

Déficit constitucional

JAVIER PÉREZ ROYO

EL PAÍS - España - 14-11-2009

Sin dinero, como advirtió *El Federalista* (número XXX), no hay Estado, ya que "el dinero ha sido considerado, con razón, como el principio vital del cuerpo político, como aquello que sostiene su vida y movimiento y le permite ejecutar sus funciones más vitales". Esto era así a finales del siglo XVIII y lo es más todavía a principios del siglo XXI, en el que el Estado tiene una presencia muy superior en la sociedad y afecta a la vida de los ciudadanos mucho más de lo que lo hacía entonces.

Cuando el Estado no está políticamente descentralizado, la Constitución tiene que ocuparse expresamente de la financiación del Estado, pero no suele ir más allá del establecimiento del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, de la previsión de una reserva de ley para hacer efectivo ese deber de contribuir y los principios básicos que deben presidir la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado. Por el contrario, cuando la Constitución opera una descentralización política del Estado, ya no basta con una regulación tan somera de la financiación. Con una estructura del Estado descentralizada, la Constitución debe definir el modelo de financiación de dicho Estado, determinando cómo se garantiza la suficiencia financiera, tanto de los entes subcentrales, como del ente central. El pacto constituyente de un Estado políticamente descentralizado debe incluir un pacto de financiación.

Y debe incluirlo porque un pacto de financiación tiene que ser, por la propia naturaleza de las cosas, un pacto en el que tienen que participar tanto el ente central como todos los entes subcentrales. La constitución financiera no puede ser la suma de múltiples pactos bilaterales entre el ente central y cada uno de los entes subcentrales. En otros momentos del ejercicio del derecho a la autonomía, puede haber un cierto margen para pactos bilaterales, pero en la financiación no lo hay.

La Constitución española carece de constitución financiera. Hay una apariencia de esta última en los artículos finales del Título VIII, pero es pura apariencia. No estamos ante una ambigüedad constitucional, sino ante un vacío. No hay manera de saber, a partir del texto constitucional, cómo se va a financiar el Estado y las distintas comunidades autónomas.

Ahora bien, como un Estado no puede funcionar sin financiación, ha habido que inventarse una suerte de constitución financiera para el Estado autonómico. Y ésta ha sido la LOFCA, norma aprobada inicialmente en 1980 y que se hizo pensando casi exclusivamente en el Estatuto de Autonomía para Cataluña, pero que adquirió una dimensión distinta tras los Pactos Autonómicos de 1981 y 1992.

Aunque la financiación autonómica no dejó de generar tensiones durante los primeros 25 años de vida del Estado autonómico, no se puso en cuestión la interpretación de la LOFCA como una norma interpuesta entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía, de tal manera que, en lo que al momento de la financiación se refiere, el llamado bloque de la constitucionalidad no estaba integrado por la Constitución y el Estatuto de Autonomía exclusivamente, sino que en dicho bloque se integraba también la LOFCA.

No es ésa la única interpretación que cabe hacer de la Constitución, pero esa es la interpretación que se acabó imponiendo y con dicha interpretación se ha financiado el Estado autonómico hasta hoy. Entre otras cosas porque los estatutos originarios contenían una regulación muy parca sobre la Hacienda de las comunidades autónomas y la financiación real y efectiva de la comunidad sólo era posible a partir de lo que la LOFCA establecía.

Con las reformas de los estatutos de autonomía en la pasada legislatura la situación ha cambiado, ya que los nuevos estatutos sí regulan de manera amplia la Hacienda, adoptando decisiones sustantivas y procesales sobre su ejercicio del derecho a la autonomía en este terreno. Antes de las reformas estatutarias, el legislador de la LOFCA operaba sobre un terreno virgen sin más limitaciones que principios constitucionales generales como los de razonabilidad e imparcialidad territorial. Pero ahora ya no es así. La LOFCA sigue siendo una norma interpuesta entre la Constitución y los Estatutos, ya que el sistema de financiación general no puede prescindir de ella, pero el legislador de la LOFCA no puede desconocer las normas que los nuevos estatutos contienen en materia de Hacienda.

Mientras la financiación no se resuelva mediante una reforma de la Constitución, lo que ocurrió en el Pleno del Congreso de los Diputados el pasado jueves volverá a ocurrir o podrá volver a ocurrir. Todo dependerá de cómo de revuelto esté el patio.