

DOCUMENTOS DE TRABAJO

4/2024

¿Es la Constitución Española el óbice para la aprobación de una financiación equitativa y eficiente para las Comunidades Autónomas? Una posible respuesta con base en los desarrollos del Federalismo fiscal^(*)

EDUARDO SANZ-ARCEGA

Departamento de Economía Aplicada
Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo
Universidad de Zaragoza

(*) El autor agradece la financiación recibida del Grupo de investigación Economía Pública (proyecto S23_23R), así como la extraordinaria amabilidad y la gran ayuda prestadas por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, especialmente por todo el personal adscrito a la Subdirección General de Estudios e Investigación, durante la estancia realizada en el otoño de 2022, sin la cual este artículo no habría visto la luz.



ÍNDICE

Resumen-Abstract

1. INTRODUCCIÓN
2. EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE BUENAS PRÁCTICAS PARA EL DISEÑO DE LA FINANCIACIÓN DE GOBIERNOS SUBCENTRALES CON BASE EN LOS DESARROLLOS DE FEDERALISMO FISCAL
3. EL DISEÑO DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA A LA LUZ DEL FEDERALISMO FISCAL: ¿QUÉ IMPONE (Y QUÉ NO) LA NORMA FUNDAMENTAL?
4. DISCUSIÓN FINAL

BIBLIOGRAFÍA

Resumen

El objetivo de este trabajo es extender la discusión constitucional sobre la financiación de las Comunidades Autónomas, en particular, acerca de la idoneidad de la regulación contenida en el Texto Fundamental para la aprobación de una financiación equitativa y eficiente. Con base en la evidencia empírica sobre mejores prácticas acerca de los elementos principales que presiden cualquier sistema de financiación de gobiernos subcentrales al calor de los desarrollos del Federalismo Fiscal, el trabajo constata cómo la Constitución, en el marco de la estabilidad presupuestaria, ofrece todo un abanico de posibilidades para la configuración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. La Norma Fundamental no impide la aprobación de una financiación equitativa y eficiente para las Comunidades Autónomas, pero (en no pocos aspectos) tampoco la impone. Del análisis realizado se desprenden diversas recomendaciones *de lege ferenda*.

Palabras clave: Constitución española, financiación autonómica, eficiencia, equidad, Federalismo fiscal.

Abstract

The aim of this paper is to extend the discussion over the Spanish regional financing system from a constitutional perspective. Concretely, this work tries to answer the question on whether the Spanish Constitution proves suitable for passing an efficient and equity-based regional financing system. To do so, we contrast the constitutional regulation with the best practices identified by the empirical evidence provided by Fiscal federalism developments. According to the findings achieved with such an analysis, the Spanish Constitution does not impose nor prevent (in many aspects) the passing of an efficient and equity-based regional financing system for all Autonomous Communities. Several policy recommendations arise on the conclusions drawn upon this paper.

Keywords: Spanish Constitution, regional financing system, efficiency, equity, Fiscal federalism.

1. INTRODUCCIÓN

Es un lugar común aceptar que la Constitución Española de 1978 pergeña un modelo territorial que, en la esfera regional, resulta intencionadamente abierto. Y ello, tanto desde el punto de vista del principio dispositivo, que (más allá del artículo 150.2 CE) informaría primigeniamente la descentralización por el lado del gasto público hacia las Comunidades Autónomas que se constituyeren (art. 137 CE), como desde la autonomía sustancial y potestativa de las Cortes Generales para la aprobación por el lado de los ingresos de las competencias financieras de aquéllas (art. 157.3 CE). La aprobación de estas últimas, en todo caso, deberá compadecerse con la reconocibilidad de los propios hechos diferenciales financieros –foral y canario– (DD.AA. 1ª y 3ª CE) y, a salvo de coyunturas excepcionales, también con las reglas fiscales que se desprenden de la regulación sobre estabilidad presupuestaria (art. 135 CE).¹

No obstante dicha atribución de las Cortes, partiendo del reconocimiento de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (156.1 CE), sin la cual, como siempre se recuerda, no se entendería una verdadera autonomía política, pues resulta “instrumento indispensable” a tal fin (por todas; sirva como ejemplo la STC 289/2000, FJ 3º), la Norma Fundamental, encuadrando la autonomía financiera en el marco de los principios de coordinación y de solidaridad (156.1 CE), recoge una taxonomía de ingresos autonómicos que no se agotan en el artículo 157.1 CE, pues a ellos debe añadirse, por ejemplo, los eventuales recursos derivados del ejercicio de la potestad administrativa sancionadora (arts. 25 y 45.3 CE).

Descontando esta última, dada su importancia residual en el Presupuesto, así como el recurso al crédito como herramienta natural para elevar (o financiar sustancialmente) el techo de gasto en el marco de la estabilidad presupuestaria, los recursos de las Haciendas regionales se nutren de ingresos propios y de transferencias.² En los términos que refiere la regulación constitucional, ni siquiera de algunas categorías de recursos mencionados en el artículo 157.1 CE, cual resulta el caso de los impuestos cedidos, se impone la necesidad de que las Comunidades Autónomas cuenten con competencias normativas –las de régimen común no las tuvieron hasta 1997–.³ A modo de ejemplo, y, en la actualidad, el IVA es de iure un impuesto parcialmente cedido, pero, en puridad, con perspectiva de Hacienda Pública deviene una participación impositiva dada la imposibilidad regional de modular la carga tributaria. En el mismo sentido de participación impositiva referido

¹ Estabilidad presupuestaria, por otra parte, que se desenvuelve en el marco de la regulación del Derecho de la Unión Europea que prescribe el sistema de gobernanza económica de la Unión (tal y como explícita y específicamente acoge en términos de remisión normativa el propio articulado constitucional, ex arts. 135.2 y 135.3 CE).

² De acuerdo con los desarrollos de la Economía Pública, la diferencia entre unos y otras estribaría en si las Comunidades Autónomas ostentarían (ingresos propios) o no (transferencias) algún tipo de competencia normativa para modular la contribución monetaria (la carga fiscal, en el caso de los tributos) de los ciudadanos.

³ De acuerdo la Disposición Final Primera de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias. Sobre la evolución de la financiación autonómica hasta el modelo vigente puede consultarse el conciso trabajo de HERRERO y TRÁNCHEZ (2011).

De hecho, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional corresponde al Estado, primigeniamente a través de la regulación orgánica, la configuración del alcance (y, por tanto, de las condiciones) de la cesión (SSTC 181/1988, FJ 4º, o 192/2000, FJ 8º).

¿Es la Constitución Española el óbice para la aprobación de una financiación equitativa y eficiente para las Comunidades Autónomas? Una posible respuesta con base en los desarrollos del Federalismo fiscal

resulta la concertación y el convenio de dicho tributo en el marco de la financiación de las Comunidades forales de País Vasco y Navarra.⁴

Más aún, con la salvedad de las limitaciones constitucionalmente impuestas a la aprobación de tributos propios (arts. 133.1, 133.2 y 157.2 CE)⁵ y a lo anticipado sobre el recurso al endeudamiento (art. 135 CE), el artículo 157.1 de la Norma Fundamental acoge todas las categorías de recursos posibles para los entes subcentrales en el marco de la experiencia comparada: tributarios, no tributarios y ajenos (ilustrativamente, Blanco Valdés, 2012).⁶ Y ello, sin establecer tampoco de forma preceptiva una importancia jerárquica en términos de su participación relativa en el estado de ingresos del Presupuesto (art. 157.1 CE). A lo más, desde el punto de vista estrictamente constitucional únicamente debe persistir un sistema tributario del que, visto en su conjunto, pueda predicarse su progresividad (art. 31.1 CE).

Sentado lo anterior, la discusión en la doctrina constitucional sobre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas se ha centrado ampliamente en tres cuestiones fundamentales. De un lado, aquélla se ha orientado al análisis de la difícil coherencia de todos los principios constitucionales que también deben presidir la financiación de las Comunidades autónomas (Medina Guerrero, 1992; Arias, 2013; Guerrero Vázquez, 2022). De otro lado, la doctrina ha focalizado su atención en la constitucionalidad de concretas medidas incluidas en el marco de alguno de los modelos de financiación aprobados, como la cesión de tributos (sirva como ejemplo Pérez Royo, 1997). Finalmente, los desarrollos doctrinales han colocado el énfasis en la esfera competencial, pues, sobre todo a partir de la aprobación de los estatutos de segunda generación y la jurisprudencia constitucional (ilustrativamente, STC 31/2010, de 28 de junio), la tensión explícita entre articulados estatutarios y la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación las Comunidades Autónomas, fue patente motivo de controversia (a modo de ejemplo se revela el trabajo de Medina Guerrero, 2008).

Desde el punto de vista de la literatura económica, por su parte, más allá de algún trabajo que elabora una propuesta de financiación de manera integral (Comité Expertos, 2017; o De la Fuente,

⁴ Respectivamente, ex artículo 5.1 Ley 12/2022, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, y artículo 3 Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

La excepción a todo lo anterior la constituiría, dada su vocación similar con el IVA en términos del hecho imponible sujeto a gravamen, las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre el Impuesto General Indirecto Canario, tal y como se define en el actual modelo de financiación (ex Disposición Adicional 8ª, Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias).

⁵ A las que debe sumarse las derivadas del Derecho la Unión Europea, aplicables a todos los niveles territoriales de la Administración.

⁶ Por ejemplo, los ingresos provenientes del aprovechamiento y explotación de recursos naturales, una cuestión de suma importancia en la financiación de algunas provincias canadienses (cuyo reconocimiento quedó elevado a rango constitucional, ex secciones 92.5 y 92A.1, ya en la Ley de 1867), bien pueden ser adscritos en el caso español a la categoría de impuestos propios e, hipotéticamente, incluso como rendimientos procedentes de su patrimonio (si se toma como ejemplo en términos materiales el caso de Noruega respecto de sus recursos de hidrocarburos).

2022), generalmente el fundamento de los trabajos ha resultado el contraste en términos de eficiencia y equidad de cada uno de los modelos de régimen común vigentes con la evidencia empírica que se conoce sobre Federalismo fiscal (sirva también al efecto como ilustración Comité Expertos, 2017). En este punto, la discusión constitucional no se aborda, toda vez que, implícitamente en línea con la amplia libertad de configuración del legislador orgánico enfatizada por la jurisprudencia constitucional⁷, se asume la plena adecuación al marco prescrito por la Norma Fundamental de las propuestas de reforma de los modelos vigentes en cada momento.⁸ En este sentido, los trabajos adscritos a la literatura económica, amén de cuestiones que mejoren técnicamente el funcionamiento de aquéllos, se compadecen en su mayoría, junto con estudios que comparan el sistema foral y el de régimen común, con el análisis de los tributos cedidos, las transferencias de nivelación (y su dinámica), y la estabilidad presupuestaria (como se expone en el siguiente epígrafe, son todos ellos elementos vertebradores de cualquier sistema de financiación subcentral).⁹

Así las cosas, tratando de dar respuesta a la pregunta de investigación que rubrica estas páginas, el objetivo de este trabajo es extender la discusión constitucional acerca de si la regulación contenida en el Texto Fundamental impone alguna limitación para la aprobación de una financiación equitativa y eficiente para el conjunto de Comunidades Autónomas. A tal fin, se detalla un análisis del literal constitucional con base en la evidencia sobre buenas prácticas que proporcionan los desarrollos del Federalismo Fiscal.

A tenor del análisis realizado, parece oportuno concluir que la Norma Fundamental no impide la aprobación de una financiación equitativa y eficiente para las Comunidades Autónomas, pero en no pocos aspectos tampoco la impone e, incluso, ofrece algún incentivo perverso para su consecución (sirva el artículo 150.2 CE como botón de muestra). En lo que se conoce, la perspectiva global y constitucional del ejercicio que proponen estas páginas resulta inédito para el caso español.

La estructura del trabajo es como sigue. Tras esta Introducción, la siguiente sección refiere la evidencia empírica para un diseño de la financiación de gobiernos subcentrales que cohoneste eficiencia y equidad a tenor de la evidencia empírica que proporcionan los desarrollos incardinados en el Federalismo fiscal. La tercera sección contrasta las buenas prácticas identificadas con la regulación constitucional. La última sección ofrece la discusión final.

⁷ Sobre esta cuestión, véase también el trabajo de MEDINA GUERRERO (2008).

⁸ Con todo, la literatura económica también se ha preocupado puntualmente por proponer reformas constitucionales que mejorasen la adecuación explícita de los postulados constitucionales a las buenas prácticas derivadas de la evidencia empírica. Especial mención en este punto merece el trabajo de LÓPEZ LABORDA (2014).

⁹ Respectiva e ilustrativamente, al efecto se orientan los estudios de ZABALZA y LÓPEZ-LABORDA (2017), CUENCA (2014), ZABALZA (2018) y DELGADO y PÉREZ (2016).

2. EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE BUENAS PRÁCTICAS PARA EL DISEÑO DE LA FINANCIACIÓN DE GOBIERNOS SUBCENTRALES CON BASE EN LOS DESARROLLOS DE FEDERALISMO FISCAL¹⁰

A tenor de los desarrollos sobre Federalismo fiscal, el diseño de un sistema multinivel basado en la autonomía financiera de los gobiernos subcentrales que sea capaz de lograr ganancias de eficiencia y equidad, así como de estimular un mayor nivel de rendición de cuentas, se articula a partir de la toma en consideración conjunta de sus elementos constitutivos, a saber: la asignación de competencias de gasto; la asignación de competencias sobre ingresos propios, tanto tributarios como no tributarios; la configuración de un sistema de transferencias intergubernamental; y la asignación de competencias sobre endeudamiento, ligadas éstas inextricablemente a la eventual existencia de reglas fiscales sobre déficit y deuda.¹¹ A continuación, se va a atender a las mejores prácticas que la evidencia empírica predica de cada uno de estos cuatro pilares fundamentales de cualquier sistema de financiación subcentral desde la aceptación, para cualquier realidad descentralizada, acerca de la imposibilidad de colmar el principio de equivalencia fiscal en el marco de un Estado social con carteras de servicios y/o de prestaciones comunes definidas centralmente y de obligada provisión subcentral (Olson, 1969), cual resulta el caso de España.

En primer lugar, la descentralización del poder fiscal debe partir de una distribución de competencias de gasto entre los diferentes niveles territoriales de la Administración, de las que se deducirá (aunque sea únicamente atendiendo a criterios políticos)¹² el cálculo de las necesidades de gasto. Dicho de otro modo, cualquier alteración en la distribución competencial por el lado del gasto es, *ceteris paribus*, una reforma de facto de la financiación (Salvador Crespo y Sanz-Arcega, 2016).

En este punto, si bien escapa a la ambición de este trabajo el enjuiciamiento a la luz del Federalismo fiscal de la distribución concreta de las competencias de gasto que pergeña la Constitución española,¹³ por cuanto –ex art. 158.1 CE– la garantía de un mínimo nivel universal para todos los ciudadanos constituye, por su afectación en términos de competencias concurrentes, una suerte de principio indeterminado desde el punto de vista del diseño de la financiación subcentral,¹⁴ sí interesa poner de relieve con base en la evidencia empírica la importancia capital que juega la claridad y la estabilidad de la distribución de las competencias de gasto para el buen

¹⁰ Para una visión de conjunto sobre los desarrollos de Federalismo fiscal para el diseño de la gobernanza financiera subcentral véase el reciente trabajo de Martínez-Vázquez *et al.* (2023), cuyo hilo expositivo persigue parcialmente esta sección.

¹¹ Relacionadas materialmente estas últimas generalmente y, a su vez, con la observancia del principio de estabilidad presupuestaria.

¹² Sobre el caso español, véase al efecto la evidencia empírica que en tal sentido aportan GÓMEZ REINO y HERRERO ALCALDE (2011).

¹³ En todo caso, para el diseño de la descentralización por el lado del gasto en términos programáticos el Federalismo fiscal prescribe la satisfacción de los principios de autonomía, suficiencia, subsidiariedad, correspondencia entre el ámbito territorial de las competencias y los ciudadanos que se beneficiarán del ejercicio de éstas (ilustrativamente, OATES, 1972; BOADWAY y SHAH, 2009). Sobre una aplicación de estos desarrollos empíricos para la mejora en el funcionamiento del Estado autonómico que incluyen propuestas de reforma constitucional véase MARTÍNEZ-VÁZQUEZ *et al.* (2021).

¹⁴ Implícitamente asumido por la doctrina, sirva como ejemplo el reciente trabajo de SÁENZ ROYO (2020).

funcionamiento de un sistema de gobierno multinivel. Y ello es así tanto desde el punto de vista de la rendición de cuentas como para la propia eficiencia del sistema (Martínez-Vázquez y Timofeev, 2007). En consecuencia, a tenor de lo anterior se deduce cómo la simetría competencial es un factor que objetivamente facilita (pues no lo impide *per se*) el diseño de un sistema de financiación más sencillo e inteligible (Martínez-Vázquez *et al.*, 2021).

En segundo lugar, por lo que hace a la asignación de competencias en relación con los ingresos propios, la importancia de que los gobiernos subcentrales se financien en la mayor medida posible a partir de recursos tributarios¹⁵ sobre los que ostentan (al menos, mínimas) potestades normativas para modular la carga de los obligados reside en una mejora en la rendición de cuentas, una mayor eficiencia en la definición de las prioridades de gasto y el incremento de los incentivos a la prudencia (sostenibilidad) financiera (Weingast, 2009 y 2013; López Laborda, 2014).

Sobre la base de lo anterior, la evidencia empírica subraya que la descentralización del poder tributario observa ganancias tanto por el lado de la eficiencia como por el de la equidad si se instrumenta como sigue (en adelante, sirvan a modo de ilustración los trabajos de Bird, 1993, o Ter-Minassian, 2020). En mayor medida, en primer lugar, si, sobre todo respecto de tasas y precios públicos, éstos se configuran induciendo ganancias de eficiencia –tanto para el Sector Público/productor como para el ciudadano/consumidor– con arreglo al principio de beneficio (Oates, 1972; Rauscher, 1998).

Dicho lo cual, y, de un lado, respecto de la descentralización de poder tributario sobre tributos comunes a todos los gobiernos subcentrales se recomienda que aquélla se aplique a tributos que graven bases más inmóviles, que sean menos redistributivos y también menos sensibles al ciclo económico (Ter-Minassian, 2020). Como frontispicio de todo ello, los desarrollos de Federalismo fiscal sugieren la sustancial restricción del poder tributario regulatorio sobre impuestos comunes a todos los entes subcentrales a la fijación de tipos entre horquillas, de forma que la localización de las bases imponibles no responda a criterios puramente fiscales, más aún si se trata de tributos compartidos entre el nivel central y el subcentral (Martínez-Vázquez, 2015).¹⁶

De otro lado, en relación con la asignación de poder tributario para la creación subcentral de tributos, la evidencia empírica muestra las ganancias de eficiencia y de equidad derivadas de que el nivel central apruebe una suerte de armonización fiscal en el caso de que un número creciente de entes subcentrales legisle sobre nuevos impuestos definidos sobre hechos imponibles muy similares (y, sobre todo, si la afección de aquéllos sobre la localización de la actividad económica no resulta baladí). Adicionalmente, la regulación sobre tributos propios no debe obstaculizar el tráfico mercantil en el mercado nacional ni recaer sobre bases imponibles extramuros de los límites del nivel territorial de la Administración que se trate.¹⁷

¹⁵ De acuerdo con la experiencia comparada, la importancia relativa de las fuentes de financiación basadas en ingresos propios no tributarios resulta marginal. La excepción la constituiría la configuración legal como patrimoniales de los ingresos derivados de la explotación de recursos naturales.

¹⁶ Sobre los efectos perniciosos que *a contrario* pueden emerger en términos de competencia fiscal a la baja y traslado de bases imponibles véase para el caso español, ilustrativamente, los recientes trabajos de IVIELAB (2020) y LÓPEZ LABORDA y RODRIGO (2022).

¹⁷ Sobre los aspectos reseñados, sirva como referencia los argumentos sustentados en los desarrollos de Federalismo fiscal puestos de relieve en el informe del COMITÉ DE PERSONAS EXPERTAS (2022).

En consecuencia, de todas las cautelas expuestas parece deducirse un escaso margen de poder tributario que se predicaría como óptimo para los gobiernos subcentrales, si bien, y, al tiempo, ninguno de los modelos descentralizados vigentes se ajusta a estos parámetros ideales anteriormente reseñados (Blanco Valdés, 2012; Dougherty et al., 2019). No obstante, los principios puestos de relieve sí pueden entenderse como buenas prácticas que potencian la eficiencia y la equidad hacia las que orientar las competencias normativas sobre ingresos propios impositivos de los entes subcentrales.

Llegados a este punto, y, como tercer elemento constitutivo en el diseño de la descentralización financiera se sitúa el sistema de transferencias intergubernamental que pueden constituirse con recursos de las haciendas central y/o subcentrales (esto es, pueden ser transferencias verticales y/u horizontales). En todo caso, la configuración de transferencias parte de la insuficiencia del principio de equivalencia fiscal para colmar precisamente la suficiencia financiera de todos y cada uno de los gobiernos subcentrales. Quizá por ello, los fundamentos técnicos que se han aducido como motivación para el establecimiento de transferencias son múltiples, destacando la corrección de desequilibrios verticales y horizontales, y también de externalidades; el ejercicio del poder de gasto del nivel central (*spending power*); la convergencia en renta per cápita o la provisión subcentral de un nivel mínimo de prestaciones o servicios públicos... Y asimismo resulta variada la taxonomía que articularía técnicamente estos objetivos, siendo las más habituales las siguientes categorías (no excluyentes entre sí) de transferencias: condicionadas e incondicionadas; participaciones impositivas, de nivelación y de capital; recurrentes y puntuales.¹⁸

Por todo ello, si bien el número y ambición de las transferencias intergubernamentales que conformen el sistema en su conjunto quedará al albur de los objetivos político-constitucionales de cada una de las realidades descentralizadas, de los desarrollos del Federalismo fiscal sí pueden identificarse algunas recomendaciones. En primer lugar, aunque resulta casi imposible su aprehensión tangible, las bondades del principio de equivalencia fiscal aconsejan que la financiación de los gobiernos subcentrales se fundamente lo más posible en ingresos propios (y, especialmente, en ingresos propios de naturaleza tributaria)¹⁹, descargando el papel de las transferencias verticales para la satisfacción de objetivos macroeconómicos o redistributivos de competencia central (Shah, 2006). De ahí que tampoco sea recomendable el diseño de una financiación subcentral basada meramente en participaciones impositivas -que, en definitiva, como se ha anticipado, se reputan como una clase específica de transferencias-

En segundo lugar, los diferentes fines a los que pueden orientarse las transferencias, sean éstas verticales y/u horizontales, aconsejan que cada una de ellas quede adscrita a un único objetivo y que, al margen de la provisión de asistencia financiera puntual en caso de grandes catástrofes, tengan la condición de permanentes, pues *a contrario* la autonomía financiera, si se permite expresarlo sin circunloquios, descansaría sobre fundamentos graciosos. Sobre la base de lo inmediatamente indicado, y, especialmente en el caso de las transferencias de nivelación, su

¹⁸ Para una revisión reciente acerca de las transferencias véase el trabajo de LAGO et al. (2024).

¹⁹ En este punto, debe recordarse que los tributos propios son solo uno de los recursos que tienen la condición de ingresos propios, tal y como se ha detallado en la nota a pie número 2, *supra*.

articulación presenta ganancias de eficiencia y de equidad si el número de transferencias es el menor posible, así como si aquéllas se calculan sobre la base de una sola (y sencilla y, por ende, transparente) fórmula de reparto. Además, las transferencias de nivelación deben ser incondicionadas, pues el establecimiento de condicionalidades para la financiación de competencias subcentrales homogéneas erosiona la autonomía (y, por tanto, la rendición de cuentas) de los propios gobiernos subcentrales (Martínez-Vázquez *et al.*, 2019).

Por el contrario, las transferencias de capital –verticales u horizontales– y aquéllas verticales que tengan por objeto la financiación de asimetrías competenciales deberían fundamentarse en la condicionalidad en relación con el destino de los recursos (de nuevo, Shah, 2006; o Boadway y Shah, 2009). De lo contrario, no cabría garantizar que los fondos efectivamente vayan a ser destinos al objetivo al que teóricamente, por su diseño, deben servir, disminuyendo la rendición de cuentas y los incentivos a la sostenibilidad financiera.

Sentado lo anterior, a continuación, se desarrolla sucintamente la evidencia empírica en torno al cuarto elemento fundamental que actúa como elemento de cierre en el diseño de cualquier sistema de financiación subcentral, a saber: el tratamiento normativo que define el acceso al endeudamiento y, por su conexidad con él, la eventual existencia de reglas fiscales sobre déficit presupuestario. Como punto de partida, de la evidencia empírica internacional pueden deducirse tres resultados fundamentales (Martínez-Vázquez *et al.*, 2023). De un lado, en relación con el endeudamiento los desarrollos de Federalismo fiscal enfatizan que lo crucial para responder a la pregunta sobre las potenciales bondades o debilidades del recurso al crédito estriba en el para qué, esto es, en cuál sea el destino de los caudales tomados a préstamo. Así, la literatura económica no prescribe una respuesta cerrada respecto del recurso al endeudamiento, pero, siguiendo la argumentación anterior, sí desecha que éste sea contemplado como recurso ordinario para la cobertura y, sobre todo, el incremento, de gasto corriente.

De otro lado, aunque notablemente en la estela de lo anterior, precisamente por ello la aprobación de reglas fiscales que limiten el recurso al déficit presupuestario se relaciona empíricamente con una mejor gobernanza presupuestaria que evite situaciones de sobre-endeudamiento, contribuyendo por tanto a la sostenibilidad de las finanzas públicas y al crecimiento económico a largo plazo (Rodden *et al.*, 2003; Kumar y Ter-Minassian, 2007). Todo lo cual, en todo caso, desde la aceptación de que situaciones de crisis severas motivan la aprehensión con algo más que cautela de criterios rígidos de déficit y deuda, pues, de lo contrario, existe evidencia acerca de cómo una comprensión inflexible de los mismos en periodos de excepcionalidad económica profundiza la magnitud de las propias crisis (Fondo Monetario Internacional, 2012; Blyth, 2013).²⁰

Finalmente, el propio establecimiento de criterios de déficit y deuda debe quedar presidido por la simetría en los objetivos del nivel subcentral, la sencillez, el compromiso de su cumplimiento (descontando situaciones de excepcionalidad manifiesta, como se ha apuntado) y, con base en todo

²⁰ Sirva como ejemplo la reciente crisis derivada de la irrupción pandémica de la COVID-19, que, para su combate, ha estimulado una relajación de las reglas fiscales y de las transferencias de los gobiernos centrales en todos los Estados descentralizados (OCDE, 2020).

ello, en el establecimiento de mecanismos correctores y sancionadores que disipen cualquier expectativa de una aplicación *à la carte* de las reglas de estabilidad o de rescates (Ter-Minassian, 1997; Rodden *et al.*, 2003; Martínez-Vázquez y Vulovic, 2016).

3. EL DISEÑO DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA A LA LUZ DEL FEDERALISMO FISCAL: ¿QUÉ IMPONE (Y QUÉ NO) LA NORMA FUNDAMENTAL?

La financiación de las Comunidades Autónomas es una materia regulada en no pocos preceptos de la Constitución española, tal y como sucintamente se ha recogido en la Introducción de este trabajo. La cuestión ahora, tratando de responder a la pregunta de investigación que promueven estas páginas, es analizar si, con base en las mejores prácticas que ha identificado la evidencia empírica internacional incardinada en los desarrollos del Federalismo fiscal, la regulación constitucional presenta alguna limitación para la aprobación de una financiación eficiente y equitativa para las Comunidades Autónomas.

A tal fin, el hilo conductor de esta sección replica el guion seguido en el epígrafe precedente y, por tanto, confronta correlativamente el articulado constitucional con los cuatro pilares que sustentan el edificio de la financiación subcentral de cualquier realidad descentralizada: la asignación de competencias de gasto; la asignación de competencias sobre ingresos propios, tributarios y no tributarios; el sistema de transferencias intergubernamental; y la regulación sobre el endeudamiento.

Por lo que hace a la asignación de competencias de gasto, la evidencia empírica enfatiza las bondades de contar con un sistema estable, claro y, en la medida de lo posible, pues su ausencia no es un impedimento *per se*, simétrico. En este punto, la apertura del sistema competencial que se desprende del propio articulado constitucional (art. 150.2 CE), si bien ampara jurídicamente la proliferación de modificaciones (y también de eventuales asimetrías), es un recurso cuyo resultado ineficiente viene motivado por la discrecionalidad en su utilización. Quizá por ello, parte de la doctrina sí ha apostado por su derogación (ilustrativamente, Martínez-Vázquez *et al.*, 2021).

En segundo lugar, por lo que hace a la claridad, teniendo en cuenta que la constante reconfiguración del marco competencial precipita dificultades para al logro de aquélla, también en este punto la Constitución, si bien ampara la concurrencia competencial, natural en un Estado social que defiende el principio de igualdad sustantiva en el acceso a las prestaciones y servicios fundamentales, cuya sustancial financiación se dota con cargo a los Presupuestos de las Comunidades Autónomas (arts. 148, 149, 150.2 y 158.1 CE), de nuevo será de los desarrollos en materia básica y estatutaria de los que se predicará si el remate del edificio competencial por el bloque de constitucionalidad rubrica una distribución de competencias inteligible. Con otras palabras, la Constitución ni impone ni impide una clarificación por materias y funciones de las competencias no nítidamente exclusivas que, por otra parte, minoraría un vigente modelo competencial confuso (García Roca, ed., 2014).

Finalmente, respecto de la asimetría, aunque no sin parangón en la experiencia comparada (Rolla, 2007; Blanco Valdés, 2012), ha sido reconocida como nota distintiva del Estado autonómico

¿Es la Constitución Española el óbice para la aprobación de una financiación equitativa y eficiente para las Comunidades Autónomas? Una posible respuesta con base en los desarrollos del Federalismo fiscal

(paradigmáticamente, Pradera, 1993; Tudela, 2018), y, superadas también las limitaciones temporales al inicio del proceso descentralizador (arts. 148.3 y 151.1 CE), como mandato es amparada constitucionalmente solo respecto de los hechos diferenciales: la lengua, el derecho civil, la financiación y algunas instituciones intermedias, como la policía autonómica (Aja, 2003).

En lo atinente al objetivo de este trabajo, y ampliando respecto de la simetría el análisis de las bondades de la regulación constitucional también en términos de potestades sobre ingresos propios y transferencias intergubernamentales, las singularidades regionales financieras (DD.AA. 1ª y 3ª) podrían motivar el siguiente razonamiento. En el caso de País Vasco y Navarra, la asimetría se compadece con potestades de recaudación, así como con la existencia de un cupo y de una aportación, y, también, con la existencia de potestades normativas respecto de los ingresos propios que, para no desvirtuar la institución de la foralidad financiera, parece sensato que sea sobre tributos que no supongan una parte residual del estado de ingresos del Presupuesto.²¹ En el caso canario, la Constitución refiere solo la existencia de un régimen fiscal que presente particularidades, pero sin especificar cuáles deben ser éstas, aunque la situación ultraperiférica, por su propia naturaleza, conlleva inherente y razonablemente un tratamiento impositivo menos gravoso.²²

En consecuencia, si la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, Canarias incluida, ha evolucionado hacia el incremento de las competencias tributarias de todas ellas, al punto que algunas pueden financiar por entero sus presupuestos sin precisar de transferencias de nivelación, de la Constitución no parece poder deducirse directamente que la foralidad o el hecho insular canario impliquen que dichas Comunidades gocen de mayores competencias tributarias para modular la carga de los obligados²³; como tampoco, en el caso de las dos Comunidades financieramente forales, que éstas no participen en los mecanismos de nivelación horizontal (ex art. 156.1 CE), como ocurre en la actualidad, cuando la solidaridad predicable en este último precepto constituye precisamente, siguiendo la jurisprudencia constitucional, un límite tanto al ejercicio como a las propias competencias predicables de la autonomía.²⁴

Dicho de otro modo, de la Constitución parece desprenderse la necesaria reconocibilidad de los hechos financieros foral e insular, nada más, por cuanto la propia Norma Fundamental taxativamente restringe incluso al bloque de Constitucionalidad la aprobación de “privilegios económicos” (art. 138 CE), entre los que de manera natural quedarían incardinados el establecimiento de un sistema de financiación singular que arrojare una financiación inconmensurablemente superior..., o la capacidad para rebajar la carga fiscal en tributos muy sensibles a la localización de la actividad económica, cuando el resto de regiones careciere de idénticas potestades...

²¹ En todo caso, en este punto debe precisarse cómo la foralidad conlleva la reconocibilidad de la existencia de un sistema tributario común al conjunto de España, “pues los [principales] tributos son los mismos” (LÓPEZ BASAGUREN, 2005: 629).

²² En línea, por otra parte, con las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (arts. 349 y 355).

²³ De hecho, con palabras de la jurisprudencia constitucional, el ejercicio de potestades tributarias por las Comunidades forales “no sólo queda condicionado por la Constitución, sino también por las normas que dicte el Estado en la materia [SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 7; y 118/2016, de 23 de junio, FJ 2 b)]” (STC 203/2016, FJ 4).

²⁴ Por todas, sirva como ejemplo STC 64/1982, de 4 de noviembre.

Sentado lo anterior en relación con las competencias de gasto, y, habiendo ampliado el foco por lo que hace a los hechos diferenciales financieros, a continuación, se analiza la regulación constitucional con la asignación de competencias sobre ingresos propios, tanto tributarios como no tributarios. En este punto, los desarrollos del Federalismo fiscal subrayan en primer lugar que bases más móviles, en mayor medida redistributivas y más sensibles al ciclo no debieren ser descentralizadas. En segundo lugar, como buena práctica descuellan también la atribución al nivel subcentral de la potestad para establecer nuevos tributos que no obstaculicen el tráfico mercantil o se sitúen extramuros de su territorio, recomendando su armonización por el nivel central si las innovaciones tributarias son aprobadas por muchas demarcaciones regionales. En tercer lugar, la evidencia empírica enfatiza las ganancias de eficiencia y de equidad derivadas de la aplicación del principio de beneficio en el diseño de figuras tributarias no impositivas, que en aras de estimular la eficiencia (y la equidad) del Sector Público debe incentivarse. Finalmente, en el caso de que se haya descentralizado potestades tributarias respecto de impuestos comunes al sistema fiscal de todos los entes subcentrales (y también si se trata de tributos con bases imponibles compartidas entre el nivel central y el subcentral) se sugiere, a salvo de la fijación de tipos entre horquillas, que los entes subcentrales tengan sustancialmente restringidas sus competencias normativas. Pues bien, al calor de la regulación constitucional todas las mejores prácticas de Federalismo fiscal reseñadas podrían trasladarse a la regulación orgánica que establece las competencias financieras de todas las Comunidades Autónomas.

En primer lugar, con base en el artículo 157.1 CE se reconoce la capacidad de erigirse en fuentes de financiación de las Comunidades Autónomas los tributos propios (al efecto, también cabe señalar el artículo 133.2 CE), los rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado, los impuestos cedidos y la posibilidad de establecer recargos sobre impuestos estatales. La Norma Fundamental no periclita lista alguna de bases imponibles o de ingresos de Derecho privado, por lo que la descentralización puede operar constitucionalmente sobre bases menos móviles, menos redistributivas y menos sensibles al ciclo. Dicho lo cual, a continuación, se va a detallar el análisis atendiendo a cada una de las categorías de ingresos propios recogidas por la Norma Fundamental.

En el caso de los tributos propios, en primer lugar, la Constitución interdice que las Comunidades Autónomas “adopten medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios” (art. 157.2 CE). Y aún más, pues el nivel central podrá invocar la necesidad de armonización en el caso de que se observe una dispersión normativa tributaria respecto de hechos imponibles similares (art. 150.3 CE), amén de que el Estado también ostenta la potestad originaria para crear tributos, por lo que, en el ejercicio de ésta, replicando la legislación autonómica sobre un impuesto, puede suspender de facto la propia aplicación autonómica de tributos de nueva creación (art. 133.1 CE).²⁵

²⁵ Artículo, por otra parte, al que la jurisprudencia también adenda los artículos 149.1.14º y 157.3 (STC 96/2013, FJ 5).

Un ejemplo de la práctica que se señala fueron los impuestos autonómicos sobre depósitos de las entidades de crédito.

¿Es la Constitución Española el óbice para la aprobación de una financiación equitativa y eficiente para las Comunidades Autónomas? Una posible respuesta con base en los desarrollos del Federalismo fiscal

En segundo lugar, respecto de los ingresos propios no impositivos es constitucionalmente posible que las Comunidades exploten el principio de beneficio en el diseño de tasas y contribuciones especiales, así como en el establecimiento de precios públicos en el caso de ingresos no tributarios derivados de su patrimonio o actividad (ex arts. 157.1.b y 157.1.d CE). Por tanto, la regulación constitucional no contraviene (pero, de nuevo, tampoco impone) las mejores prácticas identificadas que se deducen de la evidencia empírica.

En tercer lugar, por lo que hace a la cesión de impuestos (art. 157.1.a CE), si por mor de incentivar la autonomía financiera (ex art. 156.1 CE) se decide otorgar potestades normativas cediendo tributos sobre bases móviles, redistributivas y sensibles al ciclo, como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, las condiciones de eventuales de la cesión son competencia del Estado (ex art. 157.3 CE)²⁶, por lo que puede ajustar aquéllas para cohonestarlas con las mejores prácticas identificadas en la sección anterior. La propia Constitución anticipa, además, que la cesión puede operar total o parcialmente, debiendo enfatizarse que la titularidad del impuesto no varía y que la selección de los impuestos a ceder es competencia de las Cortes Generales (arts. 157.1.a y 157.3 CE).

En cuarto y último lugar en relación con los ingresos propios, la Constitución posibilita que las Comunidades Autónomas puedan establecer recargos sobre impuestos estatales (art. 157.1.a CE). Lo cual, a renglón seguido, debe ponerse de relieve que resulta una habilitación potestativa que, de articularse de forma que se favorezca la visibilidad por la ciudadanía de los propios recargos, se alinea de forma directa con las buenas prácticas identificadas por los desarrollos de Federalismo fiscal (así ocurre en cierta medida en el ámbito local, ilustrativamente en el caso del Impuesto sobre Bienes Inmuebles).

Llegados a este punto, a continuación, se contrasta la regulación constitucional con el tercer elemento que sustenta el diseño de cualquier sistema de financiación descentralizado, a saber: el sistema de transferencias intergubernamental. En primer lugar, los fundamentos de este instrumento de financiación a tenor de los desarrollos de Federalismo fiscal se compadecen con cuestiones de eficiencia macroeconómica y/o de equidad; argumentos que también son acogidos por la Constitución española a través del principio de igualdad sustantiva (arts. 158.1 y 156.1 CE), la convergencia regional (arts. 138.1 y 158.2 CE), la garantía de financiación de competencias no homogéneamente computadas en el modelo de financiación y/o la adición de recursos adicionales al sistema (art. 158.1 CE), o el ejercicio del poder de gasto en términos de la actividad subvencional del Estado central (arts. 149.1.13º y 149.1.14º CE).²⁷ Consecuentemente, cada uno de los objetivos expuestos podría colmarse, como recomienda la evidencia empírica y soportaría pacíficamente el literal constitucional, por una sola transferencia (generalmente legislada semánticamente como fondo), pues de la regulación constitucional no cabe deducir mandato alguno respecto del número de fondos a constituir con idéntico objetivo.

²⁶ Cuestión refrendada por la jurisprudencia constitucional, como se ha anticipado en la nota a pie número 3, *supra*.

²⁷ Con los límites de no afectar a las competencias de las Comunidades Autónomas, debiendo en tal caso contar con la aquiescencia de estas últimas, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional.

En segundo lugar, respecto de las categorías en las que cabe clasificar las transferencias, cabe recordar que al efecto pueden diferenciarse aquéllas entre condicionadas e incondicionadas; entre participaciones impositivas, transferencias de nivelación y transferencias de capital; y como transferencias recurrentes o puntuales. Respecto de la primera categoría, la condicionalidad tan solo se predica explícitamente del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 CE), orientado a contribuir a la convergencia en renta a través de la cobertura de gastos de inversión, por lo que se alinea con los postulados teórico-empíricos que afirman las bondades de condicionar el destino de las transferencias de capital.

No obstante lo anterior, la “asignación” o transferencia para la financiación de competencias no homogéneas incardinada en el artículo 158.1 CE soportaría un juicio de constitucionalidad si se estableciera (a diferencia de lo que ocurre en la actualidad) como transferencia condicionada (aunque no sea unívocamente inmediato deducir tal conclusión del literal constitucional). La misma conclusión puede elevarse respecto de transferencias de capital que trajeran causa del poder de gasto del Estado central vehiculado a través de la actividad subvencional (arts. 149.1.14º y 149.1.13º CE, genéricamente incluidas en el artículo 157.1.c CE).²⁸

En tercer lugar, amén de lo antedicho en la segunda categoría para clasificar las transferencias como participaciones impositivas, de nivelación y de capital, el propio diseño constitucional del eventual sistema de transferencias intergubernamental para las Comunidades Autónomas acepta la existencia de transferencias de nivelación. Ello es así, tanto si aquéllas fueren sufragadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, incluidas explícitamente en la relación de recursos del artículo 157 CE y también en el 158.1 CE, como por lo que hace a la articulación de transferencias de nivelación horizontales (sin que de la propia regulación constitucional quepa excluir a las Comunidades de Navarra y País Vasco, más bien al contrario, como se ha apuntado líneas arriba). En todo caso, respecto de las transferencias de nivelación, la Constitución no hace ninguna mención a la condicionalidad, siguiendo por tanto las recomendaciones del Federalismo fiscal en relación con el establecimiento de transferencias para la financiación de competencias homogéneas consistente con el respeto de la autonomía política por el lado de los ingresos.

En cuarto lugar, en lo que hace a las participaciones impositivas, la Constitución solo las menciona (ex art. 157.1.a), por lo que el eventual abuso de esta figura sería solo una de las posibilidades que ofrece la Norma Fundamental. Si bien, en todo caso, de un uso tal sí previene la evidencia empírica, tal y como se ha puesto de relieve.

Finalmente, en lo atinente a la discusión en torno a la naturaleza puntual o recurrente de las transferencias intergubernamentales, los objetivos constitucionales de las propias transferencias favorecen la vocación permanente de las mismas. Con otras palabras, de la Norma Fundamental puede derivarse un mandato de estabilidad del sistema de transferencias, al que, de un lado, en el caso de crisis puede adicionarse mecanismos de sostenimiento financiero de las Comunidades

²⁸ De nuevo con los límites reseñados en la nota *supra*.

Para un trabajo que específicamente desarrolla esta cuestión, incluyendo pormenorizadamente la posición de la jurisprudencia constitucional, véase POMED SÁNCHEZ (2008).

¿Es la Constitución Española el óbice para la aprobación de una financiación equitativa y eficiente para las Comunidades Autónomas? Una posible respuesta con base en los desarrollos del Federalismo fiscal

Autónomas incardinables en los artículos 149.1.14^o, 149.1.13^o CE y 157.1.c CE; y, de otro lado, si el Estado central desea aumentar el nivel de provisión de los servicios públicos fundamentales también puede hacerlo, tanto puntualmente como para hacer frente a una situación de emergencia (ex arts. 158.1 y, de nuevo, 157.1.c CE).²⁹ Y todo ello, en línea con las mejores prácticas que identifica la evidencia empírica.

Sentado lo anterior en relación con las transferencias intergubernamentales, en lo que sigue se acomete el contraste de los desarrollos de Federalismo fiscal con el cuarto y último elemento nuclear que define todo sistema de financiación descentralizado: el recurso al endeudamiento. En este punto, la evidencia empírica subraya la importancia del destino de las cantidades que se tomen a préstamo, así como, más concretamente, lo pernicioso, en ausencia de catástrofes económicas, de sustentar en el endeudamiento la financiación (y, sobre todo, el incremento) de gasto corriente. Adicionalmente, respecto del establecimiento de reglas fiscales, asociadas a la rendición de cuentas y a la sostenibilidad financiera, el Federalismo fiscal resalta las bondades de contar con reglas simétricas, sencillas y de cumplimiento efectivo basado en el menor grado de discrecionalidad posible.

Dicho lo cual, la Constitución reconoce *prima facie* el crédito como una de las fuentes de ingresos de las Comunidades Autónomas (art. 157.1.e CE). Ingresos, por otra parte, que, desde la reforma constitucional de 2012, deberán entenderse en los términos que señala la nueva redacción del artículo 135 de la Norma Fundamental (y, como se ha puesto en valor al inicio de este trabajo, en el marco del sistema de gobernanza económica de la Unión Europea).

Por tanto, a tenor del artículo 135, y, de un lado, la toma de caudales a préstamo debe enmarcarse en la satisfacción del principio de estabilidad presupuestaria (art. 135.1 CE). De otro lado, más allá de esta declaración programática, de la Constitución se deduce directamente la interdicción del uso del crédito para la financiación de gasto estructural (léase, corriente), así como la no imposición por el articulado de la Norma Fundamental del establecimiento de umbrales de déficit simétricos para todas Comunidades Autónomas (arts. 135.2 y 135.5 CE), separándose en este segundo caso de las mejores prácticas identificadas por la evidencia empírica provista por el Federalismo fiscal.³⁰

A mayor abundamiento sobre el recurso a la deuda pública, la Constitución también establece la existencia de límites a su acumulación, también en línea con las bondades que de ello deriva la evidencia empírica (135.3 CE). En todo caso, el literal de este mismo precepto remite la concreción de los topes al saldo vivo o volumen de la propia deuda al valor que se establezca en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (y, por ende, también en la normativa europea que lo desarrolla).

²⁹ Sirva como ilustración de esto último el Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento.

³⁰ En este mismo sentido opera la configuración del procedimiento para hacer efectivo el cumplimiento de los límites de déficit y deuda (art. 135.5.c CE), el cual queda también al albur del Legislador orgánico.

¿Es la Constitución Española el óbice para la aprobación de una financiación equitativa y eficiente para las Comunidades Autónomas? Una posible respuesta con base en los desarrollos del Federalismo fiscal

Finalmente, la Constitución también recoge la posibilidad de suspensión de las reglas de estabilidad “en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados” (135.4 CE). Lo cual, a renglón seguido, debe afirmarse que se posiciona en línea con los desarrollos del Federalismo Fiscal. En este punto, el punto de fricción, si bien no se ha producido en la práctica, sería la tensión apreciativa de estas circunstancias excepcionales entre el Estado y la Unión Europea (Sanz-Arcega, 2018).

Así las cosas, del análisis realizado a lo largo del conjunto de este epígrafe parece plausible aceptar las bondades explícitas que la Constitución española contiene para la articulación de un sistema de financiación equitativo y eficiente para todas las Comunidades Autónomas. Con todo, esta posibilidad no se revela como una imposición que pueda derivarse del propio literal atinente a la Norma Fundamental, pues, a su vez, ésta también contiene incentivos perversos que tienden a activarse cuando las mayorías parlamentarias descansan sobre fundamentos y argumentos con una menor visión de conjunto, cual resulta el caso de la aprobación de asimetrías competenciales y de déficits presupuestarios amparando dichas medidas en los artículos 150.2, 135.2 y 135.5 CE.

4. DISCUSIÓN FINAL

La efectividad de cualquier realidad política descentralizada reside en la existencia de un nivel de autonomía suficiente para los niveles de gobierno subcentrales. En este punto, es sabido que la autonomía política no puede entenderse solo en términos de gasto, pues la garantía de esta última descansa sobre la correlativa autonomía por el lado de los ingresos. En consecuencia, el diseño de todo sistema o modelo de financiación de los entes subcentrales deviene la base sobre la que sustentar un sólido edificio institucional descentralizado.

A tal fin, la articulación de la financiación regional es una cuestión de primer orden que, habitualmente, se traslada indefectiblemente a la regulación constitucional. En el caso de España, son varios los preceptos que pergeñan el marco en el que deberá desenvolverse la regulación de la financiación de las Comunidades Autónomas. Una regulación, por otra parte, que tanto respecto del modelo actual como de los precedentes ha sido contestada tanto por la doctrina jurídica como por la literatura económica; la primera enfatizando muy principalmente la difícil convivencia de los principios que deben cohonestarse y, la segunda, fundamentalmente con base en los desarrollos de Federalismo fiscal.

Sin embargo, la discusión en torno a la definición del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas no ha atendido directamente la pregunta de investigación que preside estas páginas. Dicho con otras palabras, tal y como expresa el título de este trabajo, ¿son las debilidades que se le achacan a la articulación de los sucesivos modelos de financiación pueden identificar una suerte de pecado original en la Norma Fundamental? Va de suyo que de la respuesta a esta pregunta se derivarían recetas diametralmente diversas para, si se quiere, avanzar con refrendo empírico en pos de una financiación autonómica más equitativa y eficiente para todas las Comunidades Autónomas.

Con la motivación de contribuir a la doctrina constitucional en una cuestión capital para el funcionamiento del Estado autonómico en su conjunto, este trabajo trata de aprehender la pregunta de investigación confrontando las bondades inherentes a las mejores prácticas identificadas por la evidencia empírica que provee el Federalismo fiscal con la regulación constitucional sobre financiación autonómica. Para ello, el análisis toma en consideración los cuatro elementos nucleares que conforman el sistema de financiación en cualquier realidad descentralizada, a saber: la asignación de competencias de gasto; la entronización de competencias sobre ingresos; la definición de un sistema de transferencias intergubernamental; y la (eventual) aprobación de límites a la capacidad de endeudamiento.

A tenor de los resultados del ejercicio realizado, parece poder aceptarse pacíficamente que la Constitución española de 1978 no impide la aprobación de una financiación equitativa y eficiente para las Comunidades Autónomas, pero, en no pocos aspectos, tampoco la impone. Y ello es patente en ámbitos tan discutidos tanto en sede jurídica como económica y que resultan, entre otros, la regulación infra constitucional de la foralidad, la cesión de tributos sobre impuestos redistributivos que han precipitado la traslación de bases imponibles y una carrera a la baja en la presión fiscal sobre la riqueza, la regulación sobre los mecanismos coercitivos y la asignación de objetivos de déficit asimétricos, los incentivos a la pereza fiscal por mor de la cláusula de status quo en la negociación de los diferentes modelos de financiación, o, en conexión directa con lo anterior, la perversión de los recursos que deben hacer frente a las necesidades de gasto a partir de la multiplicación de transferencias con idénticos fines (y algunas carentes de justificación técnica sobre la incondicionalidad de los fondos que contienen, como las que financian competencias regionales no homogéneas). Todas estas cuestiones (y aún más) motivan que, de *lege ferenda*, se comparta la defensa a tal fin de una reforma tanto de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas como de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (ilustrativamente, tomando como referencia algunos de los trabajos más recientes, Comité de Expertos, 2017; Martínez-Vázquez *et al.*, 2019; De la Fuente, 2022; Comité de Personas Expertas, 2022).

A modo de corolario, la financiación de las Comunidades Autónomas es una cuestión capital que garantiza tanto la autonomía política como la provisión de bienes y servicios fundamentales para todos los ciudadanos. Como se ha tratado de mostrar a lo largo de este trabajo, el logro de una financiación regional equitativa y eficiente resulta un objetivo que puede colmarse con los postulados que recogió el Constituyente. No obstante, para atajar algunas posibilidades que la Constitución ampara o ampararía, pero que resultan contrarias a las mejores prácticas que identifica la evidencia empírica, la Norma Fundamental puede reformarse para incorporar algunas precisiones que disipen incentivos perversos para el Legislador orgánico (ilustrativamente, en la senda de López-Laborda, 2014). Eso sí, y con base en los resultados de esta investigación, lo que parece difícil es esconder la plena capacidad del propio Legislador orgánico para acometer una reforma de la financiación autonómica para lograr un sistema equitativo y eficiente para todas las Comunidades Autónomas. A tal fin, la Constitución parece revelarse más como un aliado que como un óbice.

¿Es la Constitución Española el óbice para la aprobación de una financiación equitativa y eficiente para las Comunidades Autónomas? Una posible respuesta con base en los desarrollos del Federalismo fiscal

Bibliografía

- AJA, E. (2003): *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid.
- ARIAS ABELLÁN, M^a D. (2013): “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas”, *REAF*, 18, 126-168.
- BLANCO VALDÉS, R. L. (2012): *Los rostros del federalismo*, Alianza Editorial, Madrid.
- BLYTH, M. (2013): *Austerity: A History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press, Oxford.
- BOADWAY, R., y SHAH, A., eds. (2009): *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge University Press, Cambridge, MA.
- COMISIÓN DE EXPERTOS (2017): *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*, Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid. Disponible en: http://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3nccaa/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf
- COMITÉ DE PERSONAS EXPERTAS PARA ELABORAR EL LIBRO BLANCO SOBRE LA REFORMA TRIBUTARIA (2022): *Libro Blanco sobre la reforma tributaria*, Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid. Disponible en: https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf
- CUENCA, A. (2014): “Autonomía y corresponsabilidad: la política tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común”, *Papeles de Economía Española*, 139, 97-144.
- DELGADO TÉLLEZ, M., y PÉREZ, J. J. (2016): “La financiación de las comunidades autónomas más allá del sistema de financiación”, *Fedea Policy Papers*, 2016/22.
- DOUGHERTY, S., HARDING, M., y RESCHOVSKY, A. (2019): “Twenty years of tax autonomy across levels of government: measurement and applications”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, 29.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2012): “Coping with High Debt and Sluggish Growth”, en *World economic Outlook*, Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf> (última consulta 01/03/2023).
- FUENTE, Á. DE LA (2022): “Por una reforma integral de la financiación territorial con criterios de transparencia, equidad, gradualidad y responsabilidad”, *Fedea Policy Papers*, 2020/02.
- GARCÍA ROCA, J. (ed.) (2014): *Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor.
- GÓMEZ REINO, J. L., y HERRERO ALCALDE, A. (2011): “Political determinants of regional financing: the case of Spain”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29, 802-820.
- GUERRERO VÁZQUEZ, P. (2022): “Más allá de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas: implicaciones constitucionales para el diseño del sistema de financiación subcentral”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 126, 189-219.
- HERRERO ALCALDE, A., y TRÁNCHEZ MARTÍN, J. M. (2011): “El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica”, *Presupuesto y Gasto Público*, 62, 33-65.
- IVIELAB (2020): *Madrid: capitalidad, economía del conocimiento y competencia fiscal*, IVIE, Valencia.
- KUMAR, M., y TER-MINASSIAN, T. (eds.) (2007): *Promoting Fiscal Discipline*, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C.:
- LAGO, M. E., LAGO-PEÑAS, S., y MARTINEZ-VAZQUEZ, J. (2024): “On the effects of intergovernmental grants: a survey”, *International Tax and Public Finance*, <https://doi.org/10.1007/s10797-023-09816-7>

¿Es la Constitución Española el óbice para la aprobación de una financiación equitativa y eficiente para las Comunidades Autónomas? Una posible respuesta con base en los desarrollos del Federalismo fiscal

- LÓPEZ BASAGUREN, A. (2005): "El concierto económico y la financiación de la Comunidad Autónoma del País Vasco: entre mito y realidad", en *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad. 25 años de Estatuto de autonomía del País Vasco*, Vol. I, Colex-INAP, Madrid, pp. 619-634.
- LÓPEZ LABORDA, J., y RODRIGO, F. (2022): "Mobility of Top Income Taxpayers in Response to Regional Differences in Personal Taxes: Evidence from Spain", *Economics*, 16, 152-169.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2014): "Sugerencias para una reforma de la regulación constitucional de la financiación autonómica", *Fedea Policy Papers*, 2014/02.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ J. (2015): "Tax assignments at the regional and local levels", en Ahmad y Brosio (eds.), *Handbook of multilevel finance*, Edward Elgar, Londres, pp. 358-388
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., TRÁNCHEZ-MARTÍN, J. M., y SANZ ARCEGA, E. (2019): "A propósito del Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica: oportunidades para un sistema más eficiente", *Presupuesto y Gasto Público*, 96, 89-106.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., TRÁNCHEZ-MARTÍN, J. M., y SANZ ARCEGA, E. (2021): "Estructura territorial y reforma institucional del Estado autonómico", *Papeles de Economía Española*, 168, 88-105.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., TRÁNCHEZ-MARTÍN, J. M., y SANZ ARCEGA, E. (2023): "Fiscal Aspects of Subnational Governance", en Claudia N. Avellaneda y Ricardo A. Bello-Gomez (eds.), *Handbook of Subnational Governments and Governance*, Edward Elgar Publishing, Londres, en prensa.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y VULOVIC, V. (2016): "How Well Do Subnational Borrowing Regulations Work?", *ADB Working Paper*, 563.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y SEARLE, B., (eds.) (2007): *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. Springer, Boston.
- MEDINA GUERRERO, M. (1992): *La incidencia del Sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- MEDINA GUERRERO, M. (2008): "Financiación autonómica y control de constitucionalidad (algunas reflexiones sobre la STC 13/2007)", *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 6, 92-124.
- OATES, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York.
- OCDE (2020): *COVID-19: Protecting people and societies*. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/e5c9de1a-en>.
- OLSON, M. (1969): "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", *American Economic Review*, 49, 479-487.
- PÉREZ ROYO, J. (1997): *El nuevo modelo de financiación autonómica: análisis exclusivamente constitucional*, McGraw-Hill, Madrid.
- POMED SÁNCHEZ, L. (2008): "La potestad subvencional en el Estado Autonómico". *REAF*, 7, 37-78.
- PRADERA, J. (1993): "La liebre y la tortuga", *Claves de razón práctica*, 38, 24-33.
- RAUSCHER, M (1998): "Leviathan and Competition among Jurisdictions: The Case of Benefit Taxation", *Journal of Urban Economics*, 44 (1), 59-67.
- RODDEN, J., ESKELAND, G. S., y LITVACK, J. (2003): "Introduction and Overview", en J. Rodden, G. S. Eskeland y J. Litvack, (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, The MIT Press, Cambridge, MA, pp. 3-31.

¿Es la Constitución Española el óbice para la aprobación de una financiación equitativa y eficiente para las Comunidades Autónomas? Una posible respuesta con base en los desarrollos del Federalismo fiscal

- ROLLA, G. (2007): “El desarrollo del regionalism asimétrico y el principio de autonomía en los nuevos sistemas constitucionales: un acercamiento comparativo”, *Revista de derecho constitucional europeo*, 8, 243-260.
- SÁENZ ROYO, E. (2020): “La prestación sanitaria en el Estado autonómico: las incongruencias entre el modelo competencial y su financiación”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 119, 11-149.
- SALVADOR CRESPO, M., y SANZ-ARCEGA, E. (2016): “Las reformas competenciales como reformas de la financiación: la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, como caso de estudio”, *Tributos Locales*, 126, 33-39.
- SANZ-ARCEGA, E. (2018): *Los fines redistributivos de la Constitución Española*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza.
- SHAH, A. (2006): “A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers”, *World Bank Policy Research Working Paper*, 4039.
- TER-MINASSIAN, T. (2020): “Intergovernmental Fiscal Cooperation and Subnational Revenue Autonomy”, *Inter-American Development Bank Discussion Paper*, IDP-DP-748.
- TER-MINASSIAN, T. (1997): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C.,
- TUDELA ARANDA, J. (2018): “La asimetría, que no los hechos diferenciales, como nota distintiva del Estado autonómico”, *Revista de Derecho Político*, 101, 431-460.
- WEINGAST, B. R. (2009): “Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives”, *Journal of Urban Economics*, 65, 279-293.
- WEINGAST, B. R. (2013): “Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development”, *World Development*, 53, 14-25.
- ZABALZA, A. (2018): “El mecanismo de nivelación de la financiación autonómica”, *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 225, 79-108.
- ZABALZA, A., y LÓPEZ LABORDA, J. (2017): “The Uneasy Coexistence of the Spanish Foral and Common Regional Finance System”, *Investigaciones regionales: Journal of Regional Research*, 37, 119-152.