

## *Financiación autonómica y reforma del Senado*

César GARCÍA NOVOA

Marcial Pons, Madrid, 2012, 210 págs.

Esta nueva monografía de GARCÍA NOVOA, catedrático de la Universidad de Santiago de Compostela, aborda dos temas de clara actualidad, aunque de muy desigual desarrollo desde que se aprobara la Constitución de 1978.

Por un lado, surgen los problemas de financiación territorial en el plano de las autonomías que no son, por supuesto, inmunes a las consecuencias que está trayendo a nuestro ordenamiento jurídico la terrible crisis económica y financiera. La actualidad de esa problemática, más allá de ser una fórmula retórica con la que aludir a la constricción de las finanzas públicas –sobre todo el gasto público– que está imponiendo la crisis y la unidireccional respuesta basada en la estabilidad presupuestaria, apela al permanente estado provisional de la descentralización financiera en España, sujeta a una continua *dinámica constituyente* y que se ha sustanciado en los sucesivos cambios quinquenales o de parecida extensión que ha tenido hasta el presente.

Por otra parte, la reforma del Senado también atrae y ocupa la atención en nuestros días, a pesar de que en este ámbito las aguas siempre hayan estado más aquietadas, situándose los cambios en la institución y sus procedimientos en un imaginario orden del día que nunca terminaba de debatirse y adoptar alguna resolución en consecuencia. Quizás la crisis y el sacrosanto principio que ha de guiar la senda de la recuperación y sostenibilidad financiera futura sean capaces de traer, por fin, una reforma de dicha Cámara potenciando su papel de representación territorial y evite trámites repetitivos en la aprobación de las leyes. Otra cosa será valorar su verdadera calidad.

El libro del que damos noticia afronta con la solvencia que prueban otros trabajos de su autor, ambas cuestiones, sobre las que él mismo advierte que «el debate en torno a la financiación autonómica es un debate cuasiperenne, que va a la zaga de las discusiones en torno a un modelo de organización territorial que nunca se ha cerrado definitivamente. Y uno de los aspectos más destacables de la organización territorial española, aunque se trate de una cuestión frecuentemente olvidada, es lo concerniente al siempre cuestionado papel del Senado. Cuestionado hasta el punto de que, en los últimos tiempos, se han alzado voces postulando incluso su supresión».

Diecisiete capítulos conforman el trabajo de GARCÍA NOVOA, respondiendo a un esquema sencillo y lógico de exposición y tratamiento de los problemas que sitúa al principio la situación de la financiación de las comunidades autónomas en la actual ordenación del Estado de las Autonomías; sigue con la consideración del Senado y la conveniencia de transformarlo en una verdadera Cámara de representación territorial y concluye con el señalamiento de propuestas de reforma normativa en esa dirección.

Tras una breve introducción, la financiación autonómica ocupa nueve capítulos que arrancan con la caracterización del modelo de Estado territorial diseñado en 1978 y el entendimiento de la

autonomía como un principio esencialmente político, que sirve para dotar –en el plano jurídico– al ente autónomo de la facultad de emanación de sus propias normas, aunque ello deba efectuarse a partir del orden estatal y vinculado, por tanto, por el llamado *bloque de constitucionalidad*.

El estudio de este concepto, en el que se integran los Estatutos de Autonomía, obliga a precisar rápidamente el contenido necesario que los mismos habrán de tener y el papel que desempeñan, complementando las previsiones efectuadas por la propia Constitución. El autor resalta el papel del *principio de competencia* –concibiéndolo como el «elemento clave en la relación entre el ordenamiento estatal y el que procede de las comunidades autónomas, en especial en lo relativo a las normas con rango de ley, que tendrán origen estatal o autonómico en función del respectivo reparto competencial»– y la función jurídica que desempeñan los Estatutos como norma institucional básica de las comunidades que gozan de naturaleza de ley orgánica y tienen un procedimiento paccionado de elaboración, cuya rigidez sirve para garantizar formalmente la autonomía, habiendo favorecido el debate acerca de la relación entre los Estatutos y otras leyes orgánicas estatales cumplidoras de una determinada función que tienen asignada en la Constitución.

Es sabido que esta problemática se abordó en la STC 31/2010, de 28 de junio, dictada sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, fallo que promueve, como señala el autor, «una nueva etapa en la ordenación constitucional de la financiación autonómica» y que no solamente ampara la prevalente posición funcional de la LOFCA respecto de los Estatutos, sino también, por ejemplo, la preeminencia de la recientemente aprobada Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, con la que se ha desarrollado la Reforma del artículo 135 de la Constitución.

Perteneciendo al primer bloque de materias tratadas en el libro, GARCÍA NOVOA trata, por este orden, el significado de la autonomía financiera –«complemento instrumental de la autonomía política»–; la distribución de competencias tributarias, derivadas del bloque de constitucionalidad, para crear y regular por el Estado y las comunidades autónomas figuras impositivas; las facultades legislativas autonómicas sobre sus propios tributos; el carácter estatal y la competencia de idéntica naturaleza sobre los impuestos cedidos, así como el ámbito del poder normativo de las comunidades autónomas sobre los mismos.

Posteriormente se explica la potestad relativa al gasto público, cuyo ejercicio, como recuerda el autor, «debe sujetarse a las disposiciones relativas a la distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales del Estado, y sobre todo, al régimen competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, que se desprende de los artículos 148 y 149 de la Constitución»; repasando la jurisprudencia constitucional que se ha referido a la institución presupuestaria, el control del gasto público por el Tribunal de Cuentas y órganos fiscalizadores autonómicos y el respaldo a la limitación del gasto autonómico que comporta el principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con la STC 134/2011, de 20 de julio.

La citada regla volverá a encararse después, al hilo de la consideración del principio de coordinación, y también se exponen las competencias del Estado en materia de solidaridad, apun-

tando como consecuencia más importante de la sentencia sobre el Estatuto catalán la consagración del principio de multilateralidad y señalando el papel que ha desempeñado el Consejo de Política Fiscal y Financiera a lo largo de la evolución experimentada por el sistema de financiación de las comunidades autónomas.

A partir del capítulo undécimo se entra en el análisis de la función constitucional del Senado en el marco del bicameralismo que diseña nuestra norma constitucional, explicando las justificaciones teóricas que avalan la existencia de una segunda Cámara, bien sea para ejercer una *función moderadora* con la segunda lectura de los trabajos legislativos realizados en el Congreso, o como fórmula representativa específica y de composición de intereses territoriales en Estados de corte federal, donde los generales quedarían ligados a la Cámara baja.

Dado el alto nivel de descentralización que supone el Estado de las Autonomías, el autor juzga que «la existencia del Senado solo puede justificarse por su condición de Cámara de representación territorial», aunque «ni el funcionamiento de las Cortes Generales en España responde a la dinámica de un razonable bicameralismo, ni ese bicameralismo se asienta en la existencia de una verdadera Cámara de representación territorial».

Tras exponer los rasgos que hacen que el sistema español siga los pasos de un *bicameralismo desigual o imperfecto*, así como la función subordinada que desempeña la Cámara alta en el procedimiento legislativo, GARCÍA NOVOA comenta el ejemplo del *Bundesrat* alemán como fórmula de integración de Gobiernos de los entes subcentrales, frente a la que considera que «la reforma del Senado ha de preservar su esencia de Cámara parlamentaria», pero potenciando la elección de los Senadores por los Parlamentos autonómicos y realizando cambios en el sistema electoral, para que los elegidos por sufragio universal tengan como circunscripción la comunidad autónoma.

En cuanto al modo de llevar a cabo la reforma del Senado, el autor cree insuficiente adoptar una solución de *perfil bajo*, sustentada en cambios que se materializarían en la propia *autonormatividad* de la Cámara, por lo que se apuesta por una reforma constitucional que, sin copiar enteramente el modelo alemán, tenga en cuenta la garantía de participación que el mismo comporta de los *Länder* en el procedimiento legislativo (v. gr.: regulación uniforme de impuestos exigibles en todo el territorio nacional).

La especialización del Senado en los temas de interés autonómico podría hacerse por medio de una *reforma constitucional mínima* que favoreciese que el mismo desempeñase el papel de *primera Cámara* en aquellas materias en las que se ventilen intereses territoriales y, obviamente, sobre las cuestiones concernientes a la financiación autonómica, sirviendo de instrumento de coordinación del Estado y las autonomías.

La principal virtud que tendría ese cambio sería el fomento de la multilateralidad y la exclusión del bilateralismo en la ordenación jurídica del modelo territorial del Estado, lo cual debería llevar también a una reforma de la LOFCA, aprobada por una mayoría especial en el Senado, así

como a cambios en la distribución de la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado y asumiendo la Comisión General de las comunidades autónomas de dicha Cámara competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En resumen, y como conclusión a la que llega el autor, «se deben asegurar también las competencias legislativas del Estado para garantizar una igualdad básica de todos los contribuyentes, al amparo de su competencia exclusiva en materia de Hacienda General (art. 149.1.14.º) y del principio consagrado en el artículos 139.1 de que "todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio"».

*Miguel Ángel Martínez Lago*