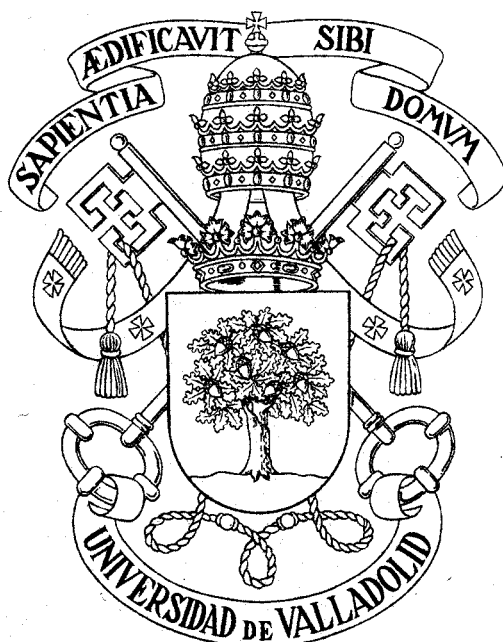


UNIVERSIDAD DE VALLADOLID



EL CONFLICTIVO DESARROLLO DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

LECCIÓN INAUGURAL DEL CURSO ACADÉMICO 2001-2002

AVELINO GARCÍA VILLAREJO

CATEDRÁTICO DE ECONOMÍA APLICADA
DE LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID



VALLADOLID

2001

A: 28.040

EL CONFLICTIVO DESARROLLO DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

LECCIÓN INAUGURAL DEL CURSO ACADÉMICO 2001-2002

UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

**EL CONFLICTIVO DESARROLLO
DEL MODELO DE FINANCIACIÓN
AUTONÓMICA**

LECCIÓN INAUGURAL DEL CURSO ACADÉMICO 2001-2002

AVELINO GARCÍA VILLAREJO

CATEDRÁTICO DE ECONOMÍA APLICADA
DE LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

**VALLADOLID
2001**

Imprime: Gráf. A. Martín, S. L.
Paraíso, 8. Valladolid

I.S.B.N.:84-8448-107-7
Depósito Legal: VA. 502-2001



En el mundo occidental, las reformas fiscales han venido siendo el principal instrumento para una forma de democracia más social y, con ello, un factor fundamental de fortalecimiento político.

R. MUSGRAVE

**Magfo. y Excmo. Sr. Rector,
Excmas. e Ilmas. Autoridades,
Queridos Profesores y Personal de Administración y Servicios,
Queridos alumnos,
Señoras y Señores:**

Deseo antes de nada dejar constancia de la satisfacción que sentí al ser propuesto por mis ilustres compañeros de las áreas de ciencias sociales, representados por los Directores de Departamento, para pronunciar la lección inaugural del nuevo curso académico 2001-2002 que, por el azar de nuestro calendario, lo es a su vez del nuevo milenio. Dadas mis limitaciones, su decisión representa un rasgo de generosidad y, para mí sin duda un honor que, por inmerecido, debo agradecer.

Cuando hace ya muchos años asistía a este acto y escuchaba las sabias lecciones inaugurales del ponente de turno, confieso que sentía una mezcla de envidia y de satisfacción al comprobar, por un lado, la para mí inalcanzable brillantez con las que exponían sus profundos e ilustrados razonamientos, y por otro, los muchos años que por ventura habrían de pasar aun para tener que verme en tal aprieto. Pues bien, ha llegado ese momento como sucede siempre antes de lo que uno se imagina y, mucho me temo, que sin el bagaje de conocimientos de mis admirados maestros de antaño, como pronto tendrán ocasión de comprobar. Sólo dispongo de eso que, según dicen los conformistas, da la experiencia de los años; escaso crédito me temo para salir airoso de un compromiso como éste, sobre todo si como sucede tantas veces, la experiencia, como decía Oscar Wilde, más que un grado, es el nombre que damos a nuestras equivocaciones.

INTRODUCCION¹

Como encuadre de esta disertación, no está de más que empecemos haciendo unas reflexiones introductorias sobre algunos aspectos circunstanciales de mi intervención las cuales, de paso, nos ayudarán a comprender el alcance y la naturaleza del tema que vamos a desarrollar:

La primera nota digna de destacar se corresponde con una observación sacada de la sociología popular: el tema de la financiación autonómica no goza de las simpatías de una buena parte de los ciudadanos quienes lo asocian –ya veremos con qué fundamento–, a un mecanismo de contraprestación que, activado sin la debida consideración hacia el adversario, puede constituir un arma poderosa para la manipulación y el clientelismo político. Existe la sospecha de que los derroteros por los que ha discurrido, desde sus comienzos hace más de 20 años hasta ahora, el proceso de desarrollo del modelo de financiación autonómica ha constituido un recurso poderoso para la negociación, cuando no para el intercambio de favores en el ejercicio del poder.

Pero, por otro lado, a nadie se le escapa la importancia que encierra conocer los secretos del tema que vamos a exponer dados: sus significativas consecuencias económicas, los enfrentados intereses en juego entre las distintas regiones y nacionalidades españolas, y su acusada carga política ante el destacado papel que está llamado a desempeñar para la consolidación del modelo de vertebración territorial que representa el Estado de las Autonomías.

Se trata de un tema, además, de la máxima actualidad ya que coinciden en este momento tres de los factores más influyentes en su desarrollo institucional: 1.–La finalización del Acuerdo por el que se ha regido la financiación autonómica en el periodo 1997-2001 y, naturalmente, las tareas necesarias para la negociación de un nuevo Acuerdo. 2.–El fin del período de vigencia del sistema establecido para

¹ El texto de esta lección inaugural fue entregado para su publicación el 25 de mayo del año en curso.

la financiación de la Sanidad que hasta ahora ha funcionado al margen del modelo general, ocasión propicia, por lo tanto, para incorporarlo al sistema general completando con ello el desarrollo del modelo. 3.–Por último, tras 20 años de vigencia y por haber cumplido igualmente su mandato temporal, ha de abordarse la renovación de uno de los sistemas de financiación excepcional de nuestro país, el del Concierto Económico del País Vasco.

Me parece oportuno señalar por último el sesgo interdisciplinar que presenta el fenómeno de la financiación autonómica toda vez que, como es fácil advertir, para hacer un tratamiento completo del tema, resulta imprescindible recurrir al auxilio de una amplia gama de disciplinas académicas. Como tendremos ocasión de ver, en el diseño de dicho modelo, confluyen ingredientes muy variados: sociológicos, políticos, económicos y de técnica jurídica. Forzoso resulta por ello, que al abordar su análisis hayan de tenerse en cuenta los puntos de vista conceptuales y metodológicos de las ciencias sociales directamente implicadas: la política, la sociología y, sin duda de una manera especial, el derecho y la economía.

Esto pone también de manifiesto el grado de osadía que supone atreverse a dar lecciones sobre la materia. Debo advertir que, por más que el hecho de haberseme otorgado la venia para representar a mis compañeros de docencia suponga de alguna forma un reconocimiento implícito de mis facultades para poder hacerlo al nivel exigido por el discurso académico, mi especialidad sólo está relacionada, siendo muy generosos, con algunos de los campos en los que se desenvuelven esas ciencias. Por tal motivo, ante a mi osada pretensión espero contar con su benevolencia y amparo ya que, si alguna posibilidad tengo de salir airoso de este trance sin menoscabo de mi reconocimiento intelectual, será sin duda por la condescendencia que se le supone a un auditorio como éste al que me dirijo, muy culto pero muy variado, exigente pero también comprensivo y, es de suponer que favorablemente predispuesto al aplauso al ser conscientes de que, si la falta de rodaje académico genera lógicamente balbuceos, qué otra cosa se puede esperar de una lección que, como anuncia el programa de mano de este acto es, después de todo, la primera del curso.

Sin más preámbulos, abordaremos el estudio del tema de la financiación autonómica proponiendo como lema del mismo el enunciado de lo que para muchos constituye el contrapunto de un dilema: **autonomía versus solidaridad**.

Esta idea muy extendida, tanto entre los expertos como entre la clase política y, desde luego, en amplios sectores de la opinión pública, tiene su fundamento en la evidencia de esta constatación: la memoria histórica nos enseña que la principal fuente de conflictos a la hora de diseñar el modelo de financiación ha descansado en la dificultad intrínseca de hacer compatible el ejercicio de los dos mandatos exigidos de forma imperativa por nuestra Constitución como coordinadas del nuevo modelo de estado: la autonomía política y la solidaridad interregional. El inevitable conflicto de intereses que genera su aplicación, lleva a la adopción de medidas condenadas a generar soluciones de equilibrio inestable ya que, si para dotar de contenido económico a la primera, –requisito imprescindible para que tal reconocimien-

to pase de ser una mera declaración de principios–, es necesario que las Comunidades Autónomas dispongan de autonomía financiera, tal reconocimiento conlleva como contrapartida el que, dadas las diferencias de capacidad económica existentes entre ellas, los gobernantes de las Comunidades pobres estén en inferioridad de condiciones para prestar a sus ciudadanos el mismo nivel de servicios públicos que le pueden prestar a los suyos sus homólogos del resto de Comunidades.

Por esta razón, el principal reto al que han tenido que enfrentarse los responsables de diseñar el modelo de financiación ha sido siempre ver la forma de poder conjugar de una forma equilibrada las exigencias de esos dos derechos. Y este es una vez más, qué duda cabe, el principal escollo hoy existente para disponer de un modelo de financiación que pueda contar con un respaldo mayoritario para ser aceptado como definitivo y permita cerrar de una vez por todas la configuración del modelo político del estado autonómico.

En base a esto, lo que me propongo en adelante es: por un lado, mostrar cuáles son los argumentos esgrimidos por los expertos para hacer un tratamiento racional del tema; por otro, valorar el grado de coherencia interna de los esfuerzos llevados a cabo hasta ahora por parte de la clase política para ver la forma de hacer operativo el reconocimiento institucional de los principios de autonomía y de solidaridad; por último, mostrar el perfil de las líneas de actuación futuras tratando de descubrir los potenciales puntos de encuentro susceptibles de abrir vías de negociación que permitan conjugar los enfrentados intereses en juego existentes entre los ciudadanos y entre los gobiernos de los diferentes espacios autonómicos.

I. EL MODELO FISCAL DEL «ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS»

Existe un amplio consenso en admitir que, uno de los factores que ha contribuido en mayor medida al éxito alcanzado por nuestro país en su proceso de transición política de un régimen autoritario a otro democrático, descansa en la novedosa organización territorial del Estado diseñada por la Constitución de 1978, claramente orientada al establecimiento de un mayor grado de descentralización del poder, auspiciando la creación de un nivel político-administrativo de gobierno de ámbito regional, el de las Comunidades Autónomas, un nuevo escalón de gobierno que acompañaría al que, a la sazón, representaba la única vía de descentralización de la Administración Local de los municipios y provincias (artículo 137). El cambio hacia este nuevo modelo de Estado que, en expresión de García de Enterría (1994) representa una «audacia absolutamente excepcional» por parte de nuestros constituyentes fue sin embargo lo que permitió que todos los partidos del arco parlamentario, incluido el Partido Nacionalista Vasco, aprobaran la redacción del Título VIII de nuestra Constitución dedicado a regular la nueva organización territorial del Estado.

Para proceder de una forma ordenada, iniciaremos la exposición del tema viendo cuál es el papel institucional que, de acuerdo con los parámetros político-administrativos establecidos en nuestra Constitución, le corresponde al Estado y a las CC.AA. en la ordenación del sistema de financiación de aquellos servicios públicos que, de acuerdo con el nuevo modelo de organización territorial, deberían ser transferidos desde la Administración Central a las Comunidades Autónomas.

Al amparo de lo establecido en la Constitución de 1978 la distribución de funciones entre ellos se debe ajustar al siguiente esquema competencial:

Al Estado le sigue reservado en este asunto, como señala Sánchez Pedroche (2000), el «poder financiero de primer grado» lo que viene justificado por las misiones que la Constitución le sigue encomendando y que están relacionadas principalmente con estas dos parcelas de poder:

1.^a La determinación de los criterios básicos a los que debe ajustarse la financiación de todas la CC.AA. (Art. 149).

2.^a Los procedimientos de coordinación de los sistemas fiscales de las CC.AA. entre sí y de estos con el del gobierno central. (Art. 156).

Por su parte, a las CC.AA. se les reconoce el derecho a disponer de autonomía financiera (art. 156), cuyo ejercicio requiere en buena lógica un reconocimiento implícito de capacidad normativa y de gestión para la ordenación de su sistema de ingresos con los que atender las competencias asumidas en materia de gastos. No obstante, es necesario advertir de entrada sobre el sentido retórico que puede contener el reconocimiento de autonomía si no se define, a continuación, cuál va a ser su alcance y contenido, toda vez que el ejercicio de tal derecho queda sometido, de acuerdo con lo establecido en ese mismo artículo de la Constitución, a las exigencias impuestas por estas dos restricciones: el cumplimiento del principio de coordinación de las haciendas territoriales con la hacienda central y el principio de solidaridad interregional.

Este planteamiento general de la financiación autonómica admite, sin embargo, excepciones ya que, debido a que «la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales» (Disposición adicional primera), se establecen dos niveles de autonomía financiera: el que le corresponde a las Comunidades Forales (País Vasco y Navarra) y el de las Comunidades de Régimen Común (todas las demás). En concreto:

a) A las Comunidades Forales se le otorgan competencias normativas para diseñar su propio modelo fiscal con muy pequeñas restricciones, a la vez que se le otorgan las responsabilidades de gestión y recaudación de los impuestos; este mayor grado de autonomía recaudatoria y financiera propicia el que sus ingresos dependan únicamente de lo que pagan sus ciudadanos. (Zubiri, I., 2000).

b) Frente a esto, en las Comunidades de régimen común es el Estado quien en principio se encarga de la gestión y recaudación, salvo en el caso de algunos impuestos cedidos, –todos ellos por cierto de escaso potencial recaudatorio–, quedando circunscrita su capacidad normativa a la del establecimiento de impuestos nuevos y de posibles recargos sobre los impuestos estatales. De acuerdo con esto, los ingresos con los que cuentan las Comunidades de régimen común para hacer frente a sus necesidades de gasto quedan fuertemente condicionados y tienen un carácter mucho más aleatorio ya que no dependen sólo de las aportaciones directas de sus ciudadanos sino también de los resultados que produce el mecanismo de participación en los ingresos del Estado que, al estar basado en un complejo sistema de ponderación de variables indicativas, tales como la población, la superficie, la renta..., etc., dependen en gran medida de factores impredecibles al ser, en buena parte, el resultado de un proceso de negociación política.

Como se observa en el **Esquema I** donde se hace una taxonomía clasificatoria de los tipos de CC.AA. de acuerdo a lo establecido en nuestra Constitución y en

las leyes orgánicas encargadas de desarrollar su Título VIII, el primer criterio de clasificación se basa precisamente en este aspecto.

Pero tras esta aproximación genérica en la que sólo pretendíamos hacer un reconocimiento del tema, si queremos profundizar en el conocimiento de los fundamentos científicos en los que sustenta el sistema de valores para el desarrollo normativo de la financiación autonómica, conviene que conozcamos las líneas programáticas de lo que nos enseñan al respecto los modelos teóricos diseñados por el pensamiento hacendista para hacer que resulten eficaces los procesos de descentralización administrativa los cuales, en el tema de la financiación, cuentan con un nombre propio: el de la teoría del federalismo fiscal.

ESQUEMA I. TIPOLOGÍA DE LAS CC.AA. SEGÚN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

A) SEGÚN SU SISTEMA DE FINANCIACIÓN	B) SEGÚN PERÍODO DE TRANSFERENCIAS DE GASTOS	C) SEGÚN SU ÁMBITO TERRITORIAL		D) SEGÚN AÑO Y TIPO DE INGRESOS CONCERTADOS Y CEDIDOS		E) SEGÚN SU ESTRUCTURA FEDERAL	
		PLURIPROVINCIALES	UNIPROVINCIALES	AÑO	TIPO	COMPETENCIAS ASUMIDAS	AUTONOMÍA FISCAL
DE RÉGIMEN COMÚN	DEL ARTÍCULO 151 DE LA CONSTITUCIÓN	ANDALUCÍA CANARIAS CATALUÑA GALICIA VALENCIA		1984 1984 » 1982 » 1984 » 1984 »	Cesión de tributos » » » »	TODAS LAS RECONOCIDAS	REDUCIDA
			PDO. DE ASTURIAS ISLAS BALEARES CANTABRIA MADRID REGION DE MURCIA LA RIOJA	1986 1986 » 1986 » 1990 Y 1997 » 1986 » 1986 »	Cesión de tributos » » » » »	TODAS LAS RECONOCIDAS MENOS LA SANIDAD	REDUCIDA
DE RÉGIMEN FORAL	DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DE LA C.E.	ARAGÓN CAST.-LA MANCHA CASTILLA Y LEÓN EXTREMADURA		1984 1985 » 1985 » 1984 »	Cesión de tributos » » »	TODAS LAS RECONOCIDAS MENOS LA SANIDAD	REDUCIDA
		PAÍS VASCO		1981	Concierto económico	TODAS LAS RECONOCIDAS	PLENA
			NAVARRA	1981	Convenio	TODAS LAS RECONOCIDAS	PLENA

II. EL MARCO TEÓRICO DEL FEDERALISMO FISCAL: PUNTOS DE CONFLICTO

El federalismo fiscal no representa otra cosa que una forma de organizar la toma de decisiones del sector público, en la que el poder fiscal del Estado es repartido entre diferentes niveles de gobierno, frente a la concentración del poder en el gobierno central que es lo que caracteriza el funcionamiento de un sistema unitario. Desde el punto de vista del análisis económico se viene apuntando, (así, Giménez Montero, 2000), que existe federalismo fiscal cuando el reparto del poder tributario se distribuye entre estos tres niveles de gobierno: central, regional y local

La organización de la actividad pública entre diversas esferas de gobierno no constituye, desde luego, una fórmula original, atípica o excepcional; un breve repaso sobre las formas que ha adoptado el ejercicio del poder en la reciente historia europea pone de manifiesto que, por el contrario, representa el modo más habitual de ordenar la estructura de la toma de decisiones en el ámbito del sector público. En nuestro país, es claro que este proceso de descentralización resulta consustancial con la aparición del «estado de las autonomías», aunque hay que recordar que incluso en el modelo de estado español anterior a la vigente Constitución, sin duda un ejemplo típico de sistema unitario, existían de hecho parcelas de actividad cedidas por el estado a otros gobiernos subcentrales, tales como las Diputaciones y los Ayuntamientos. Y si observamos lo que sucede actualmente en los países europeos, vemos que en todos ellos sin excepción están repartidas las responsabilidades de gobierno entre distintos niveles de la administración aunque los grados de descentralización existentes son, sin duda, muy variados. Y aun más, es evidente que una de las consecuencias del proceso de integración europea en el que España participa, es que a raíz de él, los estados europeos de los países participantes han pasado a formar parte en calidad de gobiernos periféricos de ese embrión de estado federal que constituye, de momento, la UE.

Ante la constatación de este hecho, la pregunta obligada es ¿qué es lo que justifica, por un lado y, aconseja, por otro, la ordenación de este reparto de responsabilidades entre diversas esferas de gobierno?

Si nos atenemos a los postulados convencionales de la economía normativa hemos de convenir que, dado que en los países que, como el nuestro, se rigen por el

sistema de economía de mercado, la intervención pública tiene asignada la tarea de corregir de forma subsidiaria los fallos del sistema, la descentralización fiscal estará justificada cuando pueda demostrarse que se pueden corregir de una manera más eficaz los fallos del mercado en las tres ramas convencionales de la actividad económica, equidad, eficiencia y estabilización, cuando el ejercicio del poder político se encuentra repartido entre distintos niveles de gobierno.

1. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE NIVELES DE GOBIERNO

En este orden de cosas, la segunda cuestión que se plantea es la de ver cuáles son los criterios que se deben seguir para la distribución de competencias entre las diferentes esferas de gobierno. A tal efecto, la teoría del federalismo fiscal (Oates, 1972) establece de una manera muy precisa que la distribución de funciones entre las esferas del gobierno central y subcentrales, viene determinada por el grado de eficacia mostrado por cada uno de ellos para el logro de estos tres objetivos: la asignación eficiente de los recursos, la distribución equitativa de la renta y la estabilización económica. A tal efecto, esta misma teoría ha venido desarrollando un cuerpo de doctrina según la cual pueden establecerse este tipo de proposiciones:

1.ª Por razones de eficiencia económica: Dado que la demanda de servicios públicos por parte de los ciudadanos residentes en las diferentes regiones o zonas geográficas no tienen por qué ser homogéneas, en una organización unitaria del sector público se hace difícil poder atender con eficacia las preferencias de todos los ciudadanos toda vez que resulta enormemente costoso disponer de capacidad organizativa para generar una oferta diferenciada de servicios públicos que permita atender satisfactoriamente esas heterogéneas demandas sociales. Según esto, se viene admitiendo que la estructura centralizada de la administración pública no garantiza una eficiente asignación de recursos en el sector público al no tener el Estado capacidad para recoger una información completa de las heterogéneas preferencias de los ciudadanos. Por el contrario, en un sistema de federalismo fiscal, al estar repartido el poder político entre distintos niveles de gobierno, puede cederse a los niveles inferiores la ejecución de aquellos servicios públicos en los que éstos disponen de una información de primera mano, mucho más fidedigna y fiable, dado su contacto directo con los ciudadanos. Se entiende, por ello, que una de las ventajas del cambio de un modelo centralizado del sector público a otro descentralizado, como ha sucedido en España con la implantación del estado autonómico, es que esto permitirá que la acción de gobierno sea ejercida por personas que disponen de una información más fidedigna sobre las preferencias de los ciudadanos, lo que redundará en una mayor y mejor atención a los mismos.

En base a ello, uno de los principios más valorados del federalismo fiscal es el que se corresponde con el criterio de correspondencia, según el cual, el uso eficiente de los recursos públicos aconseja internalizar los beneficios de la actividad pública de tal forma que, cuando los beneficios que se derivan de un bien o servicio público alcanzan fundamentalmente el ámbito de una comunidad local o regional,

lo procedente es asignarle las competencias para su suministro a esos niveles de gobierno.

2.º Por razones de equidad: Se viene admitiendo que una de las justificaciones de la intervención pública descansa en la necesidad de corregir los resultados del funcionamiento de los mercados cuando llevan a una distribución de la renta que no coincide con lo que se considera socialmente aceptable. Para estos casos, el punto de vista del federalismo fiscal es, en contraste con el caso anterior que, tal función, debe ser asumida por el nivel superior de gobierno. El argumento de mayor peso reside en el efecto negativo que tendría a largo plazo para los propios intereses de todos sus ciudadanos la implementación de una política fuertemente redistributiva ejercitada por un poder local o regional. Es fácil comprender que tal política redistributiva produciría a largo plazo resultados contraproducentes ya que, por un lado, incentivaría la demanda de gastos sociales hasta límites insostenibles por parte de aquellos ciudadanos que, al disponer de bajos niveles de renta, pagarían pocos impuestos, mientras que, por otro, fomentaría el conocido fenómeno del «voto con el pie» reconocido por Tiebout (1956), esto es, la huida hacia otras jurisdicciones territoriales de aquellos que, por disponer de altos niveles de renta, se verían forzados a tener que soportar el peso de tales políticas redistributivas, lo que a la larga pondría en dificultades su propio mantenimiento.

3.º Por razones de estabilización económica: La función estabilizadora de la actividad financiera se justifica por la necesidad de corregir las variaciones bruscas de la actividad económica a las que de forma recurrente se ven abocadas las economías de mercado siguiendo la evolución de los ciclos económicos. Se viene admitiendo que esta función debe ser asumida igualmente por el gobierno central y el argumento de mayor peso reside en la necesidad de coordinación de la política fiscal con el otro instrumento de estabilización económica que representa la política monetaria. Desde el momento en que, por razones obvias, la facultad de crear y destruir dinero debe estar reservada al gobierno central para que la coordinación entre ambos tipos de políticas sea completa, es conveniente que sean ambas ejecutadas conjunta y directamente por el mismo nivel de gobierno, en este caso, por el gobierno central.

Resumiendo, habría que decir que, como norma general, la teoría del federalismo fiscal aconseja que, si nos atenemos a un criterio de racionalidad económica, el reparto de responsabilidades entre las diferentes esferas de gobierno debe ordenarse de tal forma que las políticas redistributivas y de estabilización económica sean desempeñadas por el gobierno central mientras que, para alcanzar una asignación eficiente de los recursos productivos, lo aconsejable es encomendarle a los gobiernos subcentrales la ejecución de aquellos gastos destinados a atender los servicios públicos más directamente vinculados a las preferencias sociales de los ciudadanos residentes en sus respectivas demarcaciones territoriales. Esta es la respuesta axiomática que se deriva del Teorema de Oates (1972), según el cual, en el plano de la política económica la justificación de los gobiernos subcentrales descansa únicamente en su contribución a mejorar la asignación de los recursos públicos ya que con ello se consigue un mayor grado de correspondencia entre las pre-

ferencias de los ciudadanos residentes en una determinada área espacial y los servicios públicos que reciben.

2. LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LAS CC.AA. Y LA APARICIÓN DE LOS PUNTOS DE CONFLICTO

Una vez acordado cuál debe ser la distribución de funciones entre las diferentes esferas de gobierno, la cuestión siguiente es: ¿Con qué recursos financieros cuentan las autoridades regionales para atender las necesidades de gastos ocasionadas por sus responsabilidades de gobierno? Siguiendo el Esquema II ilustrado a partir de lo establecido en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), podemos observar que estas disponen, por un lado, de recursos propios y, por otro, de recursos proporcionados por el gobierno central. A su vez, dentro de los primeros, conviene distinguir entre lo que conocemos como ingresos ordinarios (impuestos y otros tributos) y los obtenidos por el procedimiento extraordinario del endeudamiento. En cuanto a los recursos procedentes de la hacienda central, es necesario distinguir, atendiendo al grado de autonomía financiera de la que pueden llegar a disponer los gobiernos autonómicos, entre recursos de financiación «condicionada» (adscritos, por ello, a actuaciones programadas por el concesionario de los fondos) y de financiación incondicionada (no sujetos a programación exterior). Siguiendo este esquema, las fuentes de financiación de las CC.AA. se reducen a estas tres:

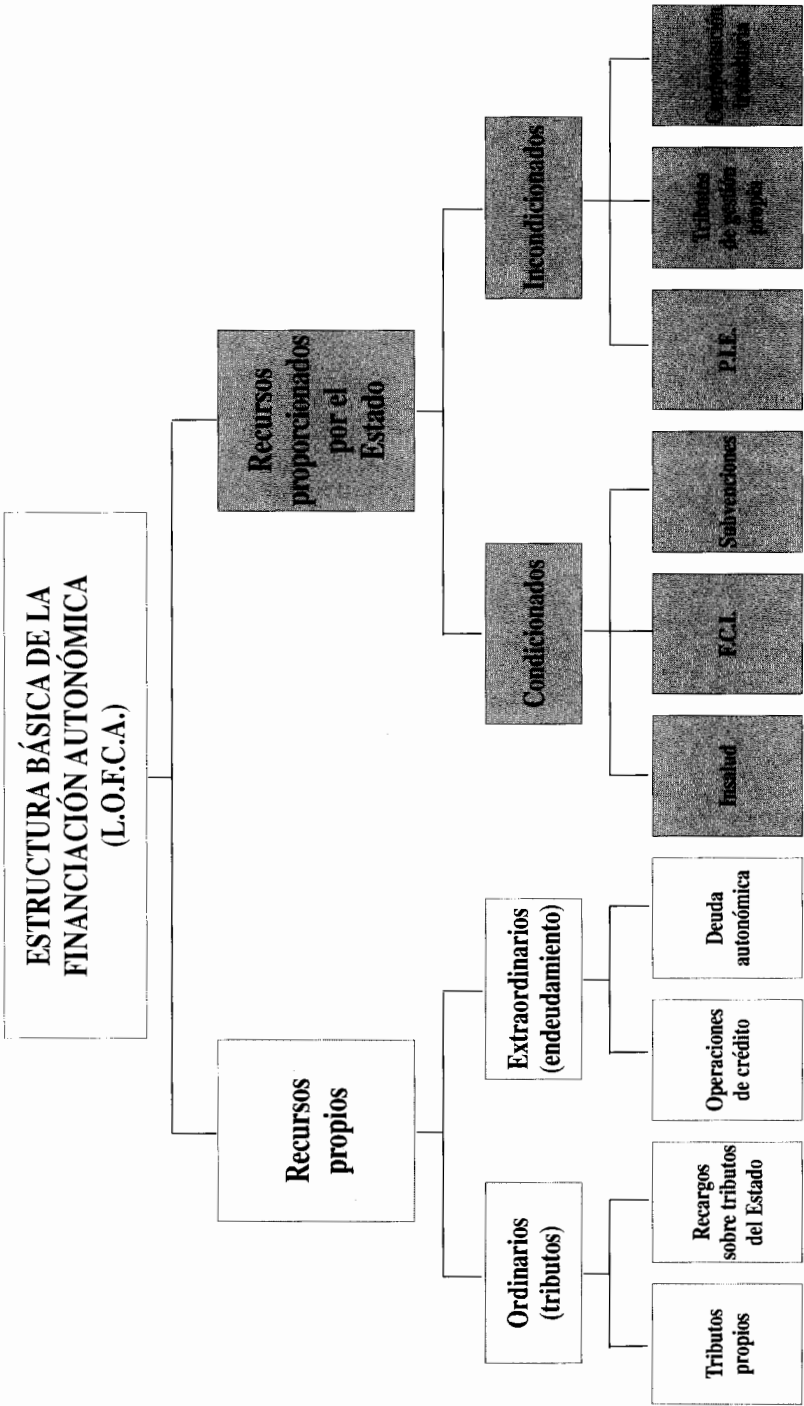
1. Impuestos y otros ingresos tributarios propios.
2. Transferencias del Estado.
3. Endeudamiento público.

La tarea de fijar cuál debe ser la proporción en el reparto y participación de estas tres fuentes de financiación es lo que, sin duda, constituye el punto de partida de todos los problemas asociados a la definición del modelo de financiación autonómica. De aquí que, para conocer con precisión la génesis de tales conflictos debemos empezar exponiendo los postulados que la teoría económica ha ido proponiendo como criterios de actuación (González Blanch, 2000).

El planteamiento convencional está representado por las propuestas de Musgrave (1972), quien establece como guías de orientación de la descentralización tributaria el respeto de los siguientes principios:

1. Dado su alto potencial redistributivo, los impuestos de base amplia con tarifas progresivas (cuyo prototipo lo constituye sin duda el impuesto personal sobre la renta) deben estar administrados por el gobierno central.
2. Los impuestos directamente ligados a la producción, dadas sus propiedades como estabilizadores automáticos (los impuestos sobre la renta, tanto de las personas físicas como jurídicas), deben estar controlados por el gobierno responsable de aplicar las políticas anticíclicas, el gobierno central.

ESQUEMA II



3. Para evitar procesos de competencia fiscal entre los diferentes entes territoriales, los gobiernos subcentrales sólo deben gravar bases imposables con un bajo grado de movilidad interregional (tales como los impuestos sobre la propiedad y, en menor medida, sobre nóminas).

4. Los impuestos ligados a actividades específicas deben ser administrados por las autoridades territoriales correspondientes (el IVA a nivel de minorista y algunos impuestos especiales cuando se pagan en fase minorista, deben ser administrados por las autoridades regionales mientras que, el IVA en sus primeras fases y los demás impuestos especiales, deben ser gestionados por el gobierno central).

5. Los tributos establecidos de acuerdo con el principio del beneficio (tasas, precios públicos y contribuciones especiales) deben administrarse de una forma compartida atendiendo a la esfera de gobierno responsable de la prestación de cada servicio.

Dando por válido este planteamiento convencional, podemos hacernos una idea de las dificultades de lograr un consenso generalizado sobre los rasgos básicos que ha de presentar el modelo de financiación, sólo con ver cuáles son algunos de los más importantes problemas que acarrea la aplicación de los principios ahí establecidos aplicados como guía de orientación para ilustrar el diseño nuestro modelo de financiación autonómica:

Conflicto n.º 1: Si, para empezar optamos por acogernos fielmente a los postulados establecidos en ese esquema, veríamos que dado por un lado el amplio abanico de transferencias de gastos asumidos por nuestras CC.AA. y, por otro, la acusada ausencia en el modelo de financiación autonómica de tributos de base amplia, esto las dejaría condenadas a padecer de forma crónica fuertes desequilibrios presupuestarios, toda vez que le resultaría imposible cubrir las necesidades de gasto con el montante global de los ingresos regionales de carácter ordinario.

Para evitarlo, la doctrina federal propone como recurso paliativo dos mecanismos de ajuste: a) La creación de fondos de nivelación a cargo del gobierno central destinados a compensar las insuficiencias de ingresos autonómicos con los que atender el volumen global de los gastos transferidos. b) La cesión a los gobiernos subcentrales de aquellos ingresos tributarios no ligados directamente a los objetivos de equidad y de estabilización económica.

Conflicto n.º 2: Ninguna de las dos soluciones propuestas anteriormente está tampoco exenta de problemas colaterales: Si se opta por la línea de asignarle al gobierno central un papel nivelador para compensar la asimetría existente entre el coste de los servicios prestados por los gobiernos autonómicos y el volumen de ingresos recaudados bajo su misma jurisdicción, aparece como resultado inmediato la ausencia de responsabilidad de los gobiernos autonómicos sobre la recaudación de esos fondos de cobertura lo que lógicamente constituye un campo abonado para el fomento del despilfarro público. Pero, si para solventar este problema se opta por la cesión de ingresos surge de inmediato la evidencia de que no son

muchos las figuras tributarias que, en ausencia de los impuestos directos sobre la renta, cuentan realmente con capacidad recaudatoria, lo que obliga a tener que darle participación a las CC.AA. sobre alguno de estos tributos de amplia capacidad. Con este sistema de cesión de tributos pueden los gobiernos autonómicos disponer de una cierta capacidad fiscal sin perder con ello el poder central el control directo de estos impuestos.

Ahora bien, aunque es indudable que este tipo de soluciones pueden solventar el problema de la insuficiencia económica de la CC.AA. para poder ofrecer a sus ciudadanos el nivel óptimo de servicios públicos, también es cierto que esto acarrea de paso la aparición de otras fuentes de inestabilidad política en el ámbito regional:

Conflicto n.º 3: El que las CC.AA. dispongan de un alto grado de capacidad y de autonomía fiscal puede inducir a sus gobiernos a instrumentalizar la estructura tributaria utilizándola como factor de arbitraje fiscal, intentando cambiar la conducta de los agentes económicos para reducir la carga fiscal. Los intentos de las autoridades regionales para atraer los factores de producción hacia su territorio, podría derivar en un proceso de guerra fiscal a la baja entre Comunidades, generando un clima de competencia desleal que fomentaría movimientos de personas y capitales entre jurisdicciones manifiestamente ineficientes. Por tal motivo, las exigencias del principio de neutralidad fiscal, aconsejan que las cesiones de capacidad fiscal por parte del gobierno central a los gobiernos autonómicos se hagan bajo la restricción institucional de que la estructura tributaria sea utilizada por los gobiernos autonómicos únicamente como medio de financiación y no como un instrumento fiscal de competencia desleal.

Conflicto n.º 4: Dadas las diferencias existente en cuanto a capacidad económica de las regiones españolas, la aplicación genérica de las propuestas anteriores para la recaudación de ingresos con cargo a los tributos propios y a los tributos cedidos, da lugar inevitablemente a la aparición de desequilibrios verticales dada la diferente capacidad recaudatoria existentes entre ellas. Esto lleva al gobierno central a tener que proporcionarle a los gobiernos de las Comunidades deficitarias, las más pobres, los recursos necesarios para que los ciudadanos de todo el Estado puedan disponer de un mismo nivel de servicios públicos sin que ello le exija tener que soportar un mayor esfuerzo fiscal. Esto conlleva la necesidad de abrir una línea nueva de financiación complementaria mediante un sistema de participación en los ingresos del Estado, dando con ello acogida a un nuevo principio: el de suficiencia.

Conflicto n.º 5: Los defensores del llamado «análisis económico de la política» han advertido con fundamento, de la falta de racionalidad económica y del peligro latente de «fomento del despilfarro público» que subyace en el procedimiento de disociar en el reparto de poderes entre niveles de gobierno las responsabilidades en materia de gastos de las de su financiación. Ambos efectos se producen en una misma dirección aunque por motivos distintos según cual sea el interés de cada participante: en el caso del ciudadano-votante, por la asimetría existente entre el coste pagado (bajo) y el beneficio que recibe de los servicios públicos proporcionados por el gobierno regional (alto), lo que le induce a elecciones ineficientes del

gasto público; en el de los gobiernos regionales, ante la ausencia de coste político de un modelo de financiación como éste que permite trasladar al gobierno central el coste asociado al rechazo social por el pago de los impuestos, lo que les llevará a tomar iniciativas sólo justificadas en términos de rentabilidad política, ampliando sus reivindicaciones en materia de transferencias de gastos públicos y justificando su actitud en los múltiples agravios comparativos interregionales que todas ellas sin excepción, paradójicamente, aseguran padecer.

En tales circunstancias, la información que recibe el ciudadano-votante no responde a criterios de racionalidad económica ya que, al ser conscientes los gobernantes regionales de esa falta de correspondencia entre beneficios y costes, procurarán proporcionarle al ciudadano aquel tipo de información que, aunque no se ajuste a los postulados de la eficiencia económica, sirva mejor para maximizar sus expectativas de voto, fomentando con ello una demanda desmedida de provisión de servicios públicos. Por otro lado, en este contexto el votante regional, al serlo también del gobierno central, procurará incrementar su demanda de esos servicios públicos regionales financiados por el Estado para evitar el pago de los mismos mediante la implantación de impuestos regionales.

Conflicto n.º 6: Si, para conseguir que el principio de autonomía financiera tenga toda su virtualidad, debe concedérsele también a las autoridades regionales la facultad de poder endeudarse como forma extraordinaria de financiación, bien pudiera convertirse tal prerrogativa en una nueva fuente discriminación interregional. Desde siempre se ha venido admitiendo como criterio de racionalidad económica el cumplimiento de la llamada «regla de oro del equilibrio presupuestario» según la cual los gobiernos solo deben endeudarse, como haría cualquier particular, cuando destine esos ingresos para financiar gastos públicos autoliquidables, esto es, inversiones productivas. Por otro lado, con el tiempo se ha visto que el endeudamiento público ha pasado a constituir un factor determinante de inestabilidad económica lo que sugiere que, al ser el gobierno central el responsable de velar por este objetivo general, debe tener también la facultad de dictar normas generales en materia de endeudamiento autonómico. Por último, dado el mínimo grado de contestación social asociado a esta forma extraordinaria de financiación, al tratarse de una contribución voluntaria frente a lo que sucede con la financiación mediante impuestos, la clase política puede entender que esto constituye un recurso atractivo de financiación, máxime si advierte que, en el caso de que surgieran problemas de sostenibilidad de la deuda regional, existen métodos de presión política para lograr el traslado al gobierno central de los costes por intereses y amortización ocasionados por esta forma de financiación.

Por tales motivos, es patente la necesidad de establecer un adecuado sistema de coordinación para que la libertad con la que cuentan los gobiernos regionales a la hora de fijar, en aras de su autonomía financiera, su nivel de endeudamiento, no ponga en peligro el logro de los objetivos generales de estabilización económica y de equidad interregional.

A la vista de la gama de conflictos apuntados, no resulta fácil establecer un marco de principios operativos que cuente con un respaldo generalizado. No obs-

tante, sí nos parece advertir un amplio acuerdo, al menos a nivel académico, sobre los principios básicos que han de tenerse en cuenta a la hora de fijar el sistema de transferencias de poder fiscal desde el poder central a las autoridades regionales y locales (García Villarejo y Salinas Sánchez, 1994; Bustos Gisbert, 1999):

1.º Principio de **corresponsabilidad fiscal**: según el cual debe establecerse una correspondencia básica entre las responsabilidades en materia de gastos y de ingresos públicos, de tal forma que sea la misma autoridad a la que se le atribuye la realización del gasto la que soporte el coste político asociado a su financiación.

2.º Principio de **correspondencia**: que propugna que, para internalizar los beneficios de la actividad pública, cuando éstos se distribuyen fundamentalmente en el ámbito de una comunidad regional, deben asignársele a ese nivel las competencias de gobierno a fin de que sea él quien pueda suministrarlo.

3.º Principio de **localización**: que en su interpretación más genuina exige que los tributos que se recaudan en cada jurisdicción deben ser los correspondientes a los contribuyentes de ese mismo territorio.

4.º Principio de **suficiencia**: Por razones de equidad, debe existir un compromiso firme para que el gobierno central garantice a todos los ciudadanos del país, independientemente de cual sea su adscripción territorial, el derecho a disfrutar de un mismo nivel de servicios públicos. Para ello resulta imprescindible que compense a la regiones económicamente más débiles, mediante transferencias de ingresos de los Presupuestos Generales del Estado, por la diferencia de ingresos tributarios cuando estas son debidas a diferencias de capacidad económica.

5.º Principio de **eficiencia**: Ante el peligro de que, ese papel compensador que juega la participación en los ingresos del Estado contribuya a fomentar la esclerosis productiva y el despilfarro público, debe procurarse que tales transferencias de ingresos tengan un carácter incentivador de la actividad económica, lo que se consigue en buena parte cuando se le confiere a dichos ingresos el perfil de «transferencias condicionadas», esto es, de fondos adscritos a la realización de determinados servicios públicos.

6.º Principio de **coordinación**: Dado que los criterios de eficiencia para la asignación de los servicios no agotan el cumplimiento de todos los objetivos sociales sino que se ha de procurar que sean compatibles con los objetivos de equidad y de estabilización económica, al corresponderle al gobierno central la ejecución de las acciones encaminadas al logro de estos dos últimos objetivos, debe arbitrarse un riguroso sistema de coordinación de las actividades entre los gobiernos de todas las regiones y entre éstas y el gobierno central para evitar que el ejercicio de la autonomía financiera por parte de las autoridades regionales ponga en peligro los compromisos asumidos, tanto en materia de la solidaridad interregional, como de estabilidad económica.

III. DESARROLLO TEMPORAL DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

1. EL MARCO CONSTITUCIONAL

El artículo 2 de nuestra Constitución reconoce y garantiza, por un lado, el derecho de autonomía política para todas las nacionalidades y regiones españolas y, por otro, la exigencia de solidaridad entre todas ellas. Fácil es advertir que el primero de estos dos derechos, el del autogobierno, exige un reconocimiento expreso para que pueda ser ejercido, mientras que la solidaridad interregional, para que resulte efectiva, exige un papel activo del gobierno central ya que ha de estar garantizada, si preciso fuera, con la participación de las Comunidades en los recursos financieros de los Presupuestos Generales del Estado.

Más adelante, en el TÍTULO VIII dedicado a definir cuál será la Organización Territorial del Estado, y más puntualmente en el Capítulo III dedicado a las Comunidades Autónomas nuestra Constitución, tras reconocer una vez más el derecho al autogobierno de las CC.AA. (Art. 143) señala, por un lado, cuál es el ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas (art. 148) y del Estado (149) y por otro, los recursos financieros con los que contarán dichas Comunidades para poder prestar los servicios públicos relacionados con su ámbito de competencias. «Las Comunidades Autónomas, –señala el artículo 156–, gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles». De tal forma que los tres principios que por mandato constitucional deben iluminar el diseño del modelo de financiación autonómica son:

1.º El de **autonomía financiera**, por el que se le atribuye a las CC.AA. la facultad de decidir la forma de cubrir sus necesidades de gasto.

2.º El de **coordinación** con la hacienda estatal, al objeto de que el ejercicio de la autonomía financiera de las CC.AA. no interfiera la programación de la política general del Estado en materia de estabilización económica.

3.º El de **solidaridad interregional**, por el que se reclama un compromiso firma entre todas las CC.AA. para corregir los desajustes del sistema de financiación

ocasionados por los desequilibrios espaciales de renta. Para ello, el gobierno central ha de establecer mecanismo de nivelación destinados, por un lado, a corregir esos desniveles de renta y de riqueza y, por otro, a propiciar el que todos los ciudadanos puedan disfrutar de un mismo nivel de servicios públicos. Este papel compensador que está obligado a jugar la hacienda central adquirió carta de naturaleza con el desarrollo posterior formulado por la Ley Orgánica de Financiación de las CC.AA. (LOFCA, art. 2,d), donde se consagra un nuevo principio, el de **suficiencia**, como complemento inexcusable del principio de solidaridad.

Tal vez sea oportuno subrayar que, a nuestro entender, la conjugación explícita que se hace en nuestra Constitución de los principios de solidaridad y de coordinación como restricciones institucionales al principio de autonomía, representa una opción clara en favor de un modelo de federalismo fiscal en el que se otorga un valor preferente a los aspectos relacionados con los objetivos de redistribución y de estabilización económica, en línea con lo que ha venido defendiendo la llamada «hacienda funcional», frente a la propuesta alternativa de la «hacienda de servicios», más inclinada a fomentar aspectos directamente relacionados con el objetivo de eficiencia.

2. LAS ETAPAS DEL DESARROLLO DEL MODELO

Se viene admitiendo que en el proceso seguido para la implantación del modelo de financiación autonómica se pueden distinguir, atendiendo a las propuestas y los logros conseguidos, estas tres etapas (Torres Cobo, 2000. Gordo y Hernández, 2000): una primera, que va desde el reconocimiento en 1978 por la Constitución del poder de autogobierno a las nacionalidades y regiones españolas hasta la implantación, dentro de cada Comunidad, de sus órganos de gobierno y la aprobación por parte de estos, de su Estatuto de Autonomía; es lo que se conoce como la «etapa preautonómica». Una segunda, reconocida como la del «período transitorio», se inicia con el comienzo del traspaso de las transferencias de gasto del Estado a los entes autonómicos y termina en 1986 con el primer Acuerdo sobre financiación autonómica para el período 1987-1991; con dicho acuerdo se dio paso a la tercera etapa, la del llamado «período definitivo» en el que ahora nos encontramos. (Véase al efecto, en el Esquema I, cuál ha sido la secuencia temporal seguida para la transferencia de gastos y la cesión de ingresos a las CC.AA.).

a) La etapa preautonómica y el período transitorio

El primero fue un período atípico ya que, por un lado, la fecha de inicio y terminación estaba acompañada con la aprobación de los Estatutos y, por lo tanto, ocupó unos plazos distintos en cada Comunidad Autónoma. Por esto y por la falta de estructuras administrativas territoriales capaces de soportar el peso de las transferencias de gasto del gobierno central a los gobiernos autonómicos, se pensó que lo más conveniente era que el coste de financiación ocasionado por esa cesión de las primeras competencias fuera soportada provisionalmente por el Estado a través del sistema de transferencias de ingresos.

En la etapa siguiente, la del período transitorio, se produce un aumento considerable de las estructuras administrativas de las Comunidades para dar cobertura operativa a las crecientes transferencias de gasto que iban recibiendo. Esto hizo que comenzara a plantearse la inaplazable necesidad de abordar la cuestión de determinar la forma de atender la cobertura financiera de estos gastos, apareciendo con ello los primeros interrogantes sobre el modelo de financiación autonómica, tales como:

1. Qué nivel de gobierno es el que debe soportar esos costes de financiación, el gobierno central tal como venía haciéndose hasta ese momento o los gobiernos autonómicos.
2. Cuáles deberían ser los criterios a seguir para la valoración de los costes ocasionados por la provisión de esos servicios públicos transferidos.
3. Cómo debería coordinarse el traspaso de competencias para que, la aparición de un nuevo nivel de gobierno, no ocasionara fenómenos de duplicidad de gastos.

Como soluciones provisionales se acordó: por un lado, que para evitar que un cambio tan brusco en el modelo administrativo y de gobierno pudiera contribuir a una provisión ineficiente de los servicios transferidos, debía optarse, aunque fuera de forma provisional, por una solución de continuidad, de tal forma que siguiera el Estado soportando el peso de la financiación, estableciendo para ello un mecanismo de transferencia de ingresos a las Comunidades basado en el sistema de participación en los ingresos del Estado (la PIE).

Para determinar el montante de las transferencias de ingresos del Estado a las Comunidades, se siguió el método del «coste efectivo», fijándose anualmente por ley el cálculo de dicho coste para todas las CC.AA., aunque en un primer momento dicho cálculo se fijó en comisiones paritarias Estado-CC.AA. siendo el resultado, por lo tanto, de un proceso de negociación política.

Por último, aunque las transferencias de gasto debían acometerse respetando lógicamente los principios contables del equilibrio financiero y del coste cero para evitar el despilfarro ocasionado por la aparición del fenómeno de duplicidades de gastos, desde el primer momento se advirtió la enorme dificultad de poder hacer efectivo el cumplimiento de esos dos principios, sobre todo en el terreno de los gastos de personal dada la proverbial aversión social de los empleados públicos a que se aplique la normativa sobre movilidad de los funcionarios.

Pero tal vez la aportación más importante al modelo de financiación autonómica de estas dos etapas previas a la definitiva, radique en el hecho de que, a la vez que se iba dotando de contenido la estructura institucional del modelo de Estado con la aprobación sucesiva de los Estatutos de Autonomía, se iba perfilando el diseño de uno de sus pilares fundamentales: el marco normativo del modelo de financiación. A ello contribuyó, en primer lugar, mediante una ley orgánica encargada de desarrollar los mandatos constitucionales sobre la financiación autonómica, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), de 22 de septiembre de 1980; poco más tarde, otra nueva ley sería la encargada de perfilar su

verdadero alcance: la Ley de Cesión de Tributos del Estado a las CC.AA. de 28 de diciembre de 1983.

b) El período definitivo

Se considera, no obstante, que en el terreno de los hechos, es en el «período definitivo» cuando realmente comienzan a adoptarse acciones concretas destinadas a fijar el marco institucional de la financiación autonómica ajustando el modelo a los postulados establecidos en nuestra Constitución.

El 7 de noviembre de 1986 se aprueba el «Método» del sistema de financiación de la CC.AA. para el quinquenio 1987-1991 por el órgano que a partir de entonces iba a asumir la responsabilidad en el desarrollo del modelo, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), aplicando por primera vez el artículo 13 de la LOFCA en el que se establecen las bases para la determinación de los recursos que cada Comunidad Autónoma recibirá por el concepto de participación en los ingresos del Estado (PIE).

El «Método» establecía un sistema de financiación autonómica basado en la aplicación del marco diseñado por el artículo 4 de la LOFCA, (tal como aparece estructurado en el **Esquema II**) según el cual, las CC.AA. podían disponer de estas cuatro fuentes de ingresos:

- Los ingresos propios (tributos, ingresos patrimoniales y recargos sobre impuestos estatales).
- Los tributos cedidos.
- La participación en los ingresos del Estado.
- El Fondo de Compensación Interterritorial.

Cada una de estas fuentes cubría una necesidad: los ingresos propios debían servir para financiar la política autónoma de cada Comunidad; con los tributos cedidos y la PIE debían las Comunidades hacer frente a la cobertura de gastos de los servicios transferidos; por último, el FCI estaba orientado a hacer efectivo el principio de solidaridad de desarrollo interregional.

En otro orden de cosas, la solución que se le da al problema central de la financiación autonómica, el de la definición del método para determinar el coste de los servicios transferidos, consiste en sustituir el antiguo sistema administrativista del «coste efectivo» por otro supuestamente más objetivo en el que dicho coste se deduce a través de la introducción de indicadores basados en variables representativas (población, superficie, riqueza, esfuerzo fiscal, etc.), aplicándoles a cada uno de ellos la misma ponderación para todo el territorio nacional, aunque diferentes en tanto las Comunidades del artículo 143 no dispusieran de las transferencias de gastos en materia de Educación. Se supone que este nuevo sistema de valoración garantizará un mayor grado de objetividad desde el momento en que, la participación de cada Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado será el resultado, no de un

proceso de negociación política, sino de la aplicación de unas variables cuyos coeficientes de ponderación serán los mismos para todo el territorio nacional.

Los Acuerdos del CPPF adoptados de manera sucesiva para la financiación autonómica de los quinquenios posteriores, siguen estas mismas directrices y, a pesar de que ha habido algunas modificaciones en la ponderación de esos índices, tales cambios no constituyen otra cosa que variantes del mismo diseño técnico (Ruiz Huerta, 1999).

3. LAS ZONAS DE CONFLICTO DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL

Sin duda, el aspecto más conflictivo de la financiación autonómica surge, como decíamos al principio, de la necesidad de tener que conjugar el cumplimiento de los dos principios constitucionales reconocidos en el artículo 2 de nuestra Constitución: el de la autonomía política y el de la solidaridad interregional. El conflicto parece inevitable dada la confrontación de intereses regionales en juego desde el momento de que, por un lado, las Comunidades Autónomas deben gozar de autonomía financiera en el ámbito de sus competencias para dotar de contenido real al principio de autonomía política; y por otro, porque ese reconocimiento de autonomía financiera dará lugar inevitablemente a significativas diferencias en la prestación de los servicios públicos entre unas Comunidades y otras dadas las diferencias existentes en la capacidad económica de las diversas jurisdicciones fiscales. Esto implica que, puesto que la consagración de este último principio descansa en el reconocimiento y garantía a todos los ciudadanos del país de poder disfrutar de un mismo nivel de servicios públicos, el gobierno central debe velar para que en el modelo de financiación autonómica los principios de autonomía política y financiera, reconocidos en los art. 2 y 156 respectivamente de la Constitución, queden articulados íntimamente con el de solidaridad interregional.

El problema no es fácil de resolver y para poder darnos perfecta cuenta de las dificultades de llevar acabo este reto institucional, conviene que nos detengamos a exponer de una forma más detallada el recorrido cabalístico que han venido describiendo los intentos acometidos hasta ahora para ver la forma de hacerlos compatibles.

a) **El recorrido asimétrico de la autonomía y la solidaridad**

Como ya hemos visto, la implantación del «estado de las autonomías» representaba un cambio radical de un modelo de gobierno fuertemente centralizado, como era de la época anterior, a otro en el que se le concedía a cada una de las regiones (Comunidades) una amplia autonomía política. Ahora bien, mientras para hacer efectivo este reconocimiento se dotaba rápidamente de contenido sustancial una de sus vertientes, la de los gastos, mediante un proceso de generosas y abundantes transferencias de servicios públicos desde el Estado a las diversas nacionalidades y regiones españolas, ese proceso de cesión de responsabilidades en materia de gastos no fue

acompañado del correspondiente proceso de asunción de responsabilidades en la otra vertiente, la de los ingresos, de tal forma que, como señalaba acertadamente en 1995 el grupo de expertos encargado de elaborar el «Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas», el núcleo del problema del desarrollo autonómico en el momento de la elaboración de dicho Informe, residía en el fuerte grado de asimetría y en la falta de articulación existentes entre un sistema de financiación que seguía respondiendo al de un Estado centralizado dentro de un modelo político-administrativo que en materia de gastos ya estaba muy descentralizado. Este tipo de desequilibrios, se reconocía, dificultaba seriamente el ejercicio de la autonomía política y conlleva, de paso, la constatación inevitable del corolario anunciado para estos casos por la teoría del federalismo fiscal: cuando se separan las responsabilidades de quienes están encargados de la ejecución de los gastos de la de quienes deben ocuparse de la recaudación de los ingresos con los que hacer frente a su financiación, se pierde el sentido de la disciplina y de la racionalidad en el manejo de los asuntos públicos dado el escaso coste político que conlleva la realización de unos gastos cuya financiación le corresponde a otra esfera administrativa de gobierno. Había que reconocer que ese modelo contenía en su propia esencia un fuerte acicate para el fomento del despilfarro y del endeudamiento autonómico.

Parecía, pues, razonable que se establecieran mecanismos que impidieran, o corrigieran al menos, esos fallos asignativos de la intervención pública, tomando medidas tendentes a lograr un sistema de financiación basado en criterios de **corresponsabilidad fiscal**, que hiciera posible que cada Comunidad Autónoma, en el ejercicio de su autonomía financiera, pudiera determinar la forma de financiar los gastos de los servicios públicos que se le habían transferido mediante contribuciones de ingresos aportados por sus propios ciudadanos.

El problema radica en que, dado que la capacidad económica de las regiones españolas dista mucho de ser homogéneo, la implantación de un modelo de financiación respetuoso con el principio de autonomía conllevaría, de no establecerse restricciones, que las regiones con mayor potencial económico terminarían disfrutando de más y mejores servicios públicos en el ámbito de los gastos transferidos, entre los que figuran algunos tan fundamentales como los de educación, sanidad, vivienda, cuyo potencial redistributivo resulta tan evidente que la teoría hacendística ha establecido para ellos una categoría especial, la de los bienes o servicios públicos de mérito o preferentes, poniendo en serio peligro la **solidaridad interregional**.

Por lo tanto, lo que parece claro es que en torno a este tema no caben posturas maximalistas ya que nos llevarían a un callejón sin salida pues, por lo visto hasta aquí, tenemos que asumir como anticipábamos al inicio de esta lección que cualquiera de las soluciones posibles dará lugar a situaciones de equilibrio inestable, desde el momento en que las condiciones necesarias para cumplir esos dos principios, autonomía financiera y solidaridad interregional, representan por su propia naturaleza intereses contrapuestos. No obstante, debe reconocerse también que una situación de equilibrio inestable no deja de ser, después de todo, una situación de equilibrio, lo que significa que, si se adoptan los ajustes necesarios, el problema puede tener solución. De entrada hay que señalar que no existe una incompatibili-

dad irreconciliable entre esos dos principios, lo que aconseja al menos bucear en ese mar proceloso por el que navegan los enfrentados intereses en juego del conjunto de regiones españolas en la búsqueda de mecanismos de nivelación que permitan sortear con eficacia los puntos conflictivos del modelo.

b) Las soluciones de compromiso

Un repaso rápido de los intentos de solución efectuados hasta ahora para tratar de ahondar en el lema de la corresponsabilidad fiscal sin poner en peligro, de paso, el principio de solidaridad nos hará ver con claridad cuál han sido realmente los avances conseguidos:

Empecemos diciendo que el interés mostrado a finales de los años 80 por ahondar en el procedimiento para indagar cuál era el camino más apropiado, no llegó a superar la fase del discurso académico. A ello contribuyó el hecho de que, para dotar de contenido el principio de autonomía financiera, el primitivo modelo LOFCA establecía un doble procedimiento: la cesión por parte del Estado a las CC.AA. de la gestión de ciertos tributos como los de Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, y Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, otorgándole a su vez la posibilidad de establecer tributos propios sobre bases distintas de los nacionales así como la posibilidad de establecer recargos sobre los impuestos nacionales. La verdad es que, tras ver los resultados alcanzados con este procedimiento, resulta un tanto ingenuo pensar que ésta podría ser la solución a tan espinoso asunto. Dado, por un lado, el escaso potencial recaudatorio de esos impuestos cedidos y la ausencia de capacidad normativa sobre ellos y, por otro, el elevado coste político asociado a la implantación de nuevos tributos regionales, es evidente que ésta no podía ser aceptada más que como una solución de compromiso.

Y así fue en efecto, porque pronto se vio la necesidad de ampliar el modelo avanzando en otra dirección: la de compartir con el Estado la gestión y la capacidad normativa sobre alguno de sus impuestos principales lo que permitiría a las CC.AA. disponer de un amplio potencial recaudatorio minimizando, por otro lado, el coste político ya que tal procedimiento no ocasionaba un aumento de la presión fiscal para los ciudadanos.

Esto le proporcionaba a las CC.AA. la posibilidad real de participar en la recaudación regionalizada de alguno de estos dos impuestos estatales: el IRPF y/o el IVA. Desde el lado de la autonomía financiera, el nuevo sistema parecía la solución, pero, ¿qué decir de la solidaridad interregional? Como no podía ser menos, en su propio planteamiento se advierte ya el peligro que, de seguir por ese camino, corre el modelo en el ámbito de la solidaridad ya que, dado que la base imponible del primero es la renta global del sujeto y la del segundo el nivel de consumo, es decir, los dos indicadores básicos que nos permiten conocer la capacidad económica de los contribuyentes, recurrir a tal procedimiento trae aparejado como resultado inevitable el que las CC.AA. tuvieran una capacidad recaudatoria diferente según cuales fueran sus niveles de renta y consumo.

El primer paso dado por este nuevo modelo basado en la cesión de potestad tributaria y que en su estructura interna supone un claro reconocimiento de las dificultades operativas que ofrecía la propuesta anterior, fue el surgido en 1993 con la instrumentación de una participación territorializada del 15% de la recaudación del IRPF a las CC.AA. Sin embargo, los análisis posteriores sobre el tema han proporcionado suficiente información para observar que con su implantación no se han alcanzado resultados palpables. Pronto se vio que es difícil aceptar que pueda existir verdadera autonomía financiera y, con ello, corresponsabilidad fiscal, sin concederles a las Comunidades Autónomas potestad normativa sobre los impuestos cedidos. Y resulta muy difícil comprender, por otro lado, cómo es posible mantener a largo plazo un sistema de participación en los ingresos basado en indicadores económicos territoriales que no cause deterioro alguno en los niveles ya alcanzados de solidaridad interterritorial. Por eso, a estas alturas del debate, muchos ciudadanos alertados por las advertencias procedentes del mundo académico, empezaron a ver claro que lo que sus defensores perseguían no era tanto mejorar el modelo de financiación autonómica si no simple y llanamente abrir el camino para la implantación de un nuevo modelo redistributivo. No era casual que, coincidiendo en el tiempo con esto se empezaba a introducir como un argumento más del debate el tema de los desequilibrios interregionales de las balanzas fiscales. Aunque constituye una constatación tautológica el que, en un estado con diferentes niveles de renta regional el mecanismo automático de la asignación presupuestaria de un sistema tributario progresivo y de gastos sociales redistributivos entre regiones forzosamente harán surgir «autonomías autosuficientes» y «autonomías subvencionadas», los gobiernos de ciertas Comunidades consideraron que, aun así, era conveniente airearlo para lograr que el nuevo modelo redistributivo alcanzara al final todas sus potencialidades.

No se ha necesitado mucho tiempo para que quienes así pensaban vieran confirmadas sus sospechas. La peculiar composición parlamentaria del estado español de las últimas legislaturas anteriores a la actual, en las que los partidos que ganaron las elecciones se vieron obligados a tener que efectuar pactos electorales con partidos regionalistas para conseguir mayorías parlamentarias, ha venido propiciando la implantación de reformas en el ámbito de la autonomía política claramente orientadas a aplicar un mayor grado de descentralización, lo que en el terreno de la financiación quedó plasmado en el acuerdo del CPFF de 23 de septiembre de 1996 por el que se aprueba el modelo de financiación autonómica para el período 1997-2001.

Puede decirse pues que, hasta el Acuerdo de financiación autonómica del período 1997-2001 el tema de la cesión de tributos seguía anclado en la posibilidad de compartir con el gobierno central las facultades de gestión pero no la capacidad normativa sobre los tributos cedidos.

IV. LOS AVANCES LOGRADOS EN EL ACUERDO SOBRE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DEL QUINQUENIO 1997-2001

Durante el proceso de negociación de este modelo de financiación se planteó la necesidad de acometer una reforma profunda del sistema anterior destinada a aumentar los niveles de autonomía financiera y de corresponsabilidad fiscal de las CC.AA. Esto exigía como contrapartida el establecimiento de un sistema de compensación que dejara a salvo el respeto del principio de solidaridad, creando a tal efecto los mecanismos necesarios para garantizar la nivelación de los servicios públicos en todo el territorio nacional, alguno de los cuales, como era el caso del Fondo de Nivelación, ya estaba previsto en la LOFCA (art. 15) aunque su implantación se había ido posponiendo en los anteriores Acuerdos. Pero detengámonos a considerar algunos pormenores del proceso de negociación.

La falta de consenso, por un lado, sobre el alcance de la aplicación de la participación territorializada del 15% del IRPF y sobre todo, el reconocimiento general de la falta de eficacia de ese instrumento de financiación para lograr los objetivos perseguidos de autonomía y corresponsabilidad fiscal, llevó al CPFF a acordar la elaboración de un Libro Blanco sobre la financiación de las CC.AA. encomendado, cómo no, a un «grupo de expertos independientes», en el que se expusieran «las pautas para el desarrollo del sistema y de las medidas para incrementar la corresponsabilidad fiscal y para aplicar el artículo 15 de la LOFCA».

Los autores de este Informe (Monasterio Escudero, Pérez García, Sevilla Segura y Solé Vilanova, 1995), ciertamente todos ellos expertos de acreditada solvencia científica, hicieron entrega del mismo al Consejo en marzo de 1995 y como principal novedad señalaban que, la mejor forma de potenciar la corresponsabilidad fiscal descansaba en la idea de sustituir el anterior sistema de «participación en ingresos del Estado» por uno nuevo basado en la fijación de **«tributos compartidos»**, asignándosele al sistema vigente de transferencias de recursos financieros del Estado a las CC.AA. la «función de nivelación interna del sistema».

1. EL DISEÑO DEL MODELO VIGENTE

El informe, bien acogido en general por parte de la doctrina hacendística, (Pedraja Chaparro, F. 1999) desempeñó por el contrario un papel más bien discreto en la elaboración de las líneas básicas del modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001, tal como quedaron formuladas por el CPPF en su resolución de 23 de septiembre de 1996, y cuyos rasgos fundamentales son los siguientes:

1.º Se acuerda una cesión parcial del IRPF a las CC.AA., el conocido como tramo autonómico del IRPF, sobre el que además tendrán potestades normativas en materia de tarifas, incluida la fijación del mínimo exento, así como sobre algunas deducciones de la cuota. En principio, el porcentaje cedido era del 15% del IRPF, en tanto no se hubieran transferido todas las competencias en materia educativa, momento en el que se elevaría al 30%, desapareciendo de paso la anterior participación del 15%.

2.º Se conceden facultades normativas sobre determinados aspectos relacionados con la regulación de los tributos cedidos.

3.º Se mantienen las mismas variables y ponderaciones aplicadas en el Acuerdo del quinquenio anterior para determinar el montante global de la financiación básica, de la cual se obtiene la participación general de cada Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado (PIE) minorándola con la cesión del IRPF, de los tributos cedidos y, en su caso, de la participación territorializada en el IRPF.

4.º Se le concede a las CC.AA. la potestad de participar en las tareas de dirección y control de la Agencia Tributaria estatal dentro del ámbito de su territorio, en todo lo relacionado con la gestión del IRPF.

5.º De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de la LOFCA, cuando de la aplicación del nuevo modelo resulte que alguna Comunidad Autónoma no pueda garantizar a sus ciudadanos el nivel medio de servicios públicos fundamentales, se le asignarán partidas del fondo de nivelación creado al efecto con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

6.ª Para garantizar una evolución y distribución ecuaníme de los recursos financieros a nivel regional que permitan cumplir el compromiso de suficiencia autonómica, se pondrán en práctica determinados instrumentos de solidaridad dentro del modelo que en modo alguno deben confundirse ni interferirse con el fondo de nivelación.

Es fácil advertir que estas seis reformas introducidas por el nuevo modelo tienen asignados cometidos distintos: las cuatro primeras buscan ampliar el marco de la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA. mientras que las dos últimas son las restricciones que se consideran imprescindibles para garantizar la solidaridad interregional. No obstante, mientras en el documento en cuestión se desarrollan los criterios a seguir para la puesta en funcionamiento del nuevo modelo en cuanto a las cuatro primeras líneas básicas relacionadas con la autonomía, el desarrollo de la 5.ª y la 6.ª destinada a la creación de los fondos de nivelación y de garantía se acordó que fueran objeto de acuerdos independientes. Se volvía, de esta forma, a desligar el tratamiento de los mecanismos destinados a lograr la autonomía financiera de los que se pensaba utilizar para garantizar la solidaridad interregional.

Por otro lado, la resolución del CPFF no parecía hacerse eco de la propuesta hecha por el equipo de expertos de subsumir el tema pendiente de la nivelación de los servicios públicos fundamentales dentro del tratamiento general de la financiación autonómica que se deriva de la aplicación del artículo 13 de la LOFCA, renunciando a seguir el camino propuesto para la nivelación de servicios en el artículo 15 del mismo texto legal.

A la vista del esquema anterior, se pueden resumir de forma sucinta los rasgos básicos que presentaba la estructura financiera del nuevo modelo, así como las novedades más importantes con relación al modelo anterior siguiendo esta exposición secuencial (véase al respecto García Villarejo, Gayubo y Salinas, 1999):

Los recursos de los que puede disponer una Comunidad Autónoma se ajustan, por definición a este esquema:

$$[1] \quad FT_i = RTg_i + Te$$

donde FT_i representa la financiación total de que dispondrá la Comunidad Autónoma i , RTg_i los recursos directamente gestionados por esa Comunidad (que se componen a su vez de la suma de fondos derivados de los tributos cedidos (TC_i), más los procedentes de las tasas afectas a los servicios traspasados (TA_i)), y Te las transferencias que recibe del Estado (lo que se conoce como la Participación en los Ingresos del Estado, la PIE).

Por lo tanto, la expresión [1] puede formularse de una manera más explícita de la manera siguiente:

$$[2] \quad FT_i = TC_i + TA_i + PIE_i$$

La diferencia entre el modelo anterior de financiación, el correspondiente al quinquenio 1992-96, en su formulación inicial, con relación al nuevo modelo reside básicamente en que en el de 1997-2001 los recursos asignados de forma territorializada a cada Comunidad Autónoma, sean o no directamente gestionados por ella, se verán incrementados con los que proporcione, por un lado, la participación (generalmente un 15%) en la recaudación del IRPF que el Estado recauda en cada Comunidad en base a la reforma del modelo de financiación llevada a cabo en 1993, (a la que denominaremos en adelante $Pirpf$) y, por otro, los derivados del tramo de la tarifa autonómica del IRPF estatal, que de momento se cifra en el 15% de la cuota líquida imputable a sus residentes (lo que en adelante denominaremos $Tirpf$), hasta que todas las CC.AA. dispongan de las transferencias de gastos en educación no universitaria, en cuyo momento pasará a ser del 30%, quedando de paso eliminada la $Pirpf$.

De aquí que, formalmente, la evolución seguida por la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común se ajusta a la implantación de esta serie de modificaciones:

1. Modelo de financiación 1991-1996:

$$Et_i = TC_i + TA_i + PIE_i$$

2. Reforma de 1993:

$$[3] \quad Et_i = TC_i + TA_i + Pirpf_i + PIE_i$$

3. Modelo de financiación 1997-2001:

$$[4] \quad FT_i = TC_i + TA_i + Pirpf_i + Tirpf_i + PIE_i$$

¿Supone esto que las CC.AA. verán incrementados sus recursos financieros con los ingresos proporcionados por la tarifa autonómica del IRPF estatal ?. Desde luego que no, al menos en su primer año de aplicación, ya que se respeta la neutralidad financiera en el año base, lo que significa que el volumen de recursos de esa Comunidad Autónoma i obtenidos a partir de la fórmula [2], por la que se regía el sistema de financiación en el período 1992-1996 corregido por la introducción de la participación regionalizada del IRPF (Pirpf), tienen que ser los mismos que los obtenidos a través de la aplicación de la fórmula [3] y que, por lo tanto, ha de cumplirse que:

$$TC_i + TA_i + Pirpf_i + Tirpf_i + PIE_{i(1997)} = TC_i + TA_i + Pirpf_i + PIE_{i(1996)}$$

de aquí podemos deducir que:

$$PIE_{i(1996)} = Tirpf_i + PIE_{i(1997)}$$

y que, su determinación se ajustaría por sustracción de términos, en base a este procedimiento:

$$[5] \quad PIE_{i(1997)} = FT_i - (TC_i + TA_i + Pirpf_i + Tirpf_i)$$

Dada la imprevisible evolución de la recaudación regional derivada de los cambios introducidos por las reformas destinadas a aumentar las cotas de responsabilidad fiscal, el nuevo modelo de financiación autonómica ha creado en previsión de ello un Fondo de Garantía que se consignaría ya en los Presupuestos Generales del ejercicio de 1998 teniendo en cuenta para su dotación las previsiones de comportamiento del nuevo modelo.

El Acuerdo Séptimo del nuevo Sistema de Financiación se titula «establecimiento de instrumentos de solidaridad que garantizan la evolución y distribución de los recursos del modelo». Dadas las previsibles desviaciones interregionales que deberán atenderse con este fondo, se descompone esa garantía general en estos otros tres tipos de garantías:

1.ª) Garantía de un límite **mínimo de recaudación** por IRPF, donde se pueden dar, a su vez, dos supuestos alternativos:

a) Que el PIB nominal crezca en el conjunto del quinquenio 1997-2001 por debajo de la recaudación del IRPF estatal en ese mismo período: En este

caso se le garantiza a la Comunidad Autónoma un incremento de recaudación en su tramo autonómico y en su participación territorializada, igual al del PIB nominal.

- b) Que el PIB crezca por encima de la recaudación del IRPF: se garantiza como mínimo a todas las CC.AA. un 90% de la recaudación del IRPF estatal.

Por acuerdo de 1998 se modificó dicho sistema con carácter retroactivo eliminándose esta garantía del 90% y permitiéndole a las CC.AA. que los ingresos procedentes de la cesión del IRPF aumentaran, como mínimo, en el mismo porcentaje de crecimiento del PIB nominal del conjunto del estado español.

2.ª) Garantía de **suficiencia dinámica** con la que se pretende evitar que aparezcan desviaciones importantes en la participación relativa de las Comunidades en la financiación futura con relación a la situación existente en el momento de comenzar a aplicar el nuevo modelo. A tal fin, se le garantiza a cada Comunidad que el incremento de sus recursos computables, no será inferior al 90% del incremento que experimenten estos recursos en el conjunto de las Comunidades Autónomas.

3.ª) Garantía de **capacidad de cobertura** de dotación de servicios públicos: se garantiza a las Comunidades que en el quinto año del quinquenio 1997-2001 la financiación por habitante de la Comunidad garantizada al ponerse en práctica los mecanismos del modelo, no puede ser inferior al 90% de la financiación media por habitante del resto de Comunidades Autónomas. Esta última garantía, no obstante sólo será efectiva cuando se hayan transferido las competencias en educación no universitaria a todas las Comunidades que se rigen por el artículo 143 de la Constitución.

2. LOS MECANISMOS DE NIVELACIÓN DE LOS SERVICIOS

De las tres garantías establecidas las destinadas a evitar los dos primeros riesgos buscan claramente mantener el *statu quo* en el nivel de servicios autonómicos alcanzados con anterioridad. No obstante es la segunda garantía la que tiene una mayor incidencia respecto a la situación previa de solidaridad de suficiencia facilitando a cada Comunidad la «capacidad de cobertura de la demanda de servicios públicos» en su sentido dinámico.

A la luz de este tipo de componendas cuyo mismo enunciado denuncia su sentido de provisionalidad, tenemos que deducir que el Acuerdo del CPFF de 1997 dejó para resolverlo en el futuro, «cuando se disponga de dichos estudios y análisis» o cuando exista más tiempo para el logro de acuerdos políticos, la definición de un nuevo marco de solidaridad basado en la suficiencia financiera de las CC.AA.

En otro sentido, el Acuerdo sobre financiación para este mismo período establecía que, cuando de la aplicación del sistema de financiación autonómico aprobado para el quinquenio 1997-2001 alguna Comunidad Autónoma no pueda garanti-

zar a sus ciudadanos la prestación dentro de su territorio del nivel mínimo de servicios públicos que tenga asumidos en ese momento, se le signará la percepción complementaria con la que poder hacer frente a esas deficiencias en los Presupuestos Generales del Estado para lo cual, se creará un **Fondo de Nivelación**, cuyas propuestas de instrumentación jurídica, financiera y presupuestaria se encargará de llevar a cabo dentro del año 1997 un Grupo de Trabajo dentro del CPFF, de acuerdo con lo establecido en el art. 15 del la LOFCA en el que se desarrolla su mecanismo de encaje en el engranaje institucional de la financiación autonómica.

Entendemos que el significado de este conjunto de garantías es el siguiente: las comprometidas como garantía mínima del principio de suficiencia cumplen la función dinámica de constituir un mecanismo de compensación continuado ante los previsibles desequilibrios coyunturales existentes entre las CC.AA. en materia de servicios públicos fundamentales. Por el contrario, los desequilibrios existentes entre Comunidades derivados de las diferencias históricas en la dotación de servicios, así como los que surjan por causas ajenas al normal desarrollo del modelo de financiación, deberán ser cubiertas por el fondo de nivelación. Se trataría, en definitiva, de poder disponer de una especie de «cláusula de salvaguardia del sistema de financiación ante causas realmente excepcionales» (Quintana Ferrer, 1996), que actúe como complemento residual con el que hacer frente a cualquier otro potencial desequilibrio interregional atentatorio del principio de suficiencia que no estuviera previsto en el modelo general de financiación.

Por todo ello, consideramos que el Fondo de Nivelación sólo debería cumplir un papel marginal en el sistema de financiación. La nivelación general debe cubrirse a través del sistema de financiación que articula la Participación en los Ingresos del Estado. Sólo en el supuesto de que al aplicar dicho sistema, es decir, si al asignar a las variables del artículo 13 de la LOFCA la ponderación que se juzgue técnica y políticamente conveniente se comprueba que los resultados para alguna Comunidad son claramente insuficientes, ésta debe tener acreditada la posibilidad de acceder a tales asignaciones extraordinarias a fin de poder garantizar a sus ciudadanos la prestación de un nivel mínimo de servicios públicos.

Debemos señalar que este planteamiento no es aceptado por parte de la doctrina. Así, por ejemplo algunos como Ezquiaga, I. y García, F. (1997) opinan que, a partir del nuevo modelo de financiación autonómica, la PIE se convierte en «un mecanismo de cierre» al pasar a representar el medio establecido para hacer efectivo el principio de neutralidad aquí reconocido frente al papel abierto que desempeñaba en el modelo anterior en el que su determinación se obtenía a partir del juego de una cesta de variables como: la población, el número de unidades administrativas, la dispersión de la población, la superficie, la insularidad, la pobreza y el esfuerzo fiscal relativos.

No obstante, entendemos que no es exactamente así, ya que eso entrañaría una manifiesta contradicción entre los resultados que se derivan de la aplicación de las reformas introducidas en la I.^a de las líneas básicas del modelo de financiación, –que coincide con las formulaciones anteriormente expuestas–, con lo

que establece la 3.ª línea básica que, como se recordará, proponía la continuidad en la aplicación de las variables y ponderaciones hasta ahora existentes en el modelo anterior. Porque si la PIE se constituye como un elemento residual y de cierre del sistema, ¿qué importancia tendría el reconocimiento de la aplicación de «variables» y «ponderaciones» en la determinación de su cuantía final? Sin duda se trataría de dos propuestas claramente contradictorias dentro de una misma formulación.

En nuestra opinión, la única forma de compaginar las dos propuestas hechas en esas dos líneas básicas del modelo, la 1.ª en la que se define el marco global y la 3.ª relacionada con la definición de los criterios a seguir para la objetivación de las variables que es necesario tener en cuenta para la valoración de la PIE, estriba precisamente en ese distinto cometido que tienen una y otra: la primera, trata de definir el diseño institucional de la financiación autonómica haciendo hincapié, por un lado, en las novedades que introduce el modelo con relación a la situación anterior en orden a tratar de aumentar los niveles alcanzados hasta entonces en los objetivos de autonomía y de corresponsabilidad fiscal. Dado que los cambios introducidos en esta 1.ª línea de reforma, así como los que se pueden derivar de la 2.ª línea, en la que se reconoce a las CC.AA. cierta capacidad normativa, podrían poner en peligro los otros dos principios constitucionales, el de solidaridad interregional y el de suficiencia, se detallan en el modelo las restricciones orientadas a garantizar el que se seguirán respetando estos dos últimos principios y, entre ellas, la primera y principal reside en mantener como mínimo el volumen de recursos recibidos hasta el momento de acuerdo con el modelo anterior. A esto es, pues, a lo que responde únicamente la obligación de mantener la «neutralidad financiera» con relación al año base (1996).

Vistas así las cosas, lo único que a nuestro modo de ver garantiza el requisito de la «neutralidad financiera» es que, ni en el ejercicio presupuestario de 1997 ni en ninguno de los ejercicios posteriores, ninguna Comunidad Autónoma recibirá ingresos públicos inferiores a los que recibió en ese año base. Pero esto no convierte a la PIE en un instrumento de «cierre» o factor residual del modelo. Lo es sólo en el sentido tautológico de que, ex post, una vez determinado el volumen global de recursos financieros que cada Comunidad Autónoma necesita para atender los servicios públicos fundamentales de sus ciudadanos, debe procederse a determinar cuál va a ser su redistribución por «fuentes de ingresos». Esto es lo que cambia con la introducción de la participación en el IRPF estatal, lo que conlleva una reducción paralela de la fuente sustitutoria, la PIE. Pero, –y esto es lo que nos interesa destacar aquí–, la determinación ex ante, de cuál es el volumen total de recursos que una Comunidad Autónoma necesita para atender el nivel de servicios públicos de sus ciudadanos se seguirá basando en la valoración concreta que se haga para cada caso de las variables y ponderaciones ya establecidas en el modelo anterior. Así entendido, consideramos que resulta evidente que *a priori* el volumen de recursos a recibir por la PIE depende de ese elemento dinámico que representa la evolución particular de esas variables y ponderaciones en cada una de las Comunidades. Por lo tanto, la PIE sólo es un instrumento de cierre en el sentido de que, naturalmente *a posteriori* actúa como elemento compensador de un predeterminado reparto aunque

entendemos que la determinación del volumen global de recursos a recibir por cada Comunidad Autónoma sigue respondiendo a los mismos criterios ya establecidos para la aplicación del modelo anterior.

A la vista de lo expuesto hasta aquí, donde hemos hecho un recorrido del proceso de desarrollo del modelo orientado a mostrar las dificultades de lograr un consenso político básico sobre el mismo, se impone hacer una valoración crítica de lo acontecido. El itinerario argumental de nuestros razonamientos es que para engarzar de manera sistemática el tema de la nivelación de los servicios públicos en el modelo de financiación autonómica, conviene que nos pongamos de acuerdo previamente sobre el significado exacto que deben contener estos dos principios: el de la autonomía financiera y el de la solidaridad interregional. Analicemos, pues, estos extremos.

V. VALORACIÓN CRÍTICA DEL DESARROLLO DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

1. LA INDEFINICIÓN DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Como decíamos al principio de la disertación, los problemas para lograr un acuerdo básico sobre la definición del modelo de financiación autonómica, tienen todos ellos un común denominador: las dificultades de implantar en el modelo el cumplimiento simultáneo de los dos principios básicos del mandato constitucional: el de la autonomía financiera y el de la solidaridad interregional. Una dificultad añadida sobreviene por el hecho de que la responsabilidad de aplicarlos corresponde a esferas de poder distintas: la responsabilidad en el ejercicio de la autonomía financiera corresponde a las CC.AA. mientras la responsabilidad de nivelación para hacer efectiva la solidaridad descansa en la hacienda central.

Partiendo de esto, se hace necesario definir con precisión cuáles son sus requisitos, condición necesaria para poder delimitar a continuación el significado exacto que le atribuimos a estos dos términos.

a) El ámbito institucional de la autonomía financiera

Cada Comunidad Autónoma debe hacerse responsable, en el ejercicio de su autonomía financiera, de que sus ciudadanos le proporcionen los recursos financieros necesarios para financiar los gastos que le han sido transferidos por la hacienda central. Como se apunta en el Libro Blanco (1995), «decidiendo y gestionando sus propios tributos es como las CC.AA. compartirán la responsabilidad fiscal con la hacienda central». Ahora bien, ¿cuál es el ámbito de la autonomía financiera?

1.º De acuerdo con los principios que definen los modelos de estado federal, se define el concepto genérico de la **autonomía política** como la capacidad de que dispone un colectivo de ciudadanos adscrito a una determinada demarcación territorial para poder establecer libremente sus propias formas de gobierno. En este contexto, el reconocimiento de la **autonomía financiera** constituye sólo un elemen-

to, aunque desde luego indispensable, para que resulte efectiva el reconocimiento de ese derecho.

2.º En este mismo orden de cosas, el derecho de autonomía sólo pueden ejercitarlo las Comunidades Autónomas cuando el Estado le transfiere la potestad de gobierno, tanto para la realización de los gastos destinados a la prestación a sus ciudadanos de los servicios públicos de naturaleza regional como para establecer los mecanismos a través de los cuales esos mismos ciudadanos deberán contribuir a su financiación.

3.º La única garantía real que tienen las CC.AA. de poder gozar de autonomía a la hora de decidir su modelo de financiación reside en el reconocimiento explícito por parte del poder central de tener competencias normativas y de gestión sobre todas aquellas materias relacionadas con la financiación autonómica.

En este contexto, entendemos por «*autonomía financiera*», la capacidad que se le reconoce a un determinado nivel de gobierno para decidir, tanto la cuantía y composición de sus ingresos como su forma de administración, lo que requiere de paso el reconocimiento de las capacidades normativa y de gestión sobre tales ingresos.

No obstante, cuando existen distintos niveles de gobierno que han de repartirse la responsabilidad en las tareas relacionadas con la prestación de los servicios públicos, no es fácil en la práctica delimitar con precisión estos ámbitos de competencia y, en definitiva, el reparto de responsabilidades y las atribuciones que conlleva el ejercicio de estos poderes entre las diferentes esferas de gobierno. Por eso se entiende que tanto la disposición de autonomía financiera como los términos en que ésta queda definida, son aspectos cuya determinación resulta imprescindible para conocer cuál es la forma de articulación y los niveles alcanzados en materia de corresponsabilidad fiscal. Los conceptos de autonomía política, autonomía financiera y **corresponsabilidad fiscal** constituyen los tres pilares sobre los que debe asentarse de forma indisociable el ejercicio del derecho de autonomía para que tal derecho resulte completo y efectivo, de tal forma que se puede establecer entre ellos esta secuencia apuntada por el Libro Blanco (1995): «asumir la responsabilidad de obtener ingresos constituye la esencia de la autonomía financiera que es condición de la autonomía política».

Pero una vez reconocido el derecho que le corresponde a las CC.AA. a disponer de poder tributario para hacer efectivo su ejercicio, queda por dilucidar lo que en la práctica resulta más determinante: su alcance y contenido. Como apunta Giménez Montero (2000) el ámbito del «poder fiscal» se extiende a esta variada gama de elementos: 1) la capacidad de establecer normas legales que, a su vez puede abarcar a toda la legislación básica o sólo a ciertos elementos tributarios; 2) el poder sobre la gestión de los tributos; 3) la potestad de inspección, 4) el poder de recaudación. De manera inmediata nos damos cuenta de las diferencias cualitativas existentes en la posibilidad o no de disponer de una u otra clase de autonomía ya que mientras disponer de capacidad normativa constituye un recurso de primer grado al permitir ejercer el poder de forma independiente, si falta éste los otros tres tienen una naturaleza dependiente ya que se obtienen y disfrutan por delegación. Como señala este autor, para conocer el grado de autonomía financiera de la que goza una determinada región resulta ineludible hacer esta precisión ya que «una cosa es el poder que se posee y otra muy distinta el poder que se ejerce».

En base a lo anterior, la pregunta obligada es ¿cuál era el nivel de autonomía y, por lo tanto, de corresponsabilidad fiscal de la que han venido disponiendo las CC.AA. en los anteriores Acuerdos sobre financiación autonómica?

Digamos sin ambages que, de acuerdo con la definición anterior, hasta el Acuerdo del CPPF para el período 1997-2001 ninguna, si nos circunscribimos a los mecanismos de financiación utilizados para la provisión de aquellos servicios públicos cuya ejecución y gestión estaba en manos del Estado hasta la aparición del modelo autonómico. Disponían de autonomía las Comunidades para la financiación de otros servicios públicos de nueva creación y de exclusiva responsabilidad de los gobiernos regionales, para los que la LOFCA les confería (art. 4) atribuciones para establecer **impuestos propios** –que, en todo caso, «no podrán recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado», (art. 6.2)–, y **recargos** que podían establecerse sobre los impuestos estatales. Sin embargo, para la financiación de los gastos transferidos por el Estado a las CC.AA. en base al desarrollo del Título VIII de nuestra Constitución sólo disponían de la pseudoautonomía que representaba la *gestión* de los **tributos cedidos**, y la posterior participación territorializada del **15% del IRPF** sobre la que, como hemos visto, ni tan siquiera se le reconocía a las CC.AA. competencias en lo relacionado con su gestión, reservándose el Estado en cualquier caso la prerrogativa principal ya que seguía conservando toda la capacidad normativa y, en consecuencia, el resorte de la autonomía financiera.

¿En qué medida se vio aumentada la autonomía (y, por lo tanto, los niveles de corresponsabilidad) fiscal en el modelo de financiación aprobado para el quinquenio 1997-2001?

Es necesario destacar que ese modelo de financiación autonómica contenía por primera vez algunas reformas de las que se derivan realmente atribuciones para las CC.AA. en materia de autonomía financiera y con ello, una responsabilidad compartida con el Estado sobre tales materias. (Pérez García, F., 1999). Todo ello viene determinado por la atribución de competencias normativas, –además de las de gestión de las que ya disponían–, para la ordenación de los tributos cedidos, así como las normativas, –aunque no de gestión–, en aspectos relacionados con la fijación de la tarifa, mínimos exentos y deducciones de la cuota en su tramo autonómico del IRPF. A partir de ahí, a la cuestión tan debatida de indagar, en qué medida representan tales concesiones cotas «mínimas», «suficientes» o «máximas» de autonomía financiera y de corresponsabilidad fiscal, sólo puede responderse recurriendo al particular concepto que cada ciudadano tenga respecto a las ventajas e inconvenientes de los distintos modelos político-administrativos posibles de convivencia social. Pero, como es evidente y somos conscientes de que no podemos dejar la solución práctica de un tema tan determinante como éste para la definición del modelo autonómico reducida a una fórmula de relativismo conceptual y, por otro lado, consideramos igualmente que tampoco es de recibo tener que aceptar ciertas propuestas empeñadas en forzar los argumentos en busca de interpretaciones que nos parecen interesadas, lo mejor será que operemos ciéndonos lo más estrictamente posible a lo establecido sobre la materia por la única norma que, en tanto no sea modificada, resulta de obligado cumplimiento, nuestra Constitución. Y es precisamente ésta la que de una forma diáfana

nos orienta sobre lo que ha de constituir el único límite legal al que está sometida la autonomía financiera: el que los instrumentos puestos en práctica para su desarrollo no ponga en peligro la solidaridad interregional.

Es, por lo tanto, la delimitación conceptual de este segundo principio lo que mejor nos puede orientar sobre el límite hasta el que se puede llevar la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal. Pasemos a analizarlo.

b) El ámbito institucional de la solidaridad interregional

Frente a la responsabilidad financiera que le compete a las CC.AA. para obtener de sus ciudadanos los recursos destinados a financiar sus competencias de gastos, a la hacienda central le corresponde la responsabilidad de nivelar, mediante transferencias de ingresos, el déficit de aquellas CC.AA. que por disponer de una menor capacidad fiscal, no le sea factible obtener de sus ciudadanos, dado un mismo nivel de esfuerzo fiscal, recursos suficientes para poder dispensarle el nivel estándar de servicios públicos del ámbito nacional.

En cuanto al contenido de la solidaridad tenemos que asumir, en lógica correspondencia con lo señalado para el principio de autonomía, que su aplicación debe estar sometida a la restricción institucional que impone su interferencia inevitable con este otro principio. Mas para que su definición no quede circunscrita a una mera declaración de principios, vamos a valorarlo con un sentido operativo analizando, por un lado, cuál es el nivel de solidaridad interregional socialmente exigido que resulta compatible con el grado de autonomía financiera necesaria para cumplir de paso con este mandato constitucional y, por otro, proponiendo los mecanismos financieros que, a nuestro modo de ver, se deberían establecer para garantizarlo.

Al abordar el tema, el primer problema que se plantea está relacionado con el rasgo peculiar que le proporciona su propia naturaleza: es claro que se trata de un tema cuyo contenido tiene como último referente la eliminación de las desigualdades económicas (Castells, 2000) y, por lo tanto, pertenece al campo de la teoría normativa de la distribución sobre el que, como es de sobra conocido, resulta muy difícil, –tal vez imposible–, utilizar criterios objetivos en que poder sustentar el análisis científico. ¿Cómo se puede demostrar en el ámbito de la vida social que un determinado modelo de distribución de la renta y la riqueza es «objetivamente» mejor que otro?. Por más que este viene siendo un tema recurrente en los planteamientos doctrinales del análisis económico, e incluso en los últimos años autores tan acreditados como RAWLS (1971) o NOZICK (1976) han creído haber encontrado fundamentos teóricos y argumentos consistentes para determinar cuál es el sistema de valores en que se ha de apoyar el modelo redistributivo, sus propias divergencias sobre el tema muestra bien a las claras su dependencia normativa, motivada sin duda por la influencia que tendrán siempre en este tema de debate el carácter metacientífico de los apriorísticos juicios de valor de los que parte cada investigador. Por esta razón, es necesario advertir que, la determinación del contenido real que exige el cumplimiento del mandato constitucional de la solidaridad entre las Comunidades

Autónomas españolas vendrá condicionada, dada su naturaleza, por el particular orden de preferencias que tenga cada ciudadano sobre el tema dentro del sistema de valores existentes en nuestro modelo de vida social. Y de aquí también el que, una vez asumido su reconocimiento, la definición y aplicación práctica de este mandato constitucional, tienda a depender en última instancia de una decisión política.

Es por esta razón por la que desde que empezó a desarrollarse el modelo autonómico, nunca ha existido acuerdo entre la clase política ni, lo que es más preocupante, entre los colectivos más influyentes en crear estados de opinión dentro de nuestro país, sobre la cuestión de definir con precisión cuál es el grado de solidaridad interregional que, dentro de las características que contiene el modelo de convivencia que representa el estado autonómico, satisface el sistema de valores de la mayoría de los ciudadanos del país para que pueda ser socialmente aceptado. Y es también por esto por lo que compartimos con el Libro Blanco (1995) la idea de que el poder central, como resultado del obligado proceso de negociación con los gobiernos autonómicos, debería definir de entrada y hacer explícito el criterio de equidad que debe guiar los pasos de su política redistributiva, cosa que no se hizo en la LOFCA y que, a la postre, ha venido a constituirse en uno de sus fallos fundamentales ya que ha sido la causa de muchos de los desacuerdos y de las desavenencias territoriales a la hora de fijar los rasgos del modelo de financiación.

Advertido esto, y dando por hecho que asumimos padecer las mismas servidumbres que han atenazado a cuantos han tratado de ofrecer soluciones supuestamente «desinteresadas» al problema, veamos cuál es, en nuestra opinión el significado del principio de solidaridad interregional.

El primer aspecto digno de destacar es que, como señalábamos anteriormente, el principio de solidaridad tiene una naturaleza esencialmente redistributiva en cuanto que, por definición e independientemente de cuáles sean sus mecanismos de actuación, su cumplimentación exigirá en cualquier caso la aceptación expresa o tácita de la partes afectadas de un compromiso general que implique la realización de transferencias de recursos desde las Comunidades mejor dotadas económicamente hacia el resto de las Comunidades.

Pero, una vez aceptada esta proposición general, hemos de convenir que las fórmulas que se pueden utilizar para cumplimentar ese compromiso institucional pueden ser variadas dependiendo del substrato económico en el que se materializan las diferencias interregionales. De tal modo que resulta de vital importancia para el desarrollo posterior de nuestro análisis comprender que, evidentemente, en base a lo establecido primero de forma genérica en el Título VIII de nuestra Constitución (art. 158) y más tarde de forma más concreta en la Ley Orgánica que lo desarrolla, la LOFCA (artículos 4-16), son dos las direcciones establecidas para dar cumplimiento al compromiso institucional.

1.^a Por un lado, en base a los planteamientos y principios por los que ha venido discutiendo la teoría económica del desarrollo regional, desde siempre, e independientemente de la forma política de Estado que se tenga, los gobiernos han

venido utilizando políticas de desarrollo regional que, inevitablemente exigen un cierto trasiego de recursos financieros desde las Comunidades «ricas» a las Comunidades «pobres», destinado a corregir las diferencias existentes de renta y de riqueza entre las regiones españolas. Nuestra Constitución sensible una vez más al problema de las diferencias espaciales de renta existentes en nuestro país estableció un instrumento específico de actuación orientado a lograr ese objetivo, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) (Art. 158.2 de la CE y art. 16 de la LOFCA). Hemos de resaltar que esta forma de solidaridad tiene un carácter independiente de cuál sea la forma político-administrativa de estado que se tenga, como lo prueba el hecho de que las formas de actuación escogidas para la distribución y ejecución de estas ayudas se apoyan siempre en los planteamientos de las posturas doctrinales sobre las características que debe reunir el modelo de desarrollo regional.

Una confirmación palpable de lo que decimos descansa en el hecho de que, tras nuestra incorporación a la Unión Europea en enero de 1996, este instrumento de solidaridad interregional se completa con los mecanismos establecidos por la política regional europea para mejorar las condiciones de convergencia real dentro del espacio europeo, ajustándose en su aplicación al mismo tipo de requisitos establecidos por la Comisión Europea y el conjunto de los estados comunitarios para la distribución y ejecución de los dos instrumentos financieros dedicados a la política de cohesión económica y social: los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión.

Por su dependencia implícita y por reunir las características básicas que presentan las políticas de desarrollo regional, se le viene asignando a este conjunto de medidas, –entre ellas, las destinadas a implementar el FCI–, la consideración de medidas para la *solidaridad de desarrollo* (García Villarejo, Gayubo y Salinas, 1999) o de *solidaridad espacial* (Orza Fernández, 1996).

2.^a Pues bien, nada tiene que ver este enfoque del problema, como vamos a exponer, con lo que postula la segunda propuesta de solidaridad establecida en el art. 158.1 de nuestra Constitución. Se trata con ella de garantizar a los españoles, con independencia de su lugar de residencia, el derecho a disfrutar de unos niveles mínimos de servicios públicos fundamentales, problema específico y directamente derivado del obligado proceso de descentralización de funciones entre los diversos niveles de gobierno al que se ha de recurrir para la implantación del nuevo modelo del estado autonómico y que, lógicamente, no ocurría en el modelo de estado centralista anterior a nuestra Constitución.

Como se ve, aquí cambia por completo el sentido teleológico del concepto de solidaridad: no se trata ya de un tema encuadrado dentro del objetivo general de la redistribución de la renta sino de otro de naturaleza bien distinta: el de la distribución personal de los servicios públicos. Lo que resulta específico del principio de solidaridad aplicado al desarrollo del modelo de financiación autonómica es la necesidad de proceder a realizar transferencias de recursos financieros entre las Comunidades Autónomas destinados a lograr que todas ellas puedan disponer de un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales como consecuencia de los desequilibrios que en tal sentido puede ocasionar la implantación del estado autonómi-

co. En consecuencia, no tendría sentido utilizar como criterios de valoración de este otro tipo de necesidades, los mismos indicadores que servirían para determinar el reparto de las transferencias interregionales de fondos destinadas a corregir los desequilibrios de renta, –niveles relativos de renta, de riqueza, de crecimiento, de empleo....etc, en definitiva, los indicadores que se utilizan para medir el grado de convergencia real–, ya que, por razones obvias, no tienen por qué coincidir *a priori* los desequilibrios relativos de renta existentes entre las diversas CC.AA. con los desniveles existentes entre esas mismas Comunidades en la dotación de servicios públicos. Las diferencias aquí pueden venir determinadas, bien porque se parte de unas dotaciones distintas en el origen entre unas comunidades y otras, bien porque el modelo de financiación autonómica contiene en su propia estructura operacional resortes que inevitablemente han de producir desequilibrios financieros entre ellas dadas las diferencias existentes en cuanto al potencial económico del que se nutren esos recursos financieros. El problema que ocasiona las diferencias de origen en la dotación de servicios públicos puede afectarle a cualquiera de ellas y constituye la «deuda histórica» que el Estado estaría obligado a saldar en cualquier caso, incluso en el supuesto de que no se dieran las exigencias derivadas de la implantación del estado autonómico. El otro tipo de diferencias, por el contrario, es consustancial con el proceso descentralizador propio del nuevo modelo de estado; exige transferencias de recursos financieros desde las Comunidades con un mayor nivel de potencial económico hacia las menos dotadas; requiere continuados procesos de ajuste en base a su marcado carácter dinámico; y, para las Comunidades pobres, puede aparecer como un problema superpuesto al de las diferencias de origen.

Por su cometido específico, denominamos a este enfoque como el de la *solidaridad de suficiencia* (García Villarejo, Gayubo y Salinas, 1999), la misma que, por su clara aproximación a las políticas convencionales sobre distribución personal de la renta algunos autores (Orza Fernández, 1996), denominan como de *solidaridad personal*.

A la vista de lo apuntado anteriormente, nos interesa dejar claro que, dada la distinta naturaleza de estos dos formas de solidaridad interregional reconocidas por nuestra Constitución, no puede de ninguna manera aceptarse que las transferencias de recursos interregionales necesarias para cumplimentar estos dos enfoques de la solidaridad pueden ser consideradas intercambiables entre sí, ni prestarse al tentador juego político de las «compensaciones» ya que, como hemos visto, en su desarrollo institucional ha de tenerse siempre presente y sin que quepa ningún género de duda, que cada una de ellas responde a unos objetivos sociales, a unos instrumentos de actuación y a unos principios operativos radicalmente distintos.

Es esta la razón precisamente por la que el Estado, como garante de la realización efectiva del principio de solidaridad (art. 138.1), en la propia Constitución arbitra dos instrumentos para ello en ese mismo artículo, con finalidades claramente diferenciadas:

1. El compromiso de asignación de fondos a través de los Presupuestos Generales del Estado que garantice la prestación de un nivel mínimo servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

2. La consignación en los Presupuestos Generales del Estado de un Fondo de Compensación destinado a corregir desequilibrios económicos inter-territoriales.

Por su parte, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O. 8/1980) recoge expresamente el principio de solidaridad en el art. 2.1 c), mientras que regula separadamente en los art. 15 y 16 los dos instrumentos citados.

2. CONDICIONES PARA LA CONSISTENCIA DEL MODELO

Siguiendo la metodología utilizada en el campo de las ciencias sociales para evaluar los resultados de la actividad pública, la valoración del modelo de financiación autonómica tiene que estar basada en su grado de eficacia para alcanzar los objetivos perseguidos por el proceso de descentralización fiscal. El análisis debe centrarse, por lo tanto, en valorar en qué medida han logrado, por un lado, las ventajas políticas y técnicas de la descentralización predicadas por la teoría convencional del federalismo fiscal en el ámbito de la corresponsabilidad y, por otro, si los inevitables desequilibrios ocasionados por un modelo basado en la cesión de autonomía financiera a regiones con diferentes niveles de capacidad fiscal, ha sido convenientemente corregida con la instrumentación de mecanismos de nivelación por parte de la Administración central, a fin de que cada gobierno regional pueda ofrecer a sus ciudadanos el nivel estándar de bienes y servicios del que disfrutaban el resto de las Comunidades Autónomas. En el plano teórico, esto es lo que nos puede ilustrar sobre el grado de consistencia del modelo.

a) Factores de riesgo de la autonomía financiera

Para valorar la primera cuestión, debemos preguntarnos en qué medida los niveles alcanzados en la cesión de capacidad normativa y de gestión por parte del Estado a las CC.AA. han sido los adecuados para garantizar el grado de autonomía financiera que requiere el autogobierno de las mismas y si esta autonomía financiera ha ido acompañada del grado de corresponsabilidad fiscal que deben los ciudadanos exigir a las autoridades regionales de acuerdo con la importancia de las tareas y de las transferencias de gastos asumidos por esos gobiernos regionales.

Es comúnmente aceptado, tanto entre la clase política como entre los estudiosos del tema, que los niveles de autonomía financiera y de corresponsabilidad alcanzados hasta ahora por el modelo de financiación resultan claramente insuficientes y no soportan la comparación con los que se dan en los gobiernos regionales de los estados federales de países desarrollados. Opinamos que, evidentemente, el peso que tiene la PIE en el sistema de asignación de los recursos financieros entre Comunidades es a todas luces excesivo y, dado que además esta situación tiende a agravarse ante las nuevas necesidades que ocasionará la inclusión de la Sanidad en el modelo de financiación, consideramos que tal situación debe corregirse sustancialmente.

Dicho esto, también hemos de señalar que existen limitaciones naturales dado que el grado de autonomía financiera del que pueden disponer las CC.AA. viene condicionado por la peculiar naturaleza de muchos ingresos autonómicos. En concreto, si

nos centramos en la parte de ingresos que provienen de otras esferas de gobierno, sólo es posible ampliar el grado de autonomía en aquellos que tienen el carácter de ingresos incondicionados ya que el resto está asignado por la esfera de gobierno de donde proceden (sea el Estado o la UE) a la ejecución de acciones específicas. El **gráfico 1** muestra el matiz de dicha limitación pudiéndose observar cómo la financiación incondicionada sólo representa el 45% de los recursos autonómicos, incluyéndose en ella partidas de fondos que como los obtenidos a través de la PIE, dado su papel nivelador, escapan a cualquier planteamiento de autonomía y éstos representan nada menos que un 36% de la financiación incondicionada. (Véase al efecto, el **gráfico 2**).

Gráfico 1

INGRESOS AUTONÓMICOS: REPARTO ATENDIENDO AL GRADO DE AUTONOMÍA FINANCIERA (1999)

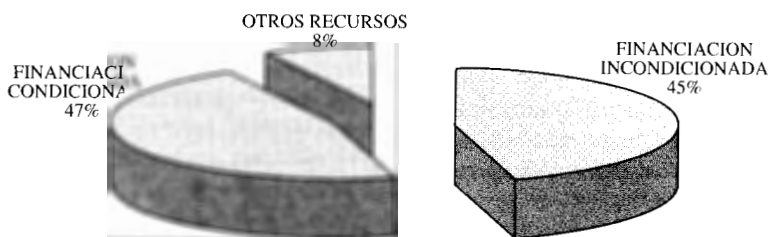
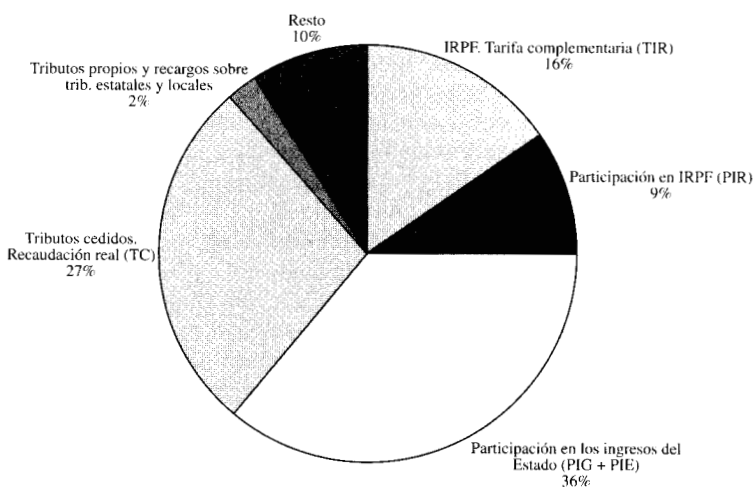


Gráfico 2

FINANCIACIÓN INCONDICIONADA: REPARTO POR TIPO DE INGRESO (1999)



Pero es que, por otro lado, pecaríamos de ingenuos si no advirtiéramos que, para medir el grado de eficacia alcanzado en los objetivos relacionados con el binomio autonomía-corresponsabilidad, conviene tener en cuenta el perfil ambivalente que hasta la fecha ha presentado el ejercicio de este derecho constitucional. Si nos atenemos al comportamiento de algunas Comunidades Autónomas, podemos apreciar que mientras las autoridades regionales reivindicaban de forma sucesiva que se aumentara el grado de autonomía financiera, viendo el uso que han estado haciendo de las cesiones de poder fiscal que se le han otorgado hasta ahora, no queda claro que tales reivindicaciones demanden realmente un mayor grado de autonomía, si no simple y llanamente una posición de privilegio dada su ventajosa situación económica de partida y, por lo tanto, su mayor nivel de capacidad fiscal.

Aceptada pues la necesidad de otorgarle a las CC.AA. un mayor grado de autonomía financiera, se hace necesario velar para lograr que ésta se instrumentalice a través de mecanismos que garanticen su autenticidad.

Pero es que si nos fijamos en el tema de la corresponsabilidad, las propuestas de financiación tienen desde luego unos resultados aun más desalentadores: para empezar, resulta cuando menos sorprendente observar el celo mostrado por algunos gobernantes regionales por tratar de disponer de mayores cuotas de responsabilidad en materia de financiación, dado el coste político que siempre va asociado al aumento de la presión fiscal. El análisis teórico de la elección social ha puesto de manifiesto que, por el contrario, la exigencia de corresponsabilidad fiscal debería corresponderse mucho más con los derechos de los ciudadanos, quienes tienen un legítimo interés en conocer en toda su amplitud el grado de solvencia de sus gobernantes, comparando los resultados favorables de su gestión, derivados de los servicios públicos prestados, con los de su contrapartida, la pérdida de capacidad económica que le ha supuesto el pago de impuestos destinados a su financiación. Parece fuera de toda duda que fue precisamente el inevitable coste político asociado a ella lo que explica el que hasta la implantación del Acuerdo sobre financiación autonómica del período 1997-2001 las condiciones de corresponsabilidad brillaran por su ausencia y esto es lo que explica también el que, a pesar de que lo que perseguía dicho Acuerdo era precisamente aumentar decididamente los niveles de corresponsabilidad, lo cierto es que es éste, mucho más aun que el tema de la autonomía financiera al que se encuentra íntimamente asociado, el tema crucial, inacabado y pendiente de solución del modelo de financiación autonómica.

b) Factores de riesgo de la solidaridad interregional

En cuanto al primer enfoque, el de la solidaridad de desarrollo o espacial, su ejecución se ha visto condicionada por la aplicación de la política regional europea, con su apuesta decidida por las reformas estructurales destinadas a crear en las regiones menos desarrolladas las condiciones para que puedan explotar su potencial de desarrollo y mejorar sus posibilidades de convergencia real. Esto ha ocultado, al menos de forma pasajera, las insuficiencias mostradas por la política de desarrollo regional cuyo principal exponente lo ha constituido el FCI, un fondo que si por algo

se ha caracterizado ha sido por su escasa dotación para cumplir con un mínimo de eficacia los cometidos que le fueron asignados y por haber estado sometido su reparto a sucesivos cambios en los mecanismos de asignación, fruto sin duda de los factores inherentes a la negociación política.

Para valorar los logros en el campo del otro enfoque de la solidaridad, el relacionado con la nivelación regional de los servicios públicos, vamos a partir del supuesto axiomático de que las necesidades de nivelación vienen determinadas por la valoración relativa que arrojan, en cada Comunidad Autónoma, estas tres variables, las necesidades de gasto, la capacidad fiscal y el esfuerzo fiscal de tal forma que, estableciendo como proposición de principio que, las subvenciones de nivelación tienen que guardar una relación directa con las necesidades de gasto y de relación inversa con la capacidad fiscal de cada Comunidad. Para completar el modelo, es evidente que el resultado así obtenido deberá ser corregido positivamente en función del esfuerzo fiscal para evitar que las transferencias externas en forma de subvenciones desincentiven, ante el peligro de que pasen a ser consideradas como un mero factor compensador, los deseos de mejora de los ciudadanos.

Es indudable que el contenido material de la solidaridad de suficiencia o personal podría quedar reducido a un mero acto de voluntad de no existir un compromiso explícito de que sea la hacienda central la que se responsabilice en última instancia de proveer a las Comunidades deficitarias de esos montantes de recursos compensatorios. Este es el papel que está llamado a desempeñar el **principio de suficiencia** consagrado en el artículo 2, d) de la LOFCA, en base al cual, todos los ciudadanos del país, independientemente de cuál sea su lugar de residencia, tienen derecho a disponer de un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales. Ahora bien, ¿en qué criterios debemos basarnos para cuantificar dicho principio?

Todo proceso de descentralización fiscal lleva consigo el que las regiones económicamente más débiles encuentren dificultades para poder seguir prestándole a sus ciudadanos el nivel de servicios públicos del que venían disfrutando en el sistema anterior más centralizado. De tal modo que, si se quiere mantener el *statu quo* anterior en cuanto a la dotación de servicios públicos, es de todo punto necesario, establecer transferencias de nivelación a través de los Presupuestos Generales del Estado. Ahora bien, ¿cuál debe ser el volumen de los recursos transferidos?

Los autores del Libro Blanco apuntaban la idea, que compartimos, de que el punto de partida de cualquier política de nivelación, descansa inevitablemente en un determinado criterio de equidad que, dada su naturaleza normativa, debe ser fijado en el ámbito de la negociación como acuerdo político.

Una vez precisado el criterio de equidad que se trata de alcanzar es cuando ya es posible determinar cuál es el volumen de gastos (G^*) que debe realizar cada Comunidad Autónoma para poder prestar a sus ciudadanos un nivel similar, en cantidad y calidad, de servicios públicos. Estimadas las necesidades de gasto, sólo queda por conocer el volumen de recursos que cada Comunidad puede obtener de sus ciudadanos (T^*) suponiéndole un mismo esfuerzo fiscal. Por definición, la dife-

rencia entre las necesidades de gasto (G^*) y el volumen de recursos propios de cada Comunidad representa las necesidades de nivelación o nivelación de suficiencia (Si^*). De aquí se deduce que el volumen de los fondos de suficiencia que el gobierno central debe dispensar a una determinada Comunidad, como, por ejemplo, la «i», serán:

$$Si^* = Gi^* - Ti^*$$

Y esta ha sido la forma de determinar la participación de cada Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado desde el período transitorio hasta el momento actual.

Pero por encima de esta declaración programática, lo difícil en la práctica es determinar de manera objetiva y asumiendo el contenido de la anterior expresión aritmética, cuál es el volumen de recursos que el Estado debe transferir a cada Comunidad Autónoma para que resulte operativo el principio de suficiencia ya que:

1. Para empezar, su delimitación depende de factores tan aleatorios como. 1.º Del papel que, según las teorías normativas, debe tener asignado al sector público en un sistema de mercado. 2.º De una decisión política: la que toma el Parlamento al fijar el volumen de recursos que se deben destinar a cubrir servicios públicos autonómicos. 3.º Del grado de descentralización fiscal asumido por el propio modelo de financiación autonómica.

2. Para poder cuantificar las necesidades de gasto resulta obligado el disponer de unos indicadores homologables con los del resto de las CC.AA. capaces de medir cuál es el «**coste real**» de cada uno de esos servicios públicos, como pusieron ya de manifiesto de forma reiterada los redactores del Libro Blanco, toda vez que el cálculo del «coste efectivo» seguido hasta ahora subestimaba los costes indirectos, no hacía previsión de los gastos de mantenimiento de las inversiones y mantenía a lo largo del tiempo las desigualdades de trato derivadas de una incorrecta valoración inicial. Por tal motivo, consideramos acertada la proposición de que «el coste efectivo como indicador de las necesidades del sistema no es adecuado para medir las necesidades reales» (Caramés, 1996). Pero el problema, una vez más es de tipo práctico ya que no contamos con una **contabilidad de costes** de los servicios que presta la Administración Pública lo que constituye, a nuestro modo de ver una tarea imprescindible, —que además debería abordar de manera urgente el Estado—, si de veras se quiere resolver de forma ecuaníme el tema de la nivelación interterritorial de los servicios públicos.

Es indudable que entre las CC.AA. pueden existir, por razones muy variadas, diferencias de costes para prestar un mismo servicio público. Pero, dado que no se dispone de un conocimiento directo sobre cuál es la estructura de costes de cada Comunidad, lo más que puede hacerse es medirlos por aproximación, utilizando a tal efecto la información que proporcionan ciertos indicadores que, de manera indirecta, permiten determinar las presumibles diferencias de coste existentes entre unas Comunidades y otras. Veamos cuáles eran los criterios de equidad explicitados en el

Libro Blanco de la financiación autonómica (1995) que se deberían tener en cuenta para valorar adecuadamente el principal indicador de referencia: el de la población:

– **El volumen de gasto por habitante**, sin duda el más sencillo de aplicar. Consistiría en proporcionar a todas las CC.AA. el mismo volumen de recursos financieros por habitante.

– **El número de usuarios de los servicios públicos**, de un mayor grado de complejidad ya que requiere conocer, en vez del dato de la población censada, el de quienes utilizan el servicio.

– **El número de usuarios equivalentes**, ya que no todos los usuarios utilizan el servicio público (criterio de la población), ni todos consumen en la misma cuantía. Para conocer el uso real del servicio hay que homologar los usuarios.

– **El número de usuarios equivalentes ajustados**, pues aunque potencialmente el conocimiento de datos como el grado de envejecimiento de la población (sobre todo para los servicios relacionados con la sanidad), o los índices de natalidad (para educación) pueden reconocerse como indicadores apropiados para conocer los potenciales usuarios del servicio, ignoran las posibles diferencias existentes entre Comunidades originadas principalmente por las diferencias en sus niveles relativos de renta y de riqueza (mayor demanda de clínicas y colegios de enseñanza privados) o por diferencia relacionadas con el espacio geográfico (distancia de los centros de prestación del servicio). Por ello, sería conveniente efectuar este tipo de ajuste en el anterior sistema de usuarios equivalentes.

¿Qué criterio debería elegirse? A pesar de su complejidad, está claro que debe ser el último de los señalados, dado que es el que contempla simultáneamente las condiciones especiales de la demanda de servicios públicos (ej.: en servicios sociales y sanidad, la población pero ajustada en función de su grado de envejecimiento) y de la oferta (los diversos costes de provisión, derivados por ejemplo de la mayor superficie, de la especial orografía, dispersión poblacional, etc.). Basar la nivelación en el principio de la igualación de la financiación per cápita, tesis que permanentemente se sostiene tanto por su simplicidad operativa como por el interés directo de las Comunidades Autónomas más desarrolladas (y, en general, más pobladas), supondrá condenar a ciertas Comunidades a un deterioro continuado de su participación en el principio de suficiencia financiera.

3. La tercera cuestión a dilucidar para conocer el volumen de transferencias de nivelación que el Estado ha de garantizar a las Comunidades Autónomas descansa en el conocimiento de la recaudación tributaria que cada una de ellas es capaz de obtener del conjunto de tributos que le han sido transferidos, su capacidad financiera. El peligro más evidente estriba en dejarse aconsejar por la «experiencia recaudatoria», dada su nada desdeñable, al menos en términos económicos, mayor grado de sencillez operativa. Es imprescindible tener acceso a instrumentos de análisis que permitan conocer las bases imponibles y las recaudaciones efectivas de los tributos. Como es de sobra conocido, un elemento que distorsiona enormemente cualquier intento por tratar de valorar los saldos de las balanzas fiscales interterritoriales, descansa en el sesgo que inevitablemente introduce el hecho de las diferencias existentes en algunos impuestos como los de la renta (tanto personal como de socieda-

des) y los del IVA y especiales, entre los resultados derivados de las informaciones procedentes de las bases imponibles normativas y las bases imponibles territoriales efectivas.

4. Y ya por último, sin un conocimiento ajustado de estas últimas es imposible hacer una valoración apropiada de la capacidad fiscal de las regiones y sin ello resulta también imposible conocer cuál es nivel de esfuerzo fiscal equiparable de todos los ciudadanos del país.

La forma de resolver en la práctica el desenlace de tan compleja ecuación ha venido, como no podía ser de otra forma, por la vía de la negociación a través de la búsqueda de compromisos apoyados en el consenso político. A tal efecto, en los sucesivos Acuerdos quinquenales diseñados hasta ahora por el CPFF, han ido creándose una serie de instrumentos a los que se les encomienda de una forma específica la nivelación de los servicios públicos fundamentales ante los desequilibrios interregionales que pudiera ocasionar en tal sentido el natural desarrollo del modelo de financiación. En esta misma línea, el modelo diseñado para el quinquenio 1997-2001 consideraba necesario profundizar aun más en el desarrollo de este tipo de mecanismo de nivelación: por un lado, estableciendo una serie de fondos de garantías para corregir las previsibles desviaciones que se produzcan en la recaudación regionalizada de los ingresos tributarios ante «la falta de referencias empíricas sobre las previsiones del comportamiento de los nuevos mecanismos» de financiación; por otro, reabriendo un antiguo debate y dotando de manera simbólica con 10.000 millones de pesetas el mecanismo recogido en el artículo 15 de la LOFCA, reconocido en los sucesivos modelos de financiación autonómica aunque no desarrollado hasta el momento presente.

VI. ALGUNAS REFLEXIONES ANTE EL NUEVO ACUERDO SOBRE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Puede afirmarse que entre la clase académica, existe un amplio acuerdo sobre el significado de los principios constitucionales que han de servir de marco de referencia a la hora de diseñar el perfil institucional de la financiación autonómica ya que tienen como fundamento doctrinal los principios teóricos del federalismo fiscal. Veamos cuáles son, de forma esquemática, los puntos neurálgicos de ese consenso.

1. En principio, todo proceso de descentralización político-administrativa tiene su fundamento en que se considera un medio adecuado para mejorar la **asignación de recursos** en la prestación de servicios públicos a los ciudadanos al facilitarle un acceso más próximo y directo a los órganos de gestión de tales servicios. Esto conlleva el cumplimiento de dos compromisos políticos:

- a) Uno, le corresponde al gobierno central, quien está obligado a procurar que los responsables de la programación y gestión de los gastos públicos transferidos dispongan de un nivel suficiente de autonomía financiera para poder desempeñar con eficacia las responsabilidades de gobierno asumidas.
- b) Otro, le corresponde a las autoridades regionales, las cuales deben estar dispuestas a admitir que esa responsabilidad en materia de gastos vaya acompañada de un compromiso similar a la hora de decidir cuáles son los medios de financiación con los que hacer frente al coste de tales servicios, es decir, que ponga de manifiesto que sus desvelos por tratar de aumentar los niveles de autonomía financiera buscan realmente contribuir a mejorar en su conjunto los procesos de gestión asumiendo, como contrapartida de las atribuciones que le han sido conferidas en materia de gastos, el coste político de su financiación en un ejercicio genuino de corresponsabilidad fiscal.

2. Hay también un acuerdo generalizado sobre el hecho de que el reconocimiento de autonomía financiera puede interferir competencias de la administración central en el ámbito de la distribución de la renta y de la política de estabilización. Esto exige el sometimiento de ese objetivo principal a estas dos restricciones:

- a) El cumplimiento del compromiso de solidaridad, para que el gobierno central pueda ejercer sus dos funciones redistributivas básicas:
 - 1.^a Lograr un mayor grado de convergencia real entre las regiones españolas, es decir, un desarrollo equilibrado
 - 2.^a Hacer que todos los ciudadanos del país, independientemente de cual sea su lugar de residencia, puedan disfrutar de un nivel similar de servicios públicos, sin tener que soportar para conseguirlo mayores niveles de esfuerzo fiscal (principio de suficiencia).
- b) Establecer mecanismos de coordinación a la hora de confeccionar los Presupuestos, entre las CC.AA. entre sí y entre éstas y la Administración del Estado, a fin de que el gobierno central pueda ejercer de una manera eficaz sus funciones propias en el campo de la política de estabilización económica.

En definitiva: La reforma del sistema de financiación autonómica debe partir del respeto, mediante un ejercicio de articulación armónica, de los tres principios exigidos en el artículo 156 de nuestra Constitución: autonomía, solidaridad y coordinación.

I. LAS ENSEÑANZAS DEL PASADO

Puede afirmarse que este planteamiento anterior, aceptado comúnmente por la doctrina, es asumido igualmente en sus líneas generales por toda la clase política, lo que lleva a pensar que las dificultades existentes para ponerlo en práctica se deben, más que a falta de entendimiento en la definición de los objetivos, a otro tipo de factores relacionados con su diseño operativo. Es aquí ciertamente donde la historia sobre el desarrollo del modelo ha puesto de manifiesto las dificultades de consenso y, sobre todo, la falta de voluntad política para hacer que se cumplan tales principios.

a) **Los problemas para aumentar el grado de autonomía**

Así hemos visto cómo por más que lo exigiera nuestra Constitución, hasta 1997 las CC.AA. gozaban de un nivel de autonomía totalmente ficticio al quedar esta reducida a la posibilidad de establecer impuesto sobre bases distintas de los estatales –¿en cuáles estaba pensando realmente el legislador?– y recargos sobre éstos. La falta de autonomía financiera era tan evidente que no parece necesario insistir en la conveniencia de ampliar su campo de actuación.

Pero, una vez dicho esto, hemos también de advertir sobre los peligros que acechan su efectiva puesta en escena: así, por ejemplo, se ha podido comprobar cómo el reconocimiento posterior de un cierto grado de autonomía en el Acuerdo de 1997 sólo ha sido utilizado por las CC.AA. en una dirección, la de las deducciones de impuestos pero nunca para aumentar la recaudación mediante aumentos en la presión fiscal. Es decir, se ha instrumentalizado dicho concepto en aras de la rentabilidad política.

¿Y qué decir de las demandas sobre el aumento de la corresponsabilidad fiscal?. Quienes más insistentemente han venido exigiéndolo, utilizando el argumento como arma arrojadiza de sus no se sabe muy bien qué tipo de agravios comparativos, han sido los primeros en advertir los peligros que entraña este mecanismo de asignación cuando se apunta en la dirección correcta, la de ofrecer a sus votantes una mayor transparencia sobre el grado de eficacia en la gestión de los recursos públicos.

Esto nos sugiere la conveniencia de entrar a valorar cuál es el verdadero papel que se le quiere asignar a tan preclaros principios, al menos en algunos territorios autonómicos.

Por un lado, es indudable que el nuevo modelo de financiación deba aumentar su contenido ya que son los niveles de autonomía y de corresponsabilidad de la financiación autonómica los que permitirán conocer cuál va a ser el papel que está llamado a desempeñar el nuevo nivel de gobierno, es decir, si va a convertirse realmente en un centro de decisión política o por el contrario va a tratarse de un simple gestor cualificado de los asuntos transferidos asumiendo un papel de mero comparasa del poder central.

Pero, por otro, resulta preocupante observar el sesgo particular que ofrece su interpretación según cuál sea el perfil económico del observador. Aunque uno ya está advertido de lo peligroso que resulta aventurarse en juicios de intenciones, aun así he de decir que, a poco que se reflexione sobre el modo y la forma como están planteando sus demandas de corresponsabilidad fiscal las distintas Comunidades Autónomas, se advierte claramente que son diferentes también las intenciones que se esconden tras los, en apariencia, similares postulados: mientras para las Comunidades menos prósperas el significado del término corresponsabilidad discurre por su verdadero sentido semántico, de un mayor compromiso con los ciudadanos, para las Comunidades ricas se piensa en él como un recurso idóneo para aumentar la dotación financiera y de paso ir avanzando en el proceso de adscripción a cada territorio de los ingresos recaudados de acuerdo con sus respectivas capacidades fiscales, es decir, se pretende convertirlo en un mecanismo perverso de insolidaridad.

Por este motivo, nos parece que si se quiere de veras construir un modelo de financiación estable debemos empezar por identificar los parámetros de consenso que permitan hacerlo consistente y entre ellos, el primero consiste en establecer una definición clara y precisa del significado y alcance del grado de autonomía que permite el modelo. Es necesario, por lo tanto, que se deslinde con precisión el significado político del término ya que sólo así se podrán fijar después los medios más adecuados para conseguirlo. Si lo que busca el nuevo modelo de financiación es avanzar en el camino de la corresponsabilidad, debe saberse de antemano qué entienden los gobiernos central y autonómicos por tal concepto ya que los mecanismos financieros a través de los cuales puede esto conseguirse (cesión de capacidad normativa, de gestión, de inspección, de recaudación), representan por su propia naturaleza, alternativas muy diferentes.

En todo caso, sí pueden adelantarse algunas proposiciones de economía positiva que, dada su naturaleza, habrían de tenerse en cuenta como condiciones previas a la negociación:

- a) No es suficiente ceder capacidad de gestión, la verdadera corresponsabilidad sólo se logra con la cesión de capacidad normativa.
- b) El contribuyente tiene diferentes grados de consciencia cuando paga un impuesto directo como el de la renta cuya adscripción territorial es fácilmente identificable, que cuando paga impuestos que gravan las ventas, en los que como se sabe los fenómenos de ilusión fiscal difuminan fuertemente el sentido de la responsabilidad.
- c) El cumplimiento de este compromiso institucional debe asociarse básicamente con el respeto a las reglas del juego democrático, según el cual, sólo la asunción conjunta de corresponsabilidad en materia de gastos e ingresos puede permitir al ciudadano ejercer como tal su derecho de participación en la vida social, al poder valorar de forma global el grado de eficacia alcanzado por sus gobernantes en la administración de los recursos públicos.

b) Los problemas de la solidaridad

En cuanto al tema de la solidaridad interregional, la situación alcanzada es, si cabe, aun más controvertida ya que hasta está dividida la doctrina en cuanto a la forma de interpretarlo: así, mientras unos autores (por lo común aquellos que viven en comunidades con menor nivel de renta) muestran claramente su inclinación a convertir el objetivo de la solidaridad en el eje central de la financiación autonómica, otros muchos vienen haciendo esfuerzos titánicos por demostrar lo contrario, asociando el tratamiento del tema con otro de naturaleza distinta perteneciente al campo de la contabilidad pública: el de la cuantificación de las balanzas fiscales. Este tipo de investigaciones teóricas están orientadas a confeccionar una clasificación de regiones «acredoras» y «deudoras» según el saldo de su participación en la ecuación Ingresos-Gastos del Estado. (Castells, et al. 2000; Barberán, 2001).

Aunque sea de forma incidental, sí queremos al menos manifestar que, a nuestro entender, los trabajos sobre estimación de las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas que se han venido realizando hasta ahora no parecen estar motivados por la curiosidad intelectual de sus autores, sino más bien por el deseo de ciertos gobernantes autonómicos de contar con un eficaz instrumento reivindicativo en las deliberaciones de la negociación política. Nuestra sospecha no es intuitiva si no que se apoya en este planteamiento doctrinal: si nos atenemos a la propia naturaleza del tema, sería bueno saber qué es lo que se persigue realmente con la determinación de las balanzas fiscales regionales. ¿Constatar simplemente el dato de que pagan más y gastan menos las Comunidades «ricas» que las «pobres»? Si fuera sólo esto, se trataría de una mera tautología, de algo que no necesita demostración. ¿O es que lo que, en definitiva, se intenta demostrar es que el actual modelo de redistribución discrimina a ciertas Comunidades haciéndolas pagar más y recibir menos del Estado de lo que, de acuerdo a los criterios de equidad establecidos, les corresponde? Si éste es, como parece, el objetivo final de esos análisis científicos, hemos de

señalar que sus propuestas no se sostienen porque ocultan vicios de planteamiento al menos en estas dos direcciones: 1.^a) Al considerar que son las regiones o Comunidades las que reciben los gastos y pagan los impuestos, pues sólo así se puede entrar a valorar como positivo o negativo el saldo de esa relación. Indudablemente la mecánica distributiva de la ecuación de los ingresos y de los gastos públicos no funciona así: quienes pagan los impuestos y reciben los servicios del Estado son simple y llanamente los ciudadanos. 2.^a) La de no valorar a la vez todas las implicaciones económicas derivadas de los procesos de intercambio entre espacios regionales que operan dentro de un mismo mercado: en estos casos, como se sabe, el sector público tiene que aplicar medidas destinadas a corregir los desequilibrios espaciales de renta, –cuyos resultados quedan reflejados en los saldos de las balanzas fiscales regionales–, precisamente para compensar los desequilibrios de signo contrario de las balanzas de pagos ocasionados por los intercambios comerciales realizados entre esos mismos espacios territoriales.

Por lo tanto, la utilización de este tipo de indicadores para corregir el efecto redistributivo del modelo de financiación autonómica representaría, a nuestro modo de ver, una violación de dos principios constitucionales (Constitución Española, art. 31): a) el de capacidad económica, para el reparto de las cargas fiscales y, b) el de equidad, para la asignación de los gastos públicos.

De esto se infiere que, a nuestro entender, los desvelos por conocer el signo y la cuantía de los saldos fiscales interregionales solo representa un intento sutil por tratar de demostrar lo mucho que unas comunidades españolas, (resulta obvio, que las mejor dotadas económicamente), vienen dando gratuitamente a otras a través del juego de los flujos de gastos e impuestos para, a partir de esa misma evidencia, sugerir que se adopten medidas por la autoridad central destinadas a corregir tales excesos como medio para compensarlas de los agravios fiscales que vienen padeciendo (Castells, 1999 y Mas-Colell, A, 1999). Sería una ingenuidad no ver que lo que persiguen, en definitiva, este tipo de estudios es lisa y llanamente modificar el modelo redistributivo consagrado en nuestra Constitución como instrumento de solidaridad personal.

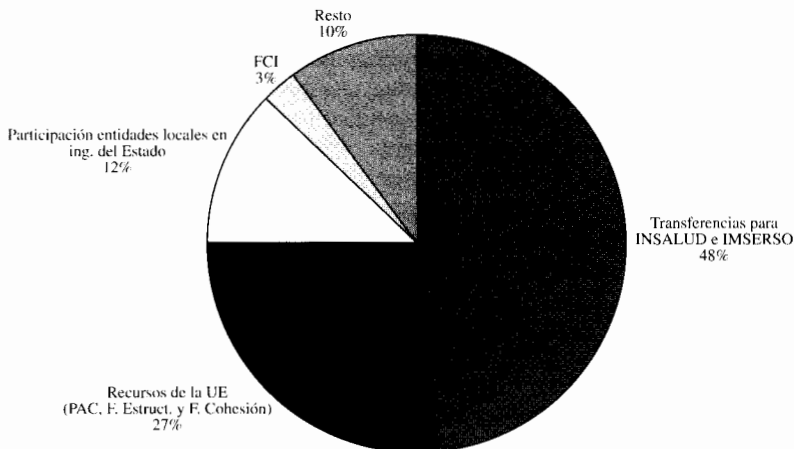
Lo curioso es que argumentos tan fáciles de rebatir son sin embargo hábilmente explotados por la clase política y, lo que es peor, hasta pueden reconocerse, a la luz del panorama que ofrece la adscripción territorial de ciertas partidas presupuestarias, los éxitos conseguidos por sus defensores con tales reivindicaciones.

Así, podemos ver cómo el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), creado para contribuir a mejorar los niveles de convergencia real entre las regiones españolas, ha pasado a cumplir un mero papel testimonial dentro de la financiación autonómica, que ha sido compensado, aunque pienso que esto no lo justifica como lo pretenden algunos (Castells, 1999), por los sucesivos programas de ayudas procedentes de la Unión Europea. Obsérvese en el **gráfico 3** el papel testimonial que representa este recurso, un 3% de la financiación condicionada. En esta misma línea ha de interpretarse el peculiar reparto hecho por el gobierno central del Fondo de Cohesión comunitario con el que se ha venido compensando a regiones españolas que, por disponer de altos niveles de renta, se ven menos favorecidas en el reparto

de los fondos estructurales, siguiendo un criterio totalmente ajeno a lo que se deriva de su naturaleza institucional, con lo que dicho fondo termina teniendo un efecto perverso al distribuirse de forma contraria a los objetivos para los que está programado.

Gráfico 3

FINANCIACIÓN CONDICIONADA: REPARTO POR TIPO DE INGRESO (1999)



La segunda vertiente de la solidaridad, la relacionada con la dotación de los servicios públicos fundamentales, siempre ha tenido una complicada definición, ante la inexistencia de una contabilidad de costes sobre los servicios públicos transferidos que permitiera conocer con precisión el montante global de recursos necesarios para hacer frente al coste real ocasionado por la prestación de tales servicios, lo que ha obligado a utilizar procedimientos indirectos de valoración, primero bajo el criterio del coste efectivo basado en algo tan irreal como es el precio histórico y, más tarde, indicadores o variables de reparto (la población, la renta, la superficie, etc.) cuya justificación y resultados, es fácil advertir, dependían mucho más de la capacidad negociadora de los representantes autonómicos que del rigor científico de sus estimaciones.

En cuanto al tema de la coordinación, los desequilibrios asimétricos que han venido mostrando la diferentes CC.AA. en sus saldos presupuestarios, donde comunidades con preocupantes niveles de endeudamiento han estado siempre acompañadas de otras que se han venido moviendo en torno a situaciones de equilibrio e incluso de superávit presupuestario, es el mejor ejemplo de la ausencia de normas estrictas en materia de estabilización.

En definitiva, como han señalado recientemente dos autores cuya cita resulta obligada en el tratamiento de este tema, C. Monasterio e I. Zubiri (2001), tras más de veinte años avanzando en el desarrollo del modelo de financiación autonómica, lo cierto es que hemos llegado a las puertas del nuevo Acuerdo que va a regir los destinos financieros de nuestras Comunidades a partir del 2002, en una situación en la que «la distribución de recursos es cuestionable, la corresponsabilidad es mínima y el endeudamiento de muchas de ellas es preocupante».

2. LAS LÍNEAS DE REFORMA PROPUESTAS PARA EL NUEVO PERÍODO

Como hemos visto, se viene admitiendo que el desarrollo de la financiación autonómica por lo general ha venido respondiendo a lo que se esperaba de él en el ámbito de la solidaridad interregional ya que, por pura lógica ha tenido que contribuir a corregir de una forma automática los desequilibrios interregionales de renta existentes, desde el momento en que, mientras en el tema de las transferencias de gastos a las Comunidades ha estado basado en la garantía de nivelación de los servicios públicos prestados a todos los ciudadanos independientemente del territorio en el que vivan, por el contrario el pago de los impuestos ha estado regido por el principio de progresividad.

Ha sido por lo tanto el otro pilar básico del modelo, el de la autonomía financiera, el que ha suscitado los mayores reproches al considerar ciertas Comunidades claramente insuficiente lo que se ha avanzado en este terreno. Hoy se viene admitiendo con generalidad que es necesario seguir ahondando en el desarrollo del modelo, de acuerdo con estas premisas:

a) La **autonomía financiera** y la **corresponsabilidad fiscal** resultan insuficientes a la luz del peso creciente que han ido adquiriendo las CC.AA. dentro de la Administración pública lo que propicia que el mecanismo de «participación» resulte excesivo y que va a ser incrementado sensiblemente con la inclusión de la Sanidad en el modelo de financiación autonómica. Esto hace necesario incrementar las partidas destinadas por las CC.AA. a utilizar su propia capacidad fiscal.

b) La **solidaridad basada en el principio de suficiencia** en la práctica se sigue guiando por los criterios de valoración heredados del pasado siguiendo el sistema de los «costes efectivos de los servicios transferidos», aunque almirada con la ponderación de variables ilustrativas como indicadores de gasto, según el artículo 13 de la LOFCA. Parece necesario, por lo tanto, ahondar en los sistemas de valoración del coste real de los servicios públicos autonómicos.

c) La **solidaridad de desarrollo** instrumentada a través del FCI resulta insuficiente, por más que su grado de eficacia se ha visto compensada gracias a la alcanzada en los últimos años por las ayudas procedentes de la Unión Europea a través de los Fondos estructurales y del Fondo de Cohesión. En línea con esto hemos de añadir que, en tanto subsista la política de cohesión europea, es imprescindible dotar a las CC.AA. de fondos de naturaleza paralela destinados a cubrir el compromiso de cofinanciación exigido por la UE. De lo contrario, las CC.AA. entrarían en

una espiral de desequilibrios presupuestarios incompatible, tanto con la normativa del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE como con la nueva Ley española de Estabilidad Presupuestaria.

d) La **coordinación** ha resultado de momento suficiente en el ámbito fiscal, por la escasa descentralización de ingresos y por la aplicación de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria a partir de 1992. No obstante, existen divergencias territoriales insostenibles en materia de endeudamiento. Por esto último y por el mayor grado de autonomía financiera de la que van a disponer las CC.AA. se hace necesario vincular su anclaje operativo con los planteamientos establecidos con carácter general en la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria.

Asumido esto, la cuestión que ahora está pendiente de solución es la de determinar cuál es el camino más adecuado. Con sólo repasar el esquema teórico que propone la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) como figuras impositivas susceptibles de ser cedidas a la CC.AA., nos damos cuenta inmediatamente de lo poco que, a pesar de los veinte años transcurridos, se ha avanzado en este campo, al observar la enorme distancia que existe entre ese esquema teórico propuesto y los impuestos realmente cedidos. Hasta 1997, las CC.AA. se han visto privadas de los llamados impuestos de base amplia (IVA, impuestos especiales e IRPF). Realmente, las CC.AA. sólo tenían cedidos impuestos de muy escaso potencial recaudatorio como Sucesiones, Patrimonio y Transmisiones, sobre los que, en todo caso, sólo disponían de capacidad de gestión pero no normativa.

El modelo vigente 1997-2001 es el que realmente abrió el camino de la corresponsabilidad fiscal al ceder parcialmente capacidad normativa a las CC.AA. sobre algunos impuestos, aunque sin duda queda mucho por recorrer.

Lo que se propone el nuevo modelo que entrará a regir el desarrollo de la financiación autonómica a partir de 2002, según las últimas informaciones es precisamente ahondar en esta cuestión. El camino a seguir apunta en estas dos direcciones: por un lado, aumentar los porcentajes de participación de las CC.AA. en el IRPF estatal acompañándolo de mayores cotas de capacidad normativa aunque cuidándose de que ello ponga en peligro la solidaridad interregional y, por otro, ampliar el abanico de impuestos cedidos o participados a otros ya reconocidos en la LOFCA, lo que se conoce como la cesta de impuestos.

No es fácil calibrar cuál es, de las posibles alternativas que se presentan, la que resultaría más apropiada. No obstante, parece razonable que para, cerrar de una vez el modelo de financiación y evitar con ello el que se le siga utilizando como arma de negociación política, se debería pensar en la conveniencia de utilizar una «cesta de impuestos» cuya recaudación se ajustara a una ponderación similar de los impuestos directos e indirectos.

En el plano teórico cada una de estas figuras presentan ventajas e inconvenientes con relación a estos dos frentes:

1. El de la corresponsabilidad y equidad fiscal: La doctrina económica convencional (Musgrave, 1996) viene admitiendo que la cesión de impuestos directos a las CC.AA. presentan ventajas desde el punto de vista de la corresponsabilidad y de la equidad fiscal.

En el primer supuesto, por tratarse de impuestos que, sobre todo en el caso del impuesto sobre la renta personal no produce síndromes de ilusión financiera, ya que los modelos de recaudación basados en la declaración personal y directa del contribuyente dan lugar a un grado de consciencia sobre el coste de los servicios públicos mucho mayor que en los impuestos indirectos al quedar éstos incluidos formalmente en el precio de los bienes como si se tratara de un coste más de producción.

En el segundo caso, por no prestarse a ocasionar fenómenos de exportación fiscal, tan propio de los impuestos indirectos, que pueden llevar a que los bienes públicos que disfruta una determinada Comunidad Autónoma sean financiados en parte por los ciudadanos residentes en otras comunidades. Esto es lo que ha llevado a la clase política a mostrar su recelo a ceder sobre todo impuestos especiales a las Comunidades, basándose en lo que la doctrina hacendística ha venido asumiendo como una posición de principio: los impuestos indirectos en general y los especiales en particular, cuando se gravan en fase mayorista, ocasionan fenómenos de deslocalización de la carga fiscal, haciendo que no sea la región en la que se consume el producto, como sería obligado por tratarse de impuestos sobre el consumo, la que obtiene los rendimientos impositivos.

Por las razones anteriormente apuntadas de «exportación fiscal», parece necesario que la introducción de los impuestos indirectos (IVA) y de los impuestos especiales en la «cesta de impuestos» autonómicos se haga salvando las exigencias impuestas por estas dos restricciones: 1.^a Que se trate de impuestos cuya recaudación se obtiene en fase minorista; 2.^a Que en caso contrario, su adscripción se limite a una simple participación territorializada. En este sentido, algunos impuestos indirectos podrían ser incluidos en dicha cesta al ser recaudados en fase minorista, como sucede con algunos impuestos especiales: el de Determinados Medios de Transporte y los de más reciente creación de Energía Eléctrica y sobre Primas de Seguros. Por el contrario en el caso del IVA y de los demás impuestos especiales, por más que algunos autores parecen encontrar argumentos para rebatirlo (Sánchez Sánchez, A. 2000), dado que su recaudación se obtiene básicamente en la fase mayorista, su cesión sólo podría justificarse cuando se trate de una participación territorializada.

2. El de la competencia fiscal y el logro de los objetivos macroeconómicos. En gobiernos de estructura fiscal federal como es el español, los impuestos directos presentan, por el contrario, algunos inconvenientes en el campo de la competencia fiscal y de los objetivos macroeconómicos.

La teoría federalista define la competencia fiscal como la capacidad de las administraciones territoriales para utilizar el sistema tributario como factor de arbi-

traje destinado a atraer a la propia región recursos productivos procedentes de otras regiones. En un sistema de gobierno descentralizado en el que las regiones tienen un alto grado de autonomía, los fenómenos de competencia fiscal son habituales ya que son consustanciales con la mecánica de funcionamiento del sistema. Y, aunque hay autores que consideran que esto es saludable y contribuye a la eficacia del mismo, la doctrina económica y sobre todo la opinión pública tiende a considerarlo como uno de sus principales inconvenientes. De tal forma que, dado que el fenómeno resulta inevitable, su aceptación se apoya en el compromiso de cumplimiento de estas dos condiciones alternativas: 1.^a Que se cedan a las CC.AA. aquellos impuestos que presentan bases imponibles inmóviles (Albi et alt. 1996) que no se presten al tráfico interregional de factores (tales como los que gravan el patrimonio rústico, y urbano) .2.^a Que se practiquen ajustes institucionales en materia de armonización fiscal. En tal sentido, los impuestos directos, sobre todos en el caso de los rendimientos del capital mobiliario, ofrecen un grado de movilidad espacial que los convierte en factores irrenunciables de competencia fiscal. Esto lleva a erradicar de la cesta de impuestos al menos el Impuesto sobre Sociedades.

En cuanto a los objetivos macroeconómicos relacionados con la distribución de la renta y con la política de estabilización, cuya responsabilidad le corresponde según la teoría federalista al gobierno central, la cesión del IRPF limita su capacidad central para actuar con eficacia. En el primer caso, por tratarse del impuesto que mejor mide la capacidad económica de los contribuyentes para conseguir un reparto equitativo de la carga fiscal y por ser el impuesto general con tarifa progresiva que dispone de un mayor potencial recaudatorio, lo que conlleva el que su recaudación produzca acusados efectos redistributivos. En el segundo, porque dado su amplia base económica y su capacidad de adaptación a las evoluciones de la coyuntura económica constituye el más perfecto estabilizador automático con el que cuenta la política de estabilización económica.

3. LOS AJUSTES NECESARIOS DEL NUEVO MODELO

Entendemos que los grados de autonomía y de corresponsabilidad fiscal de las CC.AA. sólo se puede aumentar realmente con cesiones adicionales de capacidad fiscal.

Recordemos que, en el momento presente, la capacidad fiscal utilizada por las CC.AA. está formada por los tributos cedidos (Patrimonio, Sucesiones y Transmisiones Patrimoniales), el impuesto compartido en un 30% del IRPF y por las tasas afectas a la gestión de los servicios públicos transferidos si bien sólo ejercen todo su poder fiscal sobre estas últimas. En los demás casos éste permanece limitado ya que se ha cedido la gestión y recaudación con algunas competencias normativas aunque la titularidad sigue siendo del poder central. Para completar la vertiente autonómica del modelo, parece necesario:

1.º Aumentar la participación de las CC.AA. en el IRPF territorializado, ponderando los riesgos que entraña esta medida: a) Pérdida de capacidad de manio-

bra para el gobierno estatal a la hora de desarrollar su política de estabilización y de redistribución. b) Pérdida de recursos para algunas CC.AA., por la desigual evolución recaudatoria en su vertiente dinámica.

2.º Aumentar la cesión de imposición indirecta, limitada actualmente al ITP y AJD y los tributos sobre el juego, con la incorporación a la cesta de impuestos del IVA y los Impuestos Especiales. Las reservas que se deben establecer apuntan a que, dado que la mayor parte de los impuestos especiales se devengan en la fase de fabricación, sólo debe cederse una participación territorializada en función del consumo efectivo para evitar fenómenos de exportación fiscal. Sí parece factible, por la misma razón, la cesión de los impuestos especiales sobre determinados Medios de Transporte y sobre la Electricidad, así como el Impuesto sobre Pólizas de Seguros.

3.º En cuanto a las competencias normativas, parece lógico que su alcance esté determinado por las normas emanadas de la UE en materia de armonización fiscal. En tal sentido es oportuno advertir sobre el contrasentido que representa descuartizar un sistema fiscal armonizado como es el español, que constituye un poderoso activo fiscal para luchar contra los fenómenos de arbitraje de la competencia fiscal, en un momento en el que la UE realiza denodados esfuerzos por conseguir un sistema fiscal más armonizado. Por este motivo, lo más apropiado tal vez sea avanzar por el camino de los impuestos compartidos, en línea con lo defendido por el Libro Blanco.

4.º Por otro lado, como en cualquier sistema de tributación de estructura federal, debe plantearse cuál ha de ser el límite de la descentralización. Lo que proponía el Libro Blanco era descentralizar ingresos hasta el nivel en el que las CC.AA. con mayor capacidad fiscal pudieran autofinanciarse, es decir, que el sistema le permita disponer de los fondos necesarios de suficiencia estática y dinámica. Creemos que esta solución es válida y sobre todo, puede resultar muy operativa. No obstante, habrá Comunidades que, dado un nivel de descentralización fiscal idéntico para todas, no logren recursos suficientes para cubrir sus necesidades de gasto. Será necesario, por lo tanto, mantener las transferencias de nivelación siguiendo la pauta marcada por el sistema de Participación en los Ingresos del Estado (PIE).

Este último supuesto plantea algunas otras exigencias:

- Por un lado, para determinar el grado de suficiencia que debe proporcionar la PIE es imprescindible estimar de forma objetiva cuáles son las necesidades de gasto. A falta de datos sobre la determinación del coste efectivo del gasto autonómico que sólo podría proporcionarlo un sistema de valoración basado en la contabilidad de costes, deberá negociarse políticamente el montante de suficiencia utilizando ciertas variables de reparto ajustadas con algunas ponderaciones. Dado que los servicios públicos se disfrutan por los ciudadanos, ha de admitirse que la variable representada por el volumen de población debe constituirse en el indicador más determinante para medir esas necesidades de gasto. Ahora bien, aunque son

muchos quienes vienen defendiendo que tanto por su mayor sencillez como por su representatividad debe constituirse en la única regla de asignación, consideramos que su valoración debe ponderarse de acuerdo a factores que tienen una influencia directa sobre el coste de los servicios distribuidos espacialmente. Es indudable que factores como la dispersión o el envejecimiento de la población, la superficie o el número de municipios o provincias, el que se tome en cuenta como indicador la población de derecho o la de hecho influyen, a veces de forma muy decisiva, en la determinación del coste de los servicios públicos.

- Una vez definidas las necesidades de gasto que habrán de ser cubiertas por la PIE, este instrumento se convierte en el principal mecanismo de solidaridad. No obstante entendemos que no debe tener un «carácter finalista» como se viene defendiendo por representantes de algunas CC.AA. (Zaplana, 2001) ya que esto representaría transformar a la PIE del artículo 13 de la LOFCA, que tiene carácter de participación general incondicionada para la nivelación de la capacidad fiscal, en el Fondo de Nivelación del artículo 15 de dicha Ley, dotado de carácter condicionado, cosa lógica al estar destinado a resolver situaciones extraordinarias y temporales de insuficiencia.
- Por último, debemos entrar a considerar otro aspecto fundamental de la financiación autonómica relacionado con los ajustes que exigirá el principio de suficiencia a lo largo de su evolución temporal, lo que se conoce como *suficiencia dinámica*. Los aumentos de autonomía y de corresponsabilidad que hemos apuntado darán lugar a lo largo de su evolución temporal a volúmenes de recaudación diferentes entre cada Comunidad Autónoma los cuales dependerán, por un lado del grado de eficacia alcanzado en la gestión tributaria de cada Comunidad, y por otro de la evolución temporal del desarrollo económico relativo del que dependen los niveles de capacidad fiscal. Es de recibo que cada Comunidad Autónoma debe soportar —o beneficiarse— de los efectos derivados, tanto de su gestión tributaria, como de la aceptación de un mayor esfuerzo fiscal, pero no por la pérdida de capacidad fiscal cuando ésta es debida a un funcionamiento inadecuado de los mecanismos establecidos para que se cumpla el principio de solidaridad de desarrollo o espacial. Pero aun más, a la luz de la experiencia proporcionada por el actual modelo de financiación, resulta imprescindible contar con algún tipo de garantía de suficiencia dinámica capaz de corregir desviaciones recaudatorias que no puedan ser explicados por diferencias en la gestión tributaria y en el esfuerzo fiscal.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

Antes de terminar, nos gustaría obtener respuestas convincentes sobre algunos interrogantes relacionados con aspectos, aparentemente circunstanciales, pero cuya resolución nos parece decisiva para una buena definición del modelo de financiación autonómica.

1. Para empezar, no quisiéramos pasar por alto un problema nada desdeñable en su propio contexto y que, a nuestro entender, constituye el verdadero trasfondo de una buena parte de las desavenencias en materia de financiación.

Aunque el artículo 138 de las Constitución establece como principio de carácter general que el modelo de financiación no puede contribuir a generar diferencias de trato que deriven en el reconocimiento *de facto* de privilegios sociales y económicos para los ciudadanos de alguna Comunidad Autónoma, lo cierto es que, los requisitos establecidos para el cumplimiento del mandato constitucional por el que se le concede un mayor grado de autonomía financiera a las Comunidades Forales, (el estatuto de Autonomía del País Vasco, por ejemplo, en su artículo 40 establece que «para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, el País Vasco dispondrá de su propia hacienda autonómica») establece unos mecanismos de participación que hacen prácticamente imposible su, por otro lado, obligado anclaje con los requerimientos generales del principio de solidaridad. En consecuencia, mientras los ajustes interregionales propiciados por el sistema de transferencias de nivelación entre las Comunidades de Régimen Común permiten al gobierno central velar por el cumplimiento del principio de solidaridad interregional, no se ve cómo podrían participar en tal evento las Comunidades Forales desde el momento en que su nivel de autonomía financiera les permite actuar con una total independencia de criterio respecto al resto de las Comunidades y sólo deben contribuir a la financiación general (mediante el sistema de «Cupo» en el País Vasco y de «Aportación» en el caso de Navarra) como compensación de los gastos generales que el gobierno central sigue realizando en beneficio de todos los ciudadanos del país.

Es indudable que los mecanismos establecidos para regular las relaciones financieras entre el gobierno central y los gobiernos forales, (en el Concerto Económico del País Vasco y en el Convenio, en el caso de Navarra), suponen un trato discriminatorio que puede generar situaciones de privilegio para estas dos

Comunidades Autónomas, lo que propicia la reivindicación de mayores cuotas de autonomía financiera por parte de ciertas Comunidades de Régimen Común, (que no es necesario citar porque están en la mente de todos) las cuales, al observar el singular tratamiento dispensado a estas Comunidades forales, no dudan plantearlo como justificación ética para solicitar igualdad de trato y no seguir padeciendo injustificados e inaceptables agravios comparativos.

Ante este hecho incuestionable, nos preguntamos: ¿Existe realmente alguna posibilidad de construir un diseño autonómico en el que el reconocimiento de singularidades históricas de algunas Comunidades Autónomas no signifique una sutil cohartada para la justificación y disfrute de privilegios económicos?

2. Por otro lado, quisiéramos advertir sobre uno de los peligros que encierra esta huida hacia adelante que parece haberse emprendido en el tema de la cesión de tributos aunque se presente, con disimulo, como una «reforma «más del modelo: Si la financiación básica se territorializa totalmente, aumentando la cesión de tributos (mayor porcentaje del IRPF, IVA minorista, impuestos especiales,...), para lograr la máxima autonomía financiera y, según algunos sostienen, para establecer un mecanismo automático capaz de garantizar por sí sólo unos niveles apropiados de corresponsabilidad fiscal, será necesario dotar el fondo específico de nivelación con un montante de recursos financieros que puede resultar inalcanzable. Esto supondría en la práctica haber transformado, al menos parcialmente, la actual Participación en Ingresos del Estado (PIE) en un nuevo Fondo de Nivelación, dando lugar con ello a distintos niveles de autonomía financiera ya que, mientras la de las Comunidades ricas podría mejorar sensiblemente hasta alcanzar incluso autonomía plena en la financiación de los servicios públicos dentro de su territorio, la de las Comunidades menos desarrolladas empeoraría radicalmente, creando con ello un importante problema político pues, de proceder así, se advertiría con total nitidez que existirían de hecho Comunidades de dos niveles, las verdaderamente «autónomas» y las «asistidas» (Gayubo, García Villarejo, Salinas, 2001). Un trabajo reciente de Monasterio, Laborda y Alcalá (2001) muestra como, cualquiera que sea la alternativa elegida en el nuevo modelo en cuanto al tipo y cuantía de tributos cedidos, se ampliará la distancia ahora existente entre estos dos tipos de Comunidades en sus grados de autonomía financiera. ¿Representaría esto el triunfo definitivo de las tesis reivindicativas de quienes han venido denunciando los agravios interregionales mostrados por las balanzas fiscales? He ahí otro buen interrogante.

3. En otro sentido, es criticable el papel instrumental que históricamente se le ha asignado al proceso de negociación de los sucesivos Acuerdos quinquenales. A las anotaciones que ya hemos aportado podemos añadir para confirmarlo estos otros datos:

– Los negociadores del modelo, representantes autonómicos y de la administración central, han ido introduciendo variables explicativas para conocer las necesidades de gasto, según cuál fuera el resultado esperado, haciendo un uso abusivo de su capacidad de negociación a la hora de encauzar las reformas del modelo en un trastoque maquiavélico de fines y medios.

– Si uno se fija únicamente en lo que trasciende de las declaraciones de los responsables autonómicos, habría que convenir que no les preocupa tanto ver cuál es el grado de racionalidad del modelo con vistas a su encaje institucional como averiguar las pautas a seguir para aumentar en beneficio de su territorio la parte que toca en el reparto. En tal sentido, uno tiene la sensación de que lo que en el fondo se oculta bajo los ímpetus participativos de una mayor demanda de autonomía y corresponsabilidad no es otra cosa que una fórmula sutil para ver el modo de quedarse con una mayor parte de la tarta presupuestaria nacional.

– No puede interpretarse de otra forma que no sea la del recurso al clientelismo político la actitud de algunos gobiernos autonómicos que han venido apoyando o enfrentándose a las reformas del modelo según cuál fuera en cada momento el credo político del gobierno central. Lo sucedido, primero con la cesión territorializada del 15%, y luego con la cesión de este mismo porcentaje de la tarifa autonómica, ha sido un ejemplo claro de la falta de criterio de algunos representantes autonómicos a la hora de definir las líneas programáticas del modelo de financiación.

Todo ello nos sugiere este otro interrogante, ¿Defienden por casualidad los responsables de la negociación del modelo otros intereses que no sean los estrictamente relacionados con el propósito de completar el marco institucional?

4. Por último señalar que, aunque uno de los objetivos perseguidos de forma explícita por las últimas negociaciones del modelo de financiación autonómica ha sido el de convertirlo en definitivo con el objeto de cerrar con ello la vertebración del nuevo modelo de estado, por lo apuntado a lo largo de esta exposición, surgen razones fundadas para la desconfianza. De forma resumida estos son, a nuestro modo de ver, los principales factores de riesgo:

– Dados los enfrentados intereses económicos en juego de las regiones españolas, el desarrollo del modelo de financiación autonómica dará lugar a soluciones de equilibrio inestable cualquiera que sea la forma de ordenación del sistema de descentralización fiscal, sometidas por lo tanto a modificaciones temporales en función de la capacidad negociadora de los interlocutores regionales.

– Se trata, además, de un juego de intereses que responde a las reglas de los fenómenos redistributivos en los que los resultados tienden a ser de suma cero, lo que conlleva el que sean las Comunidades más desarrolladas económicamente las que, dada su posición de privilegio, lucharán para que se aumente el grado de descentralización fiscal al objeto de mejorar su grado de participación en el reparto y a las que será difícil convencer de que acepten un grado de autonomía financiera que esté por debajo del máximo techo competencial.

– Pero más aún, en la medida en que el desarrollo del modelo tiene, sobre todo, efectos económicos redistributivos a nivel interregional, su indefinición puede constituir un recurso poderoso para solventar reales o imaginarios agravios comparativos de naturaleza espacial.

En este contexto, es improbable que quienes están pensando en esos techos competenciales máximos tengan realmente interés en dar por cerrado el modelo por lo que, uno tiene la sensación de que el tema de la financiación autonómica pertenece a ese tipo de problemas que no tienen arreglo porque, después de todo, no conviene que se arreglen. Lo que nos sugiere esta otra pregunta: ¿Interesa a todos realmente cerrar de manera definitiva el desarrollo del modelo de financiación?

Entendemos en fin que estos pueden constituir cuatro buenos interrogantes para cerrar esta exposición o para hacerlo al menos siguiendo los cánones culturales del quehacer universitario que, asumiendo su papel de conciencia crítica de la vida social, se debate entre el agobiante estado de ansiedad que produce la búsqueda de la verdad y la zozobra metafísica de la duda kantiana.

Tras esta apretada síntesis extraída, como han podido observar, del texto recogido en la monografía que se les ha entregado, quisiera terminar con una justificación: si, como apuntaba un autor anónimo «los impuestos son el precio que los ciudadanos tenemos que pagar por la civilización» qué mejor manera de abrir un curso académico que con la exposición de un tema sobre la materia centrado en el que, para nosotros, constituye uno de sus pilares fundamentales: la financiación autonómica, firmemente convencido de que el tiempo dedicado a profundizar en su conocimiento constituye, por encima de las limitaciones del autor, una de las mayores contribuciones que hoy podemos hacer desde la Universidad al logro de la cohesión económica y de la paz social entre los españoles.

BIBLIOGRAFÍA

- AGÚNDEZ, A. y PEDRAJA, F. (1996): *Nivelación de servicios en Haciendas descentralizadas: comentarios al «LIBRO BLANCO»*, Papeles de Economía Española, n.º 69.
- ALBI, E.; CONTRERAS, C.; GONZÁLEZ PARAMO, J. M. y ZUBIRI, I. (1996): *Teoría de la Hacienda Pública*. Ed. Ariel. Barcelona
- BARBERAN, R (2001): *Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de balanzas fiscales regionales*. Documento de trabajo. VIII Congreso de Economía Pública». Cáceres
- BARREIRO FERNÁNDEZ, M. I. (2000): *Balanza fiscal y solidaridad en «Análisis del sistema de financiación autonómica. Bases para un nuevo modelo»*. Ed. Fundación Bancaja.
- BRENNAN, G. y BUCHANAN, J. (1980): *The power to tax. Analytical foundation of a fiscal constitution*; Cambridge University Press, Cambridge.
- BRETON, A. (1994): *Designing more competitive and efficient governments*. en : BOADWAY, R., BRETON, A. y MUSGRAVE, R.: *Defining the role of government: Perspectives on the State* (1994). Queen's University. Kingston, Ontario.
- BUSTOS GISBERT, A. (1999): *Lecciones de Hacienda Pública*. Editorial Colex. Madrid.
- CARAMÉS, L. y VÁZQUEZ, J. A. (1997): *Los problemas de la financiación autonómica: una perspectiva desde Galicia*. Fundación Caixa Galicia.
- CASTELLS, A. (1999): *Las relaciones fiscales de Cataluña con España: algunas reflexiones en el contexto europeo* en «Cataluña y España. Una relación económica y fiscal a revisar». Omnium Cultural. Barcelona
- (2000): *Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica*. Papeles de Economía Española, núm. 83. Madrid
- et alt. (2000): *Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996)*. Ed. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1992): *Acuerdo sobre el Sistema de Financiación Autonómica en el período 1992-1996*, Acuerdo de 20 de enero de 1992.

- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1993): *Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las CC.AA.*, Acuerdo de 7 de octubre de 1993.
- (1996): *Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001*, Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre de 1996.
- CORONA, J.; ALONSO, L. y PUY, P., (1998): *Hacia un Federalismo Competitivo. Propuesta para reformar el sistema de financiación autonómica*. Círculo de Empresarios, Monografía 4, Madrid.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (1998): *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas en 1997*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- EZQUIAGA, I. y GARCÍA, F. (1997): *Una evaluación del sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001*, Cuadernos de Información económica, n.º 120-121, marzo-abril 1997.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1994): *El sistema autonómico quince años después*. R. E.D.A., Núm. 84.
- GARCÍA VILLAREJO, A.; GAYUBO PÉREZ, P. y SALINAS SÁNCHEZ, J. (1999): *La nivelación de los servicios públicos en el modelo de financiación autonómica*. Ed. Servicio de Publicaciones. Universidad de Valladolid.
- GARCÍA VILLAREJO, A. y SALINAS SÁNCHEZ, J. (1994). *Manual de Hacienda Pública. General y de España*. Ed. Tecnos. Madrid.
- GAYUBO PÉREZ, P. (1995): *La financiación de las Comunidades Autónomas y la solidaridad en «La financiación de las Comunidades Autónomas: Análisis desde el federalismo fiscal»*. Ed. Junta de Castilla y León. Valladolid.
- GAYUBO PÉREZ, P.; GARCÍA VILLAREJO, A. y SALINAS SÁNCHEZ, J. (2001): *La reforma del modelo de financiación autonómica*. Documento de Trabajo, s/p. Valladolid.
- GIMÉNEZ MONTERO, A. (2000): *Responsabilidad y corresponsabilidad fiscal en los países federales*. Rev. Papeles de Economía Española, núm. 83. Madrid.
- GIMÉNEZ-REYNA, E., (1996): *La reforma de la financiación autonómica*, Papeles de Economía Española, n.º 69, págs. 200 a 211.
- GIMENO ULLASTRES, J. A. y RUIZ HUERTA, J., (1981): *El nuevo sistema fiscal español*. H. Blume Ediciones. Madrid.
- GONZÁLEZ BLANCH, F., (2000): *La hacienda pública descentralizada. Teoría y evidencia empírica*. Universidad Complutense. Madrid.
- GORDO, L. y HERNÁNDEZ, P., (2000): *El sistema de financiación autonómica vigente para el período 1997-2001*. Servicio de Estudios del Banco de España.
- MARTÍNEZ PUJALTE LÓPEZ, V., (2000): *Análisis del sistema de financiación autonómica: bases para un nuevo modelo*. Ed. Fundación Bancaja.
- MÁS-COLELL, A., (1999). *La relación Cataluña-España: una reforma estructural necesaria*. En Cataluña y España: una relación económica y fiscal a revisar. Omnium Cultural. Barcelona.
- MATHEWS, R. L., (1986): *Sistemas comparados de federalismo fiscal en Ruiz Huerta, J. y Muñoz de Bustillo, R. (ed) «Estado federal-estado regional: La financiación de las Comunidades Autónomas»*. Diputación de Salamanca.

- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, (2000): *Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales, 1999*. Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (Enero 1998): *Presupuestos de las comunidades y ciudades autónomas. Ejercicio 1997*. Fundación ICO. Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, DIRECCIÓN GENERAL DE TRIBUTOS (1998): *Recaudación y Estadísticas de la Reforma Tributaria (1987-97)*. Madrid.
- MOLDES, E. y PUY P. (eds.), (1996): *La Financiación de las Comunidades Autónomas*. Minerva Ediciones. Madrid.
- MONASTERIO ESCUDERO, C.; PÉREZ GARCÍA, F.; SEVILLA SEGURA, J.; SOLÉ VILANOVA, J., (Marzo 1995), *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- MONASTERIO, C. y ZUBIRI, I. (1996): *La Financiación de las CC.AA.: Balance y Propuestas de Reforma*, Papeles de Economía Española, n.º 69.
- MONASTERIO, C. y SUÁREZ, J., (1993), *Financiación Autonómica y Corresponsabilidad Fiscal en España*. Fundación BBV. Bilbao.
- MONASTERIO, C.; ALCALÁ, F. y LÓPEZ LABORDA, J., *Una propuesta para el 2001. La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común. En Bases para un Sistema estable de financiación autonómica*. Ed. Fundación BRVA. Bilbao.
- MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B., (1992): *Hacienda pública teórica y aplicada*. Ed. McGraw Hill.
- MUSGRAVE, R. A. y POLOINSKY, A. M. (1975): *La participación de los diferentes niveles de gobierno en los ingresos públicos: un punto de vista crítico*. Rev. HPE, núm. 35
- NOZICK, A. (1974): *Anarchy, State and Utopia*. Basic Books. New York.
- OATES, W. E., (1972): *Fiscal Federalism*. Ed. Harcourt Brce Jokanivich, Inc. New York.
- PEDRAJA CHAPARRO, F., (2000): *Presente y futuro de la financiación autonómica*. Papeles de Economía Española, núm. 83. Madrid.
- PÉREZ GARCÍA, F., *Corresponsabilidad fiscal y nivelación regional*. Papeles de Economía España, núm. 83. Madrid.
- QUINTANA FERRER, E., (1996): *Reforma de la Hacienda Autonómica y Libro Blanco sobre Financiación de las Comunidades Autónomas*. Tirant do Blanch. Valencia.
- RAMALLO, J. y ZORNOZA, J. (1995); *Sistemas y Modelos de financiación autonómica*, Perspectivas del Sistema Financiero, n.º 51, Fundación Fondo para la investigación económica y social CECA.
- RUIZ HUERTA, J., (2000): *Corresponsabilidad fiscal: responsabilidades y límites*. Papeles de Economía Española, núm. 83. Madrid.
- RUIZ HUERTA, J. y LÓPEZ, J. (1995): *Algunas reflexiones sobre la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*, Cuadernos de Actualidad, n.º 3/1995, año VI, IEF. Madrid.

- RAWLS, J., (1971): *Theory of Justice*. Harvard University Press, Cambridge.
- SÁNCHEZ PEDROCHE, A., *Constitución y Estado Autónomo: el poder financiero de las Comunidades Autónomas en Análisis del sistema de financiación autonómica*. (Dirigido por Martínez-Pujalte López, V.). Ed. Fundación Bancaja.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A., (2000): *Los impuestos especiales como instrumento de financiación autonómica*. Rev. Hacienda Pública Española, núm. 155. Madrid.
- TANCO, J., (1995): *Autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal*, Cuadernos de Actualidad, n.º 3/1995, año VI, IEF. Madrid.
- TIEBOUT, C. M., (1965): *A pure theory of local expenditures*. *Journal of Political Economy*.
- TORRES COBO, F., (2000): *Evolución del sistema: los modelos quinquenales en «El modelo de financiación autonómica: bases para un nuevo modelo»* fundación Bancaja.
- ZAPLANA, E., (2001): *El acierto de España*. Ed. Temas de hoy. Madrid.
- ZUBIRI, I., (2000): *El sistema de concierto económico en el contexto de la Unión Europea*. Ed. Círculo de Empresarios Vascos. Bilbao.

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN	11
I. EL MODELO FISCAL DEL «ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS»	15
II. EL MARCO TEÓRICO DEL FEDERALISMO FISCAL: PUNTOS DE CONFLICTO	19
1. La distribución de competencias entre niveles de gobierno	20
2. Los recursos financieros de las CC.AA. y la aparición de los pun- tos de conflicto	22
III. DESARROLLO TEMPORAL DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA	29
1. El marco constitucional	29
2. Las etapas del desarrollo del modelo	30
3. Las zonas de conflicto del desarrollo institucional	33
IV. LOS AVANCES LOGRADOS EN EL ACUERDO SOBRE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DEL QUINQUENIO 1997-2001	37
1. El diseño del modelo vigente	38
2. Los mecanismos de nivelación de los servicios	41
V. VALORACIÓN CRÍTICA DEL DESARROLLO DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA	45
1. La indefinición de los principios constitucionales	45
2. Condiciones para la consistencia del modelo	53
VI. ALGUNAS REFLEXIONES ANTE EL NUEVO ACUERDO SOBRE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA	59
1. Las enseñanzas del pasado	60
2. Las líneas de reforma propuestas para el nuevo período	65
3. Los ajustes necesarios del nuevo modelo	68
VII. CONSIDERACIONES FINALES	71
BIBLIOGRAFÍA	75