

Libros

LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. **Las claves de la financiación autonómica**, de José V. Sevilla Segura, Crítica. Contrastes, Barcelona, 2001, 193 págs.

2. **Bases para un sistema estable de financiación autonómica**, de González-Páramo, José Manuel (editor), Fundación BBVA, Bilbao, 2001, 509 págs.

La apertura del debate sobre las nuevas y posibles fórmulas de financiación de las comunidades autónomas para el quinquenio 2002-2006 hace particularmente oportuno llamar la atención sobre los dos libros a que se alude en esta reseña.

Dos obras de caracteres muy diversos aunque coincidan sobre el mismo objeto: constituyen una guía para formar criterios sobre cómo debe ser la futura financiación autonómica.

Formalmente hay una primera diferencia fundamental entre uno y otro libro. El de José V. Sevilla es una obra de autor, en tanto que el editado por la Fundación BBVA recoge las aportaciones de una pluralidad de autores. José Manuel González-Páramo, Carlos Monasterio Escudero, Francisco Alcalá Agulló, Julio López Laborda, Ezequiel Uriel Jiménez, Eliseo Aja Fernández y Juan Ramallo Massanet integran la nómina de autores que, cada uno de ellos en relación con un tema determinado, se han preocupado del análisis de la financiación autonómica.

Conviene señalar que dos de los autores (Sevilla y Monasterio) formaron parte del equipo redactor del "Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas", de 1995, que tan directamente influyó en la modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y en la Ley de Cesión de Tributos del Estado, ambas de 1996. No resulta, pues, extraño que pueda encontrarse paralelismos importantes, sin perjuicio del mantenimiento de posiciones personales.

Cualquiera que haya seguido con un mínimo de atención la evolución de la financiación de nuestras comunidades autónomas se ha percatado de algunos rasgos que la singularizan.

En primer término, y es algo que subraya en su trabajo el prof. Ramallo, resulta muy claro que los hechos han ido muy por delante del derecho. Prácticamente, desde el primer momento la ordenación de la financiación autonómica se ha visto superada por los acontecimientos. Obsérvese que la primera cesión de tributo afectó a Cataluña, antes de que se redactara la LOFCA ni la primera ley general de cesión. Esto significó que las normas dictadas para la comunidad catalana fueron pie forzado para el resto de las llamadas comunidades de régimen común. Igualmente, años después se ha constatado cómo se ha sorteado el cumplimiento de normas de la LOFCA en cuanto a la fijación de la participación en los ingresos del Estado, a través del mecanismo del sistema ITAE o, desde una perspectiva distinta, atribuyendo indirectamente efectos reguladores a los acuerdos de un órgano asesor como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Con estos ejemplos no se pretende formular crítica alguna al conjunto de Administraciones implicadas. En todos los casos, posiblemente, habrá que adoptar las medidas que exijan las circunstancias. Pero no es menos cierto que suponen actuaciones dudosas desde la perspectiva técnico jurídica. Es claro que el factor político ha tenido –y probablemente así continuará siendo– un peso específico extraordinariamente importante. Y no puede olvidarse que todavía penden ante el Tribunal Constitucional recursos contra la Ley de Cesión de Tributos de 1996 en los que está puesto en tela de juicio el propio concepto constitucional de "impuestos cedidos" (art. 157.1.a Constitución Española), es decir, si en esta expresión se comprende la facultad de legislar o si la cesión ha de limitarse a la recaudación obtenida mediante la aplicación del recurso.

En segundo lugar, la falta de estabilidad del sistema diseñado. Sin que haya ninguna previsión normativa explícita, cada quinquenio se produce una reforma –más o menos trascendente– que afecta a la financiación autonómica. No faltan explicaciones razonables de este hecho. Quizá la más aceptable sea la propia indefinición de que se partía en el texto constitucional respecto de la construcción del Estado autonómico. Ni siquiera se podía prever cuántas comunidades autónomas iban a formar el mapa de la nueva España. Y mucho menos cuál iba a ser el ritmo de asunción de servicios por parte de las nuevas administraciones territoriales. Este proceso ni siquiera hoy puede considerarse definitivamente cerrado por mor de la propia construcción constitucional, aunque sí afirmarse que se ha cu-

bierto en su mayor parte y, en consecuencia, no parece que las comunidades autónomas puedan avanzar mucho más en la mencionada asunción de servicios. Quiere esto decir que es ahora cuando, conocidas las necesidades primarias de financiación, se empieza a estar en condiciones de diseñar un modelo de financiación que no tenga que someterse continuamente a revisión profunda.

Pues bien, la búsqueda de ese modelo de financiación es lo que constituye el objeto básico de las obras que comentamos.

Sevilla realiza, para ello, una excelente descripción de la evolución de la financiación autonómica explicando cuáles han sido sus distintas fases y los conocidos problemas que, en cada una de ellas, se han planteado. Su aportación más significativa es su decidida defensa de los llamados "impuestos compartidos", entendiendo por tales aquellos en los que las comunidades autónomas tienen facultades normativas, frente a las "participaciones territorializadas", respecto de las cuales señala su ineficaz aportación a la mejora de la corresponsabilidad.

Destacan asimismo, sus ideas respecto de la reforma de la configuración de la Agencia Tributaria, como elemento básico para una eficaz gestión fiscal, a través de lo que define como una "administración tributaria profesional". No es nada nuevo el planteamiento de que un sistema tributario vale lo que la Administración que lo aplica, como tampoco lo es la experiencia de que conseguir esa administración técnicamente eficaz no es nada sencillo. Intereses corporativos, dificultades para la fijación de sistemas retributivos acordes con la función a desarrollar e, incluso, presiones políticas son obstáculos que, a lo largo de nuestra historia financiera, han dificultado la consecución de esa "administración tributaria profesional" diseñada por Sevilla.

Por último, debe también ponerse de manifiesto su postura contraria a la generalización del sistema de cupo a las autonomías no forales, siguiendo una pauta que puede considerarse generalizada. Los sistemas de concierto o convenio constituyen una peculiaridad histórica de nuestros sistemas forales no susceptible de exportación a las demás comunidades. Más aún, el autor se muestra claramente partidario de "neutralizar el concierto", incluyendo para ello entre las cargas no asumidas los gastos redistributivos del Estado, con lo que los resultados financieros que proporciona el concierto serían similares a los ofrecidos por el sistema LOFCA.

Por su parte, la obra de la Fundación BBVA, editada y presentada por el prof. González-Páramo, comprende tres partes claramente diferenciadas. En primer lugar, una propuesta de sistema de financiación autonómica formulada por los prof. Carlos Monasterio, Francisco Alcalá y López Laborda. En segundo lugar, un análisis de la metodología para realizar balanzas fiscales, a cargo de Ezequiel Uriel. Y, por último, dos estudios de naturaleza estrictamente jurídica del constitucionalista Eliseo Aja y del prof. Juan Ramallo, que se ha preocupado en diversas ocasiones de aclarar el sentido jurídico de las normas reguladoras del funcionamiento de las instituciones financieras autonómicas.

El primero de estos trabajos plantea un conjunto de medidas moderadas de avance en el camino de la descentralización tributaria, que ha de ampliar la cesión de tributos al Impuesto sobre el Valor Añadido y los impuestos especiales. Los problemas que esta ampliación plantea son bien conocidos. En lo que al IVA se refiere, la LOFCA prevé que puedan ser cedidos los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, lo que hace posible la cesión del IVA en dicha fase. Las dificultades prácticas surgen porque el IVA en fase minorista se recauda a través del recargo de equivalencia, que habría de desaparecer para hacer operativo el sistema. Y también plantea problemas la fijación de tipos por las comunidades autónomas por el hecho de que la imposición indirecta esté fuertemente mediatizada por las directivas europeas. Por ello parece que, en estos tributos, las participaciones territorializadas pueden ofrecer un camino más sencillo.

El trabajo de Ezequiel Uriel muestra las dificultades prácticas de elaboración de las balanzas fiscales. Estudia con detalle los problemas que suscita la determinación de la incidencia regional de los ingresos y gastos de la Administración central y ofrece un resumen, coincidente en sus rasgos generales con los datos ya conocidos. Madrid, Baleares y Cataluña aparecen, así, con saldos per cápita negativos, como parece, además, lógico, habida cuenta de su situación en el escalafón económico.

Los trabajos de Eliseo Aja y Juan Ramallo abordan la financiación autonómica desde la perspectiva estrictamente jurídica. El primero, tomando como objeto de análisis las normas constitucionales, cuya indefinición –apertura– se explica por la necesidad inicial de dar albergue a opciones institucionales diferentes que sólo la progresiva estructuración del Estado de las autonomías ha permitido concretar posteriormente.

En los momentos actuales parece oportuno replantear como cuestiones básicas tanto el papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera como el del Senado, si se considera que este último debe ser una auténtica cámara territorial en la que puedan debatirse de forma ordenada las cuestiones autonómicas y, por supuesto, entre ellas, su financiación.

Ramallo Massanet, siguiendo una línea de trabajo definida en otras aportaciones anteriores, desciende a la legislación orgánica y ordinaria, analizándola críticamente y apunta las razones por las que entiende que la última ley de cesión de tributos del Estado puede haber producido lo que, en la doctrina germánica, se ha denominado una "mutación constitucional".

Dos obras, pues, de características muy diferentes pero que brindan una importante apoyatura para comprender mejor los problemas que plantea la financiación autonómica y formar una opinión personal para contrastarla con las opciones que se tomen para el próximo acuerdo sobre financiación, cuyo debate acaba de abrirse.

V. Valle y J. A. Antón