
La coordinación legislativa en los impuestos cedidos

María Amparo GRAU RUIZ
Iustel, Madrid, 2007, 319 págs.

Aunque la autora de este libro sea Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid, ha concebido su obra con un claro propósito pluridisciplinar –que interesará no solo, ni acaso principalmente, a los tributaristas–, pretendiendo resaltar tanto las luces como las sombras con las que se enfrenta el principio de coordinación en el ámbito legislativo. Hay que indicar que este trabajo fue presentado por Amparo GRAU en su habilitación universitaria y después obtuvo el VI Premio San Raimundo de Peñafort concedido por la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación; importante reconocimiento este de una línea de investigación sostenida desde hace tiempo, como prueba su participación en el grupo de investigación liderado por Antonio CAYÓN GALIARDO, quien ahora prologa esta monografía, sobre «Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales» (Premio de investigación 2004 del Consejo Económico y Social).

El estudio se halla dividido en cinco capítulos: 1.º El sentido de la coordinación legislativa; 2.º Los órganos y procedimientos de elaboración legislativa; 3.º El deber del legislador estatal de establecer mecanismos de coordinación legislativa; 4.º Los mecanismos de coordinación de la legislación tributaria: análisis de la regulación actual y propuesta de modificaciones y, finalmente, 5.º La elaboración de las normas comunitarias: mecanismos de coordinación normativa.

Pese a que por el título parezca que el esfuerzo de la autora se concretará en el estudio de los impuestos cedidos por el Estado a las Comunidades Autónomas, el desarrollo de los temas que aparecen tratados demuestra que aquellos solo centrarán el objeto de unas cuantas páginas, por cuanto que la finalidad principal de la obra que comentamos pasa por la búsqueda de instrumentos de coordinación que puedan constituir soluciones a priori que tiendan a prevenir y evitar los conflictos jurisdiccionales. Según se pone de relieve por la propia autora, se ha preocupado de tratar cuestiones como la solidaridad, la igualdad y la lealtad constitucional a partir del prisma de la coordinación. Ello le ha llevado a considerar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el título competencial «Hacienda general», comprobando los mecanismos de coordinación existentes desde la óptica del Derecho Administrativo y poniendo después la autonomía en el contexto comunitario.

Al principio se constata la apuesta que, al redactar la Constitución de 1978, se hizo por alcanzar un Estado de Derecho «cooperativo», del que, sin embargo, según se avanza últimamente con los procesos de reforma estatutaria en curso, parecería que nos estamos alejando. La profesora GRAU explica que «el autonomismo competitivo se ha impuesto al autonomismo cooperativo» y por ello la coordinación se hace imprescindible, aunque también más difícil. En el campo estrictamente financiero parece obvio y a la vez una tarea imposible «organizar un sistema tributario eficaz sin coordinación, cuando existen entes, como las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía financiera. La existencia de Haciendas diferenciadas en los distintos niveles de gobierno exige una coordinación tanto en el terreno político como técnico».

Desde el capítulo primero se postula una reconstrucción del concepto de coordinación –entendido de modo abierto y evolutivo, aunque sea un principio estructural de la organización esta-

tal— que arranca de la jurisprudencia constitucional y que desempeñaría una función instrumental respecto del principio de solidaridad. La coordinación entrañaría «fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica de determinados aspectos y la acción conjunta, de tal manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema», incorporando así, en el ámbito tributario, instrumentos orgánicos coordinadores como el Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Consejo Superior de Dirección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria o los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria.

Luego se efectúa el deslinde del concepto de coordinación respecto de otras nociones limítrofes —como serían la colaboración y la cooperación— y se fija en las relaciones con los principios de unidad, autonomía, solidaridad, lealtad institucional e igualdad. Para la autora, la coordinación se puede plasmar en varias fórmulas de control: de constitucionalidad, de la potestad ejecutiva y reglamentaria, de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas y, particularmente, de su actuación económica, presupuestaria y financiera.

En el siguiente capítulo se profundiza en una cuestión fundamental que afecta a los foros institucionales y procedimientos que se habilitan para la elaboración legislativa. Como sostiene la autora, la bondad de la regulación que de estos aspectos se haga puede resultar la mejor manera en la que el Derecho contribuya a la resolución de algunos de los problemas que la sociedad actual tiene pendientes. A menudo, los litigios son fruto de la mala técnica normativa, consciente o involuntaria, empleada por los actores implicados en el proceso legislativo, o incluso de la incorrecta o incompleta formulación de este último.

Tras unas cuantas consideraciones formales sobre el carácter subordinado de la técnica normativa, que ha de estar al servicio de la coordinación de las competencias legislativas de los entes territoriales, y después de constatar la crítica situación que atraviesan los Parlamentos en el desempeño de su función legislativa por la expansiva actuación de los Gobiernos y la consecuente extra-parlamentarización de la negociación y diálogo social que protagonizan, erosionando el prestigio institucional del Parlamento y alterando el propio principio democrático, la autora se ocupa de los modos de coordinar el ejercicio de las competencias legislativas, distinguiendo diversos grados de coordinación —participación, codecisión y colegislación— y mencionando al Senado como cauce intraorgánico previsto constitucionalmente para la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado, así como de otras vías intraorgánicas para el logro del mismo fin, como serían la iniciativa legislativa autonómica y la legitimación de los órganos de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad. También se resalta el importante papel de los Tribunales Constitucionales europeos en el aseguramiento de la identidad o unidad interna de los Estados. Al término del capítulo se aborda la evolución que ha tenido el concepto de corresponsabilidad fiscal desde su origen extrajurídico hasta transformarse en criterio rector para la atribución de competencias legislativas en la financiación autonómica y se pone de relieve la relación entre responsabilidad y corresponsabilidad, enunciando las vías para potenciar esta última.

En el siguiente capítulo la autora se muestra favorable a la posibilidad de que se ceda capacidad normativa a las Comunidades Autónomas sobre algunos impuestos, porque entre las competencias atribuidas al Estado se encuentra la regulación de la Hacienda general, que supone una

garantía para los ciudadanos. La profesora GRAU entiende que la Hacienda general no es un concepto categórico, dogmáticamente estable, sino que variará a lo largo del tiempo, comprendiéndolo como un concepto evolutivo por naturaleza, dependiente del estado de opinión generalizado en cada momento. Ello comporta, indudablemente, riesgos de inseguridad jurídica y de inestabilidad del sistema, por lo que en garantía del propio Estado, este ha de seguir manteniendo un papel relevante en la fijación del modelo de financiación como garante de la igualdad sustancial entre todos los españoles, lo que exige un sistema tributario digno de tal nombre.

Específicamente se comentan, en el capítulo cuarto, los mecanismos de coordinación de la legislación tributaria. Primero los de carácter general: como las Comisiones Bilaterales de Cooperación y las posibilidades de coordinación multilateral a través de las Conferencias Sectoriales y el nuevo cauce que representa la Conferencia de Presidentes (del Gobierno y de los Consejos ejecutivos de las Comunidades Autónomas). Luego se pasa revista a los instrumentos previstos en relación con los tributos cedidos (Junta Arbitral, Consejo de Política Fiscal y Financiera, Comisiones Mixtas de Transferencias, Consejo Superior de Dirección de la Agencia Tributaria y Comisión de Evaluación Normativa en el seno de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria). De la valoración conjunta que se realiza sobre el estado actual de estos órganos de coordinación y teniendo en cuenta la nueva regulación de los aspectos institucionales con incidencia en la financiación autonómica que ha terminado imponiéndose en los nuevos Estatutos de Andalucía, Aragón, Baleares, Cataluña y Comunidad Valenciana, amén de un rápido repaso del Derecho comparado, se formulan varias propuestas *de lege ferenda* entre las que destaca la orientación que ha de darse al Senado para que integre a las Comunidades Autónomas en el proceso de decisión del Estado como un todo.

En el último capítulo se da cuenta de que los principios autonómico y democrático, recogidos en nuestra Constitución, son dos límites en el proceso de integración europea. Además estaría el principio de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos que les afectan. La autora se hace eco de la frecuente crítica del «déficit democrático» por la insuficiencia de control de los Parlamentos nacionales sobre sus Ejecutivos en la elaboración de las normas comunitarias y del Parlamento Europeo sobre el Ejecutivo comunitario. Frente a dicha situación opone el carácter legitimador democrático de la reserva de ley en materia tributaria que, también representa una atribución competencial que no necesariamente ha de significar uniformidad de fuente en la que concretarse.

Miguel Ángel Martínez Lago