

EL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA Y LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS*

Juan José Ramallo Massanet
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Universidad Autónoma de Madrid

El tema de la financiación autonómica siempre ha sido muy conflictivo. Cada vez que se agita parece que es el peor de todos los momentos. Ahora, diciembre de 2001, estamos con el tema de la Sanidad. Ciertamente, el actual, no es un momento pacífico respecto de la financiación autonómica.

Siento decir que el tema de la financiación es un tema fundamentalmente económico y de cuantía. Es decir, lo que se discute, lo que normalmente ha caracterizado el sistema de financiación autonómica ha sido el problema de llegar a un acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma sobre unas cantidades. Alcanzado un acuerdo esas cantidades se revisten de tributos cedidos, de participación en ingresos del Estado, de fondos de eficiencia, de un modo o de otro.

Por eso ¿qué es lo que ocurre cuando no se está de acuerdo con las cifras? Se recurre al Tribunal Constitucional. Eso indica que la constitucionalidad o no de las normas muchas veces está en función de la cuantía que una Comunidad Autónoma haya conseguido; y, en cuanto se consigue lo que quería, aquello deja de ser inconstitucional, deja de vulnerar el principio de solidaridad, deja de vulnerar el principio de autonomía, el principio de suficiencia, etc.

(*) Este texto es la transcripción de la conferencia del Prof. Ramallo que se grabó el día 18 de diciembre de 2001. El Coordinador del Anuario ha realizado la adaptación que por motivos de tiempo no ha podido revisar el Autor por lo que no le son imputables al Prof. Ramallo las deficiencias que pudieran advertirse.

Es decir, el sistema de financiación se ha guiado mucho por un final al que se quiere llegar y respecto del cual se condicionan las piezas necesarias. Si el final gusta será constitucional y si el final no gusta será inconstitucional. Y puede ser constitucional en un momento —incluso cuando manda el contrario—. Como ha sucedido en la historia reciente de la financiación autonómica algunas Comunidades Autónomas que impugnaron modelos o sistemas de financiación, luego, al tener el poder estatal otro partido retiraron los recursos correspondientes.

Esto como punto de partida no es que anime mucho. No anima mucho empezar diciendo que esto es un juego económico y que la fundamentación técnico-jurídica, en mi opinión, no es más que una fundamentación a *posteriori*, justificativa de lo que se quiere hacer.

En este momento, a 18 de diciembre de 2001, en el tema de la financiación autonómica el conjunto normativo que hay que tener en cuenta son seis leyes que están en tramitación o que acaban de ser publicadas.

En primer lugar, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2002, en cuyo artículo 79 se establecen las cuantías del fondo suficiencia. Es decir, que las consignaciones presupuestarias para las transferencias de dinero hay que ir a buscarlas a esa ley.

En segunda lugar, la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. La célebre Ley de Acompañamiento para el año 2002, en la que se contiene el impuesto sobre hidrocarburos. Este impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos, también polémico, aparece afectado a la financiación de gastos de naturaleza sanitaria, tema candente en estos momentos, de la financiación autonómica. Sin embargo, la ley también dice respecto de este impuesto —introducido por una enmienda en el Senado— que la parte de los recursos derivados de los tipos de gravamen autonómico podrán dedicarse a financiar actuaciones medioambientales. Es decir aquí da igual la salud que el medio ambiente. Todo se justifica de una manera un tanto pintoresca.

En tercer lugar, la Ley Orgánica de Modificación de la LOFCA —la Ley 8/80 que deriva del art. 157.3 CE—, publicada la semana pasada, que modifica los artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15,

16,18, 19,20 23, y 24 de la LOFCA. Prácticamente todos los artículos de aquella quedan modificados.

En cuarto lugar, la Ley 21/2001 de 27 de diciembre de Medidas Fiscales y Financieras del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y de ciudades con Estatuto de Autonomía, en donde se derogan y se sustituyen las leyes de cesión de tributos del 1983 y del 1996 y se modifican las leyes del sistema tributario: renta, sucesiones, patrimonio, IVA, etc., para dar cabida a todas las participaciones y en su caso competencias normativas en los tributos cedidos.

En quinto lugar, la Ley Orgánica 5/2001 de 13 de diciembre complementaria de la Ley de Estabilidad Presupuestaria en donde de nuevo se modifica la LOFCA en los artículos 2, 3, 14 y 21.

Por último, la Ley 18/2001 de 4 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria.

Si no se conocen estas seis leyes de las cuales solo dos están publicadas y las otras están en trámite, es difícil hacer un cuadro general de la financiación autonómica.

Por otro lado, yo preparé esta intervención en el puente de la Constitución y de la Inmaculada. Pues bien, si yo no hiciera aquí alguna salvedad les estaría dando probablemente una charla de historia del derecho porque las modificaciones de la Ley Orgánica 5/2001 y de la ley 18/2001 aparecieron en los boletines de la semana pasada haciendo una regulación del Consejo de Política Fiscal y Financiera en gran parte muy peculiar y al cual voy a tener que referirme necesariamente.

Para ir avanzando sobre estas modificaciones de estas dos leyes respecto del Consejo les diré que el Consejo de Política Fiscal y Financiera ahora se llama de las Comunidades Autónomas. Nunca se había llamado así porque no era de las Comunidades Autónomas sino que en él estaban presentes las Comunidades Autónomas y el Estado y nunca se había puesto esa coletilla de “las Comunidades Autónomas”. Ahora hay artículos que llevan esa coletilla y otros que no la llevan. En cualquier caso la composición sigue siendo la misma. Ahora bien, hay un cambio que en principio podría ser significativo pero tendríamos que analizarlo con más calma. El artículo 3.2 de la LOFCA dice que el Consejo de Política Fiscal y

Financiera es un órgano consultivo y de deliberación. Es como máximo una Conferencia Sectorial que tiene y manifiesta opiniones pero que no adopta decisiones. Lo que llaman acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera no son acuerdos con validez jurídica sino opiniones fruto de su función consultiva o de deliberación. Nada más. Y esto se desprende claramente del reglamento interno del propio Consejo que se dio en el año 1982 y, en consecuencia, como todas las Conferencias Sectoriales, sus decisiones no tienen un valor jurídico aunque, ciertamente, en toda la financiación, durante los 18 años que llevamos ya de LOFCA, los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera hayan imperado y se hayan aplicado por encima de la ley en muchos casos. Lo cual es no solo haberle dado un poder pseudolegislativo que no tiene, sino que las remisiones que siempre se hacían en la ley de presupuestos cuando se hablaba de las transferencias y de la participación del artículo 13 en los ingresos del Estado, para saber los criterios de reparto, se remitían al acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera en los distintos modelos que ha habido.

Eran remisiones a unos acuerdos que se convertían por virtud de esa remisión en normas. Por otra parte, eran remisiones a unos acuerdos que ni tan siquiera estaban publicados en el Boletín Oficial del Estado, con lo cual no es de extrañar que diga que la financiación autonómica ha vivido un tanto al margen de los sistemas de producción normativa y de regulación de las relaciones tanto individuales como de los distintos entes colectivos.

Pues bien, este Consejo sí era órgano consultivo y de deliberación; ahora, con las modificaciones que hace la Ley Orgánica 5/2001, se convierte en órgano de coordinación. ¿Se ha cambiado la naturaleza del Consejo de Política Fiscal y Financiera? Yo creo que en parte no ha cambiado absolutamente nada porque la coordinación exige una competencia y ciertamente en la Ley Orgánica no se da ningún fundamento constitucional para esa competencia coordinadora. La ley 18/2001 sí que hace referencia a distintos apartados del artículo 149. 1 de la Constitución —11, 13, 14 y el 18— como fundamento de la competencia coordinadora del Estado. Pero, claro, tampoco es una competencia coordinadora del Estado puesto que de quien se predica la coordinación no es del Estado sino del Consejo de Política Fiscal y Financiera, con lo cual parece que se ha producido una delegación de la competencia coordinadora que tiene el Estado en virtud de los artículos que cita la exposición de motivos. Se ha delegado esa competencia coordinadora en el Con-

sejo de Política Fiscal y Financiera. La verdad es que es una figura bastante rara, bastante problemática. Yo no me atrevería a decir, dada la novedad, mucho más que eso. Solo añadiría una segunda cuestión: esta ley dice que el Consejo actuará como órgano de coordinación para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley — para la estabilidad presupuestaria— con lo cual, en una primera aproximación, con todas las salvedades dado la premura con que todo esto se ha publicado, diría que este Consejo de Política Fiscal y Financiera va a tener si no dos naturalezas sí dos fundamentos de su funcionamiento y de sus decisiones, distintos:

a) uno, respecto de la estabilidad presupuestaria y todo lo que eso conlleve: todo tipo de medidas encaminadas al cumplimiento de los objetivos de la esa ley y;

b) otro, en relación con sus atribuciones tradicionales, como lugar en donde se debate, consulta y delibera sobre unos asuntos y, como resultado de todo ello, puede surgir una ley, unos acuerdos respecto a la cesión de tributos, al fondo de suficiencia ahora, o el antiguo PIE, la participación en ingresos del Estado del artículo 13 de la LOFCA.

Nosotros estamos acostumbrados a esta segunda función que es la que plantea el problema de si los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera tienen valor jurídico o no; o que alcance tienen sus decisiones. Antes ya les he dicho que las “decisiones” del Consejo, tanto por lo que establece la ley y su reglamento, como según los pronunciamientos del TC no tienen ninguna efectividad. Otra cosa es que tengan que pasar por el Consejo de Política Fiscal y Financiera determinadas deliberaciones. No obstante creo que desde un punto de vista constitucional, en la alternativa esencial entre multilateralismo y bilateralismo, el bilateralismo es absolutamente imprescindible en nuestro sistema.

Este es uno de los problemas que más están tensionando a efectos de la reforma del Senado, etc., la situación de la estructura del Estado en nuestro país en este momento. Ustedes conocen mejor que yo el debate continuo y ahora más encendido todavía sobre si hay que hacer una reforma de la Constitución en sentido federal o no.

Este puede ser, a parte de un debate meramente nominal, un debate que esté escondiendo otras motivaciones. Piensen ustedes

que el federalismo fue abandonado en el momento de elaborar la Constitución porque era excesivamente radical para aplicarlo en nuestro país. Sin embargo el constituyente no se dio cuenta, —o si se dio cuenta realmente se lo calló e hizo lo que hizo—, de que el federalismo es algo mucho más fijo y seguro que el Estado de las autonomías. No se olviden de que el presidente de la Comunidad Autónoma de Galicia, el señor Fraga, no hace muchos años reivindicaba el federalismo porque con el federalismo se sabe cuales son sus partes, cuales son sus competencias y, sobre todo, hasta donde llega. Sin embargo en el Estado de las autonomías no se sabe. ¿Y que es lo que no se sabe? Pues no se sabía al principio quien iba a ser Comunidad Autónoma y no se sabe que competencias pueden llegar a tener las Comunidades Autónomas. Se plantea entonces el problema de si estamos ante un sistema abierto o un sistema cerrado. La pretensión continúa de querer cerrar el sistema desde el punto de vista competencial me temo que es un afán y una posición un poco utópica porque la misma Constitución establece la creación de Comunidades Autónomas como algo potestativo; no hay obligación de constituirse en CA.

En el momento de hacerse la Constitución no se sabía que territorios iban a constituirse en comunidad autónoma. Se sabía que tres Comunidades Autónomas, las históricas aparte de las forales, sí se convertirían en CCAA. Pero nadie pensaba en ese momento que La Rioja sería comunidad autónoma ni que lo sería Castilla la Mancha ni que lo sería probablemente Baleares a pesar de su peculiaridad insular. Por lo tanto: primero, principio dispositivo; en segundo lugar, tanto en el artículo 148. 3 como el 150.2 de la Constitución hay previstos mecanismos para ir ampliando periódicamente las competencias de la Comunidad Autónoma por una de las dos vías: la del art. 150.2 o el 148.3. Esto quiere decir que la propia Constitución prevé que es un sistema competencial abierto. Si esto es así desde luego no estamos ante un Estado federal. Pero también es cierto frente a ese sistema abierto previsto por la propia Constitución que después de veinte años, el número y cantidad de transferencias de competencias ha llegado a un nivel y, sobre todo, si la sanidad se transfiere, que prácticamente todos han alcanzado un techo de estabilidad.

El sistema seguirá siendo abierto pero ya no queda mucho más que transferir. Creo que hemos llegado a un momento de estabilidad de las trasferencias y, aunque el sistema sea abierto, lo que nunca va a suceder, creo, es que el volumen de transferencias sea

en el futuro igual que ha sido en los veinte años anteriores.

En consecuencia, por vía de hecho se va cerrando el sistema. Pero creo que la pretensión de cerrarlo jurídicamente se va a encontrar con el problema de la Constitución. A efectos de la financiación ¿qué es lo que nos demuestra que esto está abierto? Que en los presupuestos generales del Estado de cada año hay una partida presupuestaria en el programa 911A para las transferencias que vayan ocurriendo durante el año y para las que no hubiese previsto ni el coste efectivo de los servicios transferidos ni ningún recurso afectado a esa competencia. Por lo tanto, los mismos presupuestos del Estado prevén una partida para lo que se pueda ir transfiriendo a lo largo del año. Luego éste no es un modelo cerrado ni mucho menos.

Esta alternativa de si es un modelo abierto o cerrado, y que sea esencialmente abierto, también parte de lo que Carl Schmitt llamaba compromiso apócrifo de la Constitución. Es decir, allí hubo un compromiso en el que se decidió no decidir sino que se difirió la decisión. Este es el compromiso que se hizo, el consenso a que en ese tema se llegó en la Constitución. Ese compromiso de no decidir en aquel momento se ha tenido que ir realizando posteriormente y eso es lo que ha ido dando lugar a distintos modelos de financiación porque no había nada cerrado.

La Constitución respecto de la financiación no dice a penas nada. Si ustedes comparan lo que dice nuestra Constitución con lo que dice el Capítulo X de la Constitución Alemana respecto de la financiación de los *Länder* y de los municipios hay una diferencia abismal. También es cierto que la Constitución alemana se ha modificado treinta veces desde 1949 y no ha pasado prácticamente nada porque su sistema de reforma es radicalmente distinto al nuestro y no tiene los problemas que tiene el nuestro. Por lo tanto nosotros tenemos una Constitución financiera, sobre todo de financiación de entes territoriales, muy débil, muy simple, sin apenas instrumentos. Eso se ha tenido que ir solucionando con los modelos que no son menos de siete u ocho desde que se aprobó la Constitución hasta hoy. Hubo un modelo de entes preautonómicos; después un modelo del periodo transitorio —de la disposición transitoria primera de la LOFCA—, que a su vez se dividió en dos, en el sentido de que hubo un periodo transitorio sin tributos cedidos y un periodo transitorio con tributos cedidos y participación en los ingresos del Estado, y esta situación llega hasta la fecha utópica del año 1985 pero se modifica en 1986.

La utopía del legislador español a principios de los 80 casi produce ternura. Cuando la disposición transitoria primera de la LOFCA dice que el periodo transitorio de financiación va a durar como máximo seis años siguiendo lo que decía el estatuto de autonomía de Cataluña, eso, no es más que una inocencia porque basta leer cualquier libro que cuente lo que ha pasado en cualquier Estado comparable al nuestro. En Bélgica mismo, donde la descentralización federal es fuerte, han previsto un plazo en veinte años y aquí se creían que en seis años ya estaría todo solucionado sin darse cuenta de que el sistema por sí mismo era abierto y estamos ahora hablando de que el sistema va alcanzando estabilidad. Ahora estaremos acabando el periodo transitorio, en su caso, pero no en aquel momento, en el año 1986.

Después de esos tres modelos en la fase preautonómica y transitoria viene lo que se llamó en 1986 el primer modelo provisional definitivo. Esto dura de 1986 a 1989.

Viene después el segundo modelo provisional definitivo o sea que ya parecía que definitivamente iba a ser provisional o provisionalmente iba a ser definitivo. Lo que ustedes quieran; da igual. Esto dura hasta el año 1992.

En el año 1993 viene el modelo que se llamó de corresponsabilidad fiscal que se llamó así porque se cedió el 15% de participación en el impuesto sobre la renta de las personas físicas que se llamaba cesión del 15% aunque no era una cesión sino una participación individualizada en un impuesto; cosa que, desde luego, la LOFCA no permitía. La corresponsabilidad de 1993 a base de la cesión del 15% de renta, como no era cesión de tributos en el esquema de la ley de cesión y de la LOFCA de aquél momento, solo se podía entender como participación en el rendimiento de un tributo concreto. Bueno, pues eso, ni la Constitución, o la Constitución quizá sí; la LOFCA, desde luego, no lo preveía porque en el artículo 13 que se refiere a la participación en ingresos del Estado, era participación en el conjunto de ingresos del Estado o de impuestos del Estado, no de uno individualmente.

En segundo lugar hay que tener en cuenta que, la corresponsabilidad fiscal que pretendía este modelo de 1993, si se cedía el 15% a todas las comunidades autónomas podía ocurrir que su financiación fuera superior al coste de los servicios transferidos o a su necesidad de financiación. Por eso, algunas comunidades autóno-

mas tuvieron que reducir su participación del 15% al 10% o incluso al 5% como el caso de Madrid. Con lo cual, la participación no era si no un suplemento hasta cubrir las necesidades de financiación de la comunidad. Y esto se decía que era participación en renta. Pero no era más que una cantidad de dinero. Por eso he empezado diciendo que en cuestiones de financiación se llega a una cifra que se cree adecuada y luego se reviste de las formas jurídicas que se creen oportunas.

Así pues, desde el año 1993 al año 1996 funciona este sistema del 15%, impugnado por algunas comunidades —lo impugna Galicia aunque luego Galicia retiraría el recurso—.

En 1996 llegamos al modelo de la corresponsabilidad fiscal efectiva. Como las críticas a la corresponsabilidad fiscal fueron las que les he mencionado: que aquello no era corresponsabilidad sino que era participación, en el mejor de los casos, en el rendimiento de un tributo, entonces, en el 1996, ya con el nuevo Gobierno dicen: ahora sí que vamos a la corresponsabilidad fiscal efectiva. Y ¿en qué consiste esta corresponsabilidad fiscal efectiva? En que las comunidades autónomas no solo van a tener el rendimiento de los impuestos cedidos clásicos: sucesiones, patrimonio, transmisiones patrimoniales, juego, etc., sino que van a tener también competencias normativas sobre los tributos cedidos. Es decir, la corresponsabilidad fiscal efectiva del año 1996 se monta a través de la figura de la cesión de tributos, no de la participación. Y se monta sobre la figura de la cesión de tributos cambiando el contenido del tributo cedido; cambia la figura del tributo cedido porque aquel, hasta entonces, era un tributo regulado por el Estado y administrado y gestionado por la comunidad autónoma. La recaudación en el 100% iba a la Comunidad Autónoma.

A partir de 1996 al introducir capacidad normativa también en la comunidad autónoma, se produce lo siguiente: en renta hay un cierto sector de capacidad normativa. No hay capacidad gestora porque esa se la reserva el Estado en la Agencia. En sucesiones, donaciones y transmisiones hay una cierta capacidad normativa y se sigue con la gestión y con la recaudación, con el rendimiento de estos tributos. En el juego se da prácticamente la normación, la capacidad normativa de todo el impuesto sobre el juego, más la administración más la recaudación, con lo cual tengo dicho sobre esto que el tributo cedido a partir de ese momento es de geografía variable, es decir, no tiene el mismo contenido todo el tributo cedi-

do sino que pueden tener contenidos distintos. Y la gran novedad es que se incluye la competencia normativa. ¿Qué ha dado de sí esta competencia normativa? Pues una disminución en 4.000 millones de pesetas en la recaudación de los tributos cedidos. Es decir, las Comunidades Autónomas utilizaron la competencia normativa para reducir la recaudación de esos tributos cedidos. Así el problema se plantea en los siguientes términos ¿qué corresponsabilidad fiscal efectiva es esta que utiliza la capacidad normativa para reducir la recaudación de tributos? ¿Cómo obligar o cómo influir en las Comunidades Autónomas para que utilicen al alza su capacidad normativa? Bueno, pues para eso no hay medio. No hay manera. No se puede obligar a las Comunidades Autónomas; el Estado no tiene la competencia para obligar a las Comunidades Autónomas a que legislen al alza en las competencias normativas que tienen, que han sido transferidas por el Estado.

Eso plantea un problema adicional de derecho supletorio: cuando una Comunidad Autónoma no hace utilización de su capacidad normativa que se le ha transferido ¿puede el Estado legislar supletoriamente para que en caso de que no legisle se aplique la legislación del Estado? Esto es lo que ocurre en los tributos cedidos y esto según la jurisprudencia constitucional, Ley del Suelo por ejemplo. Incluso en competencias exclusivas de la comunidad autónoma; incluso en competencias compartidas con la comunidad autónoma, el Estado no puede legislar supletoriamente cuando la comunidad autónoma no legisla o no utiliza su capacidad normativa. Con lo cual se plantea un tema de bastante calado que yo no sé si está planteado ante el Tribunal Constitucional. Yo creo que sí; que en alguno de los recursos de Extremadura, de Castilla la Mancha, este tema se planteó.

Hasta aquí, un poco lo que ha sido la evolución del sistema y todo esto siempre de la mano del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Pero también de la mano del otro órgano fundamental, esencial de relación entre el Estado y las comunidades autónomas que son las Comisiones Mixtas. Es decir, se quiera o no se quiera el sistema español es un sistema bilateral, no multilateral. Todos los intentos, ahora, de reformar el Senado, son para introducir un rasgo de multilateralismo dentro del sistema español.

Los federalismos asimétricos del señor Maragall tan criticados no tienen más finalidad que introducir un multilateralismo, federalismo asimétrico. Es decir, no todas las comunidades autóno-

mas son iguales. Este es el problema; y si mañana se dijese, vamos a hacer un Estado federal de arriba abajo, el problema sería el mismo: ¿quién se federa? Y si hacemos una confederación, y mañana se decide hacer una constitución confederal el problema será exactamente el mismo: ¿quién se confedera? Ya no va a ser posible hacer ninguna estructura de Estado compuesto como es el español, sin contar con 17 componentes, se llame Estado autonómico, Estado federal, Estado confederal o lo que ustedes quieran.

Me parece que es muy difícil volver a atrás la historia con lo cual lo que parece que tiene más sentido es intentar racionalizar hacia un multilateralismo en lugar de dejarlo en un bilateralismo que es lo que jurídicamente existe. ¿Y porque existe ese bilateralismo y no una relación multilateral entre el conjunto de partes, es decir: comunidades autónomas y el Estado? Pues existe el bilateralismo porque es, en mi opinión, una simple consecuencia de lo que fue la Constitución de la Segunda República y la experiencia correspondiente.

Antes les decía que cuando se redactó la Constitución se hizo un compromiso apócrifo, es decir, se decide no entrar en determinados temas. ¿Y qué es lo que ésto produce? Que se establezca un sistema igual al que diseñó la Constitución de la Segunda República para las entonces llamadas regiones y ahora comunidades autónomas, que se quisieran constituir en tales pensando que serían tres. Claro, el sistema bilateral de la Constitución de 1931 es el que se recogió en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y de ahí pasó a la Constitución y más tarde a la LOFCA. El sistema bilateral es un sistema que funciona cuando hay tres, pero cuando el bilateralismo es de todos, de 17, entonces ya no funciona.

Tenemos unos instrumentos que son contrarios a lo que ha ocurrido. Si no se hubiese convertido todo el Estado en comunidades autónomas podría quizá haber funcionado. Una vez convertido todo el Estado en comunidades autónomas, es imposible que funcione. Pero hasta que se modifique, nosotros estamos con Comisiones Mixtas. Y ¿qué es lo que ocurre? Que los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera tienen necesariamente que ir a las Comisiones Mixtas y esas Comisiones son las que tanto a efectos de cesión de tributos como a efectos de la participación anterior o del Fondo actual del artículo 13, tienen que acordar con el Estado. Y mientras que no pase por la Comisión Mixta eso no existe.

Hasta tal punto lo de las Comisiones Mixtas es inevitable, y sin embargo contradictorio con lo que la racionalidad exigiría, que en algunas leyes a partir del año 1989 se empieza a decir: “según el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera ratificado por la Comisión Mixta de la comunidad autónoma correspondiente”, cuando es completamente al revés. El acuerdo es de la Comisión Mixta, no está ratificado por la Comisión Mixta porque el Consejo no toma acuerdos según he empezado diciendo. En consecuencia, todo tiene que pasar por las Comisiones Mixtas y éstas son el cuello de botella en donde luego se toma la decisión. Ahora veremos qué pasa con la sanidad, con lo que ha ocurrido sobre todo con la enmienda última que supedita a la aceptación de la sanidad el que las CC. AA. puedan disfrutar de todas las ventajas del nuevo sistema acordado en julio pasado.

El nuevo sistema que antes no he denominado porque la verdad es que no tiene nombre, –así como los otros tenían todo aquello de definitivo provisional–, a este último no le llaman definitivo, pero sí estable. No tiene periodo de 5 años de vigencia lo cual me parece correcto, porque en ningún sitio dice que los modelos de financiación tuviesen que revisarse cada 5 años. En ningún estatuto de comunidad autónoma está dicho salvo en el de Valencia. No está dicho en ningún lado.

Esto de que se tenga que aceptar las competencias en sanidad para poder disfrutar de todo el sistema acordado en julio pasado, ciertamente no solo es una coacción política o un chantaje político como se está diciendo. Es que jurídicamente no tiene ni pies ni cabeza. Jurídicamente el Estado no tiene competencia para establecer que o se acepta una competencia o no se aplica un sistema de financiación. Entonces irán a las Comisiones Mixtas, que van a tener que ir porque todavía tienen que aprobarse leyes ya que en el grupo éste de seis leyes todavía faltan el grupo de leyes individuales en donde para cada comunidad autónoma se aplique el nuevo sistema. Es lo que pasó en el año 1996 con aquella treintena de leyes de agosto, en donde todos eran iguales pero había una ley para cada CA.

Si en estas Comisiones Mixtas el Estado intenta imponer la solución de, o se admite la sanidad o no hay sistema de financiación nuevo sino que se remite al anterior, esto, desde luego, a mi entender no tiene fundamentación en ningún precepto ni en ninguna competencia por parte del Estado. Con el problema añadido que ya se

planteó en el año 1996 de que, cuando una comunidad autónoma no llega a un acuerdo sobre el sistema aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera —caso de Extremadura, Castilla la Mancha y Andalucía que se fueron al sistema de 1992—, se va al sistema anterior. Pero el sistema de 1992 tenía un periodo de caducidad de aplicación, yo no sé hasta que punto se puede aplicar un sistema que está dado para un periodo de tiempo, porque en principio si no hay acuerdo es que desaparece la financiación de la comunidad autónoma y por tanto la CA.

Como esto es absurdo y el derecho tiene que tener soluciones para las cosas, no puede llevar a un absurdo. Y esto llevaría a esa situación y es que se está viviendo de dotaciones provisionales a cuenta de que algún día nos pongamos de acuerdo en algo. Y así es como se vive. Tampoco están reguladas en ningún sitio todas esas dotaciones provisionales.

Pero claro, ante la ausencia de acuerdo de la Comisión Mixta respecto de lo que ha propuesto el Consejo de Política Fiscal y Financiera, no hay más remedio que irse a atrás, porque el bilateralismo no se lleva hasta sus últimas consecuencias. Y, en este caso, el bilateralismo falla y entonces se aplica un sistema antiguo que si no fuese aplicable es sustituido por esas dotaciones provisionales a cuenta. Esto son donaciones; es decir, Andalucía, Extremadura y Castilla la Mancha a mi entender han estado viviendo estos años de donaciones del Estado, de transferencias, porque no pueden suprimirse las comunidades autónomas pero financiación no han tenido; sistema de financiación no han tenido; ni el de 1992, porque ya no estaba vigente.

Ustedes fíjense que la ley de cesión de tributos del año 1983 que está derogada por la de 1996, se está aplicando a estas tres comunidades autónomas porque como no tuvieron acuerdo en el 1996 se fueron al sistema de 1992 y la ley de cesión de tributos en 1992 era la de 1983. Con lo cual, transmisiones, sucesiones, actos jurídicos documentados, etc., en estas tres Comunidades Autónomas están con los puntos de conexión de la ley de 1983 y no de 1996, con todas facultades y toda la regulación competencial de la ley de cesión de tributos de 1983. Y si ahora no hubiese acuerdo ¿qué pasaría, a raíz de esto de la sanidad? pues que también se irían para atrás. Pero, claro, unos irían más para atrás que otros, porque Extremadura, Castilla la Mancha y Andalucía si ahora no acuerdan en la Comisión Mixta se van para atrás. Pero como en el 1996

tampoco acordaron se irían al 1992 con todo el régimen jurídico del año 1992. Las que en el año 1996 tuvieron acuerdo entre el Estado y las comunidades autónomas y ahora no lo tuviesen se irían al año 1996. Y las que tengan acuerdo seguirán por el modelo nuevo, con la ley de cesión nueva.

Con lo cual puede haber tres tipos de comunidades autónomas con tres leyes de cesión a las comunidades autónomas: 1983, 1996 y 2001. Lo cual espero que les deje perplejos, porque a mí me deja así y estoy quizá más acostumbrado a no espantarme de determinadas cosas.

¿Que hace el nuevo sistema sobre los mecanismos multilaterales? Los mecanismos multilaterales no los modifica sino que los ha modificado ahora esta ley a efectos de la célebre estabilidad presupuestaria que, dicho sea de paso, no está definida en ningún sitio. Yo creo que este es un problema bastante preocupante porque, dice la ley: se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales y en las condiciones establecidas para cada una de las administraciones públicas.

Claro, este sistema europeo de cuentas nacionales y regionales no forma parte de nuestro ordenamiento con lo cual es una remisión a unas normas o a unas cuentas que son del ordenamiento europeo en el mejor de los casos. Y el Consejo de Estado ya ha dicho bastantes veces respecto de la transposición de las directivas comunitarias que no basta con remitirse a una directiva, que la ley española se remita a una directiva, sino que tiene que transponerla. Quiere decir que tiene que recogerla, que no basta una remisión a aquella norma comunitaria. Con lo cual, aquí, ciertamente, también nos podemos encontrar con una remisión a esos preceptos, a esas normas comunitarias de cuentas que no se sabe muy bien, por lo menos, ni a que ordenamiento pertenecen o como se integran dentro de nuestro ordenamiento.

Esto, claro, tendríamos que analizarlo un poco más, porque a este Consejo de Política Fiscal y financiera, a efectos de estabilidad presupuestaria también se le aplica este principio de corresponsabilidad, cuando parecía que la corresponsabilidad era la fiscal, la fiscal efectiva. Ahora sale aquí el concepto de corresponsabilidad. Parece que en este caso se vuelve a hacer un concepto grande, abar-

cadador de todas las manifestaciones o de todos los recursos financieros.

También le compete, la coordinación de toda la política presupuestaria del Estado y todas las Comunidades Autónomas al servicio del principio de estabilidad presupuestaria, dice el preámbulo, debiendo concretar el objetivo de equilibrio presupuestario para cada una de ellas, para cada una de las comunidades autónomas. Me parece difícil que el Consejo de Política Fiscal y Financiera —aunque sea con base en la competencia de coordinación, que tiene los problemas de saber quién es el que coordina, si es el Estado o si es que ha transferido esa competencia al Consejo—, pueda con base a esa competencia de coordinación delegada en el Consejo, establecer los objetivos de equilibrio para cada una de las comunidades autónomas. Me parece que esto no va a funcionar. El Consejo de Política Fiscal y Financiera a pesar de que se hable de coordinación no puede decirle a cada comunidad autónoma: su objetivo de equilibrio será este o el otro, o este nivel o el otro nivel. Bueno como siempre pasa en derecho hay que hacer la prueba del nueve. Bueno y si no lo hago ¿qué pasa? Probablemente es un derecho sin sanción pero no tienen ningún sentido aquí.

Por lo tanto el multilateralismo creo que no avanza. Yo no se lo que les diría ayer Rosa Ripollés que es una persona muy competente. Lo que les habló respecto del Senado y de la Comisión General de Comunidades Autónomas del artículo 56 del Reglamento del Senado. Yo creo que ahí no hay posibilidad de arrancar nada porque, además, no ha funcionado.

Es impresionante leer en esta séptima legislatura los Diarios de Sesiones sobre la actuación en temas autonómicos. Aparte de que no ha habido debate sobre el estado de las autonomías. Lo que ha dado de sí la actividad de financiación autonómica en el Senado es verdaderamente lastimoso. Y ahora no es el momento— lo he recogido en una reciente publicación— pero es que las mociones... El Estado no ha dado al Senado los datos que pedía para saber como había evolucionado el sistema de 1996. Y es que el sistema de 1996 no se ha aplicado nunca. Entonces, claro, como fallaron todas las previsiones y el impuesto sobre la renta se fue para abajo, etc., pues eso nunca ha funcionado porque entraron las cláusulas de garantía a salvar la financiación autonómica.

Por esta razón, o por la que sea, la verdad es que el Senado no ha sido capaz de conseguir nada. ¿Qué es lo que podría conseguir? Yo me temo que del artículo 56 no puede sacarse más de lo que hay. Entre otras cosas porque la larguísima lista de funciones de la Comisión General de Comunidades Autónomas de este artículo 56, todas son: ser informada, recabar información, promover, proponer informar, ser informada. Esto ya indica un poco que es una Comisión que, aunque se dice que es una Comisión Legislativa —y lo dice luego el artículo 56 bis 6—, que es por lo que se han tramitado tanto la Ley Orgánica de modificación de la LOFCA como la ley de cesión de tributos nueva en la Comisión General de Comunidades Autónomas, yo la verdad es que entre las competencias del artículo 56 no veo que tenga atribuida competencia legislativa.

Tiene una competencia de iniciativa legislativa del artículo 108 del reglamento del Senado. Pero yo no creo que tenga la competencia para tramitar una ley. Pero bueno, lo han hecho en estos dos casos. Lo cual, claro, lo único que ha supuesto es que los técnicos que están en la Comisión de Economía y Hacienda se hayan adscrito a la Comisión y hayan ido allí a hablar y a defender lo que tuviesen a bien defender, pero nada más que esto. Es decir, es un cambio meramente formal.

Yo me temo que si no hay una reforma constitucional es difícil buscar soluciones de tipo reglamentario. Incluso de tipo de leyes ordinarias como es lo que ahora, ya para terminar, voy a decirles, respecto de los instrumentos del bilateralismo; es decir, de las Comisiones Mixtas. No tanto como han estado hasta ahora en la LOFCA sino como están ahora, a partir del acuerdo de 27 de Julio de 2001 y como quedan plasmadas en estas dos leyes. Fundamentalmente en el proyecto de ley de Medidas Fiscales y Financieras del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. Ahora siempre se añade la coletilla de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, por Ceuta y Melilla. No deja de ser el estatuto de autonomía de estas ciudades una situación muy peculiar, incluso nada comparable a los *länder* alemanes que son Estados en donde el problema es distinto. Son ciudades Bremen o Hanover que son *Länder* al mismo tiempo que ciudades aunque tienen el estado, la ciudad y el puerto, en fin, son sistemas bastante complejos pero en definitiva no se pueden comparar con el caso de Ceuta y de Melilla.

La decisión del Consejo de 27 de Julio de 2001 y la trasposición de los mecanismos bilaterales a esta ley que debe estar a punto de salir, nos da como resultado lo siguiente: en primer lugar, se mantiene la Comisión Mixta para el traspaso de nuevos servicios con el programa 911 A al que antes me referí, como símbolo de que esto puede no cerrarse, sino que sigue existiendo una Comisión Mixta para el traspaso de nuevos servicios, que es el trasunto de las Comisiones Mixtas del inicio de todo el proceso. Comisiones Mixtas sobre las que el Tribunal Constitucional se pronunció en distintas ocasiones y siempre dijo, sobre todo desde la sentencia 76/83, que había una reserva competencial para regular los traspasos de servicios a las Comunidades Autónomas, no resultando admisible que una ley estatal pudiera incidir en el ámbito competencial de las Comisiones Mixtas e imponer sus acuerdos. Es decir, una ley no puede imponerse a la Comisión Mixta de Traspasos. Bueno pues esta sigue manteniéndose lógicamente.

En segundo lugar, La Comisión Mixta para el Fondo de Suficiencia que es el sucesor de la participación en impuestos del Estado. Ahora quisiera hacer un paréntesis para poner de manifiesto una evolución que es un dato fundamental en el sistema de financiación y es cómo ha evolucionado el sistema de financiación de ser un sistema que va a cubrir las necesidades y no tiene una base diríamos en función de la riqueza local y ha ido evolucionando a un sistema en que la financiación es fundamentalmente nacida de la recaudación producida en el territorio.

La LOFCA del 80, en su exposición de motivos, y en la memoria que acompañaba el proyecto al Congreso, claramente se planteaba estas dos posibilidades y claramente opta por no vincular la financiación a la capacidad económica de la CA, sino a las necesidades. Si uno necesita una cierta cantidad hay que dársela y lo sacará de su Comunidad o vendrá de fuera. Bueno, pues esto ha ido evolucionando hasta un punto en donde las transferencias van siendo residuales y cada vez la financiación va a ser más derivada de la recaudación del territorio de cada CA, con lo cual, si ustedes me apuran, cada vez nos estamos acercando más a los sistemas forales. Incluso si cada vez se va instrumentando más la capacidad normativa, podría hipotéticamente llegar un momento en donde el sistema común podría evolucionar hacia un esquema muy próximo a los sistemas forales y desde luego no creo yo que la Constitución impidiese esto siempre que funcionasen los mecanismos de solidaridad, por vía de cupos o por otra vía. Este sí que ha evolucionado el sis-

tema, y por eso, ahora, con la cesión de todos los impuestos nuevos que se ceden, la mayor parte de la financiación autonómica va a ser producida por el rendimiento de los tributos cedidos. Es lo que se llama la cesta de tributos. Ya no se pone todo en la cesta de renta, a parte de los cedidos clásicos, sino que entra el IVA, entran impuestos especiales, etc., con unos puntos de conexión problemáticos pero que no puede haber otros que no sean los del consumo.

Así, en segundo lugar, segundo instrumento de bilateralismo: la Comisión Mixta para el Fondo de Suficiencia. El fondo de suficiencia, sucesor de la participación, y que cada vez va a tener menos presencia porque tiene más importancia lo que se recauda localmente por los tributos cedidos, y ha de ser acordado en la Comisión Mixta. Suprime el proyecto de ley que deba de ser aprobado por ley pero a mí me da la impresión de que va a tener que ser aprobado por ley este fondo de suficiencia porque la ley lo regula y ya la ley de presupuestos en el artículo 79 recoge las dotaciones para hacer efectivas las transferencias, con lo cual, esencialmente, con tal mecanismo, no varía mucho en relación al anterior artículo 13 de la LOFCA, es decir, a la anterior participación en ingresos del Estado.

En tercer lugar tenemos las Comisiones Mixtas para la cesión de tributos. El acuerdo de Julio pasado se refiere a la necesidad de una ley específica pero no hace referencia a que deba ser el resultado de una Comisión Mixta. Yo creo que no hay otra manera derivada de los estatutos de autonomía que la existencia de la Comisión Mixta para decidir que tributos se ceden y no basta la ley de cesión ni la LOFCA. No puede operar directamente la cesión de tributos porque los estatutos de autonomía nadie los ha tocado en todas estas reformas y siguen siendo los que definen los vehículos de cada autonomía y forman parte del bloque de constitucionalidad y en consecuencia se va a exigir como pasó también en el 96 una ley específica como consecuencia del acuerdo bilateral en esta Comisión mixta para cesión de tributos.

Y en cuarto lugar, hay Comisión Mixta para el seguimiento de los tributos cedidos. Ésta ya estaba en los modelos anteriores y es una cosa también verdaderamente lastimosa, porque todas las comisiones de coordinación paritaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la coordinación de la gestión tributaria, los consejos territoriales de decisión para la gestión tributaria, es decir, todas las comisiones mixtas y órganos mixtos, unos paritarios, otros no, que han existido hasta ahora, ni se han constituido y cuando se han

constituido no se han reunido nunca. Con lo cual el tema de la coordinación que es un tema pendiente no solo tendría que ser como parece la coordinación para el equilibrio presupuestario sino que es la coordinación para el seguimiento de los tributos cedidos. Ahora se vuelve otra vez sobre este tema y se organizan dentro del Título IV de la Ley de Medidas Fiscales el Consejo Superior de Dirección de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria que es un órgano multilateral, pero solo de seis representantes de la CA, o sea no es paritario. Y este órgano multilateral está situado dentro de la Agencia Tributaria. Cada vez estamos potenciando más los órganos de relación entre poderes ejecutivos no entre poderes parlamentarios. Es decir, los parlamentos autonómicos de todo esto no se enteran de nada. El parlamento estatal algo, pero los parlamentos autonómicos no se enteran absolutamente de nada.

Entonces tenemos el Consejo Superior de Dirección de la Agencia en donde van a participar seis representantes de las Comunidades Autónomas. La Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria, como órgano también multilateral, con un representante de cada comunidad autónoma. Pero este no tiene porque ser paritario tampoco puesto que solo tiene 12 representantes de Hacienda y también está situado dentro de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Dentro de esta Comisión Mixta de Coordinación se crea otra Comisión de Evaluación Normativa en donde se pretende propiciar acuerdos y solo hay tres comunidades autónomas representadas. Y, por fin, los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria es bilateral pero no paritario. Hay cuatro representantes del Estado y tres de las CA. en cada Comunidad Autónoma y también dentro de la Agencia digamos en el nivel territorial de la CA. Con lo cual nos salen unas siete Comisiones Mixtas de Coordinación con unas listas inmensas de competencias y posibilidades aunque los precedentes no animan mucho a pensar que esto pueda dar resultados.

En definitiva me parece que el órgano constitucionalmente imprescindible es el órgano bilateral, la Comisión Mixta, y que el órgano multilateral el Consejo de Política Fiscal y Financiera a pesar de las modificaciones que se han hecho sigue siendo una multilateralidad de efectos muy limitados y en el caso de control y de seguimiento de decisiones de tributos absolutamente inoperante.

Pienso que hay que sustraer que sea una relación meramente entre poderes ejecutivos y me da la impresión de que solo con una

modificación del Título III de la Constitución en cuanto a órganos legislativos —no del Título VIII de las autonomías— bastaría para introducir ahí una composición y una competencia que tiene que sustraerse al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que debe ser un órgano de asesoramiento, incluso creo yo que tendría que ser un órgano meramente técnico. Es decir, no tendría que ser, un Consejo Mixto entre Estado y Comunidades Autónomas sino tendría que ser como existe en los Estados federales, como existe en Australia o como existe en Canadá, una oficina técnica de asesoramiento específico a un órgano político. Y no convertir a este órgano medio político o medio técnico que entonces no puede cumplir su función.

Creo que sería en el poder legislativo, en el Senado donde tendría que residenciarse esa actividad. Eso lo que llevaría es a una disminución de la necesidad falsa de acudir a las Comisiones Mixtas y a una disminución del poder que tienen esos órganos multilaterales del Consejo de Política Fiscal y Financiera en donde basta que el Estado tenga el voto de una Comunidad Autónoma para tener mayoría, con lo cual no tiene excesivo sentido.

El Senado como segunda cámara de lectura de leyes está poniendo de manifiesto que es un peligro. Porque ahora las leyes se están tramitando y se están modificando por enmienda en el Senado pero ya no en el trámite legislativo sino en enmiendas transaccionales en el Pleno del Senado como han sido todas estas últimas.

Esto creo que es una perversión de Cámara de Segunda Lectura, más valdría que no fuese una Cámara de repetición, de segunda lectura; de las leyes, y sin embargo se destinara a competencias y a actividades de construcción, llámese federalismo, llámese Estado de autonomías o llámese como se quiera. Lo que creo que es inevitable es seguir para adelante. Lo que no se puede es volver para atrás. Si hay que seguir para adelante hay que tener instrumentos de tipo federal. Por eso, cuando se habla de federalismo yo creo que hay mucha confusión. Pero lo que es imprescindible es tener instrumentos de Estado compuesto y el Estado federal es el técnico Estado compuesto y el que está más elaborado. Hay que introducir instrumentos federales, de federalización en nuestro sistema autonómico. Me parece muy bien el Estado de las Autonomías; lo que creo es que este Estado de las Autonomías tiene que completarse con estos instrumentos que solo o fundamentalmente el federalismo puede poner a disposición en lugar de hacer inventos mixtos como se están haciendo en este país.