

## **Perspectivas de reforma de la financiación de las comunidades autónomas**

### **Algunas consideraciones en torno al *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas***

**Javier Lasarte**  
**Universidad de Sevilla**

El primer número de nuestra *Revista de Estudios Regionales* apareció en 1978. A finales de ese mismo año se celebraron en Málaga las primeras Jornadas de Estudios Andaluces impulsadas por el grupo creador de la Revista y dirigidas por Juan Ramón Cuadrado. En ellas presenté un trabajo sobre la Hacienda de las futuras Comunidades Autónomas. Las aportaciones de aquella reunión aparecieron en el primer volumen extraordinario de la Revista. En octubre de 1979 volvimos a reunirnos en Granada con motivo de las III Jornadas de Estudios Andaluces, cuya organización me tocó afrontar, con la ayuda inestimable de dicho grupo, para tratar en general el tema de las Autonomías. También en este caso se editaron los trabajos en el segundo volumen extraordinario publicado en 1980, en el que aparece el estudio que preparé junto a Ernesto Eseverri sobre las Haciendas locales ante las Comunidades Autónomas. Ahora, cuando ya han transcurrido más de quince años, los organizadores de estas Jornadas han tenido la amabilidad de invitarme para tratar de nuevo sobre la financiación autonómica. Comienzo por agradecer esta invitación y por dirigir especialmente este agradecimiento a Manuel Delgado que se ha ocupado de organizar, junto al equipo de la Revista, esta nueva cita de nuestras reuniones, ya tradicionales.

Cuando tuvieron lugar aquellas primeras Jornadas aún no había sido promulgada la Constitución; no teníamos todavía una idea clara de la posible configuración de la actividad financiera de las futuras Comunidades Autónomas y buscábamos el apoyo de una bibliografía general sobre el tema, ya abundante en aquella época, para colaborar con ideas y análisis críticos a la debida institucionalización de los nuevos entes territoria-

les. Hoy la situación es bien diferente. El proceso autonómico ha quedado completado, la Hacienda autonómica mueve grandes cantidades de fondos públicos y todo parece indicar que sigue pautas de continuo crecimiento; la bibliografía de todo tipo es abrumadora. Pero la situación financiera no es satisfactoria.

Por ello, a la hora de hacer un balance sobre las Comunidades Autónomas es inevitable examinar su sistema de financiación. Los problemas son bien conocidos; después de un rápido proceso de institucionalización, de asunción de competencias y de igualación de las mismas conforme a un modelo autonómico generalizado (con las salvedades conocidas de los regímenes forales del País Vasco y de Navarra) hemos llegado a un momento en el que las perspectivas financieras de estos nuevos entes territoriales han adquirido una particular importancia, tanto por lo que respecta a la corrección de los problemas actuales como en lo relativo a la búsqueda de nuevas vías de financiación. La situación viene agravada por las especiales dificultades económicas que atraviesa el sector público, en particular desde finales de 1992, y por la necesidad de corregir esa situación de manera urgente para lograr el cumplimiento de los criterios de convergencia europea acordados en Maastricht, dos de los cuales, nivel de déficit y de endeudamiento global, derivan directamente de la conducta financiera del sector público estatal, autonómico y local.

---

## 1. EL INFORME

---

El análisis más completo que se ha llevado a cabo en los últimos años sobre este tema es, en mi opinión, el contenido en el "*Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*", conocido usualmente como "*Libro Blanco*", redactado por un grupo de estudio que se constituyó a propuesta del Consejo de Política Fiscal y Financiera (y conforme a un acuerdo del mismo adoptado en octubre de 1993), al que suele designarse como "Grupo de Expertos", del que forman parte los Sres. Monasterio Escudero, Pérez García, Sevilla Segura, y Solé Vilanova. El trabajo ha sido editado en 1995 por el Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Economía y Hacienda, y se divide en dos partes bien diferenciadas entre sí, la primera de las cuales se hizo pública en octubre de 1994, y la segunda en marzo de 1995. Facilito estos datos con el fin de que quede claro, en la medida de lo posible, que estamos en presencia de un informe semioficial, en el sentido de que ha sido encargado e impulsado por el citado Consejo que es el máximo órgano consultivo o de deliberación, a efectos de la adecuada coordinación entre la actividad

financiera de las Comunidades Autónomas y del Estado, como tarea principal, según expresa el artículo 3º de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Pero, al mismo tiempo, dicho estudio expone las opiniones de sus autores, que, aunque parecen inspirar algunos de los planteamientos básicos posteriores adoptados por el Gobierno y por el Parlamento en ese ámbito, no han sido oficialmente asumidos en cuanto guía de la política legislativa o de la acción de gobierno.

Mi intervención se centrará por tanto en el contenido principal de este "*Libro Blanco*", cuya existencia y tesis son bien conocidas, aunque, paradójicamente, no parece que su atenta y completa lectura haya sido una ocupación prioritaria de muchos protagonistas de nuestros foros políticos e intelectuales que manifiestan opiniones sobre la situación y perspectivas de las Comunidades Autónomas, bien sea desde las posiciones entusiastas del Gobierno y de sus beneficiados aledaños, o desde la oposición y sus esperanzados animadores. La exposición de opiniones personales que pretendiera desconocer este *Informe*, dadas sus características, correría el peligro del arbitrio, o cometería la injusticia de minusvalorar el estudio que considero más completo y con mayores posibilidades de iluminar el camino futuro de la financiación autonómica, aunque, como podrá constatar, no comparto todas sus propuestas.

---

## 2. EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. EL ORIGEN DE LOS PROBLEMAS

---

Los citados autores, con acertada metodología, han comenzado por describir descarnadamente la situación actual y por rastrear el origen de los problemas distinguiendo, como es habitual, tres períodos; el primero de ellos de carácter transitorio, entre 1978 y 1986; el segundo, de 1987 a 1991, en el que superado dicho período se intenta construir un modelo de financiación para el quinquenio; y el tercero, que comienza en 1992 a partir del acuerdo de financiación autonómica alcanzado el 20 enero de ese mismo año en el Consejo de Política Fiscal y Financiera para el quinquenio 1992-1996 completado luego con el acuerdo de 7 de octubre de 1993. Opino que estas páginas se caracterizan por un alto nivel de honestidad intelectual, de manera que no se corresponden con las tesis oficiales y oficialistas que se han venido manteniendo durante esos años, y que han inspirado incluso anteriores informes, bien conocidos, auspiciados por el Ministerio de Hacienda o por algunas Comunidades Autónomas.

Como he mantenido a veces algunas opiniones críticas en relación con la financiación autónoma, debo aclarar que no siento ningún tipo de satisfacción personal al ver ahora reconocidos en estas caracterizadas páginas muchos de los problemas que en su momento no se plantearon adecuadamente, o incluso no se reconocieron. La tarea era muy difícil política y técnicamente; las consecuencias, muy importantes; y no es cosa de detenerse en ningún tipo de complacencia, sino en aprender en la medida justa las lecciones del pasado para poder solucionar con mayor acierto las cuestiones presentes y futuras. Por ello, haré una referencia resumida a esta parte del *Informe*.

Nuestros *expertos* opinan, y estimo que llevan razón, que el núcleo del problema es la falta de correspondencia entre la descentralización política actual que implican las Comunidades Autónomas y el grado de centralización financiera que preside su sistema de ingresos. Esta asimetría nos ha conducido a un "atolladero", así dicen, del que sólo podemos escapar mediante una descentralización de las fuentes de financiación que las adapte a la nueva estructura política del Estado y que, inevitablemente, se traducirá en la territorialización de los ingresos, que deberá venir acompañada de un esquema satisfactorio de nivelación. No será fácil, y así lo reconocen, porque el Estado se resistirá, a las Comunidades Autónomas no les interesa desde un punto de vista político que las cosas tomen esa dirección (al menos, me atrevo a precisar, no a todas las Comunidades Autónomas), y no disponemos de un esquema convincente de distribución territorial de ingresos que se traduzca en auténtica corresponsabilidad (la cesión del 15% del Impuesto sobre la Renta no cumple esa función y "se ignoran cuáles puedan ser las vías más adecuadas"), ni es fácil articular los mecanismos de nivelación. Sin duda, somos muchos los que compartimos este análisis como punto de partida. El reto es encontrar las soluciones, que, evidentemente, siempre se beneficiarán de un análisis correcto de las premisas del problema, que podemos completar con algunas de las principales enseñanzas de los períodos antes indicados.

#### A) *El período transitorio, 1978-1986.*

Debemos reconocer que el período que va desde 1978 a 1986 fue especialmente difícil y que con el tiempo lo percibimos como una prueba definitiva para el asentamiento de nuestro actual Estado democrático, social y de derecho. La nueva organización territorial aprobada por el Título VIII de la Constitución no hubiera sido fácil en circunstancias normales (utilizo conscientemente este concepto indeterminado). Pero en aquel tiem-

po hubo que hacer demasiadas cosas: la transición política, la superación de crisis económicas, la alternancia de partidos democráticos, la preparación del país para la integración en Europa. Bastante fue ya con poner en marcha el proceso de institucionalización de las Comunidades Autónomas y los mecanismos de financiación previstos en el artículo 157 de la Constitución y desarrollados en la Ley Orgánica 8/1980. Estos mecanismos son bien conocidos en sus virtudes y sus defectos, y si se tiene esa perspectiva global, algunas de las observaciones críticas que aparecen en el *Informe* carecen de importancia. Sin embargo, hay un punto en el que sí debo insistir, porque, en mi opinión, fue la clave de la financiación autonómica durante ese período transitorio y el origen de algunos relevantes problemas posteriores. Me refiero a la determinación del coste efectivo de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas, que condicionan a su vez la cesión de fuentes de ingresos y de las transferencias financieras que, como es sabido, se centraron en esa época en las participaciones en los tributos del Estado, habida cuenta de la baja significación de lo recaudado por los tributos cedidos.

El *Informe* explica que no se llevó a cabo un cálculo propiamente dicho de ese coste efectivo, lo que ya sospechábamos en aquella época a pesar del complicado revestimiento técnico que se dio a su determinación, que acabó por convertirse en una cortina de humo para ocultar la realidad. Dice el estudio que "el proceso, condujo a un coste efectivo 'pactado' más que a un coste efectivo 'calculado'"; de manera que los déficits existentes "no fueron identificados ni compensados"; se antepuso el acceso al régimen autonómico a la correcta determinación de esos costes. Todo ello "pudo ser razonable" para evitar complicaciones, por la carencia de medios para la nivelación, y para poner en marcha de una manera efectiva el Título VIII; pero el lector comprueba ahora que los cimientos no se construyeron debidamente y que ello produjo el llamado "efecto financiero", un pernicioso parasitismo fiscal de las Comunidades Autónomas a causa del incremento de recaudación de los tributos estatales en los que se le reconocía participación.

#### *B) La problemática etapa 1987-1991*

A mi juicio, ésta es una de las principales causas que provocaron una enorme pérdida de tiempo durante el quinquenio 1987-1991, un período de nuestra vida económica y financiera del que aún pagamos las consecuencias. He de reconocer que soy más crítico con esta etapa que los autores del *Informe*; aun admitiendo las enormes dificultades, y entre ellas las necesidades de adaptación a la Comunidad Europea, aceptando

que hubo indudables aciertos, que nos han sido explicados reiteradamente, estimo que se cometieron errores básicos en la política financiera, que provocaron un incremento espectacular de la deuda pública (también del endeudamiento de las Comunidades Autónomas), y un desorden en la financiación pública (en particular de la Hacienda autonómica) que bien podía haberse evitado, aunque ello requiriera esfuerzos que hubiera merecido la pena hacer. Coincido por ello con este *Libro Blanco* cuando después de explicar que se combatió el parasitismo dando mayor estabilidad a las participaciones, se incentivó la mejor gestión de los tributos cedidos o se ordenaron los fondos de desarrollo, lleva a cabo una valoración general bastante crítica, denunciando que se perdió la ocasión de construir un modelo de financiación descentralizada con mayor autonomía y corresponsabilidad; "se hace sentir con fuerza, dicen los autores, la disfuncionalidad que se plantea entre un proceso de descentralización del gasto que avanza a ritmo creciente (y que aún no ha sido completo) y un marco de autonomía fiscal para las CC.AA. de régimen común que no sólo tiene un ámbito acotado y cerrado, sino que su aplicación se ha entendido de modo restrictivo". No hubo además la debida coordinación presupuestaria ni de las operaciones de deuda, y las fórmulas utilizadas para las participaciones estaban presididas por la complejidad "con el defecto de dificultar su conocimiento y su discusión pública, además de desdibujar los límites institucionales dentro de los que discurre la negociación". Grave imputación ésta desde los puntos de vista técnico y político.

### *C) Los acuerdos de 1992 y 1993. La corresponsabilidad fiscal*

El actual quinquenio se abrió con el citado acuerdo de 20 de enero de 1992. Su laborioso proceso nos indujo a algunos a concebir mayores esperanzas de las que permite su análisis con cierta distancia en el tiempo. Destaquemos en primer lugar como factores positivos de este período el mayor control y coordinación del endeudamiento, ciertos retoques positivos en las transferencias para inversiones y la introducción en el mecanismo del término "corresponsabilidad". Los autores, como ya he dicho, no se sienten muy satisfechos con su contenido real, que no implica auténtica responsabilidad fiscal, un objetivo que todos proponen y los acuerdos posponen, de manera que incluso si se reconoce cierta lógica del sistema de participaciones en que se integra la cesión del 15% de la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta, hay que compartir su calificación del resultado como "insuficiente desde el punto de vista cuantitativo

y deficiente desde el punto de vista cualitativo". Son abundantes las opiniones doctrinales que han denunciado esta falta de correspondencia entre la palabra utilizada y la realidad financiera cubierta por la misma; no es necesario insistir en la utilización política de términos pretendidamente técnicos que terminan por perder su significado. Pero a mi juicio, que expongo con cierta cautela, el simple hecho de que se hable de "corresponsabilidad" del Estado y de las Comunidades Autónomas abre la puerta a la expectativa de que lleguemos a la responsabilidad fiscal de éstas, como demuestran cada día las posiciones políticas y doctrinales en torno a esta cuestión, que hubieran quedado muy recortadas llamando a las cosas por su nombre sin inducirnos a exigirles el contenido lógico del término que indebidamente las designa. En el camino hacia la descentralización financiera, si se comparte realmente este objetivo, bien venida sea la palabra "corresponsabilidad".

Pero estos logros no impiden un juicio global adverso; el *Informe* mantiene que el acuerdo de 1992 sólo lleva a cabo un "retoque del modelo, con abundantes flecos que se dejan para su posterior negociación". Tampoco en esta ocasión se afrontan los problemas reales y cuando se modifican y asientan criterios para el reparto de fondos entre las Comunidades Autónomas, vuelve a caerse en una complejidad que "hace pensar que la justificación económica de las variables quedó subordinada al deseo de lograr unos determinados resultados"; de nuevo una grave imputación técnica y política a métodos que tantas veces se han presentado como sistema justo de financiación solidaria.

La experiencia de estos tres períodos merece, según el *Informe*, "un juicio globalmente positivo". Una vez más compartimos la opinión de los autores si con ello quiere decirse que en los últimos quince años, a partir de la configuración de las Comunidades Autónomas en el texto constitucional, hemos logrado poner en marcha este nuevo nivel de Administración territorial rompiendo el fuerte centralismo tradicional de nuestro Estado, y que ello se ha hecho con cierta ordenación del proceso y con niveles suficientes de financiación de los servicios y actividades transferidas. Pero es evidente que, como ellos mismos exponen con claridad, hay unos cuantos problemas básicos que tienen que ser solucionados si queremos asentar a las Comunidades Autónomas en un orden institucional firme, con racionalidad financiera y perspectivas de futuro. Hay pues que reconocer que no disponen de la conveniente autonomía financiera, que no comparten auténtica corresponsabilidad fiscal, y que ello la sitúa en una **posición que induce a la continua reivindicación de fondos estatales y al incremento de las operaciones de deuda, de menor coste político que los**

tributos, pero con el inconveniente de la inevitable carga financiera. Y, como telón de fondo, una bien visible falta de coordinación en el ámbito financiero que no ha podido evitar la actividad de un Consejo debilitado desde su origen por su carácter consultivo. Por supuesto, no se pueden encontrar soluciones satisfactorias sin contar con instrumentos de solidaridad, y también aquí debemos reconocer las limitaciones del sistema actual, instrumentado principalmente por la vía de los artículos 13 y 15 de la Ley Orgánica 8/1980; el *Informe*, a pesar de todo, manifiesta la opinión contundente de que "no existe en este momento un criterio redistributivo explícito a partir del cual se puedan articular canales de solidaridad interterritorial".

Sigue a esta exposición un interesante capítulo sobre el punto de vista de "los protagonistas", que demuestra que las autoridades y responsables del Ministerio de Economía y Hacienda y de las Comunidades Autónomas tienen buen conocimiento de estos problemas, y que coinciden en el análisis de la situación actual, e incluso en apuntar algunas soluciones concretas (como por ejemplo, en plantear la participación autonómica en el Impuesto sobre la Renta y en el Impuesto sobre el Valor Añadido). En este momento la que más interesa destacar de tales opiniones es la crítica generalizada a la falta de coordinación financiera, tanto a nivel de gestión como de política legislativa que genera incluso entre los mismos protagonistas "perplejidad y rechazo". De ahí que se abra paso una idea, en mi opinión de máximo interés para el buen orden futuro de la financiación pública: "hay que compartir una agencia de todas las administraciones", hay que lograr una "codirección de una administración tributaria única". Parece que por fin salen a la luz los males de un proceso que ha sustituido el orden jurídico y administrativo por la continua negociación política, que debe ser previa pero nunca sustitutiva de dicho orden. Éstas son pues las enseñanzas principales que debemos asumir para reformar y encauzar debidamente el complejo mundo de la financiación de las Comunidades Autónomas una vez que todos comparten la necesidad de concretar o crear un nuevo modelo.

---

### 3. LÍNEAS PRINCIPALES DE LA POSIBLE REFORMA

---

El carácter de esta intervención me obliga a resumir las claves de esa reforma y a centrar el análisis en los puntos que considero de mayor interés.

#### A) *Territorialización de los ingresos*

En primer lugar, parece indiscutible que se ha generalizado la opinión de la territorialización de los ingresos o reforzamiento por distintas

vías de las fuentes de ingresos tributarias de las Comunidades Autónomas, como forma de corregir esa asimetría entre decisiones de gasto y de ingreso y de lograr un comportamiento responsable de la Hacienda autonómica, visible para los ciudadanos, es decir, configurado políticamente, no difuminado tras simples requerimientos de fondos al Estado. Ahí cristaliza un primer núcleo de problemas que podemos resumir en la pregunta de cómo conseguir que las Comunidades Autónomas dispongan de sus propias fuentes de recaudación fiscal. Para ofrecer la respuesta, observo que el *Libro Blanco* ha ido elaborando sus ideas a lo largo de la primera parte hasta llegar a las propuestas concretas que se exponen en la segunda. Para ello ha utilizado una particular metodología mayéutica, o tal vez una benevolente propedéutica con el lector, que les lleva de los recargos, a los "recargos compensados", y de éstos a los "impuestos autonómicos normalizados", o "exacciones equivalentes sobre la base del impuesto", pasando por el fortalecimiento de cesión de tributos, para acabar ya abiertamente en los "tributos compartidos", que es la propuesta realmente interesante para valorar esta vía de financiación propia y responsable.

#### *B) Transferencias de nivelación*

En segundo lugar, hay que reconducir ese sistema hacia los esquemas de la Constitución, que tanto insiste en la solidaridad interterritorial, a cuyo efecto residencian, como es lógico, en el Estado esa función de nivelación. Sin duda es ésta una de las partes más interesantes del *Informe* que no en vano ha sido redactado por un grupo de conocidos economistas, que han prestado particular atención, con los conocimientos y técnicas propios de su ciencia, para fijar un patrón redistributivo, proponer un modelo, e incluso calcular laboriosamente los recursos a distribuir por este concepto en distintos escenarios. Puede que nos convenzan algunos de los puntos de partida y métodos concretos, o que advirtamos la conveniencia de corregir el resultado para algunas Comunidades Autónomas. Pero todo ello es secundario, en mi opinión, ante el valor general que tiene la propuesta en un asunto tan difícil como el de traducir a medidas efectivas el principio de solidaridad.

#### *C) Coordinación financiera*

Por último, otra clave de la reforma, la coordinación financiera, en todos los ámbitos. Su urgente necesidad y la profundidad con que deben plantearse las medidas coordinadoras van a llevar a los *expertos* a pro-

poner reformas de la Ley Orgánica, y en concreto del Consejo de Política Fiscal y Financiera que desean convertir en órgano decisorio, con el consiguiente grado de compromiso de sus acuerdos. Por aquí aparece la propuesta, a la que me adhiero, de la necesidad de creación de una agencia única de Administración Tributaria, o al menos de una estricta coordinación de las distintas Administraciones que pudiera conducir a resultados equivalentes. Aprovecho esta ocasión para advertir que en el *Informe* no se dice nada en relación con los Entes Locales; es un análisis de la financiación autonómica, pero pienso que en el momento actual es absolutamente necesario ubicar ese estudio en el contexto global de la situación financiera del sector público, puesto que su compartimentación puede dar lugar a propuestas teóricamente razonables pero prácticamente inviables, o, simplemente, descoordinadas de la situación estatal y local. En realidad no tenemos problemas distintos en cada nivel de Administración territorial, sino un único problema de financiación pública que tiene diversas manifestaciones en la Hacienda estatal, autonómica y local. Y ello se advierte cuando se trata de coordinación, cuya deficiencia causa especiales perjuicios en el ámbito de los Entes Locales; la ausencia de éstos de cualquier proyecto de coordinación administrativa impone al mismo un carácter parcial que le hace quedar mutilado; una agencia única no puede ser tal si sólo encargamos a la misma la gestión de los tributos estatales y autonómicos.

---

#### 4. TRIBUTOS COMPARTIDOS

---

Vamos a prestar atención a la primera de estas cuestiones, es decir, a la posibilidad de organizar un sistema de tributos compartidos, que me parece el asunto de mayor interés político y técnico; también el más conflictivo, porque permite múltiples alternativas que deben ser solucionadas como cuestión previa que condiciona formal y sustancialmente los métodos de nivelación o solidaridad interterritorial; el buscado "patrón distributivo", o criterio de equidad para realizar tal principio depende inevitablemente del nivel de territorialización de los ingresos fiscales y autonómicos y guarda una relación inversa con el grado de esa territorialización. Por último, si hay lugar a ello, insistiré en la coordinación administrativa.

El *Libro Blanco* defiende inequívocamente la tesis de que el camino para lograr una conveniente descentralización de ingresos es la creación de "tributos compartidos" entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como método eficaz para evitar que la Hacienda de las segundas se alimente a costa del primero. La cuestión se centra entonces en la elección

de las figuras impositivas que van a compartirse y de los medios técnicos para lograr ese fin.

Comenzando con la elección de tributos, el *Informe* se pronuncia a favor de seguir algunos criterios generales, verdaderamente generales, tales como la potencia y estabilidad recaudatoria, su carácter de no trasladables, la administración asequible de los mismos y, por último, que permitan “patrones distributivos alternativos”, una idea expresada de manera muy simple, que persigue la máxima flexibilidad en el reparto de la carga tributaria conforme a distintos criterios que puedan ser aplicados, en la que tal vez han prevalecido, al menos en la forma de exponerla, criterios económicos y administrativos sobre los principios de justicia material establecidos en el artículo 31.1 de la Constitución. En cualquier caso, no hay que conceder excesiva importancia a estas reglas de selección, porque, a fin de cuentas, el sistema tributario actual no ofrece excesivas alternativas, y partimos de dos tributos con auténtica potencia recaudatoria, el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto sobre el Valor Añadido, cuyas recaudaciones sustanciosas son realmente las que se pueden compartir, y los tributos cedidos, que por ser tales, facilitan el alcance del objetivo. Pero con esos mismos criterios también podría haberse pensado en el reparto del Impuesto de Sociedades, que no aparece en el *Informe*, o de los Impuestos Especiales, que quedan igualmente excluidos de esta operación con un curioso planteamiento sobre el fundamento de los mismos. La propuesta se centra pues en los Impuestos sobre la Renta, Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones y Valor Añadido (en su fase minorista). Los prudentes límites de tiempo de mi intervención me obligan a ocuparme sólo de algunas de las cuestiones más relevantes de estas propuestas.

Debo advertir que si se quiere llevarlas a la práctica hay que comenzar por introducir algunas importantes reformas en el ordenamiento jurídico, en particular, en la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas y en las leyes de cesión de tributos; e incluso en los Estatutos de Autonomía. Los autores tienen plena conciencia de ello y recomiendan que en su día el tema sea estudiado por “juristas cualificados”. El planteamiento es correcto, porque primero hay que tomar las decisiones en el marco de la Constitución, y luego hay que aprobar las normas. Pero, tal vez con cierta deformación profesional, la lectura del *Informe* me ha inducido a pensar que una de sus lagunas consiste precisamente en la falta de una adecuada valoración de las servidumbres y consecuencias jurídicas de la reforma que se propone, incluidos los límites establecidos por algunas disposiciones constitucionales, como por ejemplo los artículos

139.2 o 157.2. Por supuesto, esta carencia no debe imputarse a los autores, dada su profesión, sino al Consejo que constituye el Grupo y determina las bases y objetivos del estudio. Les ruego que no vean en esta opinión ningún tipo de celo profesional. Me remito a las páginas del *Informe* porque la simple lectura de las modificaciones que se pretenden en la Ley Orgánica 8/1980 manifiesta con claridad la dimensión jurídica del asunto.

¿Qué son tributos compartidos?, ¿se trata de un simple compartimiento de la recaudación o de una corresponsabilidad en la formulación de su régimen jurídico y del nivel de carga tributaria? Me apresuro a rechazar la primera alternativa que nos conduciría a meras participaciones autonómicas en tributos estatales. Pero es evidente que no está aún bastante claro el grado de la segunda; "en una primera aproximación, dice el *Libro Blanco*, bastaría con que cada hacienda pudiera variar los tipos impositivos aplicables a sus contribuyentes, requiriéndose un procedimiento acordado entre todas las haciendas para modificar cualquier otro elemento del tributo". Así que se comparte la recaudación, pero no sólo ella, sino que también se participa en la determinación del régimen de cada figura impositiva con autonomía por parte de cada ente territorial al menos para fijar los tipos aplicables, idea que invita a pensar que dentro de cada tributo de ese tipo se distinguen como mínimo dos tramos de imposición. Como este tipo de soluciones es técnicamente complejo y se abre en varias posibilidades, es oportuno acudir a las propuestas concretas del *Informe* para intentar responder a las preguntas anteriores.

#### A) El Impuesto sobre la Renta

Por lo que respecta al Impuesto sobre la Renta, se trata de lograr que los residentes en el territorio nacional tributen al Estado y a la Comunidad Autónoma correspondiente. Para ello, habría que gravar (permítaseme la simplificación) la base imponible con una tarifa estatal y, junto a ésta, con una tarifa autonómica, que podría tener los mismos tramos o escalones que la estatal o reducir su número. La complejidad es notoria, por ello los *expertos* prefieren otra alternativa: se reduciría la tarifa estatal en un cinco por ciento y, paralelamente, las Comunidades Autónomas exigirían un cinco por ciento de la base imponible. "Además de su simplicidad, la utilización de un tipo único reduce la dispersión recaudatoria y facilita la política de nivelación". Claro que ese cinco por ciento se utiliza como una referencia inicial del tipo, porque el propio carácter del tributo compartido exige que sean los parlamentos autonómicos los que determinen su cuantía.

Evidentemente, es una solución más convincente a los efectos que se pretenden que la mera distribución actual de las cantidades recaudadas; pero también parece claro que este tipo de territorialización con distinción de cargas autonómicas adicionales en ese tributo provocará en el mismo un nivel de complejidad que no ha sido debidamente atendido en el *Informe*, cuyas páginas consideran que no habría problemas con los pagos fraccionados, sería fácil el control y reparto de los pagos a cuenta y de las retenciones, no provocaría ningún enredo para la determinación de las cuotas porque "bastaría con incluir un apartado adicional para tal fin en la hoja de liquidación" y, por supuesto, parece que sería fácil organizar una administración conjunta, porque "los impuestos compartidos exigen una administración igualmente compartida que es modelo característico de cualquier estado federal". Además aún hay otro factor a tener en cuenta: la posible regulación de ciertas deducciones por parte de cada Comunidad Autónoma, pues se prevé que su capacidad normativa se extienda a este campo del tributo. Proyecto pues complicado, sobre el que los autores escriben desde una perspectiva simplificadora y optimista, que les conduce a una moderna versión de un posible recargo en el Impuesto sobre la Renta, bien conocido ya por nuestra legislación y nuestra doctrina y valorado por el Tribunal Constitucional en su conocida Sentencia 150/1990.

#### *B) Los tributos cedidos*

Criterios similares aplican a los tributos cedidos, introduciendo por tanto dos novedades significativas: el reconocimiento de "márgenes normativos" a las Comunidades Autónomas y la participación del Estado en la recaudación; por eso pasan de "cedidos" a "compartidos". En todos ellos ven aun menos problemas que en el Impuesto sobre la Renta para lograr ese objetivo. Confieso que lo que más me llama la atención de su análisis son las calificaciones del Impuesto sobre el Patrimonio como "ra-biosamente individualista" porque no hay la opción de tributación familiar (¿carencia o virtud?) y del Impuesto sobre Transmisiones como un conjunto de "exacciones oportunistas no amparadas por ninguno de los criterios generales en que se fundamenta la imposición", opinión sugerente que no comparto y que no encuentro fundamentada en esas páginas.

#### *C) El Impuesto sobre el Valor Añadido en la fase minorista*

En cuanto al Impuesto sobre el Valor Añadido se propone compartir la imposición de la fase minorista. Quiero dejar constancia de que en este

punto encontramos una de las aportaciones más válidas de este estudio; me refiero al intento de configuración de esa tributación de la fase minorista en el seno del Impuesto sobre el Valor Añadido. Éste es un tema del que se habla con frecuencia, que canaliza parte importante de las esperanzas de mayor y mejor financiación autonómica, pero suele tratarse en abstracto, sin articular modelos concretos de este tipo de imposición, que también ofrece varias alternativas y toda una serie de problemas técnicos que solucionar. El *Informe* tiene el mérito de que se ha adentrado en este territorio discutiendo la conveniencia de asignar en esa fase a las Comunidades Autónomas el tributo ingresado por los minoristas de su territorio o el soportado por los consumidores que adquieren en el mismo los bienes y servicios. Ciertamente podría mejorarse la claridad de la exposición y de la opción de los autores, que parecen decidirse a favor de gravar las ventas de los minoristas a los consumidores finales, utilizando el criterio general del domicilio de los primeros (salvo en adquisiciones intracomunitarias e importaciones). Pero repito que ahí está el análisis de estas opciones, atendiendo además a casos particulares como el recargo de equivalencia o el régimen simplificado. Podríamos discutir algunas de sus observaciones, pero esto, de nuevo, es secundario frente al esfuerzo que se ha hecho por materializar esa idea tantas veces expresada sin la debida concreción del gravamen de la fase minorista.

Sin embargo, me veo en la obligación de dejar constancia de que se deslizan varias opiniones a la hora de tratar de la regulación de los tipos impositivos por parte de las Comunidades Autónomas que me provocan cierta inquietud técnica y política.

Correspondería a las Comunidades Autónomas la fijación de dichos tipos impositivos, con la consiguiente posibilidad de diversidad de los mismos. "Pero hay que ver, reconocen los autores, los límites que permiten la lógica del tributo y las normas europeas". Para ello, hacen una conveniente referencia al régimen y objetivos del Impuesto sobre el Valor Añadido en la Comunidad Europea y resumen las Directivas 91/680 y 92/77; esta última ha fijado tipos mínimos para el período transitorio 1993-1997 (5% y 15%). ¿Qué efectos podría producir en ese régimen la determinación autonómica de tipos complementarios fijados con un necesario margen de libertad derivado del propio concepto de tributo compartido? He aquí el problema.

Los autores consideran que Europa sólo impone tipos mínimos, no máximos, y que sólo exige que soporten una misma carga tributaria todos los bienes negociados en un mercado, sin haberse pronunciado además sobre el tema de la fase minorista. Por tanto, se animan a concluir que

son admisibles las diferencias de tipos y que no producirían distorsión alguna dentro de un mismo mercado, y aquí al lector le espera una sorpresa que tiene cierto matiz subrepticio porque aparece en una breve nota a pié de página, siendo así que, a mi entender, es el punto clave del razonamiento: "Cabría plantearse hasta donde llega un mismo mercado dado que no se trata de una entidad objetiva. En nuestra propuesta, el ámbito territorial de un mercado sería coincidente con el de una Comunidad Autónoma". No pienso escandalizarme a causa de esta premisa; todos sabemos que los bienes y servicios alcanzan precios ligeramente distintos en el mercado nacional como consecuencia de sus propias reglas y de su extensión, y que en él están presentes las Comunidades Autónomas y los entes locales, cuya conducta económica y financiera puede contribuir a tales diferencias de precio. Pero me permito dudar de que en nuestro esquema constitucional tal afirmación pueda ser una premisa metodológica y que sirva precisamente de apoyo para utilizar el Impuesto sobre el Valor Añadido como un instrumento público de creación de diferencias cuando todo el mundo conoce su tendencia a igualación de los tipos y a unificación del mercado, y, además, me asombra la manera en que esa proposición viene formulada, sin consideración o desarrollo alguno. También en este caso invocan los autores los ejemplos de Estados Unidos y de Canadá, países federales, "donde nadie duda que exista un único mercado" (lo que es paradójico con la premisa de nuestros pretendidos diecisiete mercados nacionales). Europa aparecería así como un hipermercado, compuesto por un conjunto de supermercados de cada uno de los países miembros, divididos a su vez en nuestro caso en diecisiete mercados, sin contar los minimercados de Ceuta y Melilla.

Los autores son conscientes de que, de alguna manera, están formulando propuestas que no acaban de casar con los planteamientos de la Comunidad Europea en general, y con las exigencias del IVA en particular. Pero no se amilanan. Defienden la virtud de su tesis, porque redundará a favor de la autonomía financiera "no sólo de las Comunidades Autónomas, sino de los propios Estados frente a una innecesaria tendencia unificadora de la Unión Europea en esta materia". Dicho queda, y cada uno que saque sus propias consecuencias. La admiración que los autores parecen sentir por los países federales del mundo anglosajón no se extiende, según se advierte, al esfuerzo unificador europeo.

#### *D) Los Impuestos Especiales*

Como ya he dicho, nada explica el *Informe* en relación con el Impuesto de Sociedades. En cambio, sí expone la razón por la que los Im-

puestos Especiales deben quedar fuera de los tributos compartidos: no gravan la fase minorista pero se incorporan al precio y son trasladables a otras Comunidades Autónomas, así que sólo cabrían, en todo caso, participaciones territorializadas; sólo el gravamen sobre los medios de transporte podría figurar entre los primeros puesto que sí opera en fase minorista. Estos argumentos me resultan sólo parcialmente convincentes, porque, entre otras cosas, sería posible proceder a la imposición en la repetida fase minorista como se propone en el Impuesto sobre el Valor Añadido. En general, la concepción de estos tributos por parte de los autores es bastante llamativa porque los consideran, ante todo, "instrumentos reguladores" (mi impresión es que son prioritariamente instrumentos recaudadores), que recuperan costes de servicios públicos, tales como carreteras y sanidad, lo cual "aproxima la lógica de estos tributos al precio público más que a la tasa y, en todo caso, a los instrumentos que operan con criterios de contraprestación". De nuevo, formulan tesis sugerentes aunque creo que con cierta lejanía del régimen jurídico actual; y, además, ¿no hay un cierto punto de puritanismo social en este planteamiento?

---

## 5. DE NUEVO SOBRE LA COORDINACIÓN

---

La defensa de los tributos compartidos nos lleva otra vez al asunto de la coordinación de la gestión, puesto que como antes afirmaron los autores esta vía exige una administración conjunta. En este tema sólo cabe suscribir las tesis del *Informe* que prefiere decididamente la integración de los servicios al intercambio de información; es decir, se pronuncia a favor de una administración tributaria compartida que obligaría a modificar en profundidad los servicios existentes y acabaría de una forma u otra en una única agencia, de la que incluso llegan a proponer la composición de su posible Consejo Directivo. Muchos opinamos, en efecto, que no nos podemos permitir el lujo de varias administraciones concebidas como compartimentos estancos, en especial en el campo de la gestión tributaria, donde la unificación de la información y del esfuerzo recaudatorio exigen una seria reforma de los sistemas actuales, a cuyo efecto insisto en que habrá también que tener en cuenta la esfera local.

Claro que los tributos compartidos no sólo obligan a la gestión coordinada, sino también a una mínima coordinación de la política legislativa, pues de no ser así, debemos estar advertidos contra posibles disparidades que podrían llegar incluso a ser incompatibles con nuestro orden constitucional. Los *expertos* lo saben y por ello hablan de la necesidad de establecer algún "procedimiento de consulta a las CC.AA. para aquellas dis-

posiciones normativas que afecten a la definición de la base imponible de los impuestos directos compartidos y de información respecto a la marcha de los procesos de armonización fiscal en la Unión Europea que afectan a los impuestos indirectos normalizados”. Claro que también deberían someterse a su control las decisiones legislativas autonómicas.

Si a ello unimos la necesidad ineludible de la coordinación del endeudamiento se comprenderá la importancia de esta materia, a pesar de que en lo relativo a la deuda pública los autores tienen una visión muy laxa de tales tareas, huyendo de un estado regulador o tutelador y confiando excesivamente en los mecanismos del mercado financiero. La experiencia de estos últimos años y el inevitable amparo del Estado, del que son conscientes las autoridades autonómicas y que les lleva a forzar con frecuencia los límites de una situación económica razonable, me inducen a pensar que en este campo hay que decidirse por límites claros, impuestos a través de los oportunos medios legislativos, que veo perfectamente compatibles con las exigencias de la autonomía, y que contribuirían de manera más eficaz al cumplimiento de los criterios de convergencia europea. Lo contrario posiblemente nos lleve a razonamientos academicistas o a una relativización de la propia coordinación cuya necesidad es directamente proporcional al nivel de complejidad institucional que se alcanza en un Estado democrático.

Vuelvo a recordar que si salen adelante estos planteamientos hay que proceder a un conjunto de modificaciones legislativas, que comienzan por afectar al propio carácter del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Desde este punto de vista hay que reconocer que ambas partes del *Informe* han visto la luz en circunstancias políticas especialmente difíciles para poder materializar esas reformas a causa de la pérdida de la mayoría absoluta del partido político del Gobierno, puesto que no podemos olvidar la dificultad en sí misma del cambio de trayectoria en la financiación autonómica que se pretende y el carácter orgánico de la Ley 8/1980.

---

## 6. BREVE REFERENCIA A LAS TRANSFERENCIAS DE NIVELACIÓN

---

Dejemos a un lado los temas relacionados con las llamadas “transferencias de nivelación” y la elaboración del “patrón distributivo” para el cálculo de las mismas de las que en la segunda parte del *Informe* se han ocupado extensamente los autores con buena metodología que traducen en **propuestas concretas**. Me limitaré a señalar que también en este supuesto se aconsejan reformas legislativas que pueden resumirse ahora

en la articulación de la solidaridad por la vía del artículo 13 de la citada Ley Orgánica (participaciones en los impuestos estatales) con la consiguiente desaparición del actual artículo 15 (asignaciones para garantizar el nivel mínimo de los servicios que, por otra parte, aún no se han puesto en práctica), lo que en la Comunidad Autónoma de Andalucía produciría el inesperado efecto de privar de fundamento a la reivindicaciones actuales sobre la llamada deuda histórica, conforme a mi interpretación de la disposición adicional segunda de nuestro Estatuto de Autonomía (hay una norma similar en la disposición adicional segunda del Estatuto de Extremadura). Debo reconocer que tal interpretación, no coincide con la que en el momento actual mantiene el Gobierno andaluz y algunas fuerzas parlamentarias, que consideran esa disposición como una fuente autónoma de específicas asignaciones presupuestarias al margen de las previstas en dicho artículo 15. El tema merecería ser objeto de algún estudio.

---

## 7. A MODO DE CONCLUSIÓN

---

Debo concluir con una breve valoración general del *Libro Blanco* y una arriesgada observación sobre en qué medida pueden condicionar sus tesis el futuro modelo de las Haciendas autonómicas (excluidas las forales).

Como aportación al conocimiento de los problemas y como investigación sobre las posibles líneas de reforma y concreción de algunos de los mecanismos propuestos (destaco en este punto el análisis de las transferencias de nivelación), este *Informe* es, pues, un punto de partida válido, de completo contenido, aunque excesivamente centrado en la perspectiva económica de los problemas, que tienen además, como todo el mundo sabe, una dimensión política trascendental y unas consecuencias en el ordenamiento jurídico que formaliza y encauza las decisiones. Insisto, no obstante, en que en el momento actual necesitamos con urgencia una visión global de los problemas financieros del sector público en su totalidad, es decir, en los niveles estatal, autonómico y local, atendiendo a sus implicaciones y dependencias; muchas de las propuestas de los autores, al margen de su conveniencia, se ven inevitablemente condicionadas por la situación financiera del Estado y por las necesidades de fondos de los Entes Locales. Y todos estos entes territoriales, a su vez, deben orientar su actividad teniendo en cuenta la política de convergencia europea, de manera que las posibilidades reales de sus decisiones se ven limitadas o dirigidas por los acuerdos de Maastricht. No caben soluciones ideales e independientes de los problemas financieros de las Comunidades Autónomas. Los *expertos* han cumplido el encargo del Con-

sejo de Política Fiscal y Financiera, y ahora habrá que ubicar sus propuestas en ese marco nacional y comunitario.

Sin embargo, resulta evidente que hay que poner en marcha la reforma de la financiación autonómica; no podemos quedarnos donde estamos, en una especie de prolongado "período transitorio", cuya dinámica produce, o tiende a producir, reivindicaciones inoportunas, excesivas transferencias de fondos estatales, endeudamiento difícil de controlar, enfrentamiento de las Comunidades Autónomas e insatisfacción financiera de éstas. La aplicación del Título VIII de la Constitución ha sido en Europa un ejemplo de descentralización política y administrativa; pero nos queda asentar su Hacienda con criterios actuales y convincentes, que tengan posibilidades de permanencia en el tiempo, de positiva proyección. Y a tal efecto las líneas propuestas por este *Libro Blanco* parecen de recorrido obligatorio, puesto que es difícil encontrar otro camino, salvo que cambiemos absolutamente el planteamiento básico y actuemos con un nuevo sistema de transferencias, para lo que habría que vencer grandes resistencias políticas, incluso del propio Estado. Es por ello posible que las cosas vayan por la territorialización de los ingresos, la concepción de nuevos mecanismos para hacer efectiva la solidaridad y la coordinación como malla unificadora. Pero debemos saber que los frutos no están maduros; aparte de los problemas propios de las decisiones políticas, quedan muchas cuestiones técnicas que solucionar para traducir a medidas concretas la vía de los tributos compartidos; e igual sucede con la coordinación de la política legislativa, de la acción de gobierno, de la gestión administrativa; y puede que aún sean mayores las dificultades en todo lo referente a los instrumentos de solidaridad. Desde esta perspectiva el *In-forme* sí debe ser objeto de una lectura crítica.

Nos espera pues una tarea difícil de pactos y decisiones políticas, de soluciones técnicas y constatación de resultados de su posible aplicación. Pero la importancia del asunto justificará los esfuerzos que todos debemos emprender con energía. Nada más; sólo me queda agradecerles su asistencia, reiterar mi reconocimiento a los organizadores de estas Jornadas y felicitarles por el desarrollo de las mismas.

