

CADERNO DE DIREITO COMPARADO

DOCTRINA

La Distribución del Poder Tributario en los Estados Descentralizados*

JOSÉ MARÍA LAGO MONTERO

Profesor Titular de Derecho Financiero de la Universidad de Salamanca; Magistrado Adscrito al Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

SUMARIO: 1 Descentralización de Ingresos y de Gastos; El Poder Normativo, Administrativo y Sobre el Producto como Poderes Limitados; 2 La Experiencia Española: de la Hacienda de Transferencias a los Tributos Cedidos o Compartidos; 3 Otros Recursos Marginales y Problemas Pendientes: la Solidaridad y la Eficacia; 4 Algunas Conclusiones Acerca del Estado Actual de la Cuestión en España. Bibliografía Básica.

1 Descentralización de Ingresos y de Gastos; El Poder Normativo, Administrativo y Sobre el Producto como Poderes Limitados

El tema que nos ocupa es la distribución del poder tributario en los estados descentralizados, de corte federal, lo sean o no de modo nominal y lo sean atendido el nivel de descentralización fiscal que incorporan en la doble vertiente del ingreso y del gasto. La distribución del poder tributario no es más que una manifestación, una consecuencia, una pieza más de la cadena de la distribución del poder político y administrativo. Cuando un estado se descentraliza, lo cual suele obedecer a razones de necesidad, de sensibilidad, de demanda social promovida por ciudadanos de regiones o parcelas del territorio nacional que aspiran a autogobernarse, esa descentralización a la

* Agradezco al Dr. João Bosco Pasin la invitación que me formula a participar en tan prestigiosa revista. El texto que se acompaña recoge, con fidelidad variable, reflexiones vertidas en algunas conferencias pronunciadas últimamente en diversas sedes: Seminarios de la Suprema Corte de Justicia de México, de la Fundación General de la Universidad de Salamanca y de su Servicio de Cursos Extraordinarios, de junio, julio y septiembre de 2005, todos sobre la descentralización fiscal en España e Iberoamérica. El escaso tiempo transcurrido no ha hecho más que confirmar los parámetros entonces explicitados.

que se aspira suele ser tanto política, como administrativa y financiera. Es rarísimo que una de las tres se presente aisladamente de las otras dos.

En el ámbito de lo tributario, fiscal o financiero cuando se habla de descentralización hay que tener en cuenta qué aspecto de la distribución del poder estamos enfocando, pues son tres los posibles: el *aspecto normativo*, la vertiente de la regulación legislativa o reglamentaria de esta parcela, quienes son los titulares del poder normativo en un país determinado, quienes pueden establecer un tributo en un país y regularlo; el *aspecto administrativo*, es decir, las cuestiones referentes a la gestión, organización y ejecución de las normas financieras y tributarias, quienes son los titulares del poder administrativo, de las competencias gestoras del sistema tributario: liquidación, inspección, recaudación, sanción, revisión; y el aspecto del *producto de lo recaudado*, atender a donde van a parar, y en qué medida, las sumas recaudadas por los distintos conceptos de ingreso, quienes son los titulares del poder de ser beneficiarios del producto de lo recaudado por todas y cada una de las figuras del sistema.

Estas tres parcelas de poder determinan una intensidad variable, diferente, no homogénea de descentralización fiscal en según qué países, visto en que medida se reparten entre regiones, provincias, entidades federativas, etc. La descentralización en materia de ingresos constituye el test de relevancia del nivel de federalismo fiscal alcanzado en un país determinado, a juicio de la mayoría de la doctrina, que considera que la descentralización en materia de gastos constituye el umbral mínimo del federalismo. Cuando la descentralización afecta sólo al gasto, estamos en los niveles mínimos de descentralización. Donde realmente se aprecia si un país es o no fiscalmente federal es en sus niveles de descentralización de ingresos. La descentralización sólo de poderes de gasto significa un nivel sólo tibio de descentralización.

El poder tributario no es un poder absoluto, es un poder limitado, sometido a límites, a requisitos, a condicionantes. Lo es en cualquier Estado-Nación, aún en los no descentralizados. Pero ocurre que, en los países descentralizados, a los límites propios del poder tributario existentes en cualquier Estado de Derecho se unen los límites inherentes a la estructura territorial del Estado. La Federación, como dicen ustedes, y los estados federados, tienen que convivir respetándose, lo cual incorpora limitaciones a las posibilidades de actuación de la una y de los otros, que engrosan el catálogo de las limitaciones que son propias de los poderes de los Estados-Nación centralizados.

Esos condicionantes, esos requisitos-límites constitucionales son de aplicación a todos los niveles de gobierno, central y subcentrales, regionales o locales. Los principios constitucionales formales – legalidad, jerarquía normativa, seguridad jurídica – y materiales – generalidad, igualdad, capacidad

económica, progresividad, no confiscatoriedad – que rigen la implantación y la aplicación del tributo son de aplicación en todos los niveles territoriales. Y además rigen principios disciplinadores de la convivencia entre poderes. El poder tributario no es único en los países descentralizados. Hay que hacer compatible el poder tributario del nivel central de Gobierno con el poder tributario de los niveles subcentrales de gobierno. De ahí la imperativa necesidad de adoptar reglas de distribución de competencias, en los textos constitucionales o en el desarrollo de éstos, que eviten superposiciones, incompatibilidades, indeseadas dobles imposiciones, que delimiten el ámbito de las competencias de cada cual.

El concepto de autonomía que se utiliza con frecuencia en las Constituciones de los países descentralizados es un concepto indeterminado donde los haya, al que se le puede dotar de una intensidad variable, de una potencialidad dispar, según cual sea el nivel de descentralización que se quiera alcanzar en un país concreto. Fiscalmente, consiste en la medida del poder financiero que se reconoce por el ordenamiento jurídico a las haciendas regionales y locales. Es un concepto susceptible de gradualización, un concepto relativo, pues hay que compatibilizarlo con otros. La autonomía fiscal siempre es más fuerte en el ámbito del gasto que en el del ingreso. Presenta un carácter asimétrico, en expresión frecuente en la doctrina, pues es más fuerte en un ámbito que en el otro. Esa asimetría no puede hacer perder nunca la unidad fiscal del Estado-Nación, del sistema tributario en su conjunto, que actúa para con un contribuyente único, titular de una única capacidad económica que no se puede extenuar por la acción desordenada conjunta y simultánea de todos los poderes del Estado que reconozca el ordenamiento jurídico.

2 La Experiencia Española: de la Hacienda de Transferencias a los Tributos Cedidos o Compartidos

¿Qué ha ocurrido en España en estos últimos 25 años que les pueda interesar a ustedes? Pues que España ha pasado de ser un país extraordinariamente centralista fiscalmente a ser un país extraordinariamente descentralizado, también desde este punto de vista fiscal. Del Estado-Nación controlador del 90% del presupuesto ingresos y gastos públicos hemos pasado a un Estado-Nación que hoy detenta la competencia de un escaso 40% del gasto público (20% si le restamos la Seguridad Social), mientras que las llamadas Comunidades Autónomas administran ya del orden del 45% y las Entidades Locales el 15% restante. Todo ello casando las distintas estadísticas que se manejan sobre el particular, no siempre coincidentes en todo.

España se ha situado en los niveles de descentralización fiscal propios de países de gran tradición federalista, como Suiza, Australia o Canadá e incluso

por encima del alcanzado por países notablemente federales como Alemania o Estados Unidos. ¿Y por qué ha ocurrido esto? Saben ustedes que hay problemas de convivencia territorial en España, que hay territorios, regiones, que no se sienten cómodos/as dentro de la estructura del Estado-Nación, que siempre han aspirado a hacer valer sus señas de identidad autónomas. España es un país muy variado, con regiones que fueron reinos o condados diferenciados hace más de 500 años, y que parecen no haber perdido la memoria histórica ni el deseo de retroceder a aquellos tiempos.

La descentralización instrumentada en estos últimos 25 años trata de dar satisfacción a esas aspiraciones, reconociendo esas peculiaridades regionales con la figura de las Comunidades Autónomas que reciben competencias crecientes del Estado-Nación adelgazando éste. Este proceso ha alcanzado tal intensidad que, en expresión de nuestro ex-presidente del tribunal constitucional, el profesor Rodríguez Bereijo, nada sospechoso de antiguo ni de centralista, se corre el peligro de dejar al Estado en la anorexia. El proceso de transferencias debería haber terminado ya hace tiempo. Ajuicio de algunos, entre los que me incluyo, ha ido incluso demasiado lejos. Las expectativas no permiten, sin embargo, ser optimistas sobre este particular.

Las transferencias de competencias administrativas han ido acompañadas de transferencias financieras del coste de los servicios, previamente evaluado. Se ha transferido un volumen importantísimo de gasto público del Estado central a las CC.AA. La hacienda de transferencias sirve al principio de suficiencia y al principio de igualdad: permite que los nuevos titulares de las competencias presten el servicio como lo venían prestado los anteriores, al mismo nivel de cobertura financiera y sin introducir criterios de desigualdad entre los usuarios de los servicios. Pero la hacienda de transferencias conforma un sistema un tanto paternalista en el que las regiones y los municipios se acostumbran a vivir de la hacienda del estado, de la subvención, del envío del dinero del presupuesto nacional al presupuesto regional o local, sin necesidad de recaudarlo de los contribuyentes. Es una hacienda muy cómoda para las regiones, porque las evita tener que enfrentarse a los ciudadanos y explicarles por qué se recauda y en qué se emplea el dinero público.

Para soslayar ese paternalismo financiero el sistema de transferencias ha ido siendo sustituido paulatinamente durante estos últimos años (aunque no del todo, porque la transferencia siempre es el mecanismo de cierre del sistema) por una nueva figura de importancia creciente: el tributo cedido a, o compartido con, la Comunidad Autónoma. Esta figura está llamada a asumir el papel protagonista del sistema en los años venideros, no sólo por las deficiencias referidas a un sistema de transferencias sino también porque es muy difícil crear nuevos impuestos al servicio de la financiación de las CC.AA.

Están “todos” inventados desde hace mucho tiempo. La renta, el patrimonio y el gasto, que son los únicos indicadores constitucionalmente admisibles de renta, están gravados y a veces sobregravados, en todos los países que conocemos, con un sistema tributario desarrollado. Materias impositivas nuevas no son fácilmente descubribles, aunque la imaginación fiscal de algunos parece no encontrar límites en el universo... y España se ha convertido en un auténtico laboratorio a la búsqueda de nuevos tributos al servicio de la financiación autonómica, lo que ha producido auténticas piezas de diseño, gracias a la fértil imaginación de algunos investigadores y de algunos legisladores, y a las restricciones que impone la legislación estatal.

Con eso y con todo, los nuevos impuestos tienen un carácter un tanto exótico, son piezas de diseño que quieren introducirse en un espacio fiscal ya agotado por otras figuras precedentes. Son impuestos poco recaudatorios, marginales en su importancia económica aunque resulten atractivos desde el punto de vista académico. De ahí la necesidad de compartir los tributos. Más que inventar tributos nuevos, que tenemos ya demasiados, algunos de los cuales injustificables a día de hoy, auténticas piezas de museo que nos ha dejado la historia y que habría que suprimir, es preciso diseñar fórmulas de reparto de las potestades ejercitables sobre los tributos consolidados en el sistema. Los estados descentralizados tienen que proceder a un reparto ponderado de la materia gravable entre los distintos niveles de gobierno, repartiendo materias impositivas entre Estado central, regiones y provincias o municipios. O simplemente repartir las potestades inherentes a una misma figura tributaria entre los distintos niveles de gobierno. Fórmula que funciona con eficacia en países como Alemania desde hace años, y que España trata de seguir. Así el I.R.P.F. está hoy cedido a las CC.AA. en un 33% de lo recaudado, cifra que no alcanza el 42,5% de la República Federal de Alemania. pero que no deja de ser una cesión importante y que va a crecer en el futuro inmediato, según parece que se baraja en los proyectos de reforma que se avecinan. También hay una pequeña cesión del producto de lo recaudado a los municipios y provincias, que puede alcanzar hasta un 2,6% de lo recaudado.

No está cedido sin embargo el Impuesto sobre Sociedades, que es un impuesto que se presta muy mal a ser territorializado, dado que las empresas, las grandes empresas, operan y obtienen renta en todo el territorio nacional, siendo inconveniente atribuir potestades normativas, administrativas o sobre el producto de este tributo en función de puntos de conexión territorial artificiales o irreales.

Sí está cedido, en cambio, de una manera muy importante a las regiones el Impuesto sobre el Patrimonio, pues afluye a éstas el 100% de lo recaudado. Disfrutan además en él de importantes funciones administrativas, que le

permiten gestionar el tributo casi en su integridad, así como de una parcela de potestad normativa, en materia de tarifa y deducciones. También está cedido a las regiones el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, pues el 100% de lo recaudado va a parar a la caja autonómica; las CC.AA. gestionan casi en su integridad el tributo y ejercen sobre él algunas potestades normativas en materia de tarifa, reducciones, coeficientes de cuantificación y normas de gestión. Asimismo está cedido a las regiones el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, que es un impuesto que grava el tráfico civil, las compraventas, los derechos reales y cualesquiera hechos, actos o negocios que signifiquen una incorporación de derechos onerosa al patrimonio del sujeto pasivo, adquirida de un transmitente no empresario. La cesión afecta al 100% de lo recaudado, al grueso de las competencias gestoras y algunas parcelas normativas en materia de tipos impositivos y bonificaciones y normas de gestión.

En cuanto al Impuesto sobre el Valor Añadido, el Estado retiene hoy por hoy las competencias normativas y administrativas pero tiene cedida a las CC.AA. el 35% de la recaudación y a las Entidades Locales el 2,6% de la recaudación. No es conveniente que se instauren poderes normativos regionales en un impuesto sobre el consumo general. España está adherida a las Comunidades Europeas que postulan un mercado único en el que los bienes y los servicios reciban un tratamiento fiscal lo más semejante posible. Nada peor para ello sería el conferir poder tributario propio a las regiones, para que cada cual gravara a su manera en su espacio regional el tráfico mercantil de bienes y servicios. Además del sinsentido técnico que incorpora esta propuesta por sí misma para un impuesto indirecto en un mercado globalizado, va en contra de la dirección que marca la necesaria armonización fiscal comunitaria.

Otro tanto ocurre en materia de los clásicos impuestos especiales de fabricación –alcohol, cerveza, tabaco, petróleo – cuyas potestades normativas y administrativas permanecen, hoy por hoy, en la órbita estatal central, aunque se cede el 40% de la recaudación a las CC.AA., y aún el 100% en los “nuevos” impuestos especiales, que proliferan como setas, haciendo incompletable la lista de impuestos especiales –impuestos sobre la electricidad, sobre la matriculación de vehículos, sobre las ventas minoristas de gasolinas. También los impuestos sobre el juego están cedidos a las CC.AA., en todas sus variadas y ricas modalidades, en cuanto al 100% de lo recaudado, y con amplísimas potestades normativas y administrativas.

No están cedidos a las CC.AA. los impuestos aduaneros porque conforman un recurso comunitario, atribuido a la Unión Europea, arca a la que afluye el 100% de lo recaudado por estos conceptos, severamente

disciplinados por normas comunitarias aunque administrados por las Administraciones Tributarias nacionales de los estados miembros.

A las entidades locales se les han cedido impuestos de menor potencialidad recaudatoria: impuesto sobre bienes inmuebles, que grava la propiedad inmobiliaria; impuesto sobre actividades económicas, que grava la renta presunta que deriva del libre ejercicio de la actividad empresarial o profesional, sobre el que pesan serias dudas de constitucionalidad que han provocado severos recortes en su diseño inicial; impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, que es un impuesto clásico de la hacienda local aunque en algunos países tiene carácter regional, que grava la titularidad de vehículos de tracción mecánica aptos para circular por las vías públicas; el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, que grava las plusvalías o diferencias de valor que se evidencian cuando se transmiten o constituyen derechos sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana; y el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, que es un tributo reciente y jugoso desde el punto de vista recaudatorio que es aquél que grava todas las obras e instalaciones que requieran de licencia, que lo son todas las que excedan del mero ornato.

Con este panorama ya no se puede decir que la hacienda regional y local española sea una hacienda de transferencias. La transferencia sigue siendo el recurso de cierre, conforma Fondos de Suficiencia complementarios, que sirven para sufragar las necesidades de gasto que regiones y municipios no han sido capaces de financiar con las figuras tributarias que ya tienen cedidas. Luego el protagonista del sistema es el tributo cedido que es un tributo compartido, en el que sus potestades, inicialmente exclusivas del Estado nacional, se reparten con regiones y municipios. Potestades que, en buena parte de las figuras del sistema, exceden de lo meramente recaudatorio, siendo competencia del ente regional y local fijar piezas claves del tributo como la tarifa, que deben concretar dentro de los límites señalados por la ley estatal. De esta manera la hacienda regional y local camina por la senda de ser menos paternalista y más responsable, menos subvencionada y más autónoma: se pretende que lo sea aunque no siempre los desideratums legales se acompañan en la práctica de los ritmos adecuados.

El tributo cedido o compartido guarda un gran parentesco con el recargo, que es un instrumento financiero importante al servicio de la hacienda regional y local desde el punto de vista del federalismo fiscal por su sencillez. El recargo se aprovecha de la estructura de un tributo preexistente, al que añade un suplemento de tarifa, sin alterar en modo alguno el resto de la estructura del tributo recargado. Utilizando esta figura el legislador evita acudir a la invención de nuevos impuestos. Es un tramo de la tarifa que o bien se

superpone y añade al previamente existente, o simplemente aparece cuando la tarifa previa se desmembra y descompone en dos, tarifa principal y recargo.

3 Otros Recursos Marginales y Problemas Pendientes: la Solidaridad y la Eficacia

¿De qué más recursos financieros pueden hacer uso las regiones y municipios? De las tasas o derechos, como dicen ustedes. Las tasas tienen un papel marginal en los sistemas tributarios de los tiempos que corren, pero a mi juicio algunas de ellas están llamadas a jugar un papel algo más importante, a la vista del especial beneficio que la actuación administrativa procura a algunos usuarios de algunos servicios, que deben resarcir a la Comunidad de esa especial ventaja en que se encuentran gracias al actuar de las Administraciones Públicas con sus autorizaciones, licencias o permisos, de gran valor económico que el Estado no tiene porqué abstenerse de rescatar, o gracias al uso privativo de bienes de dominio público que son de todos los ciudadanos – vías terrestres, suelo, subsuelo, vuelo, espacios radioeléctricos o radiofónicos. La tasa es un tributo especialmente apto para financiar entidades regionales y locales prestadoras de servicios singulares y gestoras de la gran mayoría del dominio público. Y puede ser utilizado de manera más efectiva, siempre que no exija, eso sí, a quien no tiene recursos para satisfacerlo aunque haya recibido un servicio esencial. Merece pasar a jugar un papel más relevante que le que viene jugando últimamente en los sistemas tributarios.

También constituye un test de la autonomía de las entidades regionales y locales de un país la verificación de si pueden, y en qué medida, acudir al crédito para financiarse, esto es, endeudarse. La potestad de endeudarse se reconoce con frecuencia a regiones y municipios siempre sometida a requisitos más severos que los que se imponen al Gobierno de la Nación. El endeudamiento es un recurso financiero peligroso, del que no se puede abusar, pues el crédito de hoy es el impuesto de mañana, con el que hay que devolverlo, más los intereses; es una figura por lo tanto siempre vista con recelo en la doctrina, con recelo lógico. En la Unión Europea tenemos últimamente aprobadas unas reglas que impiden a los estados miembros endeudarse en demasía, con topes que limitan el crecimiento del endeudamiento neto anual al 3% del P.I.B. y el saldo neto de la deuda viva al 60% del P.I.B. Son reglas de sanidad financiera que esperamos tengan larga vida entre nosotros y se apliquen sin tanta benevolencia para con algunos. Los países muy endeudados son países que no crecen, y en los que la carga financiera por amortización de intereses y capital se acaba “comiendo” la capacidad de ahorro e inversión del país. Esas cifras que nos vienen impuestas por los “sabios” de Bruselas ahogan y difuminan el debate nacional interno sobre las cifras de endeudamiento

tolerables a cada Comunidad o a cada Municipio. El Estado-Nacional responde ante las autoridades comunitarias del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, que debe hacer valer en su seno ante todas las Administraciones, nacional, regionales y locales. Con estos parámetros, el endeudamiento puede ser utilizado como recurso de financiación complementario y no fundamental, al servicio de inversiones regionales y locales, particularmente en épocas de bajos tipos de interés como la que estamos atravesando últimamente en Europa.

La gran falla del federalismo fiscal es la solidaridad, eternamente olvidada y/o desatendida por los sistemas de financiación regional y local. Los sistemas de financiación autonómica y local no atienden con la eficacia debida al problema de los desequilibrios regionales, del desigual desarrollo territorial que requiere de políticas activas que igualen, o al menos que no sigan desigualando, los dispares niveles de riqueza, infraestructuras y prestación de servicios que presentan con frecuencia las distintas zonas del territorio de una nación. Medidas activas a favor de las más pobres, para que no crezca el diferencial de riqueza entre territorios más y menos desarrollados. La Unión Europea ha hecho suyo este objetivo de la corrección de los desequilibrios regionales y destina importantísimas partidas de sus presupuestos comunitarios a acciones correctoras de tales desequilibrios. La U.E. ha pasado de ser una Europa de mercaderes agrícolas a una Europa protectora del desarrollo regional de las menos protegidas. Son muy importantes los fondos de nivelación para regiones en declive, desindustrializadas, con altos niveles de paro. Los presupuestos nacionales colaboran con los presupuestos europeos, aunque insuficientemente. Miles y miles de millones de euros procedentes de la U.E. han financiado importantísimas obras públicas en Andalucía, Extremadura, Castilla La Mancha, Canarias y también en Castilla y León, mi región de procedencia. Bajo el principio de cofinanciación, que obliga a las Administraciones receptoras de los fondos comunitarios a aportar ellas también, de su propio presupuesto, recursos para la financiación de la acción de que se trate, se han solventado importantes desequilibrios, aunque es mucho todavía el camino que queda por recorrer.

No quiero cansarles en demasía, prefiero que sea mayor el tiempo que quede para preguntas, y no agotar el espacio marcado para hablar yo solo por los organizadores. La descentralización es una tarea a acometer con prudencia, gradualidad y medida, sin prisas, sin cambios bruscos, particularmente en lo que respecta a las Administraciones Tributarias. La Administración Tributaria ideal es una Administración centralizada. Y si no está centralizada, al menos estrechamente coordinada con las demás Administraciones, regionales y locales, encargadas de aplicar el sistema tributario. Las funciones

administrativas tributarias no se pueden descentralizar alegremente porque entonces la Administración central pierde información tributaria relevante, y ninguna Administración tributaria concentra toda la información referente a un contribuyente, necesaria para la correcta aplicación del sistema. La información tributaria disponible no se puede agrietar porque esas grietas son vías de fraude al servicio de quienes no quieren incorporarse al sistema como contribuyentes y permanecen extramuros de él, instaurados en la morosidad y la defraudación. La aplicación efectiva del sistema tributario es mucho más efectiva cuando se centraliza la gestión o, al menos, cuando la coordinación entre Administración central y regionales es fluida y efectiva. La gestión de algunas figuras tributarias es muy compleja – I.V.A., I.S., I.R.P.F. – y requiere un nivel elevado de concentración de esfuerzos y coordinación para ser llevada a cabo con éxito. Además, es sensiblemente más barato disponer de una sola Administración tributaria que de 8.000 Administraciones tributarias, una en cada municipio, amén de las 17 administraciones regionales. Por otra parte, la proliferación de Administraciones territoriales multiplica los deberes formales, de hacer, que son llamados a cumplir por los contribuyentes, requeridos ahora a prestar declaraciones, comunicaciones, informaciones y soportar comprobaciones multiplicadas, que hacen crecer de manera no desdeñable la presión fiscal indirecta.

4 Algunas Conclusiones Acerca del Estado Actual de la Cuestión en España

Como es sabido, la Constitución Española no jerarquizó el papel de cada una de las fuentes de financiación autonómica, no estableció un orden de preferencia acerca de cuáles debían de ser los recursos financieros fundamentales y cuáles accesorios. La Constitución dejó, en este sentido, abierto el modelo de financiación, para que las leyes de desarrollo constitucional concretasen, en cada momento histórico concreto, el peso de los recursos financieros de una clase y otra. Así, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas en 1980 optó por un modelo en el que tenían un papel preponderante la participación en los ingresos del Estado y los tributos cedidos (artículos 11, 13 y disposición transitoria primera de la L.O.F.C.A.). Se inclinó, pues, el modelo del lado de los recursos típicos de un sistema de unión, en detrimento de los recursos típicos de un sistema de separación, que asumen un papel secundario. El modelo L.O.F.C.A. vigente hasta 1996 estuvo mucho más preocupado de la suficiencia que de la autonomía y de la solidaridad, configurando una hacienda autonómica básicamente de transferencias y escasamente dotada de recursos propios. A partir de 1996 se ha sometido a revisión el modelo diseñado por la L.O.F.C.A., que ha regido los

destinos financieros de los entes autonómicos desde 1980. La preocupación por la suficiencia de los recursos, lógica en los primeros años de desenvolvimiento del sistema, dio paso a la preocupación por la responsabilidad en su obtención así como por la corrección de desequilibrios regionales. Así como en el cumplimiento del primer reto se han dado pasos importantísimos, en materia de solidaridad y de coordinación entre las diversas haciendas – comunitaria, estatal, autonómicas y locales – es muy largo todavía el camino por recorrer. El modelo ha evolucionado, y parece que va a seguir evolucionando, si nadie lo remedia, hacia un federalismo insolidario, merced a la presión de los nacionalismos periféricos egoístas. Pero para no adelantar acontecimientos ni comentarios, plasmaremos sólo las conclusiones que un notable grupo de expertos alcanzó en un curso extraordinario sobre la materia celebrado en la Universidad de Salamanca, sede de Béjar, en el mes de septiembre de 2005.

En esos mismos días se recrudecía el debate en la opinión pública y, mientras los técnicos exponían y debatían sus posiciones dentro de las aulas del Convento de San Francisco, los políticos lidiaban entre sí en la prensa, en la Conferencia de Presidentes y en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. La complejidad de la materia no hace fácil la exposición de conclusiones, pues pocas son las cuestiones en las que se alcanzan consensos rotundos. Ello no obstante, no me resisto a transcribir algunos puntos de interés en los que los especialistas, de muy diversas ideologías y procedencias territoriales, coinciden sustancialmente, a pesar de las excentricidades que se vierten en determinados foros políticos.

1º Los tributos cedidos por el Estado a las Comunidades Autónomas son la pieza basilar del sistema de financiación de las mismas, y cualquier reforma de éste pasa por profundizar y mejorar en esta línea. Pero no se puede ir mucho más allá de donde ya se ha llegado. El Estado no puede desprenderse de mucha más capacidad recaudatoria de la que ya ha cedido porque la necesita para cumplir sus funciones de garante de la solidaridad, la igualdad y la redistribución de la riqueza.

2º La ordenación general del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas es competencia exclusiva del Estado. O dicho de otra manera, no tienen cabida en la Constitución las propuestas del Gobierno catalán en cuanto pretenden ordenar, desde y para su Comunidad, un sistema de financiación singular. Los Estatutos de Autonomía, ninguno de ellos, son la norma adecuada para introducir singularidades en esta materia, cuya ordenación general remite la Constitución a una Ley Orgánica de las Cortes Generales.

3º Las demandas nacionalistas de aportar menos dinero al presupuesto público sobre la base de que una Comunidad aporta más de lo que recibe, se

asientan en un concepto, el de balanza fiscal negativa, que no tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico financiero. Y no la tiene porque, hoy por hoy, adolece de imprecisión, es de imposible formulación cuantitativa, y no permite un mínimo consenso acerca de su contenido y límites. Son los ciudadanos los que contribuyen al erario público, no las Comunidades Autónomas, que no son sujetos pasivos de las obligaciones tributarias, luego no pueden éstas demandar una menor contribución pues, en rigor, no han satisfecho ninguna, ni pequeña ni grande.

4º No parece muy consecuente la política de las Comunidades Autónomas, de todas, de demandar continuamente más dinero a los presupuestos generales del Estado, sobre la base de hipotéticos déficits, sanitarios o de otra índole. Las leyes reguladoras del sistema de financiación permiten a las Comunidades Autónomas, desde 1997, adoptar medidas financieras en el ejercicio de su autonomía: subir o bajar tarifas de impuestos y tasas, aumentar o reducir las bonificaciones, reducciones o deducciones fiscales, aumentar o reducir el gasto público en determinadas prestaciones y servicios públicos, en definitiva, autogobernarse con su propio presupuesto, que es multimillonario, y no seguir toda la vida en la cómoda posición de adolescentes pedigüeñas.

5º En este sentido, vaciar de capacidad recaudatoria el Impuesto de Sucesiones y Donaciones y llenar el I.R.P.F. de deducciones populistas y electoreras, práctica habitual en los Gobiernos Autonómicos, se da de bruces con sus demandas de más transferencias de dinero público procedente de los presupuestos generales del Estado. Pueden obtenerlo de sus propios contribuyentes, que en eso consiste la tan anhelada autonomía, y la tan traída y llevada corresponsabilidad fiscal. También pueden reducir algunos gastos superfluos: todas y cada una de las televisiones autonómicas, algunas de las retribuciones de los empleados públicos, ciertos programas de gastos y festejos *ad pompam vel ostentationem*, etc.

6º Las Administraciones Tributarias Autonómicas pueden organizarse si lo desean en Agencias Tributarias Regionales. Pero tal fórmula organizativa no puede encubrir una inversión del funcionamiento del sistema, en virtud de la cual pasen a ser tales agencias las recaudadoras del grueso de los tributos del mismo, vaciando de competencias a la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Por razones de eficacia y de coordinación, que también son principios constitucionales, no son de recibo fragmentaciones de la Administración que conlleven una aplicación desigual del sistema, aumenten la incomunicación entre los órganos administrativos y fomenten las vías de fraude, las nuevas y las que ya existen. La Unión Europea demanda una simplificación de las Administraciones Fiscales, una Agencia Tributaria

Europea, integrada y no desconcentrada en infinitas Administraciones Tributarias regionales en cada uno de los países miembros.

7º Los regímenes forales de concierto y convenio del País Vasco y Navarra no son generalizables ni exportables al resto del territorio nacional. Se trata de regímenes especiales que traen causa de peculiaridades históricas, necesitados de revisión a medida que el tiempo avanza, que deben cohonestarse con los principios constitucionales y comunitarios: no tienen cabida espacios fiscales privilegiados en la Unión Europea.

8º Los fondos de suficiencia no pueden perder de vista el desigual coste que la prestación de los servicios tiene en Comunidades como Castilla y León, con una población envejecida y dispersa en una gran superficie territorial, a la que es necesario atender en condiciones de igualdad con la del resto del territorio nacional, tal y como defiende con lucidez la Consejera Del Olmo, en sintonía en esto con todos los grupos políticos de esta Comunidad Autónoma.

9º No hay espacio imponible apenas para inventar nuevos impuestos regionales. En lo que el Estado no proceda a abstenerse de gravar, siquiera sea parcialmente, materias imponibles hoy ya gravadas, y con reiteración, la carrera por inventar nuevos tributos en la que participan con ahínco algunas Comunidades Autónomas conduce a una indeseable balcanización fiscal, en expresión del profesor Tejerizo.

Y 10º Todos estos mandamientos se resumen en uno: la lealtad de los Gobiernos Autonómicos para con el Estado y los contribuyentes, cuya capacidad económica es única, aunque sean llamados a contribuir por diferentes Administraciones Públicas.

Bibliografía Básica

ADAME MARTÍNEZ, F. D. *El sistema de financiación de las CC.AA. de régimen general*, Comares, Granada, 1998.

CALVO VERGEZ, J. *Financiación autonómica. Problemas constitucionales y legales*, Thompson-Civitas, Madrid, 2005; *Reserva de ley estatal y autonomía tributaria: cuestiones conflictivas*, Dykinson, Madrid, 2006.

CASTELLS OLIVERES, A. *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel, Barcelona, 1988; *Las subvenciones de nivelación en la financiación de las CC.AA.*, Universidad de Barcelona, 2005.

CORONA, J. F.; ALONSO GONZÁLEZ, L. M.; PUY, P. *Hacia un federalismo fiscal competitivo. Una propuesta para reformar el sistema de financiación autonómica*, Círculo de Empresarios, Madrid, 1998.

FERREIRO LAPATZA, J. J. *La Hacienda de las Comunidades Autónomas en los diecisiete Estatutos de Autonomía*, *Escola d'Administració Pública de Catalunya*, Barcelona, 1985.

GIRÓN REGUERA, E. *La financiación autonómica en el sistema constitucional español*, Cádiz, 2003.

JIMÉNEZ COMPAIRED, I. *La imposición propia de las Comunidades Autónomas*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1994.

- LAGO MONTERO, J. M. *El poder tributario de las CC.AA.*, Aranzadi, Pamplona, 2000.
- LASARTE ÁLVAREZ, J. *Financiación autonómica: dos estudios*, Comares, Granada, 2004.
- MARTÍNEZ GARCÍA-MONCÓ, A. *Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas*, Lex Nova, Valladolid, 1996.
- MONASTERIO ESCUDERO, C.; SUÁREZ PANDIELLO, J. *Manual de hacienda autonómica y local*, I.E.F., Madrid, 2005.
- MORA LORENTE, M. D. *Impuestos cedidos: implicaciones internas y comunitarias*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.
- RAMOS PRIETO, J. *La cesión de impuestos del Estado a las CC.AA.*, Comares, Granada, 2001.
- RODRIGUEZ BEREJJO, A. “Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de las Comunidades Autónomas”, *R.E.D.C.* nº 15/ 1985.
- RUIZ ALMENDRAL, V. *Impuestos cedidos y corresponsabilidad fiscal*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.
- SEVILLA SEGURA, J. V. *Financiación autonómica, problemas y propuestas*, Fundación Alternativas, Madrid, 2005.
- TEJERIZO LÓPEZ, J. M. “La financiación de las CC.AA.: notas para un balance”, en la obra colectiva *25 años de financiación autonómica*, Cátedra Cantabria 2004/Universidad de Cantabria, 2005.
- VILLARÍN LAGOS, M. *La cesión de impuestos estatales a las CC.AA.*, Lex Nova, Valladolid, 2000.