



FUNDACION BBV

**EL DESARROLLO DEL ESTADO DE LAS
AUTONOMÍAS Y LA CORRESPONSABILIDAD
FISCAL EN ESPAÑA:
UNA TAREA PENDIENTE**

Carlos Lámbarri

ECONOMIA PUBLICA

**EL DESARROLLO DEL ESTADO DE LAS
AUTONOMÍAS Y LA CORRESPONSABILIDAD
FISCAL EN ESPAÑA:
UNA TAREA PENDIENTE**

Carlos Lámbarri

Centro de Estudios sobre Economía Pública

Director: **D. José Manuel González-Páramo**, catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal, de la Universidad Complutense de Madrid.

© DOCUMENTA
Centro de Publicaciones
de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya

D.L.: BI-1041-94

CARLOS LÁMBARRI GÓMEZ

Nace en Bilbao, en 1955. Es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Deusto. Tras prestar sus servicios profesionales durante varios años en la empresa privada se incorporó a la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, donde ha desempeñado distintas funciones. En 1987 fue designado Director de Cupo y Aportaciones Financieras y en 1991 accedió al cargo de Viceconsejero de Hacienda, que ejerce en la actualidad. Asimismo, es Presidente del Órgano de Coordinación Tributaria y del Tribunal Económico-Administrativo de Euskadi, miembro de la Comisión Mixta de Cupo y Secretario del Consejo Vasco de Finanzas Públicas. Autor de diversas publicaciones en materia tributaria hacendística y financiera.

Los Centros Permanentes de Reflexión de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya abordan, desde una perspectiva multidisciplinar, áreas específicas de actualidad. En cada una de estas áreas se incluyen proyectos de investigación propios, a partir de los cuales se desarrolla una actividad de encuentros periódicos, generalmente en la modalidad de seminarios y conferencias anuales.

Aspiran estos Centros a que la sociedad vea en ellos puntos de referencia de calidad, en los estudios y debates de los temas encuadrados dentro de cada área.

La Fundación Banco Bilbao Vizcaya pretende ofrecer, con el Centro de Estudios sobre Economía Pública, un punto de referencia en el estudio, la reflexión y el debate sobre la actividad del sector público español y las alternativas disponibles para mejorar el diseño de la política pública en sus aspectos fundamentales: fiscalidad, gasto y endeudamiento públicos, regulación económica, gestión pública y descentralización, etc.

RESUMEN

Este trabajo ofrece una discusión rigurosa y sistemática de los mecanismos de financiación de las Comunidades Autónomas, que toma como punto de partida la esencia del diseño autonómico que emana de la Constitución: las CC.AA. son agentes plenamente involucrados en el ejercicio, tanto normativo como ejecutivo, de la política fiscal junto con la Administración del Estado. Tras hacer un balance de más de una década de experiencia desde la puesta en marcha de los Estatutos de Autonomía, y de considerar que lo prioritario es delimitar el “mapa” o las “velocidades” autonómicas desde el punto de vista competencial, el autor defiende un concepto amplio de corresponsabilidad fiscal que incluye tanto al gasto público como a los impuestos, del que deberían disfrutar aquellas Comunidades Autónomas verdaderamente inscritas en la determinación de la política fiscal. En este último ámbito, se propone: a) Reducir la tarifa del IRPF estatal al 60 por 100 de su nivel actual, asignándose a las CC.AA. capacidad normativa para decidir su propia tarifa dentro de unos límites máximo y mínimo; b) Disminuir la financiación autonómica procedente de ingresos generales del Estado, creándose un mecanismo de solidaridad que atenúe los posibles efectos de la competencia fiscal entre CC.AA.; c) Aumentar la capacidad normativa autonómica sobre elementos del IRPF distintos de la tarifa; d) Atribución a las CC.AA. de capacidad autonómica de gestión en materia de retenciones y cuota diferencial; y e) Garantía de efectiva participación en la gestión de la Administración Tributaria estatal. Concluye el trabajo con una propuesta de una mayor presencia de las CC.AA. en los procesos de integración europea, lo que, además de conveniente, parece ineludible en el caso de que tales procesos afecten de lleno a competencias o intereses autonómicos (política regional, abolición de fronteras fiscales y armonización fiscal, entre otros).

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| I. REFLEXIONES PREVIAS. | 7 |
| II. LECCIONES DE MÁS DE UNA DÉCADA DE EXPERIENCIA. | 12 |
| II.1. <i>Los niveles competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas hasta la fecha.</i> | 12 |
| II.2. <i>La financiación de las Comunidades Autónomas hasta la fecha.</i> | 18 |
| II.3. <i>La comparación con los territorios forales.</i> | 21 |
| II.4. <i>Mecanismos de coordinación aplicados hasta la fecha.</i> | 24 |
| III. LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. | 25 |
| III.1. <i>El mapa autonómico.</i> | 25 |
| III.2. <i>Principios para la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.</i> .. | 26 |
| IV. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. | 31 |
| IV.1. <i>La descentralización de los tributos y el equilibrio vertical.</i> | 32 |
| IV.2. <i>La asignación a las Comunidades Autónomas de la recaudación por un tributo.</i> | 34 |
| IV.3. <i>Otros mecanismos de financiación autonómica.</i> | 35 |
| V. LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. | 39 |
| V.1. <i>Corresponsabilidad fiscal a través del gasto público.</i> | 39 |
| V.2. <i>Corresponsabilidad fiscal por el lado de la fiscalidad.</i> | 39 |
| V.3. <i>Mecanismos de participación en la gestión tributaria estatal.</i> | 41 |
| V.4. <i>La participación autonómica en la construcción europea.</i> | 41 |
| ALGUNAS REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS. | 43 |

EL DESARROLLO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS Y LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL EN ESPAÑA: UNA TAREA PENDIENTE

Carlos Lámbarri

I. REFLEXIONES PREVIAS

No es el objeto central de este trabajo incidir de una manera generalista y global en un tema de tanta trascendencia y envergadura y con tantas y tan variadas implicaciones como el papel que deben jugar las Comunidades Autónomas en el Estado español y las perspectivas de futuro de lo que se ha dado en llamar el Estado de las Autonomías. Un enfoque tal requeriría profundos análisis desde un buen número de puntos de vista (especialmente en áreas relacionadas con el derecho político, constitucional y administrativo), mientras que el aspecto en el que nos centraremos es estrictamente económico y financiero.

Pero junto con ello resulta imprescindible preguntarnos hasta qué punto podemos analizar y debatir los aspectos hacendísticos de un modelo de organización territorial del Estado sin tener en cuenta los principios en los que se sustenta, que trascienden claramente al propio ámbito fiscal. No cabe duda que la organización de la hacienda no es sino el instrumento para llevar a cabo la política fiscal (ingresos y gastos públicos) que dé cumplida respuesta a las preocupa-

ciones y problemas de los ciudadanos del ámbito territorial de que se trate que deban ser abordados y resueltos por los poderes públicos. Es, por ello, por lo que debemos abordar los problemas de la Hacienda Territorial no desde sectorializaciones más o menos concretas sino desde su encuadre en un determinado sistema organizativo de la ejecución de la política fiscal.

Si intentamos hacer prospección del futuro, necesitamos entonces preguntarnos por cómo debemos organizar la política fiscal en el Estado español. Los sistemas pueden ser muy diversos, y algunos ya se aplican en distintos países, pero en ningún caso debemos anteponer un sistema concreto a los principios básicos que lo deben sustentar. Por ello, a mi juicio, debatir sobre temas como la corresponsabilidad fiscal por ejemplo no es algo que pueda hacerse de una manera aislada y aséptica, sino que se involucra inmediatamente en los propios principios del sistema autonómico. Una reflexión seria en este sentido nos llevaría a deducir que si en la actualidad se debate la corresponsabilidad fiscal es porque no se produce en la práctica; lo que lleva a preguntarnos automáticamente si las Comunidades Autónomas han venido participando debida-

mente en la dirección y ejecución de la política fiscal. Así, hablar de la necesidad de la corresponsabilidad fiscal implica su ausencia y por tanto la asunción de que o el modelo se encuentra profundamente inacabado o nunca se ha llegado a abordar con la seriedad y el rigor debidos.

Ante todo debe responderse y, en consecuencia, asumirse sin ningún género de dudas cuál es el papel que se debe reservar al nivel autonómico y con qué características, y cuál es el que le debe corresponder a la Administración Central del Estado. Y ello debe hacerse desde la doble perspectiva de la competencia normativa y de la ejecución de la política fiscal.

La propia esencia del diseño autonómico que emana de la Constitución provee de la garantía de que en efecto las Comunidades Autónomas son agentes plenamente involucrados en el ejercicio, tanto normativo como ejecutivo, de la política fiscal junto con la Administración del Estado. El derecho de las Comunidades Autónomas de acceder a su autogobierno (palabra clave para la deducción efectuada) recogido en el artículo 143, apartado I, del texto constitucional, así como el conjunto del Título VIII, disipa a la inversa cualquier duda respecto a si el nivel autonómico puede participar en las competencias que tradicionalmente le corresponden a un "gobierno" desde el punto de vista de la política económica en general y la fiscal en particular. El ejercicio de ese autogobierno debe desembocar en la participación activa y efectiva en la prestación de los servicios públicos y en la determinación y gestión de los instrumentos, fundamentalmente tributarios, que garanticen su financiación.

Este resultado tiene la inmediata implicación de que, en términos de organización del sector

público, son dos los niveles territoriales que realizan la política fiscal y así debe ser reflejado y percibido por los ciudadanos tanto en términos políticos como administrativos. Debe asumirse por todos que ambos niveles sustituyen conjuntamente a una administración única centralizada. Y esto es de la máxima importancia, toda vez que si la existencia de distintas administraciones implica la autonomía financiera de todas ellas, tal y como lo prescribe la propia Constitución, no es menos cierto que debe darse la adecuada coordinación y colaboración entre ellas para asegurar unos niveles mínimos de unidad de acción. Y esto debe de ser así, incluso en el caso de que todas ellas fueran plenamente autosuficientes y no dependieran financieramente de ninguna de las restantes Administraciones.

Sin embargo, es evidente por otra parte que la propia Constitución reserva un buen número de materias al ejercicio exclusivo del Estado y otras a la determinación por éste de su legislación básica, para luego ser desarrollada por las Comunidades Autónomas. Siendo esto rigurosamente cierto, sin embargo no debe conducirnos a ver una supeditación de las Comunidades Autónomas respecto al Estado. Al contrario, a mi juicio debe ser visto como la mera reserva al Estado de áreas delimitadas del ejercicio del interés general (principio difuso y confuso que permite las más interesadas y en algún caso peregrinas interpretaciones) como mecanismo operativo, pero nunca como referente de preponderancia, puesto que el mismo proceso de adopción de decisiones y de interés general no puede ser abordado aisladamente, ni sin la participación adecuada de las Comunidades Autónomas, con lo que volvemos de nuevo a la necesidad de coordinación, incluso en temas de competencia exclusiva.

Tampoco debe negarse, en este sentido, que la propia Constitución, y en consecuencia la organización territorial del Estado, asigna a la Administración del Estado un papel de cierta superioridad como garantía de determinados principios, fundamentalmente en lo que respecta a criterios de coordinación y armonización y al cumplimiento de obligaciones constitucionales (artículos 150.3 y 155 de la Constitución).

Cabría preguntarnos por el papel que les correspondería a los municipios, y en particular a la hacienda local, en este marco. Reconociendo la importancia de los mismos a la hora de proveer al ciudadano de unos servicios públicos que le son muy cercanos, es obligado también reconocer que tal papel es hoy considerable pero de un nivel distinto al de las Administraciones Públicas estatal o autonómicas, ya que los municipios no llegan a incidir de una manera sustantiva en la determinación de los mecanismos y actuaciones de la política económica general. Por ello no cabe hablar de una participación de las haciendas locales en la determinación de los principios rectores de la política fiscal (aunque es evidente que ejercitan unos niveles importantes de gastos e ingresos públicos, a través incluso de sus propios tributos locales). Eso no impide, sin embargo, que sean incluidos en los canales de encuentro y coordinación con el resto de Administraciones Públicas para un mejor desarrollo de sus actuaciones.

Asumiendo por válido el papel a jugar por las Comunidades Autónomas hasta ahora descrito, queda por llenar de contenido el sistema a través de la delimitación de las competencias y de su financiación, así como de los canales formales de coordinación y participación en las decisiones de carácter estatal. Esto es algo que realizan

la Constitución y la propia Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), pero que no se encuentra ni mucho menos definitivamente establecido tal y como estamos teniendo oportunidad de contrastar en los últimos tiempos, o como también pudimos apreciar en el proceso que dió lugar al llamado Pacto Autonómico de 1992.

Por el lado del gasto público el diseño jurídico ha optado por otorgar a las Comunidades Autónomas (con diferencias sensibles entre ellas, como más adelante veremos) el ejercicio de competencias de prestación individualizada y/o territorializada básicamente (sanidad, educación, agricultura, industria, medio ambiente, cultura, servicios sociales, vivienda, urbanismo, turismo, recursos hidráulicos, etc.), reservando al Estado por lo general aquellas que no requieren prestación individualizada, su prestación es de interés general o su ejercicio territorial supere el ámbito de una Comunidad Autónoma (defensa, relaciones internacionales, legislación general, transportes, ferrocarriles y obras públicas de ámbito superior a una Comunidad Autónoma, etc.). Esta asignación constitucional, reflejada en la práctica en los 17 Estatutos de Autonomía, viene a ratificar el principio de que no hay rangos diferentes en las funciones y servicios asignados a cada Administración. Al contrario, lo que se da es una distribución atendiendo a las posibilidades de prestación del servicio público por la Comunidad Autónoma y distinguiendo las competencias de obligado ejercicio estatal por corresponder su ámbito referencial al Estado. Con ello queda demostrado el principio del ejercicio conjunto de la política fiscal por el lado del gasto, lo cual es el reflejo, desde el punto de vista de la prestación de los servicios públicos, del "autogobierno" reconocido en la Constitución.

Para hacer el sistema operativo de manera plena queda por determinar la estructura financiera del mismo que, atendiendo al discurso que mantenemos (y que alguien quizás se atreva a calificar de cercano al federal), requeriría asimismo una distribución competencial y de recursos por el lado del ingreso entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que debería afectar fundamentalmente al sistema fiscal español, fuente principal de recursos de un Estado. Ello implicaría la participación autonómica en la política fiscal específicamente tributaria, y por lo tanto el efectivo ejercicio del autogobierno, consistente éste de manera simplista en la captación de recursos de los ciudadanos de un nivel territorial concreto para proveer de servicios públicos a los mismos. Esta interpretación del autogobierno se basa, por ello, en que los servicios públicos prestados por las Autonomías se financian atendiendo a las capacidades de contribución (o a la renta) de los ciudadanos a los que se prestan. No cabe duda de que, de no ser así, nos encontraríamos quizá ante un autogobierno, pero ante un autogobierno de estricta gestión administrativa, incapaz de adoptar decisiones de política fiscal integral.

Sin embargo, este modelo de autogobierno necesita de mecanismos que garanticen y respeten el principio de solidaridad (otro principio difuso, confuso y que puede dar lugar a interpretaciones interesadas y hasta peregrinas) consagrado en el artículo 2 del texto constitucional. La propia Constitución hace efectivo el principio de solidaridad mediante la constitución de un Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).

Nótese que en ningún momento se configura un antagonismo entre el autogobierno y la solidaridad, y que más de aquél necesariamente im-

plique menos de ésta y viceversa. Al contrario, considero que ambos principios deben caminar de la mano y que pueden desarrollarse plenamente en la misma dirección: cuanto más autogobierno se dé en un ámbito territorial mayor predisposición a la solidaridad se dará a su vez. No olvidemos en cualquier caso que la Constitución hace efectiva la solidaridad a través del FCI exclusivamente.

La distribución del ingreso debe intentar cumplir dos principios básicos:

- a) El adecuado reparto del sistema fiscal español, estructura ya determinada, sin llegar a una alteración grave, con el objetivo de alcanzar el más alto nivel de equilibrio vertical posible entre las capacidades de ingreso y de gasto de cada nivel de Administración.
- b) La asignación de cada uno de los impuestos, al igual que en el lado del gasto público, debe hacerse con la lógica de la atribución competencial, acercando los impuestos personales y territoriales a la prestación de servicios públicos de esa misma naturaleza.

Debemos reconocer que el cumplir ambos principios es ciertamente problemático, sobre todo el de intentar alcanzar un equilibrio que implique la total autosuficiencia de cada nivel de administración.

De nuevo habrá que analizar qué fuentes de ingreso se asignan a cada nivel territorial y cuáles son los principios de desarrollo normativo por cada uno, así como los que configuren la legislación básica, en este caso tributaria. A todo ello da respuesta la LOFCA de una manera que no vamos a detallar pero que reserva en exclusiva al Estado el régimen tributario de todo el

sistema fiscal español y la recaudación de los impuestos troncales del sistema que proveen de más del 90% de los recursos tributarios: el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y los Impuestos Especiales y de Tráfico Exterior¹. Más adelante entraremos a fondo en su desarrollo y crítica, pero en una primera impresión es evidente que no se cumplen ninguno de los principios formulados.

Finalmente, en este modelo claramente teórico que en este primer apartado estamos enunciando se deberán articular los mecanismos de coordinación y colaboración entre los dos niveles de administración que garanticen la corresponsabilidad de ambas en la adopción de las decisiones de política fiscal, respetando la autonomía financiera de cada una. Y esto tanto en los procesos internos como en aquellos externos al Estado Español pero que precisen de un adecuado consenso como es el caso de la construcción de Europa. La situación ya no es como antes y las decisiones ya no son unilaterales y no pueden imponerse al conjunto de agentes, por lo que se debe dar un paso adelante en pos

del diálogo permanente y de la adopción de decisiones consensuadas. La LOFCA cumple este requisito constituyendo el Consejo de Política Fiscal y Financiera, donde se encuentran representados el Estado y las Comunidades Autónomas, aunque sin embargo no ha dado respuesta adecuada, a mi juicio, al principio de coordinación y colaboración.

Queda una cuestión importante por abordar cuál es la de si los principios barajados para la organización del Estado autonómico son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas por igual o si deben darse esquemas diferentes dependiendo de cada caso, atendiendo a las diferentes situaciones políticas, históricas, económicas, sociales o territoriales que puedan concurrir. Este es un aspecto muy delicado pero que en mi opinión se erige en el eje de toda discusión de materia autonómica.

Como corolario en gran parte derivado de la cuestión anterior, también deberá despejarse de una manera definitiva cuál tiene que ser el número y ámbito adecuados de las Comunidades Autónomas. Es evidente que si la respuesta a la cuestión anterior consiste en que no deben existir esquemas diferentes, eso puede aplicarse o bien a la situación actual con 17 Comunidades Autónomas, o bien a una nueva situación modificada que redujese su número pero tratase de homogeneizar su ámbito. Asimismo, si la respuesta a aquella cuestión fuese afirmativa, por lo que deben existir esquemas diferentes, probablemente pudiera valer el actual mapa autonómico en la medida en que al mismo le serían aplicados modelos de descentralización distintos, dependiendo de las características de las distintas Comunidades Autónomas.

También es posible afrontar el problema par-

¹ Exactamente el 92,55% en 1992 a nivel de conjunto del Estado. Los pesos relativos de cada figura tributaria son:

| FIGURA TRIBUTARIA | PORCENTAJE |
|---|------------|
| Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas | 40,42 |
| Impuesto sobre Sociedades | 10,86 |
| Impuesto sobre el Valor Añadido | 27,77 |
| Impuestos Especiales y de Tráfico Exterior | 13,50 |
| Resto | 7,45 |
| TOTAL | 100,00 |

Fuente: Estadísticas de recaudación por tributos en 1992 de las Administraciones del Estado, de los Territorios Históricos del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra, y elaboración propia.

tiendo de la base de que, por razones políticas, el número y ámbito de las Comunidades Autónomas hoy existentes es inamovible. En tal caso la cuestión estriba sólo en asignar o no a las mismas distintos esquemas de descentralización y por tanto competencias.

En cualquier caso, el despejar estas variables es condición indispensable para poder consolidar una estructura definitiva para el Estado de las Autonomías y creo que a ello deben destinarse la mayor parte de los esfuerzos en esta materia.

En las páginas que siguen se intentará abordar de una manera simplificada la situación actual del Estado de las Autonomías desde el punto de vista hacendístico, así como las distintas propuestas que a mi juicio se pueden barajar en los diferentes aspectos planteados.

II. LECCIONES DE MÁS DE UNA DÉCADA DE EXPERIENCIA

La Constitución, ya lo hemos comentado, diseña formalmente un Estado de las Autonomías que desde el punto de vista hacendístico asigna a las Comunidades Autónomas un verdadero papel de agentes de la política fiscal, reconociendo en consecuencia el derecho de autogobierno de las mismas. Sin embargo, este diseño no ha sido llevado a la práctica desde la promulgación de la LOFCA en 1980 y con la puesta en marcha de los distintos Estatutos de Autonomía.

II.1. Los niveles competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas hasta la fecha.

Quizá fuera conveniente, para comenzar, ha-

cer una referencia a los niveles competenciales de las distintas Comunidades Autónomas. En orden cronológico hay que decir que la LOFCA, por el lado del ingreso, se encargó de asignar exactamente los mismos niveles competenciales y mecanismos de financiación para todas las Comunidades Autónomas, con la excepción del País Vasco y Navarra que han mantenido el régimen foral tradicional de Concierto o Convenio Económico. Fue para las Comunidades Autónomas de régimen común lo que se dió en denominar "café para todos".

Sin embargo, por el lado del gasto público la cuestión fue por otros derroteros. En efecto, amparándose en el propio texto constitucional, se utilizaron dos vías de acceso a la autonomía, las de los artículos 151 y 143 de la Constitución, que llevaron implícitos distintos niveles competenciales en la prestación de los servicios públicos. Las diferencias, entre otras muchas, se centraban por su magnitud en la sanidad y en la educación, asignadas a las del 151, pero no a las del 143. Se han dado por tanto dos mapas autonómicos distintos, y en este sentido no se ha dado el "café para todos" por el lado del gasto público. Esta diferencia no es baladí, puesto que en su virtud el peso específico de las distintas Autonomías a todos los niveles ha sido también muy distinto, de manera que en la práctica quedan dudas respecto a si las Comunidades Autónomas del 143 (Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja) han venido jugando un papel de la importancia mencionada en la ejecución de la política fiscal del gasto público. Muy probablemente la respuesta sea que no, ya que ha sido la Administración del Estado la que ha prestado más de las tres cuartas partes del importe de los servicios públicos en su ámbito te-

territorial, incluyéndose en tal magnitud tanto los de interés general como la mayor parte de los servicios públicos fundamentales de prestación individualizada, ninguno de ellos competencia de la respectiva Comunidad Autónoma.

Sin ánimo de ser exhaustivo, y también sin distinguir en este momento el título y alcance efectivo en el ejercicio de cada competencia (competencia exclusiva, competencia de desarrollo legislativo, competencia de ejecución u otras), pueden detallarse las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas del 143, asignadas por el art. 148 de la Constitución, de la siguiente manera²:

- Agricultura, Ganadería y Montes; Caza y Pesca.
- Régimen Local.
- Pesca en aguas interiores.
- Servicios Sociales.
- Sanidad interior.
- Turismo.
- Desarrollo económico y ferias interiores.
- Construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos.
- Urbanismo y vivienda.
- Medio ambiente.
- Transportes terrestres.
- Puertos y Aeropuertos que no sean de interés general.
- Cultura.
- Museos y bibliotecas de interés de la Comunidad Autónoma.
- Artesanía.
- Deporte y ocio.
- Investigación de interés de la Comunidad

² Según se recoge en la publicación "Acuerdos Autonómicos del 28 de febrero de 1992", editada por el Ministerio para las Administraciones Públicas.

Autónoma.

- Aguas minerales y termales.
- Instituciones de autogobierno.

A la vista de la relación anterior, lo primero que llama la atención es que en casi todas las materias relacionadas la Administración del Estado detenta a su vez importantes niveles competenciales y de gasto público, con lo que la reponsabilidad en la prestación del servicio público en cualquiera de los conceptos es, cuando menos, compartida. Quiere eso decir que, por motivos de interés general u otros, además de la Comunidad Autónoma también la Administración Central interviene en materias como agricultura, recursos hidráulicos, transportes, cultura, museos y bibliotecas, deporte, investigación, etc., incluso dentro del ámbito territorial de aquélla.

Por otra parte, el bloque de las competencias citadas implica un conjunto de áreas de actuación diverso pero que en modo alguno puede ser identificado con un nivel competencial de un verdadero autogobierno, en la medida en la que apenas se incorporan alguno de los servicios públicos que pueden ser calificados como troncales o básicos en la determinación de la política económica general (sanidad, educación, prestaciones económicas, desempleo, industria, vivienda, etc.).

Las Comunidades Autónomas del 151 disfrutan, además de las citadas anteriormente, de un buen número de competencias suplementarias, asignadas entre otros en función de los artículos 149.1 y 149.3 de la Constitución³ y que son

³ Cuya relación se recoge asimismo en la publicación "Acuerdos Autonómicos del 28 de febrero de 1992", ya citada.

las siguientes:

- Policías Autonómicas.
- Administración de Justicia.
- Asociaciones.
- Casinos, juegos y apuestas.
- Cooperativas.
- Corporaciones.
- Espectáculos.
- Fundaciones.
- Industria. Pesas y medidas.
- Planes estatales de reconversión.
- Publicidad.
- Salvamento marítimo.
- Servicio meteorológico.
- Ordenación y concesión de recursos hidráulicos. Aguas subterráneas.
- Crédito, banca y seguros.
- Productos farmacéuticos.
- Ferias internacionales.
- Propiedad industrial e intelectual.
- Prensa, radio y televisión.
- INSERSO.
- INSALUD
- Educación.
- Instalaciones de producción de energía.
- Legislación procesal.
- Medio ambiente.
- Museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal.
- Ordenación del sector pesquero.
- Régimen minero y energético.
- Legislación laboral.

También en este caso nos encontramos con un buen número de materias en las que la Administración Central asimismo ejercita competencias, incluso en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, aunque posiblemente en menor medida que en el caso anterior.

Pero además de éstas, que al parecer son las reconocidas por la Administración del Estado como de competencia autonómica, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del artículo 151 proveen de otras competencias, algunas de las cuales de una importancia y envergadura tan fundamental como la gestión del régimen económico de la Seguridad Social (lo que incluye tanto las prestaciones económicas como las cuotas del sistema), la gestión del desempleo y sus prestaciones y cuotas, los órganos de gestión agrícola y pesquera de ámbito estatal, los centros penitenciarios y otras.

A la vista de ello, puede decirse que las Comunidades Autónomas del 151 no forales (Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y Valencia) sí han disfrutado en mayor medida de una corresponsabilidad fiscal por el lado del gasto, toda vez que la sanidad, la educación y el resto de materias precisan de un importante nivel de recursos en el sector público actual, amén de tratarse algunas de ellas de servicios públicos fundamentales.

Por último debemos añadir la situación específica del País Vasco y Navarra que, teniendo básicamente los niveles competenciales de las Comunidades Autónomas del 151, ejercen además otras funciones por su origen foral como son: competencia exclusiva en materia de carreteras, la gestión del sistema fiscal, un determinado sistema de operatividad y financiación de la Policía Autónoma (País Vasco) y la tutela financiera de sus municipios, competencias todas ellas, entre otras, que en el resto de Autonomías corresponden en exclusiva a la Administración del Estado.

Todo ello ha venido a conformar en la prácti-

ca una situación en la que los niveles competenciales por el lado del gasto público mantenidos por los tres tipos de Comunidades Autónomas (143, 151 y forales) han sido muy distintos, siendo por tanto también distinto el nivel de implicación en la determinación y ejecución de la política fiscal⁴.

En resumen, por el lado del gasto público el Estado de las Autonomías se ha concretado en tres mapas autonómicos distintos entre sí, algo que se ha venido asumiendo sin demasiadas dificultades por los ciudadanos y agentes en general. Y su explicación radica en las diferentes circunstancias de todo tipo que se han dado en los tres colectivos, hecho admitido como justificativo de la diferencia en la concepción y resolución de la cuestión.

El denominado Pacto Autonómico rubricado el 28 de febrero de 1992 por el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular, que ha dado lugar a una nueva Ley Orgánica de traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas del 143 (Ley Orgánica 9/1992, de 23 de Diciembre), tenía por objetivo único el asignar mayores niveles competenciales a dichas Comunidades Autónomas, y fue vendido como la auténtica equiparación de éstas con las

Comunidades Autónomas del 151. En primer lugar debemos resaltar que tal acuerdo se produjo de una manera claramente aislada y sin atender a otros grandes temas (corresponsabilidad fiscal, financiación autonómica, reforma del Senado, mecanismos de relación y participación, en definitiva el papel de las Comunidades Autónomas en el Estado español) inmersos, junto con el del nivel competencial, en el problema autonómico.

Además de ello, se quiso dar un paso adelante en un intento burdo de equiparación autonómica, sin ningún tipo de análisis diferencial y anteponiendo muy dudosos principios de igualdad a la realidad de las regiones españolas. Así, ese intento culmina con la asignación competencial a las Comunidades Autónomas del 143 de un buen número de materias que hasta la fecha sólo ejercitaban las del 151. Sin embargo, a pesar de haberse vendido como la igualación entre todas las Comunidades Autónomas, la realidad es que tal hecho no se produce.

Por una parte, el Pacto Autonómico no asigna a las Comunidades Autónomas del 143 competencias tales como:

- Policía Autonómica.
- Administración de Justicia.
- Crédito, banca y seguros.
- Asistencia sanitaria prestada por el INSALUD.
- Legislación procesal.

Es importante señalar que tales materias absorben un nivel de gasto público muy importante que a nivel del conjunto del Estado puede suponer en torno a un 13% del total realizado por

⁴ Una aproximación muy agregada a los pesos relativos del sector público de las Comunidades Autónomas, sin incluir las haciendas locales, en su respectivo territorio sería el siguiente:

(en porcentaje)

| COMUNIDADES AUTÓNOMAS | AUTONOMÍA | ESTADO |
|-------------------------------|-----------|--------|
| Comunidades Autónomas art.143 | 20 | 80 |
| Comunidades Autónomas art.151 | 45 | 55 |
| Comunidades Autónomas forales | 60 | 40 |

Fuente: Estimaciones propias a partir de los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas y de las Memorias Anuales de las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas.

las Administraciones Públicas con excepción de las entidades locales⁵. Lo cual puede dar una idea cuantitativa de las sensibles diferencias que el propio Pacto Autonómico prevé para los dos bloques de Comunidades Autónomas del 143 y del 151 de la Constitución.

Pero no acaban ahí las diferencias, ya que, por lo que al alcance cualitativo de las nuevas competencias a transferir se refiere, se articulan un conjunto de previsiones legales que delimitan, y en la práctica limitan, la capacidad de ejercicio autónomo de una buena parte de ellas, con referencias legales precisas y estrictas que reservan al Estado capacidades de regulación y ordenación que, desde luego, no están recogidas en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del 151. Esta es, a mi juicio, una diferencia tremendamente importante a la hora de evaluar los niveles competenciales autonómicos.

Por último, en lo que se refiere al traspaso efectivo de las nuevas competencias derivadas del Pacto Autonómico se han previsto al menos tres fases, en virtud de las cuales las competencias en materia de Educación (las más importantes del Pacto en términos cualitativos y cuantitativos) se fraccionan en lo que a su tras-

⁵ Según una estimación muy agregada obtenida mediante elaboración propia, basada en los Presupuestos aprobados para 1992 de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas, la valoración a nivel estatal de las competencias citadas podría acercarse a los 3 billones de pesetas, mientras el total del gasto público no financiero consolidado (gastos de personal, gastos en bienes y servicios, inversiones reales y transferencias corrientes y de capital) oscilaría en torno a los 23 billones de pesetas.

Debe tenerse en cuenta que en esta última magnitud se incluye el gasto de todo el sector público excluyendo únicamente el incurrido por las empresas públicas, por lo que se incluyen en la misma aspectos como las prestaciones por desempleo (1,3 billones de pesetas), entre otros.

paso se refiere. Así, se prevé que la enseñanza universitaria se trasfiera en la segunda fase, prevista en principio para 1994. El traspaso de la enseñanza primaria y secundaria se aplaza a una fase posterior a partir de 1995, hecho que se justifica por la entrada en vigor de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) y de los profundos cambios que comporta. Se considera, por ello, que debe llevarse a la práctica el nuevo sistema antes de proceder al traspaso definitivo. Es muy posible que en estas circunstancias el traspaso de la Educación no sea un aspecto a efectuar a corto y medio plazo. Se trata más bien de algo que se prolongará por bastante tiempo y que en la práctica dependerá del éxito o el fracaso que a su vez experimente el desarrollo de la LOGSE en lo que queda de la década de los 90.

En definitiva, puede afirmarse que, a pesar del intento de una nueva aplicación del principio del "café para todos" más de diez años después del alumbramiento del Estado Autonómico, la tentativa igualadora del Pacto Autonómico ha resultado fallida en la práctica dado que las diferencias competenciales son bastante notables en lo que a las competencias ya asumidas se refiere. Pero es que además la diferencia puede hacerse sensiblemente mayor si efectivamente se desarrollan y en consecuencia se traspasan a las Comunidades Autónomas del 151 importantes materias recogidas en sus Estatutos de Autonomía, caso del régimen económico de la Seguridad Social, el desempleo y otras ya citadas.

Sea como fuere, la experiencia, incluido el Pacto Autonómico, indica claramente que por el lado del gasto público ha habido al menos tres mapas autonómicos distintos, y que esas diferencias se han aceptado como tales, sin me-

diar excesivas complicaciones.

En cuanto a la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas hemos de decir que se ha tratado de un proceso muy largo, denso y en algunos casos anacrónico. Los traspasos de competencias han solido cerrarse tras arduas negociaciones en las que, por parte de la Administración del Estado, frecuentemente se ha intentado, y aún hoy se intenta, rebajar los niveles competenciales previstos en los respectivos Estatutos de Autonomía, a la vez que reducir a la mínima expresión los recursos a transferir para financiar dichos traspasos. Ello ha dado lugar a un sinfín de problemas, entre los que destaca la permanente apelación por parte de la Administración Central a la consideración en los traspasos de un gran número de funciones como de interés general, y por tanto reservadas en exclusiva al Estado, así como la consideración por su parte de la improcedencia de la asunción por las Comunidades Autónomas de determinadas materias, a pesar de estar previstas en los respectivos Estatutos de Autonomía. Ejemplos de ambas temáticas se dan con suficiencia en los distintos ámbitos de intervención pública, pero sirva como ejemplo claro, por su importancia, la negativa permanente a abordar el traspaso del régimen económico de la Seguridad Social.

Todo ello se ha visto aderezado por múltiples y reiteradas apelaciones por todas las Administraciones a los tribunales, y en particular al Tribunal Constitucional, siendo éste un reflejo claro de la incapacidad de resolver los problemas en la vertiente en que debieran ser resueltos de manera permanente: a través del diálogo y la negociación políticas. Cualquier intento de judicializar el modelo definitivo del Estado de las Autonomías (así como otros mu-

chos temas) está profundamente equivocado y sólo puede servir para desviar la atención respecto a los instrumentos naturales a utilizar.

Esta interpretación ciertamente cicatera de la distribución competencial que ha venido realizando la Administración del Estado supone que en la actualidad el modelo autonómico está claramente inacabado. Por ello, debe volverse a la lógica y abrir un nuevo período para poder dar el paso definitivo, aunque no haga falta partir de cero. Y ello debe comenzar por los traspasos de competencias aún pendientes.

Pero no son éstos los únicos problemas que se han venido dando en la distribución competencial por la vía del gasto público. Podemos citar, entre otros, tres grandes temas que se han producido desde 1980:

1. Al no asumirse, y en consecuencia aplicarse que las funciones corresponden exclusivamente, por lo general, a una u otra Administración se ha incurrido en un amplio abanico de duplicidades en una misma materia competencial. Junto con ello también nos encontramos con un grave problema de deseconomías de escala a nivel del conjunto del Estado.

Esto ha implicado el mantenimiento de estructuras duplicadas, tanto en recursos personales como materiales, alcanzando su coste cantidades sin duda exorbitantes, de cientos de miles de millones de pesetas.

A ello se añade que, dado que la cuestión se ha abordado atendiendo exclusivamente a variables puramente coyunturales (en definitiva a los problemas del día a día), no se ha producido un proceso de racionalización

general de la Administración del Estado, que ha evolucionado a espaldas del proceso descentralizador y muchas veces en su contra.

2. La Administración del Estado ha venido utilizando la fórmula de las dotaciones en los Presupuestos Generales del Estado a favor de las Comunidades Autónomas para, revestidas de una apariencia de coordinación, detentar en la práctica niveles competenciales que de otra manera no deberían corresponderle.

En los Presupuestos Generales del Estado para 1994, a título de ejemplo, aún hay aproximadamente 52.000 millones de pesetas destinados a estos efectos. Es evidente que el no muy elevado nivel de recursos de las Comunidades Autónomas facilita la existencia y el mantenimiento de este tipo de actuaciones.

3. La falta de traspaso a las Comunidades Autónomas de determinadas competencias que, atendiendo a los Estatutos de Autonomía, les deberían de corresponder ha hecho que éstas hayan abordado en la práctica intervenciones en algunas de tales materias, dando así respuesta a las necesidades reales de las mismas. En el caso del País Vasco, por ejemplo, esta situación es notoria en materias como las obras hidráulicas y la formación profesional ocupacional, entre otras; en las demás Comunidades Autónomas sucede algo parecido.

A este panorama de diversidad de mapas autonómicos en la ejecución del gasto público y de parcialidad en el traspaso de competencias, incurriéndose a su vez en importantes duplici-

dades de costes, deseconomías de escala y disfuncionalidades deben incorporarse los resultados derivados de los mecanismos de financiación que hasta la fecha han venido aplicándose.

II.2. La financiación de las Comunidades Autónomas hasta la fecha.

En relación con la financiación autonómica es preciso resaltar en primer lugar que todo el sistema diseñado en la LOFCA y que se ha venido aplicando durante todos estos años, a excepción de los casos del País Vasco y Navarra, ha sido único e idéntico para todas las Comunidades Autónomas de régimen común, a diferencia de lo que ha venido aconteciendo en los niveles competenciales de gasto público. Es decir, por la vía del ingreso sí se ha llevado hasta sus últimas consecuencias el denominado "café para todos", con lo que nos encontramos que Comunidades Autónomas que tienen importantes niveles competenciales a través de la prestación de servicios públicos fundamentales, tienen el mismo sistema y mecanismos de financiación que otras con escasos niveles competenciales y poca participación en la definición de la política fiscal del gasto público.

Como es fácil suponer, esta situación ha derivado en la práctica en que el sistema de financiación empleado tampoco hace partícipes a las Comunidades Autónomas de la ejecución y determinación de la política fiscal por el lado del ingreso. En efecto, la LOFCA establece como recursos de las Comunidades Autónomas los tributos cedidos, sus propios impuestos, los recargos sobre impuestos estatales y la participación en los ingresos del Estado; pero con la particularidad de que de los primeros se excluye el IRPF, el Impuesto sobre Sociedades, el IVA (aunque se prevé su cesión en la fase minorista)

y los Impuestos Especiales y de Tráfico Exterior; los segundos sólo pueden recaer sobre hechos imposables no gravados por el Estado y hay que señalar que pocas posibilidades ofrece en este sentido el sistema fiscal español; y los terceros son posibles pero con los niveles actuales de presión fiscal, especialmente en los impuestos personales, queda desbaratada en la práctica cualquier posibilidad en este sentido. Por ello, el grueso de la financiación autonómica se centra en la participación en los ingresos del Estado, principalmente en los de naturaleza tributaria no cedidos, con lo cual se produce una casi total dependencia financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común respecto de la Administración del Estado, que se erige, con carácter de casi exclusividad, en única rectora y gestora de la política tributaria.

Es interesante recordar aquí que, entre los recursos que la Constitución asigna a las Comunidades Autónomas en su artículo 157, no se encuentra específicamente la participación en los ingresos del Estado, cuando sí se recogen el resto de recursos que determina la LOFCA. Y sin embargo la financiación autonómica ha pivotado hasta la fecha básicamente alrededor de la participación en los ingresos del Estado.

Los únicos niveles de corresponsabilidad se han asignado en los impuestos cedidos: Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados y la Tasa Fiscal sobre el Juego. Pero tal corresponsabilidad sólo se da a nivel de gestión (y no plenamente en el caso del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio), por lo que no hay ningún nivel de corresponsabilidad nor-

mativa o de participación directa en la determinación de la política tributaria.

Esta situación niega claramente el papel que, a mi juicio, otorga la Constitución a las Comunidades Autónomas, dejándolas a un nivel subordinado respecto a la Administración del Estado. Por su parte, es evidente que este mecanismo impide la diferenciación de tratamientos tributarios otorgados a los ciudadanos, algo que en términos puramente economicistas se puede evaluar como el íntegro respeto y garantía del principio de redistribución de la renta por el lado de la tributación.

La no participación en las decisiones de política tributaria por parte de las Comunidades Autónomas tiene el inmediato corolario de que no incurren en ninguna situación de riesgo unilateral por su parte: se financian a riesgo compartido con la Administración del Estado y conjunto entre ellas, puesto que no están involucradas ni en la determinación ni en la gestión de los tributos. Esta ausencia de riesgo, concepto clara e inmediatamente ligado con el concepto de autogobierno, es al final el punto de apoyo de todo el sistema autonómico.

Porque, en efecto, sentados los principios de la financiación, quedaban por determinar los mecanismos de la misma y, en particular, de la participación en los ingresos del Estado. La solución no podía ser muy diferente de la que se ha venido adoptando como criterio general: cada Comunidad Autónoma financia sus competencias en función del coste efectivo de las mismas. Es decir, dispondrá de los recursos equivalentes a los de las "necesidades" de su ámbito territorial en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Los criterios de necesidad se han basado principalmente en la población, en la

superficie y en la pobreza relativa, pero también se han ido incorporando otros criterios a lo largo del tiempo por petición de distintas Comunidades Autónomas como son las unidades administrativas, la dispersión de la población o la insularidad.

Los mecanismos de financiación en función de la "necesidad relativa" de cada ámbito territorial son exactamente los opuestos a los que se articulan en función de la "capacidad de contribución" de cada territorio, ya que mientras en el primer caso el conjunto de los recursos procedentes de todo el Estado sirve para financiar en igualdad de condiciones a todas las regiones, en el segundo son los recursos procedentes de los ciudadanos de cada región los que se emplean para financiar el sector público de dicha región. Intentando formularlo de una manera burda pero bastante gráfica, en el primer caso estaríamos ante un autogobierno a nivel estatal mientras que en el segundo se está ante un autogobierno a nivel regional.

Resulta evidente que la solución que se ha venido aplicando a lo largo de estos años es "impecable" desde el punto de vista de la solidaridad, puesto que los recursos con que todos los ciudadanos del Estado español contribuyen por la vía de los tributos se reparten en función de las necesidades de los mismos organizadas por Comunidades Autónomas en una parte y directamente por el Estado, salvaguardando el interés general, en la otra. Se obtiene así en la práctica el mismo resultado económico que si no hubiera Estado de las Autonomías y sólo existiera la Administración Central del Estado. Estamos, en consecuencia, no sólo ante la solidaridad interterritorial, sino ante el cumplimiento a rajatabla del principio de solidaridad a nivel individual.

Entendida así la solidaridad es obvio que cualquier intento de profundizar en mecanismos que provean de mayores niveles de autogobierno autonómico y, por lo tanto, tendiera a sistemas de asignación de recursos no en función de las necesidades de servicios públicos, sino de la capacidad de contribución de los ciudadanos de cada región implicaría la alteración de los resultados descritos por lo que podría ser inmediatamente tachado de insolidario. Bajo esta premisa, defender mayores niveles de autogobierno significaría incurrir en insolidaridad.

Sin embargo no es éste el tipo de solidaridad que preconiza la Constitución Española. En sus artículos 2, 138 y 158 se consagra efectivamente el principio de solidaridad, pero no necesariamente entre todos los ciudadanos de una manera expresa y directa, sino entre las nacionalidades y regiones que acceden a la autonomía. Así, el artículo 2 de la Constitución dice textualmente que "La Constitución.....garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran (la Nación española) y la solidaridad entre todas ellas". Con el actual sistema de financiación autonómica no sólo se garantiza la solidaridad entre las regiones (que supone al final la solidaridad entre sus ciudadanos) sino, además, entre todos los ciudadanos que las integran.

Pero es que, atendiendo a la Constitución, el principio de solidaridad se cumple íntegramente y en plenitud limitándolo a los sistemas de compensación entre Autonomías, pero ejerciendo éstas sus niveles de autogobierno, lo cual significa que un sistema de financiación en función de la capacidad de contribución de los ciudadanos respectivos será solidario siempre que se establezcan adicionalmente mecanismos adecuados y suficientes de equilibrio (transferencias) entre

las regiones. En esta línea avanza la Carta Magna al determinar como instrumento básico de solidaridad el FCI.

Por su parte el FCI también existe y ha existido todos estos años, aunque a decir verdad ha sido tomado no sólo como instrumento de solidaridad, sino como un mecanismo más de financiación autonómica. En consecuencia, nos encontramos con que hoy en día el principio de solidaridad se cumple y por partida doble.

Una de las críticas más importantes que se le puede hacer al actual sistema de financiación autonómica es que se ha analizado y debatido de una manera aislada, pasando siempre a ser el eje del problema el nivel de recursos, es decir, el resultado económico que supone para cada Administración. Pero no se ha cuestionado en profundidad lo que supone para el diseño del Estado de las Autonomías las distintas fórmulas de financiación (quizá el único principio que se ha propugnado permanentemente como recurso dialéctico ha sido el binomio autogobierno versus solidaridad que antes hemos comentado.)

Porque modificaciones en el actual sistema en la línea de profundizar en la financiación en función de la capacidad de contribución, es decir, en el autogobierno, no deben ser analizados desde un prisma puramente financiero. Muy al contrario, hay que analizarlos dentro de una diversidad de prismas, y averiguar fehacientemente la voluntad de autogobierno de las regiones, la voluntad de resolver sus asuntos públicos en cada nivel territorial. Y este planteamiento trasciende a la discusión del volumen de recursos a disponer por cada uno.

II.3. La comparación con los territorios forales.

En la línea apuntada, deben rechazarse de plano los intentos por reivindicar superiores niveles de recursos por comparación con otros sistemas financieros como son el Concierto Económico con el País Vasco y el Convenio Económico con Navarra.

Una exigencia de esta naturaleza, además de estar basada en puros intereses crematísticos, supone un reduccionismo insólito puesto que estamos hablando de sistemas políticos e institucionales distintos que obedecen a factores mucho más globales e importantes que los puramente financieros. Reclamar los resultados económicos de tales sistemas para otros con sensiblemente menores niveles de autogobierno es un recurso puramente dialéctico que no supera el menor análisis. Se trata de dos mapas autonómicos distintos una vez más, al igual que pasa con las competencias de gasto público. Los sistemas de financiación del País Vasco y Navarra sí incorporan el principio del riesgo unilateral, financiándose sus competencias en función de la capacidad de contribución de sus ciudadanos. No es un sistema ni mejor ni peor, es simplemente distinto, y responde a un determinado esquema de autogobierno en vigor como tal desde el siglo XIX. Plantear la comparación de lo distinto es una tarea abocada al fracaso. Equiparar lo diferente es, por definición, imposible.

Conviene dejar claro, además, que los sistemas forales respetan plenamente el principio de solidaridad prevenido en la Constitución, puesto que el País Vasco y Navarra (que no sus ciudadanos directamente) contribuyen a través del cupo a la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas por ellos y lo hacen en

función de la capacidad de contribución de sus territorios respectivos, es decir, de su renta relativa. Además de ello se encuentra el FCI previsto en la Constitución y al que ambas Comunidades Autónomas han contribuido históricamente en función también de su renta relativa. Además de ello se encuentra el FCI previsto en la Constitución y al que ambas Comunidades Autónomas han contribuido históricamente en función también de su renta relativa sin percibir en la actualidad recurso alguno del mismo. A través de ambos mecanismos la solidaridad interterritorial queda plenamente garantizada⁶.

En cuanto a las comparaciones que se pueden hacer en relación con la financiación autonómica común y foral merece la pena efectuar tres últimos comentarios que pueden ayudar a desechar las mismas por tratarse de sistemas hasta hoy radicalmente diferentes:

1. Los niveles competenciales de las Comunidades Autónomas de régimen foral son superiores a los que detentan las de régimen común atendiendo a sus peculiaridades históricas, como ya hemos comentado con anterioridad.
2. Sus sistemas de financiación se basan en el principio de riesgo unilateral, lo que significa que financiarse de recursos de los propios ciudadanos en función de su capacidad

o hacerlo atendiendo a las necesidades del territorio pero con los recursos de todos los ciudadanos del Estado español puede proveer de una diferencia a favor o en contra, dependiendo del nivel de riqueza relativa de ambos territorios. Los resultados pueden ser muy diversos a lo largo del tiempo pero desde luego no son la razón de ser del modelo.

3. El mismo principio del riesgo unilateral conlleva una casi completa autonomía en la gestión de los impuestos con su derivada de poder resultar una mayor o menor eficacia en la misma, cuyos resultados se asignan en su totalidad a la Administración que los obtiene.

Puede constatarse, en consecuencia, la evidente imposibilidad de comparar un sistema de esta naturaleza con el que se ha venido aplicando a las Comunidades Autónomas de régimen común; y aunque fuera posible, de los resultados no podrían extraerse conclusiones debido a la radical diferencia entre ambos sistemas.

Pero esta diferencia está prevista en la Constitución y los textos que la desarrollan, por lo que una reflexión interesante consistiría en dudar de la constitucionalidad de los ataques que puedan sufrir los sistemas de financiación forales.

Por otra parte, quizá fuera conveniente hacer una referencia, siquiera breve, respecto a la posibilidad de generalización del sistema de Convenio o Concierto económico a todas las Comunidades Autónomas.

⁶ Para una mayor y más detallada profundización en lo que atañe al respeto al principio de solidaridad de los sistemas de financiación forales puede utilizarse:

-Lámbarri, Carlos y José Luis Larrea, **El Concierto Económico** (Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1991).

-Lámbarri, Carlos y José Luis Larrea, **El Cupo** (Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994).

Diversos estudios han intentado profundizar en esta cuestión⁷ y, en general, creo que han llegado a la conclusión de la imposibilidad de tal generalización. A mi juicio todos ellos han cometido un error de partida en la medida en que han abordado el análisis desde el estricto punto de vista de la financiación autonómica, abstra­yéndose, también ellos, de otro tipo de análisis y planteamientos de fondo relativos al papel de las Comunidades Autónomas en la política fiscal y por extensión de la composición, organización y estructura del propio Estado español.

Dichos estudios suelen concluir con el hallazgo de la imposibilidad de generalización del sistema de Concierto por los sensiblemente distintos niveles de financiación que comportan para las distintas regiones. Así, las regiones "ricas" dispondrían proporcionalmente de más recursos que las regiones "pobres" y, he aquí el problema, aquéllas dispondrían de más recursos que en la actualidad, mientras que éstas perderían recursos respecto a los que hoy perciben.

⁷ Entre otros, pueden citarse:

-Bassols, M., J. Solé y J. Vilalta, "Sistema de financament de la Comunitat Autònoma del País Basc. Anàlisi comparada amb el sistema de financament de las Comunitats Autònomes de règim comú" en **Nota d'Economía**, nº 38 (Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1990), pp. 69-99.

-Esteban, J.M. y R. Gómez, "La viabilidad del Sistema Foral como Sistema de Financiación Incondicionada de las Comunidades Autónomas", en **Hacienda Pública Española**, nº 116 (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1990), pp. 105-116.

- Martínez, R.M., M.A. Pablos y M.D. Piña, "Coordinación y colaboración entre administraciones tributarias estatal y autonómicas", en **Revista Valenciana de Hacienda Pública-Palau 14**, nº 13 (Valencia: Generalitat Valenciana, 1991), pp. 153-181.

-Pla, Angeles y Enrique Villarreal, "Financiación de la Comunidades Autónomas: Desarrollo de modelos alternativos", en **Revista Valenciana de Hacienda Pública-Palau 14**, nº 13 (Valencia: Generalitat Valenciana, 1991), pp. 87-152.

Con ello se concluye que el sistema sería claramente insolidario. A mi juicio este tipo de conclusiones pueden ser fácilmente rebatidas, pues basta con articular un sistema corrector de desequilibrios territoriales de la dimensión que sea menester, a través de transferencias financieras de las regiones "ricas" a las "pobres", con el fin de garantizar el principio de solidaridad tal y como en la práctica prevé la Constitución a través del FCI. Luego en mi opinión no se trata de un mero problema financiero, y si también éste se produce, tendría una sencilla solución.

Se trata, más bien, de un problema de construcción política y de definición, límites y desarrollo del principio de autogobierno estrictamente. Debemos recordar que el sistema de Concierto es un sistema de descentralización que provee posiblemente de los mayores niveles de autogobierno por el lado de la fiscalidad que pueden encontrarse en el análisis comparado, cuya característica básica es el riesgo unilateral y que supone la financiación pública de la región de que se trate a través exclusivamente de los recursos procedentes de la propia región. Creo que podría afirmarse que la voluntad de acceder a tal nivel de autogobierno debiera ser totalmente independiente de los resultados que provea el sistema.

Quien pretenda justificar postulados profundamente políticos (como el sistema de autogobierno y descentralización que supone el Concierto o el Convenio) en base a los resultados económicos del mismo en un momento de tiempo concreto sólo hace pura y simple demagogia. El entramado político-institucional de un país es algo mucho más básico y global que el puro resultado financiero (aunque no debemos olvidar que una característica básica de cualquier modelo de descentralización es la sufi-

ciencia financiera). Tenemos que preguntarnos más bien qué regiones estarían dispuestas a alcanzar ese nivel de autogobierno (con todo lo que eso conlleva políticamente) abstrayéndose de los resultados financieros. No olvidemos que en el muy largo plazo (cualquier sistema de esta naturaleza debe tener la vocación de perdurar ilimitadamente) nadie puede garantizar un nivel financiero concreto, puesto que el sistema es de riesgo unilateral, y quien hoy es "pobre" puede pasar a ser "rico" y viceversa. No se trata de una simple cuestión financiera.

Debemos averiguar, por tanto, si la voluntad política de las distintas regiones españolas es la de acceder o no al nivel de autogobierno del sistema de Concierto o Convenio Económico. Pero al preguntarlo debemos asimismo asumir que si la respuesta es afirmativa estaríamos no ante un mero problema autonómico sino ante un fenómeno que pondría patas arriba el actual diseño del Estado español. Ni siquiera estaríamos ante un modelo federal; posiblemente lo más parecido sería el modelo confederal, incluso con importantes separaciones de éste en lo que se refiere al sistema fiscal. No estamos evidentemente ante un problema de asignación de recursos, sino ante un debate de naturaleza constitucional exactamente en las antípodas, a mi juicio, de la situación actual.

En consecuencia, la respuesta al debate sobre la posibilidad de un modelo teórico de generalización del Concierto es claramente afirmativa, pero es altamente difícil que la realidad política española esté alguna vez dispuesta a abordar ese debate con seriedad y sensatez. Cabe concluir, por tanto, que no es hoy por hoy generalizable en la práctica el modelo de Convenio o Concierto Económico, no por razones financieras, sino por razones de índole política y constitucional.

II.4. Mecanismos de coordinación aplicados hasta la fecha.

En esta crítica al actual Estado autonómico desde el punto de vista hacendístico no podemos finalizar sin antes efectuar una breve referencia a los mecanismos de coordinación y de participación de las Comunidades Autónomas en los distintos procesos internos y externos relacionados con la determinación y ejecución de la política fiscal.

Creo que puede reconocerse como algo generalmente aceptado que tales mecanismos no han funcionado en la práctica, salvo excepciones. Así, en los procesos internos, la Administración del Estado ha adoptado las decisiones de política económica de forma totalmente unilateral y hasta sorpresiva (no hay más que recordar el Real Decreto-Ley 5/92 de Medidas Presupuestarias Urgentes en virtud del cual la Administración del Estado pulverizó las previsiones de la Ley 18/1991 de reforma del IRPF, retornando a las tarifas anteriores a la mencionada Ley, que fue objeto de debates, negociaciones y consensos muy generalizados). Las Comunidades Autónomas, en general, no han participado debidamente en estos procesos, aunque es justo reconocer que tampoco se han podido erigir plenamente en agentes de la política fiscal, al menos por la parte de la política tributaria, como ya hemos reiterado.

En cuanto a los procesos externos nos encontramos ante la misma situación, y en particular, y lo que es más grave, en los procesos relacionados con la construcción europea. La Administración del Estado ha venido adoptando sus decisiones, no ya sin consulta, sino sin diálogo alguno con las Comunidades Autónomas, a pesar de que muchos de los temas tienen fuer-

tes implicaciones para ellas, como pueden ser los Programas de Convergencia, las políticas comunitarias relativas a competencias autonómicas o la política regional comunitaria. Tampoco se han puesto en marcha los mecanismos que permitan una participación autonómica en los procesos negociadores dentro de las Comunidades Europeas sin interferir, desde luego, en la representatividad exclusiva del Estado.

Y aún más, el Estado se ha venido arrogando en la práctica las funciones de tutela, administración y control sobre, por ejemplo, los Fondos Estructurales procedentes de las Comunidades Europeas, teniendo a las Comunidades Autónomas en una relación de clara subordinación financiera.

Junto con ello, finalmente, la Administración del Estado también se ha venido reservando en exclusiva un buen número de aspectos como la administración y gestión unilateral de organismos de tanto calado como la Banca Oficial, el Banco de España, las empresas públicas de ámbito estatal, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y otros. Además eso ha supuesto mantener para uso exclusivo de la Administración Central determinadas vías de financiación privilegiada, procedentes del Banco de España y de la Corporación Bancaria Española principalmente.

III. LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Se incorporan en este apartado algunas alternativas y recomendaciones a futuro que, una vez analizada la experiencia de más de una década, a mi juicio podrían considerarse.

III.1. El mapa autonómico.

En cuanto a los niveles competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas la primera cuestión que debiera despejarse, prioritaria a todas las demás, es la del propio diseño y construcción del mapa autonómico; y no como un puro asunto de circunscripciones, sino como la delimitación de unidades de autogobierno en el sentido íntegro del término. Esto precisa de una respuesta puramente política que hasta la fecha ya se ha dado en una determinada dirección con la existencia de tres mapas o velocidades competenciales: las Comunidades Autónomas del artículo 143, las Comunidades Autónomas del artículo 151 y las Comunidades Autónomas forales.

El problema ha consistido en que la existencia de estas tres velocidades se ha producido en la práctica pero con la apariencia o el espejismo dialéctico de que el sistema autonómico ha respondido a la perfección a la máxima del "café para todos".

La cuestión a abordar en profundidad es la de si ese mapa es el que se debe mantener a futuro o debe ser alterado. Pero tal análisis debe efectuarse con el único y claro objetivo de determinar la voluntad y el nivel de autogobierno de cada región y, en consecuencia, su participación

o no en los principios básicos rectores de la política fiscal. La resolución de esta cuestión es condición sine qua non para poder dar pasos con decisión y eficacia en la construcción y desarrollo futuros del estado autonómico.

A mi juicio, y sin entrar en más detalles ni en polémicas prematuras, deben mantenerse varias velocidades. Esta opinión no es ni siquiera novedosa en la medida en que, en la práctica, es lo que ha venido sucediendo desde 1980 en el Estado español por la vía de los niveles competenciales, aunque no por la vía de la financiación y la corresponsabilidad fiscal. Considero que tal resultado no es sino la plasmación en términos de organización territorial del Estado de las muy diversas características y situaciones históricas, políticas, sociales, jurídicas, económicas, culturales y hasta geográficas que se dan en las diversas regiones españolas. No es ni realista ni leal hacer tabla rasa de tales diferencias. Por ello, los pasos que se puedan dar en la línea de la equiparación competencial de todas las Comunidades Autónomas, como el Pacto Autonómico de 1992, pueden ser considerados como dados en falso y en la línea indebida, al perseguir la equiparación a ultranza, acometida, además, de manera parcial.

Asimismo, también hay que abordar sin dilación qué Comunidades Autónomas deben formar parte de cada mapa o velocidad, caso de que la decisión tomada fuera que debiera haber más de una. A este debate también tiene que incorporarse la discusión respecto a la actual delimitación y número de las Comunidades Autónomas. No es descartable que su número sea inferior al actual, lo que conllevaría que habría Comunidades Autónomas de un ámbito muy superior, alcanzando volúmenes amplios que les facilitaría hipotéticamente su acceso a

una velocidad superior. Evidentemente un debate de esta naturaleza puede finalizar también en la ratificación de las actuales delimitaciones, lo que no es improbable a la vista de la actual realidad política.

En cualquier caso, es evidente que todo lo anterior no es un planteamiento que afecte en exclusiva al modelo hacendístico, antes bien es un dato del problema absolutamente clarificador para este último.

III.2. Principios para la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Definidos claramente los mapas o las velocidades autonómicas, así como su número y delimitación, es necesario llevar a la práctica la efectiva organización territorial desde el punto de vista competencial de los servicios públicos. Para ello es preciso dar los siguientes pasos:

- a) Delimitar con propiedad y exactitud los niveles competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto a nivel de ejecución como de regulación y de manera especial el alcance concreto que deben tener los conceptos de interés general y de legislación básica por parte de la Administración del Estado, que deben ver sensiblemente minorados sus contenidos respecto a la situación de los últimos años.
- b) Reasignar completa y debidamente las competencias ya transferidas al objeto de garantizar la inexistencia de duplicidades, especialmente en la Administración Central. Pero este proceso no debe saldarse con un mero traslado de competencias y de recursos, sino que, puesto que las cosas han ve-

nido funcionando adecuadamente en las Administraciones que debieran recibirlos, tendrá que darse la eliminación de las duplicidades, para lo que se deberán adoptar los mecanismos oportunos.

- c) Proceder al traspaso de las competencias que hasta la fecha no han sido objeto del mismo dependiendo de cada mapa o velocidad autonómica, completando así las previsiones de los respectivos Estatutos de Autonomía. Pero esto deberá hacerse, una vez más, evitando a toda costa el fallido principio de igualación, y dando respuesta a las circunstancias y características de las Comunidades Autónomas que configuren, en su caso, cada uno de los mapas o velocidades.
- d) Una vez finalizado el proceso de asignación competencial conforme a las orientaciones anteriores deberá abordarse un proceso de reforma profunda de la Administración Pública, tanto de la estatal como de la autonómica, que permita reformular las estructuras del sector público, racionalizando su organización, con el objetivo final de conseguir la mayor eficiencia en la asignación de recursos y la mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos a los menores costes posibles. Sólo un sector público sensiblemente más reducido que el actual, a la vez que infinitamente más dinámico y flexible, puede hacer frente a los retos que nos esperan.

En cualquier caso, aún cuando no se abordara en su integridad el proceso que proponemos, hay aspectos sobre los que es ineludible ir dando pasos de una manera inmediata, y en particular los que se refieren a evitar las duplicidades

y a la reforma y reducción de la Administración Pública. Indudablemente sería más efectivo y apropiado abordar tales iniciativas dentro del proceso general apuntado, pero pueden y deben aplicarse tales principios de inmediato aunque tal proceso no se inicie a corto plazo.

Aunque las orientaciones anteriores puedan parecer absolutamente lógicas y obligadas, no se nos ocultan las dificultades para poder llevarlas a cabo, toda vez que precisan de definiciones y voluntades inequívocas que hasta la fecha no se han producido. Además, la situación práctica en la actualidad es la que es y los grandes giros copernicanos suelen ser inaceptables para aquellos que se encuentran instalados en la realidad del día a día, gobernada por los propios intereses, e impermeables a cualquier propuesta que pueda alterar el status quo.

Si todas ellas implican dificultades, posiblemente sea la del desarrollo competencial a través de la transferencia de nuevas competencias, en función de los distintos mapas o velocidades, uno de los puntos que pueden ser más problemáticos, debido a que entre las competencias aún no transferidas a las Comunidades Autónomas encuadradas en la primera velocidad se encuentran materias de una gran envergadura y que hasta la fecha han sido valoradas con la máxima importancia política. Entre ellas destacan el régimen económico de la seguridad Social, la política de empleo y de formación profesional, los organismos de gestión en materia agrícola y pesquera (FORPPA, SENPA y FROM), los medios personales de la Administración de Justicia y diversas materias en relación con el crédito, la banca, los seguros, el crédito oficial y el sector público financiero del Estado. Las competencias antes citadas se vienen a recoger en general en los respectivos

Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del 151, así como en los de las forales. También se recogen algunas de ellas en el Estatuto de alguna Comunidad Autónoma del 143.

En todas ellas resulta necesario en primer lugar delimitar con precisión las competencias reservadas al Estado en virtud del interés general (hasta la fecha se le ha dado esa consideración a la materia en su integridad) y las funciones cuya regulación tiene el carácter de básico que, en las competencias comentadas, puede abarcar en buena lógica a una gran parte de la legislación de cada materia.

De las materias citadas la mayoría (con la excepción del régimen económico de la Seguridad Social y de las funciones ejercidas por el INEM en parte) tienen el encaje típico en los presupuestos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Autónomos, por lo que el enfoque a adoptar en los traspasos por la vía del gasto no debiera diferir de la experiencia que hasta la fecha se ha aplicado.

El régimen económico de la Seguridad Social tiene su encaje en los Presupuestos Generales de la Seguridad Social, cuyas interrelaciones con la Administración General implica unas peculiaridades muy concretas. La principal característica se centra en ser un sistema colateral al de la Administración General y por ello finalista en sí mismo y no imbricado con el resto de la actividad del sector público, que capta recursos de los ciudadanos básicamente a través de los tributos para financiar conjunta e indistintamente todos los servicios públicos que deben ser prestados. El sistema de la Seguridad Social se financia en teoría de manera propia y autónoma, a través de las cuotas del mismo, lo que también

ocurre en buena medida con las prestaciones por desempleo y la formación profesional (hoy en día existen cuotas finalistas para ambas funciones). Sin embargo, esta realidad separada resulta cada vez menos nítida en la medida en que en los últimos años se han venido produciendo tres circunstancias especiales:

1. El sistema de la Seguridad Social no se autofinancia. En efecto, las cotizaciones sociales únicamente financian en torno al 68% del presupuesto total de la seguridad Social. En la práctica el servicio público de asistencia sanitaria se financia mayoritariamente de las transferencias recibidas del subsector Estado.
2. El sistema ya no es tan finalista y cerrado en sí mismo como antaño, toda vez que varias de sus prestaciones han pasado a ser generalizadas y no exclusivas para los beneficiarios del sistema: la asistencia sanitaria y las prestaciones no contributivas, principalmente.
3. Por su posición en la realidad económica y por sus peculiares características en el Estado español, las cotizaciones sociales (y las cuotas de desempleo y formación profesional), y en especial la parte cotizada por las empresas, tienen la consideración o se perciben como un verdadero impuesto.

Estas tres circunstancias ponen en cuestión al sistema de la Seguridad Social. Si a ello se le añaden las previsiones financieras del sistema para el futuro próximo, con la realidad de la actual crisis económica, los cada vez más elevados niveles de prestaciones y las dudas (más bien certezas) respecto a las reducidas posibilidades de experimentar incrementos sensibles en las

cotizaciones debido a los altos niveles de presión fiscal que en la actualidad se producen, queda completado un panorama del que se desprende la necesidad de un análisis y una reforma en profundidad de la Seguridad Social, proceso al que podrían incorporarse los mecanismos de descentralización autonómica oportunos.

Mientras esto no se produzca estamos ante un sistema teórica y jurídicamente cerrado en sí mismo y finalista, al que se ha venido aplicando el también difuso y confuso principio de "caja única", lo que obliga a considerar al sistema como solidario en sí mismo, por lo que habría que garantizar que no se incumple ese principio al plantearse su descentralización.

Es importante resaltar que la unidad de caja se ha venido entendiendo, por los contrarios a la descentralización principalmente, no ya en su significación meramente económica, sino, aún más allá, en su interpretación puramente material del término, entendiendo por ella el lugar físico único donde se depositan los ingresos del sistema y de donde se pagan todos sus gastos. Esta interpretación no sólo garantiza la solidaridad dentro del sistema, sino que la salvaguarda materialmente mediante principios financieros obsoletos hace ya muchos años.

Porque es muy posible salvaguardar la solidaridad del sistema con una gestión descentralizada del mismo. Basta con que se pacten los mecanismos financieros complementarios al traspaso que así lo garanticen.

No voy a entrar aquí en determinar cuál debe ser el alcance competencial del traspaso para cada Comunidad Autónoma en función de su mapa o velocidad. Únicamente considero

que, para el caso del País Vasco y Navarra, por similitud con el resto de sus mecanismos de autogobierno, el traspaso podría ser pleno, es decir, tanto de la gestión autónoma de las prestaciones económicas del sistema cuanto de las cotizaciones sociales, atendiendo a los puntos de conexión que al efecto se determinen, aplicando así principios similares a los contenidos en el Concierto y en el Convenio Económico. En su virtud debe transferirse no sólo el gasto que corresponde al servicio público de que se trate sino también sus fuentes propias de ingreso (en este caso las cotizaciones sociales). Adicionalmente se producirían las oportunas modificaciones en el cupo con el fin de reflejar adecuadamente los efectos derivados por la financiación del déficit del sistema por medio de transferencias del Estado. Los resultados económicos de esta descentralización corresponderían al País Vasco y a Navarra, pero tendrían que arbitrarse los mecanismos para que tales resultados se incorporasen al conjunto del sistema a través de las oportunas fórmulas de equilibrio interterritorial, bien mediante procedimientos directos o bien estimativos, con lo que se garantizaría la solidaridad íntegra del sistema.

Sin duda, un traspaso de estas características también podría ser extensible a todas aquellas Comunidades Autónomas que estuvieran encuadradas en la primera velocidad. Las diferencias en la práctica consistirían en los mecanismos de valoración (ya que no dispondrían de la figura del cupo) y posiblemente en determinados aspectos respecto a la gestión del sistema (especialmente las cuotas) y a la garantía de la solidaridad dentro del mismo.

Este modelo de descentralización debiera extenderse a todas las competencias objeto de

traspaso. En este sentido, las fuentes de recursos propias de las funciones transferidas, al igual que en el caso de la Seguridad Social, serían traspasadas, circunstancia que concurre también en los casos de las políticas de empleo y formación, financiadas parcialmente por las cuotas de desempleo y de formación profesional, respectivamente.

Resulta obligado resaltar por último que, en lo que a las competencias en materia de Seguridad Social y desempleo se refiere, su transferencia a las Comunidades Autónomas les asignaría a estas funciones básicamente de gestión y ejecución, toda vez que los aspectos básicos de la regulación de ambos sistemas (estructura, requisitos e importe de las prestaciones económicas y/o de las cotizaciones y cuotas, entre otros) quedarían como competencia de la Administración del Estado.

Por otra parte, en cuanto a las competencias que inciden en los ámbitos financieros, sin entrar en su análisis al detalle, sí interesa señalar dos circunstancias importantes. Por un lado debe reconocerse que la política monetaria, tal y como lo establece el artículo 149.1 de la Constitución, es una competencia exclusiva del Estado. Pero también hay que tener en cuenta que el Estado, a través de un buen número de

instrumentos (algunos claramente de política monetaria y otros no), está obteniendo una financiación ciertamente privilegiada de su déficit público, circunstancia de la que no han podido disfrutar las Comunidades Autónomas: recurso al Banco de España (posibilidad que será erradicada a partir de 1994 por imperativos comunitarios, pero que ha acumulado un volumen muy elevado -de entre 2 y 3 billones de pesetas- que permite una financiación sin coste alguno, incluso con amortizaciones a 25 años), ingresos por resultados positivos del Banco de España y de la Corporación Bancaria Española gracias a la rentabilidad que se obtiene de los coeficientes obligatorios de las entidades financieras y otros instrumentos y al negocio bancario público (en los Presupuestos Generales del Estado para 1994 se prevé como ingresos un importe de 914.000 millones de pesetas por estos conceptos: 700.000 millones procedentes del Banco de España -se estiman en 1,1 billones de pesetas los que se van a producir realmente en 1993- y 214.000 millones de la Corporación Bancaria Española), etc. Es evidente que tales vías privilegiadas de financiación, siempre que no incidan en la competencia de política monetaria, pueden y deben ser compartidas con las Comunidades Autónomas y dejar de ser beneficio exclusivo de la Administración del Estado.

IV. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.

Como ya hemos venido reiterando, la financiación de las Comunidades Autónomas es un tema que no debe abordarse de manera aislada, sino que debe recibir previamente las premisas básicas en las que se fundamenta el propio modelo autonómico. Por ello es imprescindible conocer el diseño competencial del Estado de las Autonomías y el alcance del autogobierno que se asigna a cada uno de los mapas o velocidades ya existentes o que se puedan definir en el futuro.

Este último requisito es básico, puesto que no es fácil hablar en general de "niveles subcentrales de gobierno", tal y como se hace en la mayor parte de las publicaciones especializadas, sin saber de qué casos en particular se está hablando. No es lo mismo hablar de las Comunidades Autónomas forales que de las del 143 en España, o de los Lander alemanes que de los Cantones suizos o de los Estados de Canadá o los Estados Unidos.

En este trabajo voy a limitarme a suponer la existencia de dos tipos (o mapas o velocidades) de Comunidades Autónomas, a las que podemos denominar como primera y segunda velocidad, obviando, en cualquier caso, la posición en el sistema de los regímenes forales cuyas peculiaridades revisten excepcionalidad. Distinguimos así las que están involucradas de manera importante en la determinación de la política fiscal en función de sus elevados niveles de autogobierno y las que detentan unas competencias pero ciertamente no participan de forma importante en la determinación de la política fiscal.

Sin embargo, conviene hacer un comentario en relación con la posición en el sistema de financiación autonómica de los regímenes forales. Ya he reiterado que son plenamente respetuosos con lo prevenido en la Constitución, por lo que no pueden ser acusados de insolidaridad. Tales regímenes deben ser asumidos y admitidos como lo que son: como configurantes de una de las velocidades del modelo autonómico, distinta por el momento de las demás que se puedan articular. Es obvio que esta situación no es asumida por aquellos que defienden una única velocidad en el modelo, ajenos a la realidad del Estado español y negando en consecuencia los principios constitucionales, pero justo es reconocer que por esa vía nos encontramos ante una situación verdaderamente insostenible y carente de las mínimas bases para la construcción sólida de la organización territorial del estado.

Por ello resulta imprescindible asumir el papel que se le ha reservado a cada Comunidad Autónoma, en este caso a las forales, que no es otro que el recogido en el Concierto Económico para el caso del País Vasco y del Convenio Económico para el caso de Navarra. Y ese papel les reserva amplias capacidades normativas y de exacción de los impuestos que configuran el sistema fiscal español. Sin embargo, no se ha venido respetando el ejercicio serio y riguroso de tales competencias, recurriendo la Administración del Estado ante los tribunales la normativa foral en materia tributaria de una manera permanente. Con ello sólo se alimentan dudas respecto a la voluntad de completar el Estado autonómico que la Constitución diseña, a la vez que no se fortalecen las premisas básicas sobre las que tal modelo debe evolucionar a futuro.

IV.1. La descentralización de los tributos y el equilibrio vertical.

El principio de equilibrio vertical propugna que la cuantía de las competencias de ingreso debe tener relación con la de las competencias de gasto. Y esto es algo que se puede perseguir en ambas velocidades autonómicas. Sin embargo, en el caso de las que forman parte de la segunda es algo más fácil de conseguir a unos niveles aceptables a través de los impuestos con menor incidencia recaudatoria, como en la actualidad son los cedidos a las Comunidades Autónomas. Para las de la primera velocidad el cumplir el principio de equilibrio vertical supone la asignación de impuestos troncales desde el punto de vista recaudatorio, que en la actualidad son el IRPF, el Impuesto sobre Sociedades, el IVA y los Impuestos Especiales y de Tráfico Exterior.

En principio, la asignación de estos impuestos al nivel central de Gobierno o al nivel autonómico debería estar basada en los mismos criterios de aproximación competencial que los utilizados para el caso del gasto público. Conforme a ello podemos concluir que la recaudación procedente de los impuestos indirectos, y del IVA en particular, no responde a una contribución directa de los individuos o del territorio sino a una bases económicas ubicadas en la actividad empresarial que en sí mismas trascienden de manera clara a un ámbito territorial; sin contar con que los procesos de integración económica hacen muy difícil, por la dispersión de la gestión, una territorialización generalizada y por tanto, la asignación de este impuesto. En cuanto a la posibilidad de asignar competencias normativas en los impuestos indirectos troncales (IVA y accisas), hay que desecharla inmediatamente, puesto que conllevaría claramente alto riesgo

de competencia fiscal, a la vez que se trata de tributos armonizados a nivel comunitario.

Por ello, los pasos deben dirigirse hacia la tributación directa y personal, y en consecuencia hacia el IRPF. Y no porque no se pueda asignar el Impuesto sobre Sociedades, sino porque el IRPF está en perfecta sintonía (grava la renta de las personas físicas) con los principios competenciales autonómicos y porque su recaudación es suficiente para cumplir el principio de equilibrio vertical.

Es muy posible, además, que en términos cuantitativos el IRPF (en parte, puesto que también debe ligarse su recaudación a competencias ejercidas por la Administración del Estado) puede ser suficiente para abordar debidamente la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas⁸. En caso de que no fuera así entonces habría que abordar las posibilidades de descentralización de otros impuestos, tanto directos como indirectos, aunque la complejidad sería bastante superior.

Por otra parte, resulta natural decantarse por la descentralización del IRPF, puesto que con ese impuesto se corren menos riesgos reales derivados de políticas de competencia fiscal entre las distintas regiones. Así, mientras la tributación empresarial directa, y en particular la que recae sobre el capital, es muy proclive a originar situaciones de competencia fiscal, por la alta movilidad de los capitales y otros recursos em-

⁸ Los Presupuestos Generales del estado para 1994 consignan un total de 1.923.162,4 millones de pesetas de transferencias a las Comunidades Autónomas por participación en los ingresos del Estado y otras transferencias. Por su parte, la recaudación prevista por IRPF para 1994 asciende a 5.139.900,0 millones de pesetas, con lo que aquéllas sólo absorberían, como máximo, un 37,4 % del total.

presariales, la tributación personal se basa en la residencia habitual de las personas físicas, algo que reviste elevados niveles de estabilidad e inmovilismo, con excepción de determinadas situaciones y rentas (eminentemente de capital mobiliario) o delimitaciones geográficas muy próximas a otros ámbitos territoriales con fiscalidad más favorable (las denominadas fronterizas). Considero que no es la fiscalidad un factor determinante, en general, para la adopción de una residencia u otra por parte de las personas físicas.

Sin embargo, según opinión bastante generalizada, el IRPF es un impuesto progresivo y el garante, por el lado del ingreso, del principio de redistribución de la renta, por lo que, atendiendo a la mayor parte de los análisis económicos, una asignación del mismo a niveles subcentrales de gobierno puede suponer la existencia de distintos tratamientos fiscales y no garantizarse la redistribución, amén de producirse fenómenos de movilidad interterritorial por los que las rentas altas o incluso medias tenderían a situarse en la región más rica por suponer que en ella la fiscalidad tenderá a ser inferior (ya he manifestado que, en mi opinión, esta posibilidad no sería habitual ni generalizada). Por ello, se ha venido defendiendo la necesidad de que los impuestos con efectos redistributivos sean asignados a los niveles centrales de gobierno, con lo que nos encontramos en teoría con un enfrentamiento abierto entre el principio de redistribución y el de equilibrio vertical (o autogobierno por el lado del ingreso)⁹.

⁹ Para un análisis detallado de estas cuestiones se puede consultar:

- Castells, Antoni, **Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal** (Barcelona: Ariel, 1988).

- Albi, E., Carlos Contreras, José Manuel González-Páramo e Ignacio Zubiri, **Teoría de la Hacienda Pública** (Barcelona: Ariel Economía, 1992).

Pero la cuestión radica, a mi juicio, en averiguar hasta qué punto es necesario garantizar la redistribución a nivel central. Porque el principio de redistribución también puede ser un objetivo a nivel subcentral o autonómico, y garantizarse la redistribución a nivel superior a través de los mecanismos constitucionales de solidaridad. Así, si la presión fiscal en un territorio fuera inferior por tratarse de una región rica con elevada recaudación, dichos mecanismos compensatorios también serían superiores. Con ello se potenciaría el autogobierno por la vía del ingreso, se garantizaría la redistribución a nivel regional y se contribuiría a garantizar la redistribución a nivel general.

A mi juicio es perfectamente posible que entre ambos niveles se distribuyeran la regulación de las tarifas del impuesto, mediante la existencia de dos tarifas (una estatal y otra autonómica) en las que se incorporaría la progresividad, incluso introduciendo para la segunda de ellas, determinados límites o principios básicos que garantizaran que las diferencias no pudieran ser excesivas.

Asimismo, tal posibilidad también se puede dar, como algún autor ya ha sugerido, con la existencia de dos tarifas pero incorporando la progresividad exclusivamente en la tarifa estatal. La diferencia radica en que ésta es más limitativa en cuanto a la corresponsabilidad fiscal normativa que la anterior, suponiendo un recorte conceptual importante al asignar en exclusiva la política redistributiva de la renta a través de la progresividad en el IRPF al nivel estatal. Por ello, considero que la alternativa más adecuada en consonancia con el discurso mantenido en este trabajo es la de incorporar a ambas tarifas los mecanismos de progresividad, aunque fuera con límites en el caso de la autonómica.

IV. 2. *La asignación a las Comunidades Autónomas de la recaudación por un tributo.*

Pero todo lo anterior supone una asignación del IRPF en términos normativos (que es una fórmula de corresponsabilidad fiscal), cuando la asignación puede hacerse de tres maneras distintas, que además pueden ser complementarias o excluyentes:

1. Asignación de la recaudación del tributo. La Comunidad Autónoma no dispondría de capacidad normativa ni de gestión; recibiría únicamente la recaudación (o parte de ella) obtenida en su ámbito territorial por la Administración Central.
2. Asignación de la normativa del tributo. La Comunidad Autónoma podría regular el tributo en todo o en parte.
3. Asignación de la gestión del tributo. La Comunidad Autónoma dispondría de las competencias de gestión y exacción del tributo, también parcial o totalmente.

Es evidente que la primera fórmula no ofrece corresponsabilidad fiscal; simplemente permite que la Comunidad Autónoma se financie en función de la capacidad de contribución de sus ciudadanos, sustituyendo así el actual sistema de financiación en función de las necesidades relativas de su ámbito territorial. Y éste es un avance muy importante respecto a la situación actual. El cambio de uno a otro modelo debería garantizar además, el mantenimiento de los resultados de los mecanismos de solidaridad (FCI) vigentes en la actualidad.

En mi opinión, durante un período transito-

rio, este podría ser un mecanismo válido para el caso del Estado español, que permitiría ir asentando las bases de ulteriores modificaciones en la línea de obtener una verdadera corresponsabilidad fiscal, por el lado del ingreso, de las Comunidades Autónomas.

Sólo puede hablarse con propiedad de corresponsabilidad fiscal en el ingreso en los dos restantes casos: con la asignación normativa y con la asignación de la gestión del tributo.

Dejando el análisis de la corresponsabilidad para el apartado siguiente, conviene profundizar en los mecanismos de la asignación de la recaudación, independientemente de la competencia normativa. Conforme a los principios que hemos venido exponiendo, parece lógico deducir que el punto de conexión a aplicar fuera la residencia del sujeto pasivo, puesto que estamos hablando del IRPF. Por lo que la asignación a efectuar debería corresponder a la cuota líquida del impuesto de los sujetos pasivos residentes en cada territorio. Esta circunstancia no ofrece ninguna dificultad si no se produce a su vez la asignación de la gestión del tributo. Porque, de lo contrario, nos encontramos con que hoy en día la recaudación del IRPF no se produce exclusivamente a través de la cuota líquida, sino que el ingreso es una cuota diferencial puesto que el grueso de la recaudación se ha efectuado a través de las retenciones en la fuente, que dispondrían de otros puntos de conexión muy distintos al de la residencia del sujeto pasivo:

- Retenciones por rendimientos del trabajo personal: la ubicación del centro de trabajo.
- Retenciones por rendimientos del capital mobiliario: en general el lugar de realización de las operaciones salvo, entre otros

casos, en la Deuda Pública.

- Retenciones por rendimientos de actividades profesionales y artísticas: el domicilio fiscal del retenedor.

El paso transitorio hacia una asignación en la recaudación por el IRPF para las Comunidades Autónomas inmersas en la primera velocidad deberá ser completado por la consecución a medio plazo de adecuados niveles de asignación normativa y de gestión en el IRPF.

El acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993 relativo a la asignación del 15% de la recaudación del IRPF a cada Comunidad Autónoma que, por cierto, también ha sido abordado de una manera totalmente aislada y sin despejar ninguna de las incógnitas que a lo largo de este trabajo se han propuesto, incide claramente en el supuesto de asignación de la recaudación que se ha descrito. Pero incorpora tres circunstancias que la apartan de la senda propuesta:

- a) Se plantea como de aplicación general a todas las Comunidades Autónomas sin entrar en absoluto en el papel a jugar por las Comunidades Autónomas en la política fiscal y por lo tanto, en la definición de las distintas velocidades.
- b) Se limita a una parte pequeña de la recaudación, probablemente debido a la generalización de la iniciativa para todas las Comunidades Autónomas.
- c) No asigna la recaudación en términos absolutos en el momento inicial, y por tanto, no modifica la financiación que cada Comunidad Autónoma disponía en tal mo-

mento con el sistema previo, sino que el acuerdo consiste en asignar a la parte de la actual financiación de cada Comunidad Autónoma equivalente al 15% del IRPF recaudado en su territorio un índice de evolución idéntico al de la propia recaudación del IRPF en dicho territorio. En esa parte, el índice de evolución a aplicar sería distinto del actual, que consiste en la evolución de los ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente (ITAE), con el límite superior del crecimiento nominal del PIB y el inferior del índice de crecimiento de los gastos equivalentes del Estado.

Por todo ello, la propuesta, yendo en la línea de la asignación de la recaudación, aporta unos resultados tímidos y no incorpora el debate sobre las velocidades autonómicas. Sólo puede hablarse de una asignación de la recaudación del 15% del IRPF en términos de la evolución de su importe, lo que es desde luego, algo muy parcial.

IV. 3. Otros mecanismos de financiación autonómica.

El artículo 4 de la LOFCA precisa cuáles son los recursos de las Comunidades Autónomas. Los de naturaleza estrictamente tributaria -y por tanto, incorporables al debate sobre la co-responsabilidad fiscal- son los siguientes:

- Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- Los tributos cedidos, total o parcialmente por el Estado.
- Los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos del Estado.

Asimismo, se incluyen como recursos las participaciones en los ingresos del Estado y el producto de las operaciones de crédito.

La posibilidad de establecer tributos propios por las Comunidades Autónomas tiene la clara limitación de que no podrán recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado. Esta circunstancia impide en la práctica la posibilidad de nuevas figuras tributarias de entidad, puesto que es poco menos que impensable que un sistema fiscal completo y estable permita fácilmente la existencia de hechos imponible de relevancia económica no gravados, y menos con una manifiesta necesidad, como en la actualidad ocurre, de mantener altos niveles de presión fiscal. Por ello, las nuevas figuras tributarias que las Comunidades Autónomas han introducido son realmente escasas y, o bien gravan aspectos de detalle en determinadas áreas, o bien sus hechos imponible son un tanto rebuscados, viniendo a gravar en la práctica situaciones ya gravadas, aunque quizá insuficientemente.

Siempre cabe la posibilidad de que se encuentren nuevos hechos imponible de relevancia, que el propio devenir de los tiempos introduce como circunstancias que merecen ser tratadas fiscalmente de manera novedosa. Tal es el caso de la protección del medio ambiente, por ejemplo. Es evidente que se ha abierto un proceso por el que se debate, fundamentalmente en la Unión Europea, fórmulas que penalicen fiscalmente el deterioro del medio ambiente o que incentiven fiscalmente su mejora y conservación. Sin embargo, todavía no ha dado lugar al establecimiento, al menos en el Estado Español, de nuevas figuras tributarias de envergadura. Por ello es posible que mientras esto no se produzca, las Comunidades Autónomas puedan establecer tributos propios sobre tales materias,

aunque es evidente que tarde o temprano pasarán a formar parte del sistema fiscal del Estado, por lo que no se trata, desde luego, de figuras de carácter estructural.

A la vista de lo anterior queda claro que, salvo algunas excepciones probablemente de carácter transitorio, la posibilidad de establecer tributos propios por parte de las Comunidades Autónomas no reviste una importancia decisiva en el debate sobre la financiación autonómica y la corresponsabilidad fiscal, por lo que se trata de un recurso complementario, no básico.

Por lo que se refiere a los tributos ya cedidos, se ha producido la descentralización de su gestión, con lo que existe corresponsabilidad fiscal en la exacción. Sin embargo no se ha alcanzado nivel alguno de competencia normativa autonómica sobre los mismos. Considero que es necesario avanzar en la corresponsabilidad fiscal normativa sobre éstos últimos, especialmente en lo que se refiere a los impuestos directos (Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones e Impuesto sobre el Patrimonio) y la Tasa Fiscal sobre el Juego. También es posible avanzar en lo que respecta a los impuestos indirectos cedidos (Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales e Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados), pero por su naturaleza incorporan circunstancias que hacen más factible la posibilidad de la competencia fiscal entre autonomías, por lo que habría que preverlas y limitar la competencia normativa sobre las mismas.

En cuanto a la posibilidad que tienen las Comunidades Autónomas para establecer recargos, creo que no puede considerarse como una alternativa sólida de financiación, salvo en casos muy concretos y de naturaleza coyuntural. Por una parte, el sistema fiscal español en su

aspecto normativo funciona como un todo en el que se determina la presión fiscal global, por lo que no permite márgenes de maniobra naturales (quizá fuera posible si en algún impuesto, por ejemplo el IRPF, las tarifas fueran sensiblemente inferiores a las actuales permitiendo así en la práctica la entrada de los recargos, pero entonces éstos ya no serían un mecanismo de financiación adicional que es lo que hoy pueden ser, sino de sustitución de una parte de la actual financiación por participación en los ingresos del Estado). Por otra parte, la corresponsabilidad fiscal normativa sólo podría ejercerse al alza, privando así a las Comunidades Autónomas de la integridad del instrumento. Por ello no debe adjudicarse a los recargos un improcedente papel de instrumentos de verdadera corresponsabilidad fiscal normativa, aunque en determinadas circunstancias pudiera ser una alternativa parcial.

En lo relativo a la participación en los ingresos del Estado, a mi juicio debe entenderse este instrumento de financiación como residual en la medida de lo posible y como mecanismo de cierre del volumen de la financiación. Ahora bien, este recurso debe regularse y arbitrarse de manera autónoma, independientemente de los resultados que resulten para cada Comunidad Autónoma por los distintos recursos de naturaleza tributaria. Si no fuera así, desandaríamos la mayor parte del camino que se propone en el caso de que por la vía de la participación en los ingresos del Estado se procediera a completar los recursos obtenidos hasta un volumen determinado obtenido en función de parámetros de "necesidad" (población, inverso de la renta, superficie, etc.). Esta cuestión es fundamental, so pena de incurrir en el riesgo de no alcanzar en la práctica la corresponsabilidad fiscal normativa.

Merece la pena comentar, por último, el alcance que debe tener la previsión del artículo 15 de la LOFCA, por la cual se permite establecer una asignación complementaria -a través de los Presupuestos generales del Estado- a aquella Comunidad Autónoma que no pudiera asegurar un nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que haya asumido.

Esta previsión es una cláusula de cierre de la financiación automática, en virtud de la cual se establece un principio de tutela general por el que el Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia y de los asumidos por las Comunidades Autónomas. Este precepto viene en la práctica a poner de manifiesto el prejuicio que la propia LOFCA manifiesta en relación con la autonomía financiera y la corresponsabilidad en la determinación de la política fiscal de las Comunidades Autónomas.

Por ello, en ningún caso debe plantearse que tales asignaciones revistan el carácter de mecanismos de financiación de las Comunidades Autónomas. Hay que rechazar, por tanto, el utilizar esta vía como vía de financiación. Y ello también porque:

- La propia LOFCA lo considera no un principio de cumplimiento efectivo, sino una garantía general y global, a plasmarse, en su caso, en muy contadas ocasiones justificadas por la gravedad del caso planteado. En efecto, la Ley considera el nivel mínimo de prestación al nivel medio en el territorio español. Cumplir a rajatabla este principio supondría que todas las Autonomías alcanzan el nivel máximo que se presta por una de ellas. Es evidente que no es éste el

objetivo de la propia previsión legal.

- Existe el problema de delimitar qué son servicios públicos fundamentales y cuál su nivel objetivo de prestación.
- Es posible que algunas Comunidades Autónomas hayan hecho esfuerzos presupuestarios en unos servicios más que en otros. Haciendo efectivas estas asignaciones, estaríamos primando a la Comunidad Autónoma que menos esfuerzos ha hecho en los servicios públicos fundamentales y que quizá ha preferido dedicar sus recursos al resto de servicios.
- Puede incurrirse en un problema grave de discriminación en el caso de que haya Comunidades Autónomas que hayan optado por elevar los niveles de prestación de los servicios públicos fundamentales a través de mejores o mayores eficacias en la gestión de los recursos o a través de mayores niveles de endeudamiento. En tal caso, las asignaciones de nivelación pondrían a ese mismo nivel al resto de Comunidades Autónomas sin ningún esfuerzo por su parte.

Las asignaciones de nivelación, por tanto, deben revestir, en su caso, un estricto carácter de cláusula general de salvaguarda del sistema, procurando que no entraran nunca en funcionamiento, con excepción quizá de casos absolutamente excepcionales y graves, y siempre como un mecanismo transitorio, nunca estructural. No se deben considerar, por tanto, como instrumentos de financiación autonómica.

Siendo los principales mecanismos de financiación pública los tributarios, considero que no interesa entrar en otros tipos de instrumentos en este trabajo, por su escasa incidencia. Quizá sí merezca la pena hacer una referencia a la financiación a través de la deuda pública, en el sentido de que hay que garantizar una consideración idéntica para las emisiones de las Comunidades Autónomas que las de la Administración del Estado en aspectos tales como su computabilidad a los efectos de los coeficientes de las entidades financieras, el tratamiento fiscal, las posibilidades de emisión de todos los instrumentos, los límites de endeudamiento a respetar y las autorizaciones a obtener.

V. LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Por lo que hasta ahora hemos analizado, no es posible reducir el concepto de corresponsabilidad fiscal a una única vía de actuación. Es preciso comenzar recordando que pueden darse dos maneras de ejercer la corresponsabilidad fiscal: a través del gasto público y a través del ingreso público.

V.1. *Corresponsabilidad fiscal a través del gasto público.*

La corresponsabilidad fiscal a través del gasto público en principio se ejercita de una manera automática una vez asumidas las competencias de prestación de servicios públicos por las Comunidades Autónomas. Conforme a ello, éstas son responsables de sus niveles de gasto público, que deberán ser financiados adecuadamente con independencia de las fuentes utilizadas. Así, son responsables de la eficiencia en la asignación de los recursos disponibles y de la eficacia en la prestación de los servicios públicos, que deberá ser a su vez lo más económica posible. De todo ello deberán rendir cuentas en última instancia ante el electorado, por lo que en teoría sí estamos ante una verdadera corresponsabilidad fiscal.

Pero esta corresponsabilidad fiscal a través del gasto público que se da de una manera autónoma, debe también producirse mediante la participación en procesos de corresponsabilidad colectiva. Son los denominados mecanismos de coordinación presupuestaria y de participación en la adopción colectiva de decisiones. La coordinación presupuestaria no debe limitarse a la puesta en común de las grandes orientaciones

de las magnitudes presupuestarias con el objetivo final de coordinar a corto y medio plazo los objetivos en cuanto al déficit público (lo que se ha dado en llamar la consolidación presupuestaria), sino que tiene que dar cabida en su seno a verdaderos mecanismos de coparticipación en la adopción de las decisiones de gasto y de ingreso. En este sentido es indispensable que el Estado y las Comunidades Autónomas se involucren en procesos de adopción de decisiones en cuanto a las principales políticas presupuestarias: remuneraciones del personal, política de inversiones públicas, régimen tributario, alcance de la prestación de los servicios públicos fundamentales (educación, sanidad, pensiones, desempleo, etc.), endeudamiento. Sólo entonces se podrá hablar con propiedad de una política fiscal integrada. Nótese que este mecanismo no sólo es válido sino necesario también por el lado del ingreso.

V.2. *Corresponsabilidad fiscal por el lado de la fiscalidad.*

En cuanto a la corresponsabilidad fiscal por el lado del ingreso, excluyendo los sistemas de asignación de recaudación que no son propiamente de corresponsabilidad, debemos referirnos únicamente a la asignación de la capacidad normativa ya la asignación de la capacidad exaccionadora de los tributos.

La fórmula que, a mi juicio, puede ser aplicada a medio y largo plazo en el Estado español para las Comunidades Autónomas de la primera velocidad en relación con la asignación normativa consistiría en la determinación de dos tarifas distintas por el Estado y las Comunidades Autónomas en el IRPF. La tarifa del Estado podría situarse aproximadamente en torno al 60% de los niveles actuales, dejando a discusión de

cada Comunidad Autónoma la regulación de su propia tarifa, incluida la progresividad a incorporar en la misma. Simultáneamente se deberían implementar dos mecanismos:

- a) Reducción en la financiación procedente de la participación en ingresos del Estado.
- b) Un sistema de evaluación de los efectos de la competencia fiscal si ésta se produce y de los beneficios y pérdidas en que se traduce. Sus resultados serían incorporados al mecanismo de solidaridad que hoy es el FCI para compensar los desequilibrios.

Como mecanismo de garantía podría preverse que las tarifas autonómicas tuvieran unos máximos y unos mínimos a determinar. Tales límites deberían ser lo suficientemente amplios como para permitir en la práctica el ejercicio efectivo de la competencia normativa en esta materia.

Adicionalmente se podría desarrollar la capacidad normativa autonómica a través de permitir el establecimiento, dentro de unos límites, de incentivos fiscales a la inversión así como de determinadas deducciones de carácter personal, relacionadas con aspectos propios de la Comunidad Autónoma de que se trate.

Por su parte, la posibilidad de asignación de la gestión del IRPF (debemos descartar de entrada la posibilidad de corresponsabilidad en la gestión de impuestos que no van a formar parte de los recursos de las Comunidades Autónomas, posibilidad que se corresponde con un modelo de Estado muy distinto) viene a añadir unos importantes grados de complejidad al modelo. En efecto, tal y como se produce en la actualidad la recaudación de este impuesto es muy difícil po-

der distribuir la gestión del mismo entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Para que pudiera hacerse también tendría que darse una doble tarifa o tabla de retenciones en la fuente por los rendimientos del trabajo. Y sólo debería darse en estos rendimientos debido a que son los que se encuentran en íntima relación con los criterios de la descentralización y revisten un elevado nivel de inmovilidad, lo que es algo que desde luego no ocurre con los rendimientos del capital mobiliario.

Por ello, la gestión autónoma del IRPF se limitaría a la gestión, liquidación y recaudación de las retenciones en la fuente por los rendimientos del trabajo correspondientes a la tabla de retenciones de la tarifa o tramo autonómico y, quizá, aunque incorpora muchos problemas, la de la cuota diferencial del impuesto. Posteriormente la recaudación se ajustaría atendiendo a la cuota líquida que le corresponda a cada Administración en función de sus respectivas tarifas. Probablemente no merece la pena profundizar más en este aspecto por el momento, aunque hemos de señalar que una descentralización de la gestión tributaria del IRPF de esta naturaleza es difícil de articular e incorpora, además, un mayor nivel de presión fiscal indirecta para los sujetos pasivos por tener que relacionarse con dos administraciones tributarias (salvo que se encargaran las Comunidades Autónomas de recaudar íntegramente el IRPF, reembolsando su parte a la Administración del Estado). Si a ello añadimos la necesidad de una estricta coordinación entre ambas administraciones, tanto a los efectos del intercambio de información para obtener una gestión integrada, como a los de garantizar la coincidencia en los plazos de declaración para no poner trabas innecesarias al sujeto pasivo, queda la duda respecto a las ventajas de corresponsabilidad fiscal

estrictamente de tal descentralización.

Por otro lado lo que difícilmente podría descentralizarse es la inspección y la revisión del impuesto, que no puede ser compartimentalizada. Como mucho las Comunidades Autónomas podrían tener unos pequeños equipos de inspección con el fin de colaborar con la inspección del Estado, tanto a la hora de configurar los planes de inspección como a la de aportar su colaboración cuando fuera preciso. Pero esta posibilidad incorpora un nivel aún mayor de problemas al descrito para el supuesto de la gestión, liquidación y recaudación del impuesto.

En cualquier caso, la asignación de la gestión a las Comunidades Autónomas debe conllevar que los registros tributarios que éstas obtengan se incorporen completa y automáticamente en la base de datos tributaria a nivel estatal con el fin de garantizar la coordinación y la unidad de acción.

Tras el análisis de lo anterior, en mi opinión, siendo posible avanzar, aunque con muchos condicionantes y restricciones a tener en cuenta, en la corresponsabilidad en la gestión del IRPF, considero que la mayor parte de los esfuerzos se deben dedicar a la obtención de los niveles de corresponsabilidad normativa propuestos, especialmente a corto y medio plazo.

V.3. *Mecanismos de participación en la gestión tributaria estatal.*

Asimismo, dentro del proceso de coordinación y corresponsabilidad fiscal, debería garantizarse la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la gestión de la Administración Tributaria a nivel estatal, a través de los mecanismos oportunos.

El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de Octubre de 1993 incorpora un primer paso en esta línea con la creación de sendos órganos de relación, uno a nivel central y otro a nivel periférico de cada Comunidad Autónoma. El órgano de relación central se denomina Comisión Mixta de Gestión del IRPF y está formado por ocho representantes de la Administración Tributaria del Estado y otros ocho de las Comunidades Autónomas con competencias en el "diseño de la política general de gestión del IRPF" y en el establecimiento de "directrices de gestión del IRPF" relativas a planes de inspección, tratamiento informático, campañas de publicidad e intercambio de información. Siendo una iniciativa interesante porque viene a ser la creación de algo donde no había nada, me parece que el hecho de limitarla al IRPF y con un alcance básicamente consultivo (el tiempo se encargará de quitarnos o darnos la razón), auguran un adelanto realmente pequeño en lo que a la corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas en la gestión de la Administración Tributaria estatal se refiere.

V.4. *La participación autonómica en la construcción europea.*

Aún cuando la participación autonómica en la construcción europea es algo que en su mismo enunciado trasciende del título de la corresponsabilidad fiscal autonómica, en la medida en que hasta la fecha la construcción europea se ha centrado básicamente en materias de política fiscal, dejando de lado una buena parte de los aspectos básicos para la Unión Política, es una circunstancia que incide claramente en ésta, por lo que por su propia importancia se incluye en el presente apartado.

Es evidente que las Comunidades Autónomas

que jueguen el papel que a lo largo de estas páginas les hemos asignado deberían disponer de unos adecuados mecanismos de participación en los procesos de integración de la Unión Europea. Aspectos capitales como la Unión Económica y Monetaria, el mercado único, el Sistema Monetario Europeo, la abolición de las fronteras fiscales, la armonización fiscal o la política regional comunitaria no pueden ser abordados por el Estado sin un diálogo y un consenso entre todos los agentes de la política fiscal. Y eso es particularmente ineludible cuando alguno de tales procesos afectan de plano a todas las Comunidades Autónomas (el Programa de Convergencia y la política regional) o a alguna en particular (la abolición de fronteras fiscales o la armonización fiscal en el caso del País Vasco y Navarra).

Por ello hay que establecer mecanismos de diálogo y, en su caso, consulta colectivos y bilaterales cuando la temática así lo exija. Tales mecanismos deben ser participativos y muy flexibles.

En cuanto a la representación ante las Comunidades Europeas, debe corresponder con carácter oficial en exclusiva a la Administración del Estado, pero ello no es óbice para que a su representación puedan incorporarse, cuando ello sea posible, representantes de las Comunidades Autónomas, garantizando la unidad de acción en cualquier caso.

Esto es algo que puede ser implementado con facilidad en todos aquellos foros en los que se debatan materias de competencia autonómica (agricultura, asuntos sociales, medio ambien-

te, fiscalidad en algún caso, transportes) o que sean de interés inmediato para las mismas (la negociación de los Fondos Estructurales u otros instrumentos de financiación). Desde luego, todavía sería más fácil en aquellos foros que tienen la calificación de Grupos de Trabajo.

No se trataría además de algo excepcional a nivel comunitario toda vez que en la República Federal de Alemania se viene produciendo con normalidad desde hace tiempo, aunque es preciso reconocer que el papel del Bundesrat es sensiblemente distinto al del Senado español. En este sentido, merece la pena resaltar que desde septiembre de 1989 hay un representante del Bundesrat (en definitiva de los Lander o Estados Federales) en los grupos de trabajo de las Comunidades Europeas, acordándose que fuera un miembro del Ministerio de Finanzas del Estado Federal de Baden-Württemberg.

También es preciso ser realistas con este mecanismo, en la medida en que puede convertirse en un instrumento que complique la operatividad de los procesos negociadores y que incorpore mayores dosis de falta de flexibilidad. El reto consiste en hacerlo operativo sin incurrir en tales problemas.

Esa participación ayudaría a superar muchas suspicacias a la vez que evitaría un buen número de estructuras hoy existentes, construidas en un intento de disponer cada Administración de sus propios canales de funcionamiento a nivel comunitario.

Vitoria - Gasteiz, Noviembre de 1993

ALGUNAS REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALAVEDRA, MACIÀ, "El futuro de la corresponsabilidad fiscal en el Estado español de las autonomías y el nuevo modelo de financiación autonómicas, en *Perspectivas tributarias en la década de los 90: Jornadas conmemorativas del 10º aniversario del Concierto Económico* (Vitoria-Gasteiz: Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi, 1991).
- ALBI, E., CARLOS CONTRERAS, JOSÉ MANUEL GONZALEZ-PÁRAMO E IGNACIO ZUBIRI, *Teoría de la Hacienda Pública* (Barcelona: Ariel Economía, 1992).
- BASSOLS, MARTÍN, *Constitución y sistema económico* (Madrid: Tecnos, 1985).
- CASTELLS, ANTONI, *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal* (Barcelona: Ariel, 1988).
- FUNDACIÓN FONDO PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL, ed., "La financiación de las Comunidades Autónomas", *Papeles de Economía Española*, Suplementos sobre el sistema financiero, nº 40 (Madrid, 1992).
- FERNÁNDEZ, NATIVIDAD, *La financiación de las Comunidades Autónomas: una propuesta de corresponsabilidad fiscal* (Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1993).
- GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO, *España, Nación de naciones. El moderno federalismo* (Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, 1993).
- LÁMBARRI, CARLOS Y JOSÉ LUIS LARREA, *El Concierto Económico* (Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1991).
- LÁMBARRI, CARLOS Y JOSÉ LUIS LARREA, *El Cupo* (Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994).
- LARREA, JOSÉ LUIS, "La participación de las administraciones tributarias regionales en las decisiones de política fiscal europea. Colaboración y asistencia mutua", en *Perspectivas tributarias en la década de los 90: Jornadas conmemorativas del 10º aniversario del Concierto Económico* (Vitoria-Gasteiz: Organo de Coordinación Tributaria de Euskadi, 1991).
- MARTÍNEZ LAFUENTE, ANTONIO, *La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas* (Madrid: Cívitas, 1983).
- MEDINA, MANUEL, *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992).
- MONASTERIO, CARLOS Y JAVIER SUÁREZ, *Financiación Autonómica y corresponsabilidad fiscal en España* (Bilbao: Fundación BBV, 1993).
- PEMÁN, JUAN, *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales* (Madrid: Universidad de Zaragoza-Editorial Cívitas, S.A., 1992).
- RUIZ-HUERTA, JESÚS Y RAFAEL MUÑOZ DE BUSTILLO, eds., *Estado federal/Estado regional: La financiación de las Comunidades Autónomas* (Salamanca: Ediciones de la Diputación de Salamanca, 1986).

STIGLITZ, JOSEPH E., *La economía del Sector Público* (Barcelona: Antoni Bosch editor, 1988).

VARIOS AUTORES, *Convenio Económico de 1990*, Monografía de la revista *Negocios en Navarra* (Pamplona, 1990).

VARIOS AUTORES, *Haciendas Territoriales y Corresponsabilidad Fiscal*, Jornadas (Santiago de Compostela: Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público, Junio 1992).

VARIOS AUTORES, *La financiación de las Comunidades Autónomas: evaluación del sistema actual y criterios para su reforma* (Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1991).

VARIOS AUTORES, *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas* (Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1989).

VARIOS AUTORES, *Revista de Economía Pública*, nº 12 (Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 1991).

VARIOS AUTORES, *Revista Valenciana de Hacienda Pública-Palau 14*, nº 13 (Valencia: Generalitat Valenciana, Enero-Abril 1991).

XUNTA DE GALICIA, "La financiación de las Comunidades Autónomas. Autonomía financiera y fondos de nivelación", *Textos Económicos* (Santiago de Compostela, 1992).



FUNDACION BBV

Gran Vía, 12 - 48001 BILBAO
Alcalá, 16 - 28014 MADRID