

La articulación de los principios de autonomía y de unidad en el reparto de los recursos entre las Comunidades Autónomas

Manuel MEDINA GUERRERO

1. Principio de autonomía *versus* principio federal en la distribución horizontal de las fuentes de ingresos

Los sistemas de financiación de los Estados políticamente descentralizados parten de la premisa de que el reparto de las fuentes de ingresos ha de estar presidido por el objetivo de garantizar tanto al poder central como a los entes subcentrales los recursos precisos para que puedan ejercitar sus competencias de forma autónoma y bajo su propia responsabilidad. Se entiende imprescindible, pues, para el correcto funcionamiento de los Estados compuestos, la previa instauración de un orden financiero que asegure a todos los niveles de gobierno una participación justa y adecuada, desde el punto de vista de la suficiencia, en los rendimientos económicos globales que genere el Estado en su conjunto.

Naturalmente, este objetivo esencial, que por obvio resulta indiscutible, puede ser perseguido –al menos desde un punto de vista teórico– a través de un prácticamente ilimitado abanico de posibilidades de acuñar específicos modelos de financiación. En cualquier caso, sea cual fuere el concreto sistema que se quiera establecer, la primera tarea que debe emprenderse es la de acometer la distribución vertical de las competencias financieras –y señaladamente, al objeto de estas líneas, del derecho a la recaudación– entre el poder central y los entes subcentrales, precisando los diversos ámbitos impositivos y las concretas atribuciones sobre los mismos que van a corresponder a cada uno de dichos escalones de gobierno. Y, en un segundo momento, y ope-

rando ya exclusivamente en el nivel subcentral, se ha de proceder a deslindar tales competencias entre los propios entes subcentrales, resultando especialmente relevante en esta distribución horizontal de la potestad financiera el modo en que se reparten los recursos que, tras la distribución vertical, se les habían asignado indiscriminadamente en bloque a todos ellos.

Pues bien, es en esta fase del reparto horizontal de las fuentes de ingresos donde se pone de manifiesto con mayor diafinidad la tensión general que es inherente y consustancial a los Estados compuestos: la que existe entre el principio de autonomía, de una parte, que tiende a proteger y potenciar lo diferente, lo peculiar, lo propio de cada ente subcentral; y el principio “federal”, “unitario” o “de solidaridad”, que pretende salvaguardar una mínima unidad y homogeneidad sin las cuales sería difícil la pervivencia del Estado en su conjunto. Ambos principios estructurales, cuya asunción jurídica se produce de una forma y con un alcance muy diferentes según los diversos textos constitucionales, operan a su vez como objetivos o mandatos que no deben ser desatendidos al diseñar los diversos sistemas de financiación, de tal manera que, aun cuando se cuente con un gran margen de libertad de configuración al determinar en qué medida cada uno de ellos va a “pesar” en la definición del modelo, no resultaría lícito decantarse apriorísticamente por uno de ellos soslayándose por entero a su contrario. Antes bien, al acometerse esta tarea debe procurarse hallar un adecuado punto de equilibrio entre la autorresponsabilidad y la protección de la individualidad de los entes subcentrales, de una parte, y la responsabilidad solidaria imprescindible para mantener la comunidad estatal, de otro lado.

Sea como fuere, dicha tarea aparece fuertemente condicionada por el modo en que se haya resuelto la distribución vertical de las competencias financieras. Pues en el caso de que no se haya optado por un puro sistema de separación, sino que se hayan incorporado elementos del sistema de unión -y, por ende, la recaudación de alguno o varios impuestos se comparta entre los dos niveles de gobierno-, se abre la posibilidad de que, ya desde el primer momento, la distribución horizontal de los recursos comience dando entrada al “principio de unidad”. Efectivamente, en este supuesto, son dos en esencia las reglas de reparto susceptibles de ser utilizadas inmediatamente, que a su vez se corresponden o pueden concebirse como específicas proyecciones en este terreno de los dos principios arriba aludidos. De una parte, cabe acudir a la regla de la recaudación en zona o de la recaudación territorial, manifestación del principio de autonomía; y, de otro lado, pueden emplearse como criterios de reparto determinados índices expresivos de las necesidades financieras de los entes territoriales –señaladamente, la población-, los cuales, evidentemente, se conectan con el principio federal o de solidaridad ínsito a los Estados compuestos.

Por el contrario, en el supuesto de que se haya consagrado un estricto sistema de separación, atribuyéndose la recaudación de diferentes impuestos a cada nivel de gobierno, es claro que los criterios de necesidad sólo pueden operar –en su caso- en un segundo momento, una vez que se ha procedido a la distribución horizontal de los recursos con base en el principio de recaudación territorial, actuando a modo de “corrección” de dicho reparto inicial destinada a asegurar un nivel mínimo de prestación de los servicios a todos los entes subcentrales con independencia de su capacidad fiscal. Con todo, hoy por hoy no suelen darse modelos puros de financiación que se fundamenten única y exclusivamente en uno de los dos grandes mecanismos de reparto antes aludidos, si quiera sea porque en la práctica totalidad de ellos, incluyendo los que asumen el sistema de unión, tiende a consagrarse mecanismos de perecuación regional –ya vertical, ya horizontal- con el aludido objetivo de garantizar un determinado nivel en la prestación de los servicios.

Pese a ello, es menester reconocer en línea de principio que el criterio de recaudación territorial, que parte de la premisa de que cada ente subcentral debe beneficiarse de su capacidad económica y financiera real, es el que, teóricamente, se adapta de forma más natural a la esencia de los Estados federales. Al fin y al cabo, todo el poder jurídico-político que constitucionalmente se reconoce a los entes subcentrales –y, consecuentemente, todas las com-

petencias que se les atribuyen, incluyendo, cómo no, las financieras- encuentran en el “territorio” el sustrato imprescindible donde desplegarse y, a su vez, el límite obligado de su ejercicio. Pero es que, además, desde el punto de vista económico, este criterio de reparto se acomoda al principio de “equivalencia fiscal”, ya que, en la máxima medida posible, permite que exista una coincidencia entre los que soportan el coste de los bienes y servicios públicos y los beneficiarios de los mismos.

Pero, frente a estas ventajas, la asunción del principio de recaudación territorial conlleva inconvenientes en absoluto desdeñables. En lo esencial, es susceptible de conducir a un suministro enormemente desigual de recursos, pudiéndose quedar desatendidas las concretas necesidades de gasto que puedan tener los diversos entes subcentrales. La suficiencia de medios económicos –que hoy por hoy nadie duda en considerar un integrante mínimo de la autonomía financiera constitucionalmente consagrada ni tan siquiera en relación con las Corporaciones Locales- debe, pues, ser satisfecha mediante la incorporación de criterios de necesidad, en cuya virtud se dote de un mínimo de homogeneidad económica a los diversos integrantes del Estado global y se asegure a todos los ciudadanos el derecho a recibir unas prestaciones semejantes a lo largo de todo el territorio nacional.

Las Constituciones, sin embargo, no suelen resolver por entero, de una vez por todas, en qué proporción deben combinarse ambos principios al determinar la financiación territorial. No se trata tan sólo de que no queden constitucionalmente perfilados los mecanismos de perecuación financiera vertical u horizontal, sino de que, a veces, en los sistemas mixtos, ni tan siquiera se decide si en el reparto horizontal de los recursos va a entrar en juego, desde el primer momento, el principio de unidad, o si, por el contrario, el mismo debe efectuarse inicialmente de acuerdo con el solo criterio de la recaudación territorial. En estos supuestos en que se confía a la normativa infraconstitucional la resolución de cuestiones absolutamente esenciales para el funcionamiento del Estado compuesto, es obvio que se tienda a garantizar a nivel constitucional que los intereses de los concretos entes subcentrales resulten debidamente representados y salvaguardados en el proceso político. A tal objeto, en el marco jurídico-político donde nos insertamos, la Unión Europea, la jurisprudencia constitucional suele enfatizar la necesidad de que tales decisiones sean el fruto de un pacto o acuerdo entre todos los entes involucrados, y, sobre todo, viene a subrayar la exigencia jurídico-constitucional de que el proceso negociador se desarrolle de acuerdo con el principio de lealtad federal. En esta línea,

como señaló el Tribunal Constitucional Federal alemán en la relevante Sentencia de 27 de mayo de 1992, dicho principio prohíbe al Gobierno federal que actúe, inspirándose en la máxima *divide et impera*, con la intención de crear fisuras entre los Länder; así como también impide que aquél, en el curso de las negociaciones, pueda dar un trato diferente a los Länder en función de su orientación política, y, muy señaladamente, que en las deliberaciones decisivas sólo dé entrada a los representantes de los gobiernos de los Länder afines a su partido y excluya a los de la oposición¹. Relevancia del principio de lealtad federal que, obviamente, no se agota en las negociaciones que conducen a la adopción de una concreta decisión en materia de financiación, sino que se proyecta durante todo el tiempo de vigencia de la misma. A este respecto, la jurisprudencia constitucional austríaca ha tenido ocasión repetidamente de pronunciarse acerca de las “reformas furtivas” que pueden pretender efectuarse en el ajuste financiero pactado entre el Bund y los Länder antes de que concluya su vigencia, señalando sobre el particular que, cuando de resultados de ellas se produzca una pérdida de recursos para uno u otro nivel de gobierno, dichas modificaciones sobrevenidas del sistema no afectarán tan sólo a su corrección política, sino a la propia constitucionalidad de tales medidas².

Principio de lealtad que, naturalmente, también está llamado a desempeñar un destacado papel entre nosotros³.

2. La evolución de los principios de unidad y autonomía en la financiación autonómica durante los primeros veinte años de vigencia de la Constitución

Aunque la versión inicial de la LOFCA distaba mucho de precisar con exactitud cómo habían de combinarse

ambos principios, no dejaba de aportar algunas claras directrices al respecto. Así, y soslayando toda referencia a los impuestos propios y a los recargos dado el escaso peso que han jugado hasta el momento en el conjunto de la financiación, el criterio de la recaudación territorial encontró su más evidente proyección en la figura de los impuestos cedidos, de entre los cuales sin embargo el legislador orgánico vino a excluir expresamente los impuestos que, en los sistemas impositivos de los países de nuestro entorno, estaban dotados de una mayor capacidad recaudatoria, a saber, la imposición sobre la renta de las personas físicas, la imposición sobre sociedades y la imposición general sobre las ventas, salvando la fase minorista. Consiguientemente, en el diseño inicial del legislador orgánico, el reparto entre las CCAA de los recursos globales generados por el Estado en su conjunto parecía escorarse a favor del principio de unidad, habida cuenta de que son criterios de necesidad los que mayoritariamente integran las bases conforme a las cuales ha de negociarse el reparto de la fuente de financiación que parecía llamada a ser la más relevante, el porcentaje de participación (art. 13.1 LOFCA). Por lo demás, así venía a reconocerse abiertamente en la Memoria que acompañaba al Proyecto LOFCA, en donde, tras reseñarse que la principal fuente de ingresos de las CCAA sería dicha participación “en los ingresos generales del Estado”, se añadía: “(...) el Proyecto de Ley se aleja definitivamente de los planteamientos que tratan de utilizar la recaudación en la zona como criterio con el que establecer la financiación de las distintas Comunidades Autónomas, para optar por otro que, asentado en la cobertura de las necesidades realmente existentes, impida que las regiones pobres queden condenadas. Se pretende de esta manera lograr un equilibrio armónico entre el derecho a la autonomía y el principio de solidaridad”.

En suma, la participación en los ingresos del Estado, frente a los impuestos cedidos, en cuanto manifestación del principio de unidad en la financiación autonómica, se concebía en cierta medida –permítaseme la expresión– como el “negativo” del criterio de la recaudación territorial. Concepción que, de otra parte, es perceptible en el propio tenor literal con que se expresa

1. BverfGE 86, 148 (212).

2. VfSlg. 12505/1990, 12784/1991 y 15039/1997.

3. Sobre la conexión entre el control de constitucionalidad del sistema de financiación y la corrección del proceso negociador, véase M. Medina (1998). Por lo demás, la “reforma furtiva” del sistema asumida a raíz del Acuerdo del CPFF de 27 de marzo de 1998, que modificó las garantías inicialmente previstas para el quinquenio sobre la base de una reforma del IRPF que ya era conocida en el momento de aprobarse aquéllas, difícilmente superaría un estricto control de constitucionalidad articulado a partir del principio de lealtad.

el primer Estatuto de Autonomía, el catalán, y así lo dejan traslucir muchos otros que siguieron su estela, en la medida en que vinculan el porcentaje de participación a “la *recaudación total* del Estado por impuestos directos e indirectos, incluidos los monopolios fiscales” (art. 44.3).

Dado el carácter de principal fuente de ingresos que se predicaba del porcentaje de participación, la LOFCA parecía relegar a un segundo plano al principio de autonomía en la financiación regional, a menos que las CCAA arrostrasen los inconvenientes de incrementar la presión fiscal utilizando la vía de los recargos; supuesto harto improbable como la praxis vino de inmediato a corroborar. Pero es que, además, dicha postergación no vino sino a ratificarse en la práctica en beneficio del principio de unidad, como lo ponen de manifiesto la instauración de un subsistema específico de financiación de la sanidad al margen de la LOFCA, la falta de implementación de la cesión de los impuestos sobre consumos específicos y, en fin, la implantación del IVA, que entrañó la supresión del Impuesto sobre el Lujo, hasta entonces efectivamente cedido, sin que se procediese a la cesión de la fase minorista de aquél.

Las consecuencias que de aquí se derivaron son tan conocidas que nos autorizan a pasar por ellas como sobre ascuas, a saber, el establecimiento de una Hacienda autonómica excesivamente dependiente de las transferencias presupuestarias estatales, y, consiguientemente, la configuración de un sistema que adolecía de falta de corresponsabilidad fiscal. Lacia esta última a la que se imputó la tendencia al incremento del gasto y, en última instancia, el notable aumento del endeudamiento autonómico que comienza a experimentarse a mediados del primer quinquenio del periodo definitivo. Por estos motivos, y urgidos por la exigencia, en relación con la Unión Monetaria, de reducir los niveles de déficit y endeudamiento de las Haciendas autonómicas⁴, se llegó al Acuerdo del CPFF, de 7 de octubre de 1993, por el que se instauró la participación territorializada en el rendimiento del IRPF. Se trataba, en suma, de dar una mayor presencia al criterio de la recaudación territorial con el objetivo

de profundizar en la corresponsabilización fiscal de las CCAA, siquiera en su concepción más modesta de percepción por parte de los contribuyentes de que parte de los impuestos pagados sirven directamente para financiar los servicios prestados por la Administración autonómica⁵.

Un avance en extremo modesto del principio de autonomía que fue incomparablemente superado con motivo del Acuerdo del CPFF 1/1996, pues, a raíz del mismo, de una parte, y tras las pertinentes reformas de la LOFCA y los Estatutos, vino a ampliarse el elenco de los impuestos cedidos con la cesión parcial del IRPF (hasta un máximo del 30%), y, de otro lado, se dio en transformar la propia naturaleza de tales impuestos cedidos, al reconocerse a las CCAA capacidad normativa sobre los mismos. La incorporación del IRPF a los impuestos cedidos, que tiene lugar sin que se abandone el tramo de participación territorializada en dicho impuesto, ha supuesto –qué duda cabe– una profunda alteración del modo en que el bloque de la constitucionalidad contemplaba inicialmente la participación de los principios de unidad y autonomía en la distribución de los recursos entre las Comunidades Autónomas.

3. Las líneas de desarrollo del sistema de financiación

3.1 La tendencia a potenciar el principio de autonomía en el marco europeo: el federalismo competitivo.

En los Estados políticamente descentralizados de la Unión Europea –que, por razones obvias, deben tomarse como puntos de referencia preferentes frente a los federalismos de corte anglosajón, tan frecuentemente utilizados en el debate académico que precedió a la adopción del vigente modelo de financiación– se perci-

4. En cualquier caso, no parece probado que la corresponsabilización fiscal genere un menor recurso al crédito y a la emisión de deuda –así, por ejemplo, C. Monasterio Escudero (1992), p. 32.

5. El Acuerdo consideró que dicha participación territorializada constituía una respuesta adecuada a las necesidades de elevar la corresponsabilidad fiscal del sistema puesto que, entre sus características, cabía incluir la siguiente: “b) Conexión de los recursos recibidos por las Comunidades Autónomas con los rendimientos impositivos obtenidos en sus territorios, de tal forma que una parte importante del gasto público gestionado por ellos esté financiado por las aportaciones de los residentes en el ámbito territorial respectivo, con lo que los ciudadanos toman conciencia de que las prestaciones recibidas de su Comunidad Autónoma son consecuencia de las exigencias impositiva de que son objeto”.

be, al menos en sede doctrinal, un claro y enérgico movimiento en pro del fortalecimiento del principio de autonomía financiera y, consiguientemente, del criterio de recaudación territorial⁶. Tendencia autonomista en la órbita financiera que, incluso, aparece a menudo envuelta en una nueva concepción de la propia idea de “federalismo”, a saber, el federalismo competitivo, cuyos ecos empiezan también abiertamente a resonar entre nosotros⁷. Pues bien, este nuevo paradigma del federalismo⁸, que, a diferencia del “federalismo cooperativo”, debe mucho más a las aportaciones provenientes de las Ciencias Económicas y Políticas que a las jurídicas, parte de la certidumbre de que la provisión óptima de los bienes y servicios públicos se alcanza a través de la competencia de los entes subcentrales entre sí y con el poder central⁹. Y, naturalmente, presupuesto esencial para que funcione adecuadamente la competencia es profundizar en la autonomía financiera de los entes subcentrales, y ello en un doble plano: de una lado, el sistema de financiación ha de girar en torno al principio de recaudación territorial como criterio conforme al cual efectuar el reparto horizontal de los recursos; y, de otro lado, dicha adscripción a los respectivos entes

subcentrales de la recaudación generada en su territorio por las figuras impositivas que se les adjudiquen ha de acompañarse con el reconocimiento de cierto poder normativo sobre las mismas. Desde la lógica del federalismo competitivo, va de suyo que los diferentes entes subcentrales deben beneficiarse de los éxitos económicos y políticos que obtengan gracias a una buena gestión de sus competencias, resultando obvio por ello la asunción del principio de recaudación territorial. Pero es que, además, este principio reforzado con la atribución de poder normativo aseguran la corresponsabilidad fiscal de los entes subcentrales, que en buena medida constituye el presupuesto para que funcione adecuadamente la competencia entre los entes territoriales. Desde el punto de vista político-constitucional, el argumento consiste en que, a través de dicha potenciación de la autonomía financiera, se refuerza el nexo existente entre las decisiones políticas del elector (y contribuyente), de una parte, y las decisiones en materia de impuestos que adoptan los órganos políticos, de otro lado. De este modo, se clarifica y se hace tanto más visible la vinculación que media entre las prestaciones públicas y la carga fiscal que pesa sobre los ciu-

6. En Alemania, por más que a raíz de la reunificación se insistía tanto en sede doctrinal como en algunos foros políticos en la necesidad de reformar la Ley Fundamental de Bonn para aumentar la autonomía financiera de los Länder, aún no se ha avanzado en la práctica hacia esta dirección. En Austria, por su parte, tiende a denunciarse la falta de corresponsabilidad fiscal de los Länder –Werndl (1993), p. 32-, e, incluso, la doctrina iuspublicista más influyente, en línea con su propuesta de avanzar hacia un “Estado federal diferenciado”, se pronuncia abiertamente por potenciar el criterio de la recaudación territorial en el reparto de los recursos entre los entes subcentrales –Pernthaler (1992), p. 40-. Y, sin embargo, la Ley de Ajuste Financiero de 1997 no parece haber abandonado las pautas esenciales que hasta entonces habían definido al sistema de financiación austríaco, toda vez que sigue dando el papel preponderante a la población en el reparto de los impuestos comunes entre el Bund, los Länder y los Municipios. Sólo en Italia, cuyo sistema de financiación se ha caracterizado tradicionalmente por su fuerte centralización, se ha potenciado a partir de diciembre de 1997 la autonomía regional, al crearse el impuesto regional sobre las actividades económicas y permitirse el establecimiento de un recargo sobre el IRPF (entre el 0,5 y el 1%) –véase Bordignon/Emiliani/Manasse/Tabellini (1998), p. 219 y ss., así como Camilla Ariete (1998), p. 1413 y ss.

7. Corona/Alonso/Puy: *Hacia un federalismo competitivo. Propuesta para reformar el sistema de financiación autonómica, passim*.

8. Aunque, tal vez más propiamente, no suponga sino la recuperación, siquiera parcial, del paradigma existente antes de que la instauración del Estado social hiciera imprescindible las prácticas cooperativas. Y es que, efectivamente, es cosa bien conocida que la instauración de mecanismos propios del federalismo cooperativo coincide con la intervención más decidida del Estado en la economía y con el reconocimiento de los derechos sociales. En términos generales, sobre la imbricación entre Estado social, federalismo cooperativo y el fortalecimiento del principio de unidad en materia de financiación, véase M. Medina Guerrero (1992), especialmente p. 33-244 y 519-524.

9. El cambio de concepción respecto del federalismo cooperativo es manifiesta: éste parte de la certeza de que, precisamente, lo que permite mejorar la gestión de la cosa pública es la concertación entre los diversos niveles de gobierno –véase Otnad/Linnartz (1997), p. 125-. A este respecto –por mencionar un país nada sospechoso de haber llegado demasiado lejos en las prácticas cooperativas- puede resultar significativa la transcripción parcial de *Carmichael v. Southern Coal & Coke Co.* (1937), una de las Sentencias del Tribunal Supremo de los Estados Unidos a través de las cuales ratificó la constitucionalidad del New Deal de Roosevelt, que vino a superar el hasta entonces imperante federalismo dual aliado del liberalismo económico: “Los Estados Unidos y el Gobierno de Alabama no son gobiernos extraños entre sí, sino que coexisten dentro del mismo territorio (...) Juntas las dos leyes constituyen un esfuerzo legislativo de cooperación entre el Gobierno del Estado y el Gobierno nacional para la consecución de un fin público común a ambos y que por separado ninguno podría alcanzar”.

dadanos (electores), con lo que dicha conexión puede así insertarse como otro elemento más de la competencia política. Se instaura, en suma, una relación estrecha entre decisión y responsabilidad: a quien corresponde decidir sobre el nivel de prestación del servicio público –esto es, quien ostenta la competencia al respecto-, ha de incumbir igualmente proveerse de los recursos necesarios para ello, responsabilizándose en última instancia ante el electorado (contribuyente) de la mejor o peor gestión de tales recursos.

La “corresponsabilidad fiscal”, que en este contexto vendría a operar como un término sinónimo al de “rendición de cuentas” (*accountability*) que hizo familiar el Informe de la Comisión Layfield¹⁰, no produciría, en suma, sino un más adecuado escrutinio de los órganos políticos, auspiciándose con ello una mayor eficiencia en la asignación de los recursos destinados a bienes públicos. Como ya apuntara dicha Comisión al incluir la “rendición de cuentas” entre los requisitos que debía satisfacer un sistema fiscal, “el responsable de decidir gastar más o menos dinero en la provisión de un servicio es también responsable para decidir subir más o menos los impuestos”; y como concluiría más adelante: “El primer requisito de un sistema financiero de la Administración local se refiere a la rendición de cuentas; quien es competente para incurrir en un gasto debe estar facultado para obtener los ingresos necesarios para financiarlo”¹¹.

3.2 Sobre la justificación de asumir dicha tendencia en el Estado autonómico.

¿En qué medida las aludidas “bondades” de la corresponsabilidad fiscal, que –al menos sobre el papel- estuvieron en el origen de las reformas de la LOFCA acometidas con la L.O. 3/1996, justificarían una nueva vuelta de tuerca en la profundización de la autonomía financiera? De entrada, quizás convenga ya comenzar advirtiendo que tales virtualidades – en cuanto proyección de un modelo teórico de corresponsabilidad fiscal, por completo indiferente a los diferentes sistemas de distribución competencial que operan en la práctica en los diversos Estados- no encuentran precisamente facilidades para su lucimiento en nuestro marco constitucional y estatutario. En efecto, las descritas ventajas

de la corresponsabilidad fiscal parten de un esquema ideal según el cual las diferentes funciones y tareas públicas se hallan diáfananamente distribuidas entre los diversos niveles de gobierno, de tal manera que las decisiones de toda índole que asuman los entes subcentrales sobre las materias de su competencia serán inmediatamente percibidas por los ciudadanos como adoptadas, sólo y exclusivamente, y por ende bajo su sola responsabilidad, por ese concreto escalón de gobierno. Y, naturalmente, sobre este presupuesto, se considera que será igualmente fácil identificar quién debe responsabilizarse económicamente del cumplimiento de tales funciones y tareas, toda vez que, para ello, bastará con aplicar las reglas que, en punto al reparto de las cargas financieras, existan en el Estado en cuestión, ya se trate de reglas expresamente establecidas en la Constitución, ya de creación jurisprudencial.

Así pues, la institución de la “rendición de cuentas” presupone y exige, en buena medida, para desplegar toda su eficacia, la existencia de un sistema de distribución competencial del que derive, de forma preponderante, una clara distinción entre las esferas de actuación de los diversos niveles de gobierno. Una separación nítida de los ámbitos de decisión que, lisa y llanamente, no se produce siempre en el Estado autonómico. Antes al contrario, y hecha abstracción de praxis políticas coyunturales, nuestro sistema de reparto competencial a menudo conduce a la necesidad de la concertación y la codecisión en el diseño de las políticas públicas, de las que, consecuentemente, devienen corresponsables ambos niveles de gobierno. En efecto –y sintetizando mucho unas consideraciones que, de profundizarse, nos llevarían demasiado lejos-, no debe olvidarse a este respecto que, junto a la atribución de competencias a las CCAA sobre determinadas materias (agricultura, ganadería, industria, etc.), existen títulos competenciales de carácter transversal en favor del Estado que le autorizan a incidir en dichos ámbitos materiales (art. 149.1.1, art. 149.1.13 C.E., etc.). Como tampoco cabe soslayar que un determinado sector de la realidad puede, ocasionalmente, conectarse con varias materias diferentes, produciéndose la concurrencia tanto de títulos competenciales estatales como autonómicos. En tales circunstancias, y ante la dificultad de discernir con precisión las muy específicas parcelas de actuación que corresponden al Estado y a las CCAA, se apela frecuentemente a la necesidad de hallar técnicas

10. En esta línea, Nuria Bosch Roca (1992), p. 107.

11. Informe de la Comisión Layfield, pág. 132 y 149.

de colaboración como método de superar los posibles conflictos competenciales, con la subsiguiente articulación de mecanismos de consulta, instauración de órganos mixtos, etc, los cuales no vienen sino a insertar, en el proceso de toma de decisiones sobre los más diversos ámbitos, un denso entramado de relaciones, influencias recíprocas e interferencias entre los dos niveles de gobierno, en el que queda desvaída la responsabilidad que incumbe a las CCAA en relación con las materias sobre las que ostentan competencias¹². Aunque los ejemplos podrían extenderse más largamente, baste citar a este respecto la STC 29/1986, en la que el Tribunal Constitucional llegaría a hablar de “tareas comunes”, evocando así directamente la institución, de origen germano, en la que más intensamente se proyecta la vertiente cooperativa del federalismo: “Todas estas razones determinan el carácter concurrente de las competencias de ejecución estatales y autonómicas, o, para ser más exactos, que la ejecución de los planes de reconversión industrial es una tarea común o *responsabilidad común* del Estado y las Comunidades Autónomas, por cuanto requiere la necesaria confluencia del ejercicio de potestades estatales y autonómicas para la consecución de unos objetivos comunes” (FJ 5º; la cursiva es nuestra)¹³

Pero es que, además, otra circunstancia condiciona que la *accountability* opere plenamente entre nosotros, a saber, el escaso desarrollo doctrinal y jurisprudencial existente acerca del modo en que se reparten las cargas financieras en el seno del Estado autonómico. Ciertamente, sí se cuenta con criterios jurisprudenciales bien perfilados en torno al alcance del poder de gasto del Estado y de las CCAA, los cuales vienen a precisar hacia dónde están capacitados para dirigir su gasto ambos niveles de gobierno y qué facultades anejas al mismo están autorizados a ejercer; mas este detallado régimen jurídico no encuentra un justo equivalente cuando la problemática del gasto se proyecta en su imagen me-

nos amable, y, consiguientemente, no se trata de determinar quién *puede* gastar, sino quién *debe* hacer frente a las cargas financieras. Naturalmente, la regla básica que parece desprenderse de la propia naturaleza de las cosas, a saber, que las cargas económicas han de pesar sobre el ente que ostenta las competencias de gestión, en cuanto éstas son por lo general las generadoras del gasto, deja sin resolver cuestiones no menos fundamentales, como la de determinar quién debe responsabilizarse de los incrementos de gasto o de los nuevos gastos cuando éstos obedecen a una decisión adoptada por el nivel de gobierno titular de la competencia normativa, sin que en la misma haya intervenido el ente competente para ejecutarla. Un problema que, evidentemente, se agudiza cuando las cargas financieras traen causa de la obligada aplicación del Derecho Comunitario.

En suma, el propio sistema de distribución de competencias, que propicia la actuación conjunta de los niveles de gobierno, y la falta de reglas acabadas sobre el reparto de las cargas financieras en el Estado autonómico constituyen, manifiestamente, unos factores que menoscaban –o, cuando menos, afectan, mitigándolas– las ventajas que, en términos de “rendición de cuentas”, podrían derivarse de un incremento de la corresponsabilización fiscal de las Comunidades Autónomas. No es de extrañar, pues, que, a menudo, en los países de nuestro entorno, las propuestas de fortalecimiento de la autonomía financiera en la línea del federalismo competitivo no se centren exclusivamente en la atribución a los entes subcentrales de mayores o menos competencias sobre los impuestos, sino que las mismas partan de la necesidad de que, previamente, se ha de avanzar en la separación competencial, poniendo fin a las tareas comunes¹⁴, o, incluso, que ha de clarificarse aún más las reglas acerca del reparto de las cargas financieras¹⁵. Posiciones que se erigen sobre la certidumbre de que no resulta eficaz operar exclusivamente en el ámbito hacendístico, fomen-

12. Cabría incluso apostillar que, en el Estado autonómico, a diferencia de otros Estados de tradición federal, tales prácticas cooperativas distan aún bastante de estar definitivamente perfiladas, como lo pone de manifiesto, por citar algún ejemplo, la tosquedad de algunas de las reglas conforme a las cuales se adoptan las decisiones en ciertos órganos mixtos. Por lo demás, no es impertinente reseñar que, en el contexto de la jurisprudencia constitucional, con la invocación a la colaboración entre el Estado y las CCAA se ha tendido a ampliar el radio de acción de éstas. Pues, frecuentemente, la misma se ha producido en ámbitos en los que las instancias centrales de gobierno habían mostrado fuerte resistencia a perder la capacidad de decisión unilateral.

13. En esta línea, SSTC 199/1989 y 177/1990.

14. Respecto de la experiencia alemana puede consultarse a este respecto Hans Peter Bull (1999), p. 276; Stefan Koriath (1997), p. 438 y Ottnad/Linnartz (1997), p. 125.

15. Schmidt-Jortzig (1998), p. 750.

tando la separación de las fuentes de ingresos en orden a subrayar la responsabilidad fiscal de los entes subcentrales, mientras que, en todo lo restante, se mantiene intacta una intrincada red de prácticas cooperativas y procedimientos de concertación y actuación conjunta que difuminan su responsabilidad en relación con las competencias sustantivas.

Pero con independencia de todas estas consideraciones acerca del funcionamiento de la "rendición de cuentas" en el Estado autonómico –y entramos ya en otro orden de cosas-, tampoco puede sin más aceptarse las pretendidos efectos benéficos que, desde la óptica del federalismo competitivo, se atribuye al incremento del poder normativo sobre los impuestos. Bajo este prisma, la autonomía normativa constituye un instrumento primordial para que pueda instaurarse una verdadera competencia entre los entes subcentrales, al permitir que el contribuyente, a través de la elección de su residencia o del lugar de establecimiento de su empresa, opte por la relación oferta de prestaciones públicas/carga fiscal que considere preferible, lográndose así, en última instancia, un mejor suministro de bienes públicos. Ahora bien, si es cierto –como se ha afirmado- que para que pueda darse una verdadera competencia entre los entes subcentrales es preciso que, en esencia, su potencial económico sea comparable¹⁶, este aserto resulta especialmente confirmado cuando la competencia se despliega en el terreno fiscal. Y ello es así hasta el punto de que los propios partidarios del federalismo competitivo en los países de nuestro entorno no dejan de rodear de bastantes cautelas las propuestas de descentralizar el poder normativo sobre los impuestos. Pues, en efecto, allá donde existe entre los entes territoriales una gran diferencia de capacidad económica y financiera, dicha descentralización tenderá a jugar exclusivamente a favor de los más ricos. De una parte, estarán en condiciones de ofrecer el mismo nivel de prestación de servicios públicos que los entes subcentrales menos favorecidos aun cuando mantengan sus tipos impositivos más bajos, lo que permitirá atraer a los contribuyentes de estos últimos, que, de este modo, pierden un potencial de ingresos que es, precisamente, absorbido por los entes subcentrales más poderosos económica-

mente. Se genera, así, un círculo vicioso que resulta muy difícil de quebrar, ya que a aquéllos sólo les queda la alternativa de mantener semejante presión fiscal a coste de ofrecer menores servicios u optar por incrementar sus tipos, lo que siempre les conduce a una situación de desventaja económica frente a sus competidores al fomentarse, en todo caso, la pérdida de contribuyentes. En definitiva, en estas circunstancias, una amplia autonomía normativa, lejos de traducirse en una mejor provisión de bienes y servicios públicos, no termina sino por producir que éstos se hallen más desigualmente repartidos entre los diversos territorios¹⁷.

En cualquier caso, aun cuando no existan grandes diferencias de potencial económico entre los territorios, también se han desvelado las debilidades y riesgos que conlleva una competencia fiscal sin límites estrictos. En esta hipótesis, la competencia en torno a la reducción de la presión fiscal beneficiará a los contribuyentes a corto plazo, pero a la larga puede derivar en un descenso general del nivel de imposición con el consiguiente menoscabo de las prestaciones públicas. Por eso, incluso en este supuesto, se ha defendido que el grado de autonomía normativa –y, por ende, el margen de competencia fiscal- debe tener un carácter complementario o puramente corrector, en el sentido de que debe operar sobre un mínimo asegurado de recursos que no quede a disposición de los entes subcentrales¹⁸.

3.3 Sobre las vías de implementación de la LOFCA.

A propósito de la reunificación, Helmut Hesse apuntó que un pueblo sólo tiene la energía suficiente para acometer una verdadera reforma del sistema de financiación digna de tal nombre cada dos, tres o, incluso, cuatro décadas; y que esa ocasión había llegado a Alemania, precisamente, con motivo de la incorporación de los Länder del Este¹⁹. Se considere o no excesivo este lapso de tiempo, lo que sí puede suscribirse con facilidad es que no resulta recomendable que se repitan con frecuencia alteraciones sustanciales del modelo de financiación; y, desde luego, tampoco parece que haya

16. Klaus Rennert (1993), p. 275.

17. Véase Dieter Carl (1995), p. 193 y ss.; Stefan Koriath (1997), pp. 165-166 y 447-448; Ottnad/Linnard (1997), p. 193 y ss.

18. Hans Peter Bull (1999), p. 271.

19. La referencia la tomo de Stefan Koriath (1997), p. 411.

excesivo inconveniente en reconocer que las modificaciones introducidas en el sistema en el actual quinquenio, lejos de suponer una mera matización o cambio de acento de un “modelo” que en esencia permanece imperturbable, entrañaron la sustitución del viejo “sistema” por otro de diferente cuño. En buena lógica, pues, y sobre la base de que con todo avance descentralizador se abandona un punto de difícil retorno, el previsible escenario no puede ser otro que el de desarrollar el “programa normativo” diseñado en la LOFCA y en los Estatutos que aún se halla pendiente de implementación, sin contemplar nuevas reformas del bloque de la constitucionalidad.

Y, en este sentido, suele coincidirse en señalar la cesión efectiva del IVA en fase minorista como el primer paso natural que debe emprenderse a tal propósito, con lo que vendría a potenciarse el criterio de la recaudación territorial en el conjunto del sistema. Sucede, sin embargo, como tantas veces se ha reiterado, que la peculiar forma de exacción del impuesto dificulta precisamente el correcto funcionamiento de dicho criterio de reparto, habida cuenta de que el impuesto frecuentemente se recauda en un territorio diferente a donde se realiza el hecho imponible —el consumo final—. Y lo cierto es que, tras la lectura de las diversas propuestas teóricas pergeñadas para favorecer su cesión, es difícil no verse embargado por cierto sentimiento de desánimo. Pues, en efecto, al intentar delimitar qué debe entenderse por fase minorista, al objeto de la cesión, o bien se adopta una posición más ajustada a la capacidad económica real de cada Comunidad Autónoma gravada por el impuesto —el poder de consumo de sus ciudadanos—, pero a costa de generar unos problemas prácticamente irresolubles en la gestión del mismo (tesis subjetiva); o bien se asume la tesis que facilita su gestión, pero que no excluye, en modo alguno, la exportación de la carga tributaria (tesis objetiva)²⁰.

En verdad, no es precisamente el IVA una fuente de ingresos que invite a ser repartida entre los entes subcentrales de acuerdo con el criterio de la recaudación territorial. No deja, desde luego, de ser significativo a este respecto que, en el marco de la Unión Europea, se rehuya abiertamente la asunción de tal criterio. Allá donde el mismo juega un papel en la financiación territorial, su distribución entre los Länder y las Regiones se realiza recurriendo fundamentalmente a la población en general (art. 107.1.4 de la Ley Fundamental de Bonn; art. 8 (6) 5 de la Ley de Ajuste Financiero austríaca de 1997), o a la población estudiantil (Bélgica)²¹. El abandono del principio de recaudación territorial obedece, obviamente, a la circunstancia de que “a menudo, no se recauda en el lugar donde, económicamente, por medio del consumidor final, se produce el hecho imponible”²². Si a esto se añade, en el caso alemán, la circunstancia de que la Administración tributaria no cuenta con datos exactos acerca de cuál sea el consumo final de cada Land, puede explicarse la tesis según la cual la población, en lugar de operar en este caso como un verdadero criterio de necesidad, no vendría sino a servir como una suerte de parámetro auxiliar e indiciario para medir la capacidad económica objeto de gravamen²³.

Y, en fin, además de los problemas de esta índole que no favorecen la cesión del IVA, tampoco se aprecia qué beneficios puede acarrear el reconocimiento de poder normativo, por mínimo que sea, en relación con un impuesto sujeto a un intenso proceso de armonización por parte de la Unión Europea²⁴.

Pese a todo, a nadie se le oculta las ventajas que tendría conectar más intensamente la financiación autonómica al IVA²⁵, puesto que, gracias a su estabilidad, se vendría a compensar la especial sensibilidad del IRPF a las fluctuaciones de la economía. A este respecto, podría tal vez

20. Sobre el particular puede consultarse la detallada exposición de A. Sánchez Sánchez (1997), p. 343 y ss.

21. El dato de Bélgica lo tomo de Paul Van Rompuy (1995), p. 239.

22. BverfGE 72, 330 (384).

23. Dieter Carl (1995), p. 40 y ss.

24. Naturalmente, partimos de la tesis de que la autonomía financiera no precisa, necesariamente, según se afirma en el Libro Blanco, que los entes subcentrales estén facultados para decidir “el patrón distributivo de la carga tributaria”, exigiéndose por tanto que dispongan de poder normativo en relación con un impuesto sobre el consumo de base amplia.

25. Y al resto de la imposición sobre el consumo. Aunque, salvando el impuesto sobre medios de transporte, en relación con los otros impuestos especiales también se plantean problemas en punto a su efectiva cesión.

explorarse la posibilidad de potenciar su presencia en el conjunto del sistema a través de la participación en los ingresos del Estado, adjudicándosele un específico tramo del mismo que se repartiría en función de los índices de consumo regional o de la población —en cuanto parámetro indicario del consumo final—. La modificación de la actual formulación de la participación en los ingresos del Estado permitiría, de otra parte, depurar a la misma de un integrante cuya inconstitucionalidad ha sido detectada por un amplísimo sector de la doctrina²⁶, a saber, la participación territorializada en la recaudación del IRPF. En general, se coincide en señalar la incompatibilidad entre el sentido y la finalidad que tiene esta fuente de financiación en el conjunto del sistema —en cuanto proyección del principio de unidad, tal y como vimos páginas atrás— y la utilización en el mismo del criterio de la recaudación territorial.

Por el contrario, y sobre la base de que el art. 13 LOFCA no impide que se escinda en varios tramos la participación en los ingresos del Estado, ninguna sombra de inconstitucionalidad de semejante índole se proyectaría respecto del IVA, siempre y cuando no se adopte como criterio de distribución el de la recaudación territorial. Muy especialmente, el criterio de la población ahuyentaría todo atisbo de inconstitucionalidad al respecto, puesto que con él claramente se satisfarían los requisitos que viene exigiendo el Tribunal Constitucional para considerar conforme a la Constitución las medidas atinentes a la financiación autonómica, a saber, que no se haga un uso arbitrario o carente de razonabilidad de los criterios de reparto (STC 68/1996), y que no se utilicen las fuentes de ingresos para una finalidad diferente a la que le atribuye el bloque de la constitucionalidad (SSTC 183/1988 y 250/1988)²⁷.

Bibliografía

ADAME MARTÍNEZ, F. D.: *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común*, Granada, 1998

ARIETE, CAMILLA: "Le addizionali regionale e comunale all'IRPEF", *Tributi*, núm. 11, 1998, p. 1413 y ss.

BORDIGNON/EMILIANI/MANASSE/TABELLINI: "Come fare la perequazione regionale in Italia?", en *La costituzione fiscale* (a cura di Giavazzi/Penati/Tabellini), Bologna, 1998, p. 181 y ss.

BOSCH ROCA, N.: "Descentralización y corresponsabilidad fiscal. Un test para los gobiernos subcentrales españoles", *HPE. Monografías*, núm. 1, 1992, p. 105 y ss.

BULL, HANS PETER: "Finanzausgleich im 'Wettbewerbsstaat'", *Die Öffentliche Verwaltung*, 1999, p. 269 y ss.

CARL, DIETER: *Bund-Länder-Finanzausgleich im Verfassungsstaat*, Baden-Baden, 1995

COMISIÓN LAYFIELD: *La reforma de las Haciendas Locales (Informe Layfield)*, Madrid, 1982

CORONA/ALONSO/PUY: *Hacia un federalismo competitivo. Propuesta para reformar el sistema de financiación autonómica*, Madrid, 1998

HINNENDAHL, JÜRGEN: *Die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, 1974

KORIOTH, STEFAN: *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*, Tübingen, 1997

MEDINA GUERRERO, M.: *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1992

MEDINA GUERRERO, M.: "Límites y posibilidades del control de constitucionalidad del reparto de los ingresos en el Estado autonómico", *Constitución y el nuevo diseño de la*

26. Véase, por ejemplo, Adame Martínez (1998), p. 52, Pérez Royo (1997), p. 147 y Ramallo/Zornoza (1993), p. 40-41.

27. Sobre el alcance de esta jurisprudencia, véase M. Medina (1998).

Administración estatal y autonómica. XIX Jornadas de Estudio de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1998, p. 911 y ss.

MONASTERIO ESCUDERO, C.: "Corresponsabilidad fiscal: problemas de definición y elección de instrumentos", *HPE. Monografías*, núm. 1, 1992, p. 27 y ss.

OTTNAD/LINNARTH: *Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit*, Frankfurt/New York, 1997

PÉREZ ROYO, J.: *El nuevo modelo de financiación autonómica: análisis exclusivamente constitucional*, Madrid, 1997

PERNTHALER, PETER: *Der differenzierte Bundesstaat*, Wien, 1992

RAMALLO/ZORNOZA: "Sistema y modelos de financiación autonómica", *Perspectivas del sistema financiero*, 1993, p. 9 y ss.

RENNERT, KLAUS: "Der deutsche Föderalismus in der gegenwärtigen Debatte um eine Verfassungsreform", *Der Staat*, 1993, pág. 269 y ss.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A.: *La corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas*, Pamplona, 1997

SCHMIDT-JORTZIG, EDZARD: "Herausforderung für den Föderalismus in Deutschland", *Die Öffentliche Verwaltung*, 1998, p. 746 y ss.

VAN ROMPUY, PAUL: "Responsabilidad fiscal e igualdad en la financiación de las regiones belgas", *Seminario sobre la corresponsabilidad fiscal y nivelación de recursos*, Barcelona, 1995, p. 229 y ss.

WERNDL, JOSEF: "Die Finanzverfassung – aktueller Stand und Reformtendenzen", en *Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatsystem*, Wien, 1993, p. 29 y ss.