LA CONSTITUCIÓN Y LA HACIENDA PÚBLICA

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. José Barea Tejeiro *

Excmo. Sr. Presidente,
Excmos. Sres. Académicos,

El tema que voy a exponer en el día de hoy, dentro del Ciclo organizado por esta Academia con motivo del XXV Aniversario de la Constitución, se refiere a «La Constitución y la Hacienda Pública».

Mi intervención la voy a dividir en tres grandes bloques:

- El Estado de las Autonomías y el Federalismo fiscal.
- Un enfoque integral: atribución de competencias y recursos fiscales para su financiación en la doctrina.
- La Hacienda multijurisdiccional en la Constitución.

1. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS Y EL FEDERALISMO FISCAL

La Constitución española configura, como ha dicho Sebastián Martín-Retortillo, *«un tipo de Estado distinto, que prácticamente nada tiene que*

---

* Sesión del día 13 de enero de 2004.

ver con el que ha aparecido hasta el momento a lo largo de nuestra historia constitucional. Se trata de un extremo que es preciso asumir y aceptar con todas las consecuencias»; se trata del Estado de las Autonomías.

Aunque los resultados obtenidos de tal modelo de organización territorial del Estado han sido iguales o inclusive mayores que los que pudieran haber resultado de haber adoptado un Estado Federal, como veremos más adelante, la razón de ser de no haber adoptado tal denominación se encuentra en el hecho de que el federalismo supone la existencia de unas soberanías previas, a las que los Estados renuncian en parte para constituir la Federación. Sin embargo no ha sido esto lo sucedido en España, sino todo lo contrario, se ha pasado de un Estado centralizado a una pluralidad de poderes públicos territoriales, habiéndose rechazado explícitamente la propuesta federalista en el proceso de elaboración de la Constitución.

Dejando de lado esta cuestión, que no cae en el ámbito de mi intervención, tanto en un Estado Autonómico como el establecido en España, como en un Estado Federal, se da un gobierno multijurisdiccional, planteándose el problema de a qué niveles de Gobierno deben atribuirse las funciones que desempeñaba un gobierno unitario y cuál debe ser el modelo de financiación de cada nivel de Gobierno. Surge así dentro de la Hacienda Pública la rama del federalismo fiscal.

2. UN ENFOQUE INTEGRAL: ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y DE RECURSOS FISCALES PARA SU FINANCIACIÓN EN LA DOCTRINA

A juicio del Profesor Domingo la teoría del Federalismo Fiscal tiene como campo de estudio el análisis de las interrelaciones que surgen en el proceso de ingreso y gasto público entre cada una de las Haciendas, tanto entre las situadas a un mismo nivel como entre las situadas a distintos niveles.

Oates da la siguiente definición económica de un gobierno federal: «*un sector público con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones, en el que las elecciones hechas a cada nivel respecto a la provisión de los servicios públicos están determinadas en gran medida por la demanda de estos servicios por los residentes en las respectivas jurisdicciones*».

José Barea Tejeiro con S.M. el Rey.

En una Hacienda Federal, el problema de las asignaciones de los ingresos no puede ser resuelto independientemente del de la asignación del gasto, siendo el problema inicial el de la decisión de las responsabilidades de gasto entre los niveles de gobierno.

2.1. Funciones que deben ser asumidas por cada nivel de Gobierno

Musgrave (1967) plantea la definición de las funciones de la Hacienda múltiple estableciendo tres objetivos: asignación de recursos, redistribución de la renta y la riqueza y estabilización, que deben ser conseguidos a través de los programas de ingreso y gasto público. El problema que surge es a qué niveles de gobierno deben atribuirse estas funciones musgravianas.

La función asignación tiene como finalidad proveer de forma eficiente, determinados bienes y servicios que se consumen conjuntamente (no rivalidad en el consumo), lo que impide que el mercado pueda suministrar dichos bienes. Los llamados bienes públicos puros tienen además de la propiedad de no rivalidad en el consumo la de no exclusión.

La provisión de bienes públicos puros de ámbito nacional se atribuye a la administración central, ya que permite minimizar el coste por persona, al extender al máximo el número de beneficiarios. Un incremento del colectivo trae como consecuencia una disminución de los costes individuales de su suministro sin causar ningún perjuicio directo a los consumidores (defensa, orden público, etcétera).

Para Boadway y Wildasin, el equivalente de un bien público puro en el lado de la producción es un bien intermedio público, o factor de producción utilizado simultáneamente por un grupo de empresas: la información pública, los informes meteorológicos y los programas de formación de mano de obra, son ejemplos de este supuesto. Existen, además, los llamados bienes públicos impuros a causa de que no son ni privados ni puramente públicos, sino algo intermedios, ya que pueden ser parcialmente rivales. Este problema de rivalidad parcial se llama habitualmente congestión en la bibliografía económica; el coste de oportunidad de permitir más uso del bien público, o la reducción

de beneficios a aquéllos que ya lo consumen, se llama el coste de congestión (carreteras, piscinas públicas, etcétera).

En el caso de bienes públicos locales (policía municipal, recogida de basura, protección contra incendios, alumbrado público, etc.) existen razones que justifican el hecho de que la descentralización sea más eficiente que la centralización en la provisión de dichos bienes, ya que al estar los gobiernos territoriales más próximos a los ciudadanos de cada jurisdicción local conocerán mucho mejor sus necesidades y preferencias. Para Tiébout la existencia de bienes públicos locales permite una mayor eficiencia cuando son suministrados por los niveles más bajos de gobierno dado que es posible conocer las preferencias manifestadas en cada área. A juicio de Tiébout la peculiar forma de manifestar las preferencias es lo que denomina «el voto con los pies».

Las políticas públicas han de ser analizadas con criterio de eficiencia y equidad. En el campo de la provisión de bienes públicos puros nos movemos dentro de una asignación de recursos distinta de la del mercado, se trata por tanto de un problema de eficiencia.

Junto a los bienes públicos puros existen un conjunto de necesidades cuya satisfacción puede ser efectuada por el mercado, ya que en ello se da el principio de exclusión y de rivalidad en el consumo, pero que se financian vía presupuesto en razón de que se dan fallos del mercado y de que el consumidor no valora de manera correcta los beneficios que tales bienes les reporta (sanidad, educación, servicios sociales). Se trata de los denominados bienes preferentes.

En los bienes preferentes, que son bienes privados financiados públicamente, nos encontramos también dentro de la función de asignación de recursos. La provisión de estos bienes puede ser efectuada tanto a nivel central como local. Tratándose de bienes privados, aunque se financien públicamente, la doctrina considera que en general se conseguirá una mayor eficiencia si la satisfacción de las necesidades preferentes se efectúa descentralizadamente, ya que cuanto menor sea el colectivo mayores serán los beneficios que éste pueda obtener y mejor se llegará a la determinación de sus preferencias. No obstante, para cada tipo de bien sería preciso determinar el nivel de gobierno en el cual la descentralización sería más eficiente.

Para Musgrave, la distribución de la renta y de la riqueza en una economía de mercado depende de cierto número de factores que incluyen las leyes de la herencia, la distribución innata del talento, la disponibilidad de oportunidades educativas, la movilidad social y la estructura de los mercados. Como resultado de estos factores tiene lugar un estado de distribución de la renta con un grado de igualdad o de desigualdad.

La función redistribución de la renta y la riqueza es determinar y garantizar un estado justo de distribución de la renta. Su finalidad por tanto es trasladar recursos desde el patrimonio de un individuo al de otro. De acuerdo con Musgrave, para ser eficaz la redistribución vía programas de ingreso-gasto público debe ser uniforme dentro de un área en la que se dé un alto grado de movilidad de capital, trabajo y residencia, lo que conduce a que el núcleo de la función de redistribución se asigne a la Hacienda central. Tres razones se han dado para adoptar esta postura:

a) Las medidas redistributivas adoptadas por los gobiernos subcentrales producen efectos asignativos negativos al dar lugar a ineficiencias en la localización de los individuos y de las empresas. Debido a diferentes políticas redistributivas de haciendas territoriales, se producirá una alteración en el precio relativo de los factores entre territorios diferentes.

b) Como consecuencia de las medidas redistributivas de haciendas subcentrales, se producirá una movilidad de los factores gravados hacia otras haciendas donde tal política no se haya implantado, eliminando así el objetivo pretendido.

c) Una política fuertemente redistributiva implantada exclusivamente por una hacienda territorial daría lugar a movimientos de salida de población rica y movimientos de entrada de pobres, lo que puede dar lugar a que tal política provoque efectos redistributivos contrarios al perseguido.

Las pensiones y la prestación de desempleo constituyen los dos grandes programas de mantenimiento de rentas a través de los cuales se efectúa la distribución y redistribución de la renta.

La función de la rama de estabilización es la de mantener un alto nivel de utilización de los recursos y un valor estable de la moneda. Es un cri-

terio generalmente aceptado por la doctrina que las haciendas subcentrales no tienen papel alguno que desempeñar en este campo. Una política fiscal de estabilidad aplicada localmente se difuminará con rapidez en todas las áreas del territorio nacional.

Dice Musgrave que la función de estabilización debería realizarse a través de impuestos si el nivel de gasto es excesivo o de transferencias si la demanda es deficiente. Nunca se utilizará al mismo tiempo impuestos y transferencias. En el caso de ser necesaria una expansión, la función de estabilización actuará con pagos de transferencias porque éstos no suponen una decisión sobre la asignación de recursos. Si es necesaria una contracción la función estabilización trataría de establecer el nivel de imposición necesario para aumentar la renta disponible del sector privado, pero se abstendrá de reducir los gastos en bienes y servicios, a fin de no interferir en la satisfacción de las necesidades públicas.

La política de sostenimiento de la demanda agregada a través de una política presupuestaria expansiva y de una política monetaria de acompañamiento fracasó, como lo demuestra la alta tasa de inflación, el desempleo creciente y la caída de la actividad económica durante la década de los setenta. Desde hace unos años se piensa que es necesario asignar exclusivamente cada una de las políticas (monetaria y fiscal) a los objetivos que pueda alcanzar. La política monetaria estaría encargada de conseguir la estabilidad de precios, base de la eficiencia de la economía de mercado, lo que supone que la política monetaria debe dar respuesta adecuada a las perturbaciones económicas que contenga un potencial inflacionista o deflacionista, utilizando para tal fin el tipo de interés. La utilización de una política fiscal anticíclica para encauzar la actividad económica a corto plazo es limitada, de gran incertidumbre respecto a su incidencia en la economía, con riesgo de que la deuda crezca de un ciclo a otro, con signo hacia el déficit a consecuencia de que los políticos preferirán financiar el gasto a través de la deuda por el menor coste político que ello representa, trasladando a generaciones futuras la verdadera financiación del gasto. La política fiscal debe contar con el necesario margen de maniobra, que permita el funcionamiento de los estabilizadores automáticos a lo largo del ciclo económico sin que supere el valor de referencia; de esta forma las políticas fiscales pueden realizar una contribución positiva a la estabilidad macroeconómica. Esta es la combinación de política fiscal y monetaria adoptada por la Unión Monetaria.

2.2. Financiación de los gastos de cada nivel de Gobierno

Es cierto que la descentralización de impuestos es consecuencia lógica de la descentralización del gasto, ya que si un Gobierno no puede decidir cuanto ingresar, tendrá fuertes limitaciones en las decisiones de gasto. Sin embargo, hay que tratar muy cuidadosamente la descentralización tributaria, por la incidencia que puede tener en la eficiencia y en la equidad.

Musgrave da sus reglas para asignar impuestos entre niveles de Gobierno:

- los niveles medio y, en especial, inferior deberían gravar las bases con menor capacidad de movilidad interjurisdiccional;

- los impuestos personales con tipos progresivos deberían ser utilizados por las jurisdicciones en las cuales resulte más eficiente establecer una base global;

- la imposición progresiva diseñada para asegurar objetivos redistributivos, debería ser primordialmente central;

- los impuestos destinados a propósitos estabilizadores deberían ser centrales, al mismo tiempo que los de niveles inferiores deberían ser cíclicamente estables;

- las bases distribuidas de un modo desigual entre subjurisdicciones deberían ser usadas de modo centralizado;

- los tributos basados en el principio del beneficio y los precios públicos son apropiados para todos los niveles.

Oates (1999) considera tres opciones tributarias para los niveles descentralizados: la imposición sobre bases inmóviles, la utilización de tributos según el principio del beneficio, especialmente en los factores de alta movilidad, y la aplicación de impuestos en destino o residencia.

3. LA HACIENDA MULTIJURISDICCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN

3.1. Poderes públicos

El artículo 137 de la Constitución establece que «*el Estado se organiza territorialmente en* Municipios, *en* Provincias *y en las* Comunidades Autónomas *que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de los respectivos intereses*». Tenemos así tres niveles de gobierno: el central, el autonómico y el local, con sus correspondientes haciendas.

3.2. Principios generales de la Constitución que condicionan la Hacienda multijurisdiccional

3.2.1. *De eficacia en la actuación de la Administración Pública (artículo 103)*

Tal precepto debe ser interpretado no sólo en el sentido que la actuación de la Administración sea conforme a derecho, sino también que sea efectiva y apta para la satisfacción real de los intereses generales (Profesor Luciano Parejo).

3.2.2. *De* solidaridad

Consagrado en el artículo 2, es decir que la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española y la *solidaridad* entre todas ellas.

Para la realización efectiva de dicho principio de *solidaridad,* la Constitución establece en su artículo 138 que el Estado velará por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas (CC.AA.), no podrán implicar en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

El principio de solidaridad se proclama igualmente respecto a la actuación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de su autonomía

financiera al establecer el artículo 156 que se realizará con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de *solidaridad* entre todos los españoles.

3.2.3. *Principio de* equidad *en la distribución de la renta*

Viene recogido en el artículo 40, que establece que los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una *distribución de la renta regional y personal más equitativa.*

3.2.4. *Principio de* estabilidad *económica*

La equidad en la distribución de la renta a que nos hemos referido en el párrafo anterior, queda condicionada por el propio artículo 40 a un marco de política de estabilidad económica. Tal precepto tendrá una fuerte incidencia en la política presupuestaria a realizar.

3.2.5. *Principio de* unidad de mercado

Plasmado en el citado artículo 157 al disponer que las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.

3.2.6. *Principio de* no exportación de impuestos

Está recogido en el artículo 157, que establece que las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio.

3.2.7. *Potestad para* establecer tributos

El artículo 133 establece que la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley. Las Comu-

nidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

3.2.8. *Principio de* capacidad de pago

Recogido en el artículo 31 que dice que todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica.

3.2.9. *Principio de* equidad en la imposición

Con arreglo al artículo 31 de que hemos hecho mención en el párrafo anterior, el sistema tributario será justo e inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio (interpreto igualdad como proporcionalidad, por lo dispuesto en el mismo artículo sobre capacidad económica).

3.2.10. *Principio de* legalidad en los gastos públicos

Viene recogido en el artículo 133 que establece que las Administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.

3.2.11. *Principios de* equidad, eficiencia y economía en el gasto público

Deriva de lo establecido en el artículo 31.2, que dice: el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía. Este párrafo fue introducido por el Profesor Fuentes Quintana como Senador Real en el transcurso de la discusión sobre el Proyecto de Constitución española.

3.2.12. *Principio de* legalidad en cuanto a los gastos fiscales

Aparece en el artículo 133 al disponer que todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley.

3.2.13. *Principio de* subsidiariedad

El artículo 27 establece que todos tienen el derecho a la educación, reconociendo a la vez el derecho a la libertad de enseñanza; el 41 dice que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos; y el 43 reconoce el derecho a la protección de la salud, siendo competencia de los poderes públicos organizar y tutelar las prestaciones y servicios necesarios. Tales preceptos no cierran la introducción del principio de subsidiariedad en la prestación de dichos servicios. La subsidiariedad no es sólo una descentralización, como lo pone de manifiesto la Comunicación enviada por la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento europeo, de gran claridad y precisión: *«El principio de subsidiariedad aplicado al ámbito institucional se basa en una idea muy sencilla: que un Estado o una Federación de Estados dispone, con vistas al bien común, exclusivamente de las competencias que las personas, las familias, las empresas y los entes locales o regionales no puede asumir aisladamente. Es un principio de sentido común».* (Comisión Europea 1992) «El principio de subsidiariedad» en *Boletín de las Comunidades Europeas,* núm. 10, 1992. La Comisión misma explicita de esta forma que la subsidiariedad contemplada en el Tratado de la Unión no es sólo la vertical sino también la horizontal.

3.2.14. *Principio de* suficiencia

Establecido por el artículo 142 que dispone que las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

3.2.15. *Principio de* autonomía financiera

El artículo 156 dispone que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias.

3.2.16. *Principio de* legalidad en las operaciones financieras

El artículo 135 establece que el Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito, y que los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los Presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

3.3. La distribución de competencias entre Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales

La distribución de competencias entre los distintos niveles de Gobierno viene regulada por los siguientes artículos de la Constitución: el 142 para las Corporaciones Locales, el 148 para las Comunidades Autónomas y el 149 para el Estado.

Por lo que se refiere a las Entidades Locales, el artículo 142 se limita a decir que tendrán a su cargo las funciones que la Ley les atribuya, no efectuándose por tanto una delimitación constitucional de sus competencias.

Respecto a las Comunidades Autónomas, el artículo 148 establece que podrán asumir competencias de las comprendidas en los 22 apartados que relaciona, de los cuales 19 se refieren a bienes públicos locales, dos a bienes preferentes y uno a bienes de servicio público de mercado; además, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 149.3 las materias no atribuidas expresamente al Estado, podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. Con arreglo a dicha norma las Comunidades Autónomas han tomado a su cargo totalmente el desempeño de los servicios de educación en todos los niveles.

Las competencias exclusivas del Estado vienen enumeradas por el artículo 149 en 32 párrafos, de los cuales 12 corresponden a bienes públicos puros, 17 a bienes públicos de regulación, uno a funciones de redistribución de la renta y dos a temas de servicio público de mercado.

La pregunta que me surge es si la descentralización del gasto efectuada en las Comunidades Autónomas ha sido importante tanto por su cuantía como por los servicios que le han sido transferidos. Es evidente que el análisis del gasto de las Comunidades Autónomas no puede aislarse del que realizan los demás agentes de las Administraciones Públicas, y es en este contexto donde hemos efectuado los cálculos.

El campo de observación de cada uno de los niveles de administración se delimita de acuerdo con los criterios de Contabilidad Nacional, excepto en el Subsector Administraciones de Seguridad Social, ya que las transferencias de servicios del INSALUD y del INSERSO que han culminado en 2002, han sido integradas en este Subsector, con objeto de poner de manifiesto el grado de descentralización del gasto en las Comunidades Autónomas.

Las Comunidades Autónomas han ido ganando paulatinamente participación en el gasto total no financiero de las Administraciones Públicas, una vez eliminadas las transferencias entre subsectores de las Administraciones Públicas; en 1981 era del 3 por 100, en 1985 fue del 13,4 por 100, en 1997 del 23 por 100 y en 2002 se estima será del orden del 35 por 100 incluida educación, sanidad y servicios sociales.

La distribución porcentual por niveles de gobierno y los que como media se da en países de estructura federal es la siguiente:

Niveles de gobierno	*Porcentaje*	
	España	*Países federales*
Estado	25	31,1
Seguridad Social	25	27,8
Comunidades Autónomas	35	21,9
Corporaciones Locales	15	19,2
Total	*100,0*	*100,0*

Dos consecuencias se deducen de lo expuesto:

Primera: Las Comunidades Autónomas gestionan un porcentaje mayor que el Estado del gasto total no financiero consolidado de las Admi-

nistraciones Públicas, y su porcentaje es inclusive superior al de idéntico nivel de gobierno de los Estados Federales (Canadá, Austria, República Federal de Alemania, Suiza y Estados Unidos).

Segunda: Dado que el Estado sólo tendrá a su cargo la gestión del 25 por 100 del gasto consolidado de las Administraciones Públicas, su capacidad para estabilizar la política presupuestaria quedará disminuida fuertemente, y el gasto descentralizado en niveles de gobierno inferiores (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) supone en porcentaje el 50 por 100, es decir, el doble que el del Estado.

De acuerdo con lo que opina la doctrina, la participación de los diferentes niveles de gobierno en la asignación de recursos es bastante diferente de la que se da en los gastos de distribución de la renta y el patrimonio, y esto sucede tanto en España como en países de estructura federal (estimación 2002).

	España (porcentaje)		*Países federales (porcentaje)*	
Niveles de gobierno	*Asignación recursos*	*Distribución renta y patrimonio*	*Asignación recursos*	*Distribución renta y patrimonio*
Estado	19	31	28,2	33,1
Seguridad Social	5	45	10,3	41,3
Comunidades Autónomas	57	13	28,8	17,1
Corporaciones Locales	19	11	32,7	8,5
Total	100	100	100,0	100,0

En cuanto a los gastos descentralizados en España en las Comunidades Autónomas, más de las tres cuartas partes corresponden a las funciones de Educación, Sanidad y Servicios Sociales, precisamente los gastos que más aprecian los ciudadanos en cuantas encuestas se han realizado.

3.4. Sistema de financiación de las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas

El artículo 157 de la Constitución establece que los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por: *a)* impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras

participaciones en los ingresos del Estado; *b)* sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales; *c)* transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado; *d)* rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado; *e)* el producto de las operaciones de crédito.

Antes de finalizar en 2001 el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas, era necesario negociar uno nuevo dentro del marco de recursos establecido por el artículo 157 de la Constitución, que acabamos de señalar, y de los principios generales de la Constitución que condicionan la Hacienda multijurisdiccional, que también hemos enumerado. Terminada la negociación por unanimidad, en diciembre de 2001 se aprobó la Ley del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común.

Según se hace constar en el Preámbulo de la Ley por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (CC.AA.), éste se fundamenta en los siguientes principios:

- de generalidad, ya que abarca la financiación de todos los servicios susceptibles de traspaso a las CC.AA. (incluidos los de asistencia sanitaria y servicios sociales de la Seguridad Social) y se aplica a todas las Comunidades Autónomas;

- de estabilidad, ya que tiene vocación de permanencia;

- de suficiencia, al asegurar que todas las CC.AA. dispondrán de los recursos suficientes para atender la prestación de los servicios asumidos y los susceptibles de traspaso. Este principio deriva de la autonomía financiera que gozan las CC.AA. según el artículo 156 de la CE para el desarrollo y ejecución de sus competencias:

- de autonomía, ya que el sistema amplía las potestades de decisión de las Comunidades en materia fiscal (principio de corresponsabilidad fiscal);

- de solidaridad, que garantiza que las CC.AA. puedan prestar sus servicios en condiciones equivalentes, con independencia de las distintas capacidades de obtención de recursos tributarios.

El modelo de financiación autonómica propuesto está basado en la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas (CC.AA.). Los ingresos derivados de esta capacidad tributaria, sin esfuerzo fiscal adicional, necesitan ser complementados con transferencias de la Administración Central, que nivelen los recursos que garantice a las CC.AA. el cumplimiento de los servicios a su cargo. La razón de ser de esta garantía de recursos tiene su fundamento legal en el artículo 156.2 de la Constitución española, que establece el principio de solidaridad entre todos los españoles.

Las cuantías de las transferencias de nivelación dependerán del volumen de recursos que la Hacienda Central garantice. La literatura económica señala dos criterios con tal finalidad: el basado en la igualdad del volumen de gasto por habitante en todas las CC.AA., cualquiera que sea su capacidad contributiva, y el que considera que lo que debe igualarse no es el gasto por habitante, sino el nivel de servicios ofrecidos a los ciudadanos.

El objetivo del primer criterio es hacer desaparecer las diferencias de capacidad contributiva que se dan entre CC.AA., como consecuencia de sus distintos niveles de desarrollo. Es evidente que las CC.AA. con mayor nivel de renta por habitante obtendrán mayores ingresos por habitante haciendo el mismo esfuerzo fiscal, que les permitirá hacer frente a los servicios a su cargo, lo que no sucederá con las CC.AA. de baja renta por habitante.

El criterio de equidad basado en igual volumen de gasto por habitante en todas las CC.AA. tiene la gran ventaja de su gran simplicidad, y por tanto sencillo de aplicar, la transparencia que proporciona y la clara delimitación de su objetivo: que todas las CC.AA., cualquiera que sea su nivel de renta, disponga del mismo volumen de recursos por habitante. Si una Comunidad Autónoma quiere dar un mejor nivel de servicios tendrá que exigir mayores recursos a sus ciudadanos, es decir un mayor esfuerzo fiscal.

El segundo criterio de equidad para determinar el volumen de gasto garantizado pretende, como hemos dicho, igualar no el gasto por habitante sino el nivel de servicios ofrecidos a los ciudadanos.

No todos los habitantes de las diferentes Comunidades usarán con la misma intensidad los servicios públicos que se les ofrezcan; en este supuesto

el número de usuarios es más relevante que el número de habitantes. Ejemplo claro lo tenemos en la sanidad, donde las personas mayores utilizan los servicios entre tres y cinco veces más que las personas de menos de sesenta y cinco años; la estructura de la población juega aquí un papel relevante en el coste medio de la sanidad por persona; igualmente a medida que aumenta la renta de un país se consume más servicio de sanidad, al considerarse éste un bien superior, cuestión que sucede igualmente entre habitantes de CC.AA. con diferentes niveles de renta.

Los servicios de educación universitaria son más utilizados por la población de nivel de renta familiar alta y media alta que por los de renta baja y media baja, como estudios empíricos han demostrado; en cambio en la educación general básica y en el bachillerato sucede lo contrario, los servicios son más utilizados por la población de niveles de renta más baja, ya que al existir una oferta privada concurrente, los estratos de población de renta alta no utilizan el servicio público.

En los casos que hemos analizado de bienes preferentes en los que existe una demanda individualizada, el indicador mejor para determinar los recursos a garantizar no es la población sino el número de usuarios.

Otra cuestión que hay que tener en cuenta en este segundo criterio para determinar las transferencias de nivelación son las diferencias de coste por servicios prestados que pueden existir entre Comunidades, bien a consecuencia de diferencia en los precios de los «inputs» utilizados en la producción de los servicios públicos (niveles salariales distintos y precio de los consumos intermedios), bien por la diferente distribución de la población en las Comunidades Autónomas.

De lo que hemos expuesto se deduce que el criterio de igual nivel de servicios para determinar las transferencias de nivelación es bastante complicado ya que requiere el conocimiento de determinados parámetros para determinar el número de usuarios y las diferencias de coste en determinados servicios públicos producidos en distintas CC.AA. La implantación de este criterio sólo podrá efectuarse de manera paulatina.

El nuevo sistema de financiación autonómica tiene como base no sólo la población sino otros parámetros que hacen más equitativo el sistema.

La capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas constituye el armazón de su nuevo modelo de financiación. Dicha capacidad tributaria se pone de manifiesto a través: *a)* de la renta personal, por la que se le cede el 33 por 100 del impuesto sobre la renta de las personas físicas con facultades normativas; *b)* de la riqueza, a cuyo efecto se ceden los tributos sobre patrimonio, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, sucesiones y donaciones, con capacidad normativa; y *c)* del consumo, por lo que se cede con carácter parcial el impuesto sobre el valor añadido y los impuestos especiales, y totalmente los impuestos sobre la electricidad y sobre determinados medios de transporte, sin capacidad normativa, ya que se produciría una traslación de la carga fiscal de unas Comunidades a otras.

Los impuestos sobre el valor añadido y los especiales pueden considerase como impuestos cedidos, total o parcialmente, a las Comunidades Autónomas para conseguir el objetivo de suficiencia financiera, ya que tienen una fuerte elasticidad respecto a la renta de las familias. Dado que dicho tributos gravan el consumo, el nuevo artículo 10 de la LOFCA establece que la atribución a las Comunidades Autónomas se llevara a cabo, bien en función del lugar en que el vendedor realice la operación a través de establecimientos, locales o agencias, bien en función de los consumos calculados sobre una base estadística. Por tanto más bien que de una cesión de impuestos se trata de una cesión del rendimiento total o parcial de dichos impuestos, como aparece confirmado por los artículos 28 a 36, ambos inclusive, de la Ley por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

Este modelo de financiación necesita ser complementado con transferencias de la Administración Central que nivele los recursos que garanticen a las Comunidades Autónomas el cumplimiento de los servicios a su cargo en condiciones equivalentes, con independencia de las distintas capacidades tributarias de las Comunidades Autónomas, dando así cumplimiento al principio de solidaridad entre todos los españoles recogido en el artículo 156.1 de la Constitución. A estos efectos se ha creado por Ley de diciembre de 2001, que ha modificado la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), el Fondo de Suficiencia, que cubre la diferencia entre las necesidades de gasto calculadas para cada Comunidad Autónoma y su capacidad fiscal; la determinación de las necesidades de gasto se efectúa distribuyendo las competencias de las mismas en tres bloques: de competencias

comunes, de servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, y de los servicios sociales de Seguridad Social. La necesidad de financiación de cada uno de los tres bloques se determina para el año 1999. La distribución entre las Comunidades Autónomas de la masa homogénea de financiación correspondiente a cada uno de los bloques competenciales se efectúa con los criterios que de forma sintética se expone a continuación:

a) bloque de competencias comunes: población (94 por 100), superficie (4,2 por 100), dispersión (1,2 por 100) e insularidad (0,6 por 100). Con independencia de lo anterior se dotan en el Presupuesto del Estado con cargo a los recursos de éste los siguientes Fondos: de escasa densidad de población, de garantía de mínimos y de renta relativa.

b) bloque de competencias de gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social: población protegida (75 por 100), población mayor de sesenta y cinco años (24,5 por 100) e insularidad (0,5 por 100). Asimismo se dotan en el Presupuesto del Estado los siguientes Fondos: de garantía de mínimos, de programa de ahorro e incapacidad temporal y de cohesión sanitaria.

c) bloque de competencia de la gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social: población mayor de sesenta y cinco años, existiendo igualmente una garantía de mínimos.

La Ley fija los parámetros a tener en cuenta para la evolución del sistema de financiación de 1 de enero de 2002, estableciendo que para la financiación de los servicios de asistencia sanitaria deberá destinarse cada año, como mínimo, el importe que resulte de aplicar al valor en el año base establecido para tales servicios el índice de crecimiento de la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión por IRPF, IVA y los impuestos especiales.

Con independencia de lo expuesto, la LOFCA establece que, de conformidad con el principio de solidaridad interterritorial al que se refiere el artículo 158 de la CE, en los Presupuestos Generales del Estado se dotará anualmente un Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y un Fondo Complementario que se destinará igualmente a gastos de inversión y, en su caso, a financiar gastos de funcionamiento asociados a inversiones del Fondo de Compensación Interterritorial.

3.5. Descentralización de la Agencia Tributaria

La Ley de diciembre de 2001 sobre nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común establece en su artículo 46.1 que las Comunidades Autónomas se harán cargo, por delegación del Estado, de la gestión, liquidación, recaudación e inspección, así como de la revisión de los actos dictados en vía de gestión de los siguientes tributos: Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre las Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Tributos sobre el Juego, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

Por tanto, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 148.1 de la Constitución, sobre competencia de las Comunidades Autónomas relativa a la organización de sus Instituciones de autogobierno, las funciones que acabamos de enumerar podrán ser desempeñadas por una Agencia Tributaria que al efecto se cree por la Comunidad Autónoma correspondiente. Me parecería lógico que las Comunidades Autónomas tomaran tal decisión ya que se trata de impuestos propios que sólo tienen efecto dentro del ámbito territorial de la Comunidad; tal decisión no supondría aumento del gasto sólo se trata de una reestructuración organizativa.

Para los restantes impuestos, que forman parte del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas como impuestos compartidos, el artículo 46.2 de la citada Ley establece que la gestión recaudación e inspección, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión, se llevará a cabo, en todo caso, por los órganos estatales que tengan atribuidas las funciones respectivas.

Se ha planteado el tema de la descentralización de dichas funciones en las Comunidades Autónomas a las que se concediera tal competencia en sus respectivos Estatutos, ingresando posteriormente al Estado y a las demás Comunidades Autónomas la parte que les correspondiese en la recaudación. Esta propuesta, que supondría crear Agencias Tributarias Regionales para los impuestos compartidos, debe ser analizada como toda política pública, con criterios de eficacia, eficiencia, economía y equidad, no sólo por racionalidad

económica, sino porque así lo dispone el artículo 103 de la Constitución, que establece que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con el principio de eficacia, y el artículo 31 que dice que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderá a los criterios de eficiencia y economía

La decisión de crear Agencias Tributarias por las Comunidades Autónomas tiene que ser analizada con criterios de eficiencia, ya que nos encontramos dentro del campo de la asignación de recursos. La creación de cada Agencia Tributaria conlleva un coste fijo ligado a la Administración de los impuestos citados; el mayor coste de tener 17 Agencias Tributarias es inmediato. Por otra parte, la gestión del IVA y de los Impuestos Especiales, cuyas empresas tengan su domicilio fiscal en una determinada Comunidad pero cuyos rendimientos corresponden a las Comunidades Autónomas donde se efectúa el consumo de dichos bienes, supone un gasto para la Comunidad receptora de la declaración de impuestos del que se beneficia el resto de las Comunidades, produciéndose una externalidad positiva, a menos que se piense que por haber ingresado dichos impuestos en la Comunidad le corresponde a ella la totalidad de la recaudación. Pero esto no es así, tanto por razones de equidad como por lo establecido en el artículo 157 de la Constitución, sobre la prohibición de exportar impuestos. Dicha externalidad positiva se origina porque el bien público que gestiona la Comunidad no es un bien público local, como sucede con los impuestos propios, sino un bien público nacional, cuya administración debe corresponder al Estado.

Aunque se consiguiera el mismo objetivo que antes de la descentralización, el coste de alcanzarlo sería, como acabamos de ver, mayor, con lo que se perdería en eficiencia, y si el objetivo no se consiguiera, aunque el coste fuera el mismo, se perdería en eficacia. Dadas las dificultades técnicas que comporta el cruce de declaraciones efectuadas en 17 Agencias Tributarias, el objetivo de recaudación no se alcanzará, aumentando el fraude, y en cambio el coste será mucho mayor, con lo cual la descentralización de la Agencia Tributaria en Comunidades Autónomas daría lugar a una pérdida de eficacia, de eficiencia y de equidad. Estas serían las consecuencias de descentralizar un bien público nacional en niveles de gobierno inferiores.

3.6. La Hacienda de las Comunidades forales: País Vasco y Navarra

Por la Disposición Adicional Primera de la Constitución se ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

La principal característica de este régimen es que las fuentes financieras provienen de la recaudación tributaria en los respectivos territorios de prácticamente todos los tributos existentes en el sistema fiscal general sin la intervención del Estado. Como contrapartida a las cargas estatales o gastos que realiza el Estado en cada Comunidad foral, éstas le entregan un Cupo (País Vasco) o una Aportación (Navarra) convenido en los sistemas pactados entre los dos niveles de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

BAREA, J. (1989), «El gasto público en las Comunidades Autónomas» en *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas,* Instituto de Estudios Económicos.

— (2000), «Federalismo Fiscal y Descentralización», *Gestión Financiera y Sector Público: Federalismo Fiscal y Descentralización,* AECA y ICCFM.

BOADWAY y WILDASIN (1986), *Economía del Sector Público»,* Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

COMISIÓN EUROPEA (1992), «El principio de subsidiariedad», en *Boletín de las Comunidades,* núm. 10.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.

DOMINGO SOLANS, E. (1979), «Presentación a la edición en castellano de Federalismo Fiscal de Oates».

FUENTES QUINTANA, E. (1978), «Actas del Senado referentes a la discusión del Proyecto de Constitución Española».

MARTÍN RETORTILLO, S. (1989). *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas»,* Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

MUSGRAVE (1967), *Teoría de la Hacienda Pública,* Aguilar.

OATES, W. E. (1972), *Fiscal Federalism,* Harcourt Brace Jovanovich, Inc. New York.

— (1999), «An Essay on Fiscal Federalism», in *Journal of Economic Literature,* septiembre.

PAREJO, L., «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública», *Documentación Administrativa,* núms. 218-219.

TIÉBOUT, C. M. (1956), «A pure theory of local expenditures», *Journal of Political Economy,* núm. 64.