elaborar y llevar a la aprobación del Consejo, durante el año 1997, una propuesta de instrumentación jurídica, financiera y presupuestaria de las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales, a las que se refiere el artículo 15 de la LOFCA.

El Acuerdo séptimo («Establecimiento de instrumentos de solidaridad que garanticen la evolución y distribución de los recursos del modelo») se fundamenta en la idea del Consejo de Política Fiscal y Financiera de que la aplicación del Modelo debe acompañarse con el establecimiento de determinadas garantías por las posibles distorsiones financieras que puedan producirse.

Los Acuerdos octavo y noveno del Acuerdo 1/1996 hacen referencia a la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común a las ciudades de Ceuta y Melilla, respectivamente.

5.2. LA NUEVA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En diciembre de 1996 se publica la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas. El punto de partida de la Exposición de Motivos es el Acuerdo 1/1996, ya analizado, y el principio inspirador básico: la asunción por las Comunidades Autónomas de un importante nivel de corresponsabilidad fiscal efectiva. Para materializar el principio, se opta por hacer uso del mecanismo de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, y ello mediante la adopción de las dos siguientes medidas:

- Ampliación del ámbito de la cesión a una parte del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

- Atribución a las Comunidades Autónomas de ciertas competencias normativas en relación a los tributos cedidos, incluyendo la mencionada parte del impuesto citado.

Como se reconoce en la Exposición de Motivos, ninguna de las dos medidas citadas tiene cabida en el marco conformado por la vigente LOFCA, razón por la cual resulta necesario introducir en este texto legal las modificaciones que permitan el adecuado encauzamiento de aquéllas.

Las principales modificaciones que introduce la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, se coligen fácilmente de lo que se expone en la Exposición de Motivos:

- La articulación del principio de corresponsabilidad fiscal efectiva, mediante la ampliación del ámbito de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y la atribución a éstas de ciertas competencias normativas en relación a dichos tributos, requiere precisar el concepto de tributo cedido; aclarar y dotar de estabilidad a la relación de tributos susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas; reformular el ámbito objetivo de los recargos autonómicos sobre tributos estatales; redefinir las líneas generales del alcance y condiciones de la cesión; y dotar al sistema de tributos cedidos de normas procedimentales y órganos, que permitan resolver con rapidez y eficacia los conflictos que puedan

suscitarse entre las distintas Comunidades Autónomas con motivo del ejercicio de sus competencias en relación a los tributos que se contemplan.

- En cuanto al *concepto de tributo cedido*, la Ley Orgánica 3/1996 mantiene la definición resultante del artículo 10-1 de la LOFCA, que configura a aquél como un tributo establecido y regulado por el Estado, si bien modifica el apartado 3 del mismo artículo 10 a fin de introducir las dos siguientes precisiones: en primer lugar, que *la cesión de tributos puede ser parcial*. En segundo lugar, que *la cesión, ya sea total o parcial, podrá comprender competencias normativas*.

- Por lo que se refiere a la *relación de tributos susceptibles de cesión*, la experiencia acumulada desde 1980, fecha de la promulgación de la LOFCA, permite conocer con rigor los tributos concretos susceptibles de formar parte, efectivamente, del sistema de cesión de tributos, conocimiento éste que debe ser formalizado en orden a dotar de estabilidad futura al mencionado sistema. A su vez, la realización efectiva del principio de corresponsabilidad fiscal se consigue, en gran medida, mediante la cesión parcial a las Comunidades Autónomas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

- La puesta en relación de ambas circunstancias determina la necesidad de modificar el artículo 11 de la LOFCA, estableciendo una relación clara, concreta y estable de los tributos susceptibles de cesión, los cuales son, en particular, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial, con el límite del 30 por 100; el Impuesto sobre el Patrimonio; el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales y los tributos sobre el juego.

- La nueva relación de tributos susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas demanda, a su vez, la reformulación del ámbito objetivo de los recargos autonómicos sobre tributos estatales. A tal fin, se modifica el artículo 12-1 de la LOFCA, cuya nueva redacción aclara, sin duda alguna, que *las Comunidades Autónomas pueden establecer recargos sobre todos los tributos susceptibles de cesión*, es decir, sobre todos los tributos anteriormente citados, con independencia de que los mismos se hayan cedido o no, efectivamente, a la Comunidad Autónoma de que se trate.

– La articulación del principio de corresponsabilidad fiscal se completa atribuyendo a las Comunidades Autónomas ciertas *competencias normativas* en relación a los tributos cedidos. Para ello, la Ley Orgánica 3/1996 modifica el artículo 19-2 de la LOFCA con los tres objetivos siguientes:

a) en primer lugar, se mantiene el esquema en virtud del cual se delegan en las Comunidades Autónomas las competencias en materia de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos cedidos, con el alcance y condiciones que se especifiquen en la Ley de Cesión de Tributos. No obstante, se dispone que tal delegación de competencias no operará en el ámbito de la parte del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que se ceda a las Comunidades Autónomas, pues la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de la totalidad de dicho impuesto se llevará a cabo, en todo caso, por la Administración Tributaria del Estado.

b) en segundo lugar, se delimita en líneas generales la atribución de competencias normativas a las Comunidades Autónomas en relación a cada uno de los distintos tributos susceptibles de cesión, delimitación ésta que habrá de ser precisada y concretada por la Ley de Cesión de Tributos. Asimismo, se formulan los principios generales a los que han de someterse las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias normativas que se les atribuyan.

c) en tercer lugar, se regula la incidencia en el ámbito de los tributos cedidos, del necesario sometimiento de España a las exigencias de armonización fiscal emanadas de la Unión Europea. A tal fin, en la nueva redacción que se da al artículo 19-2 de la LOFCA se prevé que, cuando tales exigencias de armonización fiscal así lo determinen, la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas en relación a los tributos cedidos quedará sin efecto, pasando el Estado a ejercer dichas competencias.

– Mediante la adición de un capítulo IV nuevo a la LOFCA, integrado por los artículos 23 y 24, la Ley Orgánica 3/1996 viene a llenar una importante laguna en el régimen de cesión de tributos, dotando a éste de normas procedimentales y órganos capaces de resolver los

conflictos que puedan suscitarse entre distintas Comunidades Autónomas y entre éstas y el Estado, con motivo del ejercicio de sus respectivas competencias determinadas por la aplicación de los puntos de conexión en cada tributo cedido.

– Señalar, finalmente, como se ha anticipado, que al ser inevitable la modificación de la LOFCA, se ha considerado oportuno insertar en el marco orgánico del régimen de financiación de las Comunidades Autónomas la nueva realidad de las ciudades de Ceuta y Melilla, que han adquirido la condición de Ciudades Autónomas. Asimismo, se adapta el régimen jurídico de las tasas autonómicas a la reciente doctrina del Tribunal Constitucional establecida en materia de prestaciones patrimoniales de carácter público.

Este análisis de la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, se debe complementar con la consideración de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales Complementarias, en la que no vamos a entrar. Pero no puede soslayarse la existencia de opiniones que sustentan que existen vicios de inconstitucionalidad de las dos leyes citadas, consecuencia todos de la atribución de capacidad normativa a las Comunidades Autónomas en los impuestos cedidos (véase, por ejemplo, J. PEREZ ROYO: «El Nuevo Modelo de Financiación Autonómica: Análisis Exclusivamente Constitucional». Ed. McGraw-Hill. Madrid, 1997).

Dicho lo anterior, cabe preguntarse por la posibilidad de que la mayor corresponsabilidad fiscal, en los términos expuestos, pueda constituir un medio para contener el déficit y el endeudamiento de las Comunidades Autónomas. Aunque no se tiene todavía, obviamente, la necesaria perspectiva temporal para determinar las consecuencias sobre el déficit y el endeudamiento de las Comunidades Autónomas del Acuerdo 1/1996, no puede desconocerse que los datos disponibles, y anteriormente expuestos, no permiten sostener una relación entre mayor corresponsabilidad fiscal y menor endeudamiento. Como ratificación de dicha afirmación está el ejemplo de las Comunidades Forales, que han gozado de un amplio grado de autonomía tributaria y, sin embargo, figuran en los primeros lugares en cuanto al nivel de endeudamiento.

6. Las restricciones inevitables del Pacto de Estabilidad y Crecimiento sobre el comportamiento de las Comunidades Autónomas

Ya ha quedado referido el contenido esencial del Pacto de Estabilidad y Crecimiento: respetar el objetivo a medio plazo consistente en conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit, y en tomar las medidas presupuestarias correctoras que se estimen necesarias para alcanzar este objetivo, lo que implica la puesta en marcha sin demora de ajustes presupuestarios correctores ante un riesgo de déficit excesivo (superior al 3 por 100 del Producto Interior Bruto) o un porcentaje de deuda pública respecto al Producto Interior Bruto superior al 60 por 100.

No siendo necesario reiterar el contenido del citado Pacto, hay que centrarse en las implicaciones del mismo, en lo que tiene de carácter preventivo y disuasorio, sobre el comportamiento de las Comunidades Autónomas. De entrada parece casi innecesario señalar que los citados valores de referencia (3 por 100 y 60 por 100, respectivamente), afectan a las Comunidades Autónomas. Basta con recordar que en el Protocolo sobre el Procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo del Tratado de la Unión Europea se entiende por público en las definiciones de déficit *público* y de deuda *pública* «lo perteneciente a las Administraciones Públicas, es decir, a la Administración Central, a la Administración Regional o Local y a los fondos de la seguridad social, con exclusión de las operaciones de carácter comercial, tal como se definen en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas».

Teniendo en cuenta el déficit y el nivel de endeudamiento de las Comunidades Autónomas, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento impone como exigencia esencial una actuación coordinada de la política presupuestaria de la Administración Central. Obviamente, esto exige:

a) Perfeccionar los mecanismos de coordinación presupuestaria y, por tanto, del endeudamiento.

b) Exigir el cumplimiento de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria y suprimir la

práctica de que en la revisión anual de los mismos se eleve el límite máximo de la deuda para ajustar la deuda-escenario a la deuda-real, práctica que puede dar al traste con la credibilidad en los Escenarios de Consolidación Presupuestaria.

c) Tener en cuenta y comenzar a aplicar con todo rigor el artículo 155 de la Constitución Española, que establece que:

1. Si una Comunidad Autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

7. Últílogo

Las anteriores reflexiones acerca de la incidencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento sobre el comportamiento financiero de las Comunidades Autónomas no pueden sustituir a la manifestación de una preocupación cada vez más general por las consecuencias finales de la introducción de variables prioritariamente políticas en las cuestiones referentes a la Hacienda Pública.

De entrada hay que reconocer que España es, actualmente, uno de los países más descentralizados. En esta opinión coincide hoy una amplia gama de autores. Así, G. Villapalos ha señalado que «España es una realidad nacional territorialmente compleja que se ha convertido en uno de los Estados más descentralizados del mundo, mucho más que algunos federales» (en Episodios Nacionales, ABC, de 26 de julio de 1995). Por su parte, R. Tamames ha reconocido que «nadie puede decir hoy que España sea un país centralista, porque en ninguna parte de Europa existe tal grado de autonomía ... Porque si lo que tenemos no es una estructura federal, aunque no

sea con ese nombre, que venga Dios y lo vea. Y si a lo que se aspira es a vaciar el Estado para convertir las autonomías en diecinueve repúblicas, que se diga, porque eso sería lo más aberrante de todo. Al final, inexistente el Estado, las minorías acabarían siendo sojuzgadas y oprimidas y hasta alumbraríamos alguna que otra guerrilla incivil. Les guste o no les guste a algunos, aún existe España» (en «La Economía Española 1975-1995». Ed. Temas de Hoy. Madrid, 1995, págs. 389-390). Y finalmente, la opinión también significativa de García de Enterría: «los federalismos europeos, salvo acaso el suizo, y no totalmente, no son muy distintos de lo que resulta de nuestro sistema autonómico» (en «Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de las Comunidades Autónomas», en «Revista Española de Derecho Administrativo», n.º 95, julio-septiembre, pág. 408).

La cuestión, aceptado lo anterior, es hacia dónde se va con las pretensiones de algunas Comunidades en sus reivindicaciones en materia de Hacienda Pública. Así, y recientemente, se ha manifestado el Presidente de la Generalidad de Cataluña solicitando un nuevo modelo de financiación y apuntando para Cataluña una solución similar a la del País Vasco. Ya en la segunda parte de la década de los 70, algunos se manifestaron de forma contundente sobre este enfoque: Trias Fargas se pronunciaba en contra de la extensión del régimen de conciertos señalando que «no es en modo alguno racional, no es eficaz, no responde a un planteamiento de Haciendas Públicas modernas y creo que sería una cuestión a revisar de cara a un pluralismo financiero en España. Pero, en fin, es tema casi tabú, y no me atrevo más que a decir lo que digo» (Semana de Estudios de Derecho Financiero, Madrid, 6 de mayo de 1976, pág. 147). Por su parte, De Juan Peñalosa afirmaba que «los convenios y conciertos pertenecen a la prehistoria fiscal, son injustos por su carácter privilegiado. Ni siquiera generalizando el sistema de conciertos son éstos un sistema adecuado» (Semana de Estudios de Derecho Financiero, Madrid, 6 de mayo de 1976, págs. 151-155). Finalmente, C. Palao Taboada se pregunta si el principio básico de los regímenes especiales de las Provincias Vascongadas y Navarra puede erigirse en criterio válido para la construcción de los sistemas tributarios de las regiones autónomas, como propugna el slogan «fueros sí, pero para todos». En su opinión, «basta formular la pregunta para que resulte la respuesta negativa. Ni en los

Estados federales de mayor raigambre en el esplendor de la idea federalista, sería imaginable un sistema de esta naturaleza, que supondría una extrema debilidad del Estado, incompatible con las tareas que tiene encomendadas en nuestros días» (en «La Hacienda Regional y la Constitución Española», en «Revista de Estudios Regionales», n.º 2, julio-diciembre, 1978, pág. 172).

Pero dejando de lado propuestas y orientaciones concretas, no es discutible que el afán de autonomía fiscal en algunas Comunidades puede llevar precisamente a desfigurar el Estado de las Autonomías y constituir la apertura a la implantación del modelo federal. Y conviene no olvidar que algunos, como L. Ortega Alvarez y A. Jiménez Blanco, incluyen entre los problemas pendientes, referidos a las Comunidades Autónomas, el debate federal.

La reflexión última tiene que ver con los fundamentos que determinan la existencia de un Estado federal (unir lo disperso), fundamentos que no son, en consecuencia, los que configuraban en 1978 la realidad española. Pero en algunas cuestiones, como es el caso de las referidas a la Hacienda Pública, las reivindicaciones permanentes planteadas con un carácter oportunista en función de intereses políticos pueden desfigurar el Estado de las Autonomías. Para evitarlo es evidente la urgente necesidad de establecer los límites definitivos del proceso reivindicativo, pero siendo conscientes de que ninguna fórmula, ningún texto constitucional, ningún Estatuto, ningún pacto, podrán resolver el problema de las autonomías, por muy bien que lo encaucen, si no las acompaña un espíritu de mutua comprensión y reconocimiento de los objetivos comunes, en vez de dedicarse exclusivamente al cultivo morboso del hecho diferencial. Después será demasiado tarde por el carácter irreversible de dicho proceso. Ya dijo Azorín que en España todo se hace cuando ya debería estar hecho.

NOTAS

¹ El artículo 104 C 2-a) del Tratado de la Unión Europea sostiene que la Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos. En particular, examinará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes. a) si la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto sobrepasa un *valor de referencia* (3 por 100); y b) si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un *valor de referencia* (60 por 100).