

EL INFORME CROWTHER-KILBRANDON Y EL DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS DE FINANCIACION REGIONAL EN EL REINO UNIDO *

Por JUAN R. CUADRADO ROURA

Sumario: 1. EL CASO INGLÉS, EL NUEVO REGIONALISMO Y LOS MOVIMIENTOS DESCENTRALIZADORES. 2. ANTECEDENTES: 2.1. Inglaterra, Reino Unido. 2.2. La situación de partida de Escocia y Gales. 3. EL INFORME CROWTHER-KILBRANDON: 3.1. Contenido y principios básicos del Informe. 3.2. Los problemas financieros de la *devolution* en el Informe. 3.3. A modo de conclusión. 3.4. La opinión de los disidentes. 4. DESARROLLO POSTERIOR DE LOS ASPECTOS FINANCIEROS DE LA «DEVOLUTION»: 4.1. El primer Libro Blanco. 4.2. El segundo Libro Blanco (1975) y los problemas financieros. 4.3. Los aspectos financieros en la «Scotland and Wales Bill» (1976). 5. TRATAMIENTO RECIENTE DEL PROBLEMA: 5.1. El debate. 5.2. La alternativa de una asignación básica. 5.3. Posibilidad de impuestos suplementarios. 5.4. Las conclusiones del Gobierno. 6. RESUMEN Y CONCLUSIONES.

«El hecho de que nuestras instituciones democráticas hayan permanecido admirablemente estables durante un largo período no, significa que sean perfectas. Una democracia vigorosa debe desarrollarse y adaptarse a circunstancias cambiantes.»

(*Our Changing Democracy. Devolution to Scotland and Wales.*
Cmnd. 6348, 1975.)

El prolongado debate que viene desarrollándose en Gran Bretaña en torno a la *devolution* de poderes a Escocia y Gales ha permitido mostrar la gran complejidad del problema, la existencia de posiciones en buena parte irreconciliables y las dificultades.

* Ponencia presentada al Seminario que sobre el tema «Las Autonomías Regionales. Aspectos Económico-Financieros» ha organizado el Centro de Estudios Constitucionales, con cuya generosa autorización se publica en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA.

des específicas que plantean los «problemas concretos» (papel y poderes de las asambleas y ejecutivos, reordenación de funciones entre las diversas instituciones, régimen de los funcionarios, cesión de recursos financieros, etc.) una vez establecidos ciertos acuerdos a nivel de principios.

Como es lógico, la presente ponencia no pretende analizar el problema en toda su amplitud. Nuestra atención se centrará casi exclusivamente en los aspectos fiscal-financieros que plantea la *devolution* y en el examen de las diversas propuestas y criterios sobre este tema contenidos tanto en el *report* de la Comisión Crowther-Kilbrandon, como en los documentos o propuestas básicas publicadas y discutidas con posterioridad.

A pesar de esta autolimitación, es evidente que algunos aspectos doctrinales, así como determinadas cuestiones concretas relacionadas con las soluciones financieras previstas dentro del proceso de devolución de poderes a Escocia y Gales, exigirían quizá un tratamiento más amplio que el que aquí podremos proporcionarles. El objetivo y las limitaciones de nuestra ponencia aconsejan sacrificar la posible profundización en tales puntos en favor de una presentación del tema de carácter más global, de forma que queden inequívocamente destacadas las características básicas de las soluciones económico-financieras sometidas a debate en el caso de la *devolution* inglesa, desde el informe Kilbrandon hasta las recientes propuestas del Gobierno.

1. EL CASO INGLÉS, EL NUEVO REGIONALISMO Y LOS MOVIMIENTOS DESCENTRALIZADORES

A pesar de que podrían hacerse algunas matizaciones, nuestra opinión es que en todo cuanto se refiere a las inquietudes descentralizadoras y las demandas de devolución de poderes en favor de Escocia y Gales (1), el caso inglés puede inscribirse dentro de las corrientes europeas de lo que ha dado en llamarse

(1) Los problemas que plantea Irlanda del Norte son realmente distintos, aunque muchos aspectos de fondo sean comunes a los de Gales y Escocia.

«nuevo regionalismo» (2). En algunos aspectos (la aplicación de unos criterios globales de ordenación del territorio en las leyes urbanísticas —*town and country planning*— inglesas desde 1932, por ejemplo) Gran Bretaña figura incluso entre los países que deben considerarse pioneros dentro de esta concepción regionalista de corte funcional y operativo que a partir de 1930 y, sobre todo, tras la segunda guerra mundial, toma cuerpo en varios países occidentales.

El nuevo regionalismo (3) tiene escasos puntos de contacto con las concepciones que nos había legado el siglo xix. Evidentemente, las corrientes románticas de base histórico-cultural siguen prestando su apoyo a determinadas reivindicaciones autonomistas (o independentistas), pero las coordinadas en las que poco a poco han ido desenvolviéndose las corrientes regionalizadoras y descentralizadoras durante los tres últimos decenios tienen un carácter bastante distinto.

Cuatro son, en mi opinión, los vectores que han impulsado este replanteamiento del regionalismo. Los cuatro están o han estado presentes, por supuesto, en el caso inglés. De forma sintética, y sin que el orden en que los exponemos suponga prelación alguna, podemos plantearlos como sigue:

— En primer lugar debe citarse como elemento impulsor del nuevo regionalismo la crisis de las técnicas centralizadas de gobierno. La idea de que la Administración centralizada era la más eficiente se impuso a lo largo del siglo xix y perduró sin críticas especialmente activas hasta bien entrado nuestro siglo (4). Sin embargo, las censuras a las estructuras burocrático-

(2) Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «La cuestión regional. Una reflexión». Includo en *La Hacienda Regional* (XXIV Semana de Estudios de Derecho Financiero). Mutualidad B del Cuerpo de Inspectores Técnicos Fiscales del Estado, Madrid, 1976, páginas 201-226.

(3) Es preciso admitir que esta denominación no expresa el heterogéneo contenido real de las nuevas concepciones regionalistas y descentralizadoras en diversos países occidentales. Podemos aceptarla, sin embargo, como expresión de un modo de plantear los problemas «regionales» (o nacionales) claramente diferenciado de los vigentes en la segunda mitad del siglo pasado y durante el primer tercio del presente.

(4) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Op. cit.*, pp. 210, cita al respecto la tesis de Haurion en el sentido de que el triunfo francés en la Primera Guerra Mundial se debía, en buena parte, a la superioridad técnica de la centralización sobre la descentralización propia de los imperios centroeuropeos. Puede recordarse también la apología de la burocracia centralista —superior técnicamente a cualquier organización— que hizo Max Weber.

centralistas han sido crecientes en los últimos decenios, tanto desde el punto de vista doctrinal (cosificación de los problemas y de los individuos dentro de un sistema burocratizado y centralizado) como desde el político (alienación, participación, bienestar colectivo), el de la ciencia de la organización (5) o el estrictamente económico (eficiencia y costes de la Administración).

Todo ello ha alimentado con evidente intensidad los movimientos descentralizadores (6), tanto a nivel político-organizativo general como en el plano operativo propiamente dicho.

— Un segundo elemento, tanto o más importante que el anterior, ha sido la toma de conciencia que se ha operado en muchos países en torno al problema de los desequilibrios económicos existentes entre las distintas áreas o regiones que los componen. Las desigualdades regionales han estimulado la aparición de programas específicos de desarrollo en favor de determinadas zonas del territorio nacional, así como múltiples acciones incluidas dentro de la llamada «política regional».

Estas acciones han comportado a su vez un tratamiento «territorial de los problemas económicos y sociales y cierta "regionalización"» de los objetivos de la política económica nacional. La solidaridad interregional se ha planteado entonces no sólo como una clara exigencia de la justicia, sino como base para el logro de un desarrollo más armónico. La aplicación de las medidas y planes previstos ha traído aparejada, por otra parte, cierta delegación de funciones a escala regional y la conveniencia de lograr la participación de las propias comunidades en tales iniciativas.

— No debe despreciarse tampoco el papel que ha jugado en el replanteamiento de todo lo regional, la preocupación por los problemas de ordenación del territorio. En este terreno, de una simple visión urbanística se ha pasado progresivamente a una contemplación del espacio entero, con sus redes urbanas, las comunicaciones, la utilización global del territorio y el problema de la protección de la Naturaleza.

(5) A nivel de las Administraciones Públicas y, por supuesto, en el campo de la empresa y del *management*.

(6) Presentes ya, como tema político, en el siglo pasado.

Aunque una buena parte de los análisis y propuestas nacidos a partir de este impulso tienen —o han tenido— un marcado carácter técnico, es indudable que con sus planteamientos han reforzado los movimientos favorables a una regionalización y a un tratamiento integral de áreas territoriales de dimensión inferior a la de los respectivos Estados.

— Finalmente, un componente esencial del «nuevo regionalismo» y de las corrientes descentralizadoras actuales es de carácter estrictamente político: la sociedad actual demanda una mayor y más directa participación en las decisiones políticas que le afectan. El «alejamiento» real de los gobiernos en relación con los ciudadanos conduce a criticar las fórmulas centralizadoras vigentes, identificando un posible «mejor Gobierno» con un mayor grado de *autonomía* a nivel regional.

En este aspecto, un comentario del semanario *The Economist* (7) puede ser bastante ilustrativo en relación con el caso inglés:

El origen de la exigencia de la devolución de poderes no puede encontrarse en el Partido Nacionalista Escocés ni en el petróleo del mar del Norte. Su causa auténtica está en la necesidad de contar con un mejor sistema de gobierno, que sienten tanto Escocia como Gales y como aquellas otras regiones del Reino Unido que han venido sufriendo la dominación remota de un rígido centralismo.

En mi opinión, los cuatro elementos que acabamos de enumerar contribuyen básicamente a explicar la nueva configuración del regionalismo en varios países europeos y la discusión de fórmulas tendentes a redistribuir los poderes acumulados por los gobiernos centrales. Como señalábamos al principio, Gran Bretaña constituye un ejemplo a incluir claramente en la corriente expuesta a pesar de sus manifiestas peculiaridades.

(7) Tomado de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 175, 1977, p. 937.

2. ANTECEDENTES

El análisis de la génesis y contenido del informe Kilbrandon y de las posteriores propuestas en torno a los aspectos económico-financieros de la *devolution* no puede hacerse sin tomar como referencia la configuración histórica del Reino Unido y la situación en que Escocia y Gales se han desenvuelto—dentro del mismo—en los últimos años.

2.1 Inglaterra, Reino Unido

Al igual que ocurrió en la formación de otros estados europeos, Gran Bretaña es el resultado de un prolongado proceso de unificación entre los cuatro países que actualmente la integran. Inglaterra se constituyó en un solo reino hace más de mil años. Gales entró a formar parte del mismo en la Edad Media. Inglaterra y Escocia se unieron en una misma dinastía en 1603 y en 1707, tras un período considerablemente agitado, se promulgó la legislación para el establecimiento de un Parlamento único de Gran Bretaña. Irlanda, por su parte, mantuvo vínculos con el Reino de Inglaterra desde el siglo XIII y durante algunos períodos históricos estuvo casi totalmente sometida a este último; en 1801 (acta de 1800) se creó el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda y el Parlamento irlandés se incorporó al de Gran Bretaña (Westminster). Como es sabido, en 1922, Irlanda del Sur se separó del Reino Unido, convirtiéndose en país independiente (8).

Sin entrar aquí en mayores detalles, la breve referencia histórica anterior nos sitúa ya ante un proceso de unificación política que, entre otras cosas, comportó un considerable grado de centralización de los poderes políticos y de la Administración. Gales, Escocia e Irlanda quedaron progresivamente integradas—sometidas, según los nacionalistas—dentro de un Estado en el que Inglaterra era, sin duda, el país líder y su principal soporte.

Constituiría un error, sin embargo, confundir o asimilar el caso británico a lo ocurrido en otros países (Francia o España,

(8) Desde 1920, la Ley del Gobierno de Irlanda había establecido parlamentos subordinados en Irlanda del Norte y del Sur.

por ejemplo). A pesar de que la unificación política de Gran Bretaña llevó aparejada una evidente centralización de las funciones legislativas y ejecutivas (con todas sus implicaciones en los campos cultural, económico y administrativo), en el Reino Unido se respetaron (9) algunos privilegios, derechos y normas legales propios de Escocia, Gales e Irlanda. Recordemos, por ejemplo, que el cargo de ministro secretario de Estado para Escocia fue creado ya en 1805, aunque su papel actual data realmente de la apertura de la St. Andrew's House en Edimburgo.

En términos generales puede afirmarse que en Gran Bretaña se han respetado más que en otros Estados ciertos principios de autonomía a nivel local y regional (10). De hecho, en el momento en que el Gobierno británico reconoció oficialmente la necesidad de analizar las implicaciones que tendría una *devolución de poderes* a Escocia y Gales (es decir, en 1969, cuando se nombra la Comisión Real que acabaría emitiendo el ya famoso informe Crowther-Kilbrandon), estos dos países disfrutaban de algunas ventajas políticas y administrativas que deben ser tenidas en cuenta para comprender los términos en que se plantea el problema. Especialmente desde una perspectiva española.

2.2 La situación de partida de Escocia y Gales

Como acabamos de señalar, cuando el gobierno de Londres acepta que se inicie el debate en torno a la *devolution*, Escocia disfrutaba ya de cierta autonomía administrativa y de un sistema legislativo propio. El secretario para Asuntos Escoceses es miembro del gobierno británico y ejerce una amplia gama de competencias en la administración de Escocia. Estas incluyen, con algunas limitaciones, casi todas las materias que en Inglaterra pertenecen a los Ministerios del Interior, de Educación, Medio Ambiente, Agricultura, Pesca y Alimentación, Sanidad y

(9) Al menos, hasta cierto nivel y en proporción indiscutiblemente superior a los casos francés y español.

(10) Podrían diferenciarse dos etapas: una, de intenso—aunque intermitente—avance de la centralización (a partir de Cromwell), y otra, mucho más reciente, en la que se introducen cambios que suponen avances descentralizadores.

Servicios Sociales Personales, así como determinadas facultades en el campo de la vivienda, carreteras, navegación y transportes. Recientemente se le han traspasado también algunas funciones relacionadas con el Ministerio de Industria. Todas las actividades político-administrativas que ello comporta se realizan en cinco departamentos escoceses con sede en Edimburgo (Scottish Office) y el citado Secretario de Estado para Escocia desarrolla también un relevante papel en la planificación de la economía escocesa (11).

Algunas funciones jurídicas importantes dependen igualmente de la indicada Secretaría de Estado y otras son de la incumbencia de las dos figuras básicas de la administración judicial escocesa: el *Lord Advocate* y el *solicitor General for Scotland*. La legislación escocesa separada pasa por un sistema parlamentario especial integrado por el Gran Comité Escocés (diputados escoceses en la Cámara de los Comunes) y dos comités permanentes más para el estudio pormenorizado de la legislación escocesa. Bastantes normas legales de aplicación en todo el Reino Unido han venido incluyendo cláusulas especiales para Escocia. En materia administrativa, son bastantes los casos—regulación separada del régimen local, por ejemplo—en los que Escocia dispone de normas legales específicas.

También en el caso de Gales puede hablarse de cierto nivel de descentralización, aunque inferior al de Escocia. En Cardiff funciona la Oficina para Asuntos Galeses, al frente de la cual figura un ministro, miembro del gobierno británico, como en el caso escocés. Los problemas relacionados con la vivienda, sanidad, servicios sociales, educación (primaria y secundaria), planificación urbana y rural, turismo, carreteras, aguas y—sólo en parte—agricultura, quedan bajo su competencia. El secretario de Estado para Gales coordina, además, las acciones gubernamentales en la región. Gales dispone también de una Oficina de Desarrollo Industrial y de la Agencia para el Desarrollo de Gales, competente en materia de crecimiento industrial y medio ambiente.

(11) La Scottish Development Agency queda bajo su responsabilidad.

El balance global que cabría establecer a la vista de lo que acabamos de exponer es que tanto en Escocia como en Gales tienen un considerable volumen de responsabilidades y competencias «delegadas» en diversos campos. El Partido Nacionalista Escocés y el *Plaid Cymru* (nacionalistas galeses) no han considerado nunca satisfactoria tal situación, estimando que *no responde* a los deseos autonómicos y de control democrático que históricamente vienen reivindicando Escocia y Gales. El terreno en el que se desenvuelven sus demandas y todo el debate sobre la *devolution* es, por ello, el relacionado con el origen y el ejercicio real del *poder* y no el de una delegación de funciones por amplias que éstas sean.

El nombramiento de la Comisión Real sobre la Constitución en 1969 fue la respuesta del Gobierno de Londres a las reivindicaciones hechas públicas en Escocia y Gales desde hacía bastantes años. Al barón Crowther y a los demás miembros de la misma se les encomendó «examinar las funciones actuales del poder legislativo y del Gobierno central relativas a los distintos países, gentes y regiones del Reino Unido... y considerar... si son o no convenientes cambios en aquellas funciones...» (12).

3. EL INFORME CROWTHER-KILBRANDON

La Comisión Real citada no pudo (13) presentar su informe al Parlamento hasta el mes de octubre de 1973. Es decir, cuatro años y medio más tarde a partir de su nombramiento.

Doctrinalmente el Informe constituye, sin duda, un documento de enorme interés elaborado con el sosiego que suele caracterizar los análisis sobre temas importantes en el contexto anglosajón. Como es obvio, los objetivos de nuestra ponencia no

(12) Real Orden de 15 de abril de 1969. Cfr. *Royal Commission on the Constitution 1969-1973*, HMSO, Cmnd. 5.460, vol. I, p. III.

(13) En los medios nacionalistas escoceses y galeses, el nombramiento de la Comisión se estimó como una fórmula dilatoria para no afrontar el problema. El retraso de la Comisión en entregar su Informe se consideró también intencionado.

Lo cierto es, sin embargo, que la Comisión trabajó con intensidad y agotó las consultas y los estudios específicos complementarios. El fallecimiento de Geoffrey, barón Crowther, hizo que se nombrase como nuevo presidente de la misma a lord Kilbrandon.

nos permiten entrar en el estudio de todos aquellos apartados del Informe que consideramos relevantes, ya sea por su enfoque o por su relación con el caso español. Nuestro análisis se centrará en el estudio de los aspectos financieros de la *devolution* planteados en dichos documentos y anexos. Siquiera de forma muy breve, parece necesario exponer, sin embargo, algunos rasgos y principios que caracterizan su «filosofía» (14).

3.1 Contenido y principios básicos del Informe

El Informe, suscrito por la mayoría de los miembros de la Comisión, aparece dividido en 12 partes y 34 capítulos, cuyo contenido abarca tanto el origen y formación del Reino Unido (parte II) como el análisis de los sentimientos nacionalistas en Escocia y Gales (III), las implicaciones de un posible cambio constitucional (IV), posibilidades de la descentralización, tipos y conclusiones sobre el tema (VI, VII y VIII), precedido por un análisis del separatismo y el federalismo (V).

La parte IX estudia las relaciones entre el Gobierno y el pueblo, la X el caso de Irlanda del Norte y sus peculiaridades y la XI los problemas específicos de las islas del Canal y de la de Man. El único capítulo que compone la parte XII, y última, recoge las conclusiones del Informe.

Pero más interés que la simple presentación del contenido tiene exponer los principios que la Comisión consideró como básicos para afrontar cualquier posible fórmula de *devolution*. A nivel muy general, dichos principios definen el campo en el que la Comisión estimó que deben moverse las posibles soluciones concretas y sus grados de libertad. La discusión de los aspectos fiscal-financieros de la *devolution* parte, por supuesto, de dichos principios, que, en nuestra opinión (15), pueden ordenarse como sigue:

(14) Como es sabido, el Informe se compone de dos volúmenes. El primero recoge el texto propiamente dicho del informe de la Comisión Real, con sus anexos. El segundo, las aportaciones de los disidentes sobre algunos puntos del texto general. Aparte de ello, la Comisión encargó una serie de estudios complementarios específicos, en su mayoría no publicados. Sólo hemos podido acceder a algunos de ellos.

(15) La selección que sigue es responsabilidad del autor de la ponencia.

1. Se subraya la imprescindible necesidad de *mantener la unidad*. En diversos apartados del Informe la comisión reitera este principio, llegando a afirmar que, si bien

unidad no significa necesariamente conformidad..., puesto que la indisoluble unidad política y económica del Reino Unido está establecida de tan antiguo que, en nuestra opinión, ha de seguir quedando *garantizada*. En consecuencia, el Parlamento debe continuar siendo el representante de todas las partes del Reino Unido y conservar la plena soberanía del poder, incluyendo el poder que sea necesario para el efectivo manejo de la economía del Reino Unido como un todo... (párrafo 417).

Desde este principio de unidad se discutirá el separatismo y la fórmula federalista. Las posibles soluciones fiscales presuponen también el respeto de dicho principio, como más tarde veremos.

2. Cualquier posible solución al problema planteado debe suponer la conservación y actualización del principio fundamental de la *democracia*: «el Gobierno por el pueblo», así como el mantenimiento de la garantía de las libertades individuales.

3. Quedan de manifiesto los principios de gradualismo y flexibilidad. La Comisión señala que cualquier modificación constitucional no debe comportar *una ruptura* «excesiva» con el pasado, al tiempo que debe tener suficiente «flexibilidad» (párrafo 420) para acoplarse a la fluida movilidad de nuestra época. La reforma debe quedar *abierta* a cierta diversidad de opciones.

4. La *devolution* a Escocia y Gales debe plantearse de forma que pueda *extenderse* a los *restantes* países y regiones de Gran Bretaña.

5. Se reconoce que sería utópico pretender formular un proyecto de reforma político-administrativa que satisfaga plenamente *todas* las exigencias actuales de las partes y sus posibles evoluciones, ya que —entre otras cosas— existen algunas contradicciones entre ellas.

Al mismo tiempo, se subraya la necesidad de no imponer fórmulas que no respeten los deseos de la población; aunque la reforma no puede ajustarse tampoco a las exigencias —a veces

derivadas de problemas concretos—de la opinión pública (párrafo 419).

3.2 Los problemas financieros de la «devolution» en el informe

a) Principios y restricciones generales

Las implicaciones financieras de las transferencias de poderes que puedan aprobarse en el futuro son analizadas por la Comisión en el capítulo 15, el más extenso del Informe, una vez discutidos los temas fundamentales desde el punto de vista histórico y político-administrativo.

Aunque los puntos en los que la Comisión Real estuvo de acuerdo en relación con este tema son numerosos, conviene recordar que en el volumen II del informe (16) figuran algunas opiniones disidentes, entre las que destaca el texto redactado por el profesor Alan T. Peacock sobre el problema fiscal.

Una serie de principios político-económicos definen el marco en el que se desenvuelven los análisis y razonamientos de la Comisión en torno al tema. Son los siguientes:

- a) La *unidad* (política y económica) del Reino Unido debe conservarse.
- b) Los criterios de libertad financiera deben *poder aplicarse* en términos parecidos en Escocia, en Gales y en las regiones de Inglaterra (párrafo 563).
- c) Dado que en muchas regiones del Reino Unido pagan menos impuestos de lo que reciben como gasto público en ellas, sería *impracticable* un sistema general de autofinanciación regional (párrafo 564).
- d) Al haberse rechazado el sistema federal como fórmula política para el Reino Unido, la Comisión estudiará las posibles alternativas financieras partiendo de que el Gobierno de la U. K. *retendría la soberanía* en todos los campos (párrafo 566).

A estos cuatro principios se unen, además, algunas *restricciones* de carácter eminentemente político—aunque con un contenido económico—que la Comisión considera que deben *limitar*

(16) HMSO., Cmnd. 5.461.

el campo de posibilidades dentro del cual puede plantearse la devolución financiera. En concreto, dichas restricciones son también cuatro:

1. El Parlamento (Westminster) debe retener la soberanía legal y efectiva en todas las materias.
2. El Gobierno debe conservar un nivel de control sobre los ingresos y gastos públicos que le permitan estabilizar la economía e impulsar el desarrollo global.
3. Debe mantenerse un razonable grado de igualdad en los servicios públicos suministrados en las diversas regiones.
4. El Gobierno central debe ser responsable de minimizar las disparidades económicas interregionales.

Sentado claramente lo anterior, la Comisión pasa ya a analizar algunos problemas concretos relacionados con la *devolution* financiera y sus soluciones técnicas alternativas. La discusión se desarrolla contemplando, sucesivamente, tres cuestiones: posibilidades de control regional sobre el gasto público, fuentes de ingresos y líneas básicas para un esquema de financiación regional.

Los tres temas constituyen el núcleo esencial del Informe —que no propuesta— de la Comisión en materia financiera. El análisis de los dos primeros aspectos —para cuyo estudio se utilizaron varios trabajos auxiliares— permitió a la Comisión alcanzar varias conclusiones de especial interés.

A nivel de *gasto*, la Comisión señaló que la libertad regional debería tener una clara *limitación*: el Gobierno central debe poder influir —vía *gasto*— en la demanda agregada. De ahí se deduce que lo más adecuado es que las regiones adaptasen sus niveles de *gasto* a un volumen de *gasto* total previamente acordado. Dentro del mismo, puede optarse ya en favor de que los gobiernos regionales determinen libremente la asignación de los recursos entre una serie de servicios (17), o bien, ligar dicha asignación

(17) De acuerdo con la Comisión, una región podría determinar sus necesidades y preferencias en materia de *gasto*. El volumen total (de *gasto*) resultante podría, sin embargo, quedar recortado como consecuencia de que tal cantidad excediera la participación regional prevista en los recursos del Reino Unido, o porque dicho *gasto* rebasara las posibilidades de recursos que la nación puede proporcionar. Este criterio es válido igualmente para las áreas que son excedentarias.

nación a los servicios devueltos, con un margen de libre elección por parte de las regiones. La Comisión se inclinó, en definitiva, en favor de que los gobiernos regionales pudieran decidir por sí mismos cómo asignar su propio gasto (párrafos 613, 614 y 615).

Al analizar las posibles *fuentes de ingresos* regionales, desde un punto de vista general, la Comisión alcanza también una serie de conclusiones que—en gran parte—condicionarán su punto de vista posterior sobre el esquema de financiación regional. En concreto, la Comisión subrayó que las posibilidades de devolver (ceder) impuestos centrales a las regiones (18) son poco claras si se tienen en cuenta las perspectivas de una armonización fiscal dentro de la CEE y los criterios de las recientes reformas fiscales británicas. Salvo en el caso de los gravámenes sobre vehículos y el de la imposición sobre la gasolina, no se vislumbran impuestos cuya recaudación pueda cederse a las regiones. El Informe subraya también que sería administrativamente fácil asignar a las regiones un porcentaje del impuesto sobre la renta o del de ventas al por menor, aunque en otro momento se exponen los problemas técnicos que ello podría acarrear desde el punto de vista fiscal general y en relación con la domiciliación de determinados contribuyentes (19).

En materia de ingresos, la Comisión Real subrayó—en definitiva—que cualesquiera que pudieran ser los ingresos directos de las regiones, los gobiernos regionales necesitarían subvenciones o aportaciones de recursos por parte de la Administración. Dichas subvenciones podrían responder a tres objetivos: subvenciones de carácter general; subvenciones o aportaciones para objetivos específicos, y, finalmente, subvenciones de igualdad (20), concebidas como una «necesidad política»:

En la medida en que una región concreta puede tener una renta por habitante más baja que otras regiones o unas necesidades más costosas, debería recibir una subvención que permitiera igualar su posición con la de las demás regiones... (párrafo 636).

(18) En el sentido de que las regiones pudieran determinar sus propias tasas de impuestos.

(19) Volveremos sobre este punto más adelante.

(20) Sobre este tema se realizaban dos estudios auxiliares (*Research Papers*, 9 y 10).

b) *El esquema adecuado de financiación regional*

El aspecto más interesante que incluye el capítulo que estamos considerando es, en mi opinión, el análisis específico de los posibles esquemas para la financiación regional.

En este punto, la Comisión partió de la necesidad de determinar, previamente, la cantidad aproximada de recursos que los gobiernos regionales requerirían en función de los hipotéticos servicios «devueltos» a Escocia y Gales. A partir de ello pueden estudiarse ya las fórmulas de financiación alternativas (21).

Desde un punto de vista muy general, los redactores del Informe Kilbrandon estiman que pueden tomarse en consideración dos grandes alternativas de financiación:

- Sistema con base en los ingresos.
- Sistema con base en los gastos.

En el primer caso, el gobierno regional dispondría de determinadas fuentes fijas de ingresos y estaría obligado a financiar los servicios devueltos mediante los recursos que tales fuentes produjeran. En el segundo, las necesidades de gastos de la región se estimarían y a partir de ello se le suministrarían recursos suficientes para satisfacer tales necesidades.

La única ventaja que el Informe Kilbrandon reconoce al sistema con base en los ingresos es que aumenta el sentimiento de independencia regional y permite al gobierno conocer cuáles son sus compromisos financieros. En bastantes otros sentidos, el sistema se estima no-conveniente. En primer lugar, porque algunas regiones nunca alcanzarían, por esta vía, un volumen de recursos suficiente para cubrir sus necesidades, como demuestran los datos sobre distribución regional de ingresos y gastos. En segundo término, porque es un sistema que presupone un

(21) Obsérvese que, según la lógica del informe, el punto de partida para poder estudiar las fuentes de recursos regionales es «evaluar» en términos financieros los servicios transferidos. No se considera la posibilidad de un planteamiento del problema según el criterio de CDC en el caso de Cataluña, p. ej., de acuerdo con cuyas ideas las transferencias de recursos fiscales arrancan del volumen de ingresos obtenidos por el Estado en la región, de los cuales se solicita que un 75 por 100 pasen a disposición de la Generalidad.

alto grado de independencia regional, «que nosotros estimamos impracticable dentro de un Estado unitario». En los sistemas federales, sostiene el Informe, se ha adoptado el sistema con base en ingresos—y sólo en parte—por razones políticas, para sostener una división de la soberanía.

La Comisión se muestra claramente favorable a un sistema *en base al gasto*. Entre otras razones, porque es un sistema que puede adecuarse mejor a las necesidades de cada región (22), al tiempo que se clarificarían los aspectos comparativos entre regiones al quedar muy claras—a nivel estatal—las necesidades planteadas y la aportación financiera del Estado. Aunque esto se presta a que las regiones pierdan independencia, al aplicárseles a todas ellas unos estándares de costes por servicios similares, ello puede ser también una ventaja desde el punto de vista de la *equidad*. En el sistema con base en el gasto, las regiones tendrían acceso a los fondos del Reino Unido «de acuerdo con sus necesidades». «Nuestra conclusión es que, para la devolución financiera dentro del Reino Unido, el sistema con base en el gasto es realmente la única solución practicable» (párrafo 655).

Solamente una cuestión plantea problemas bajo este sistema: *garantizar cierto nivel de independencia regional* (23). La Comisión estimó que existen tres vías para lograrlo:

1. Los gobiernos regionales podrían tener ingresos independientes.
2. Las necesidades de gasto podrían calcularse para un período más largo, de modo que cada año las regiones no tuvieran que acudir «con la gorra en la mano» a pedir fondos al Tesoro.
3. Las regiones deberían poder contar con la protección de una oficina de finanzas, independiente, que tuviera a su cargo la responsabilidad de fijar los estándares regionales de gasto y la distribución de fondos por regiones.

(22) En especial en las regiones pobres, que difícilmente podrían asegurarse suficientes ingresos propios.

(23) Es decir, que la región no quede financieramente tan sujeta a normas concretas de distribución válidas para todo el Estado y dependiente de las aportaciones procedentes de la Administración Central que—en su sentido auténtico—apenas tenga autonomía económica y política.

De los tres puntos, el primero ofrece muchos aspectos de interés.

La Comisión Kilbrandon consideró que, caso de ser posible, convendría que los ingresos propios de cada región tuvieran un carácter flexible y no vinculado a gastos específicos. En otras palabras, debería tratarse de impuestos cedidos a la región, que los gobiernos regionales pudieran aumentar o disminuir según su criterio.

Los impuestos sobre vehículos y el gravamen de las gasolinas aparecen, desde este punto de vista, como las fuentes de ingresos propios más claras para las regiones. Ambos podrían llegar a suponer un 25 por 100 de los fondos para gastos corrientes en todas las regiones. Una participación en el impuesto sobre ventas (por menor) y un recargo sobre las rentas que superasen una determinada cuantía (por ejemplo, 500 libras), podrían completar el cuadro de ingresos propios de las regiones (24).

En Gran Bretaña se comprende, sin embargo, y así lo afirmó también la Comisión, que dichos ingresos «difícilmente llegarían a ser suficientes para cubrir el gasto regional», aparte de que ninguna región deseará tener unos niveles de cargas impositivas sensiblemente más elevadas que las demás, lo cual supone un techo muy claro para esta fuente de ingresos propios.

La segunda vía para que las regiones puedan disfrutar un mínimo de autonomía sería, como ya se apuntó anteriormente, la fórmula de una subvención global acordada para un periodo de varios años y sujeta a posibles revisiones periódicas. Con ello se evitaría la negociación anual—servicio por servicio—con la Administración, y las regiones podrían tener cierto margen de maniobra.

De cualquier modo, esta fórmula obligará en algún momento a identificar claramente los servicios cedidos y evaluar su coste financiero, con objeto de determinar la cuantía subvención global. Con objeto de preservar—en lo posible—«la independencia y la responsabilidad regional», la Comisión Kilbrandon se pro-

(24) Esta fórmula de financiación guarda estrecha semejanza con la aplicada en el caso de las corporaciones locales. La discusión doctrinal del tema excede, sin embargo, nuestros objetivos.

nuncia a favor de que la subvención global se traslade a las regiones, dejando que éstas decidan los gastos concretos. La Comisión indica, sin embargo, que esta idea no será fácilmente realizable—cambios en algunos servicios, dificultad de no revisar las bases de cálculo durante un período largo, etc.—, lo que hace pensar en la necesidad de aplicar un sistema más flexible, ligado anualmente al «Public Expenditure Survey» del Gobierno de Londres.

Finalmente, el texto del Informe sostiene que un buen sistema fiscal-financiero regional exige la existencia de un organismo que garantice tanto la objetividad de los cálculos sobre gastos regionales, como la independencia y equidad en la asignación de los recursos. La creación de una oficina con tal objetivo, que dispusiera de su propio *staff* de especialistas, cumpliría este papel y podría servir de contrapeso frente al Tesoro. Las dos funciones básicas de este servicio serían: decidir la cantidad total de dinero y recursos a dedicar a los servicios regionales y, posteriormente, decidir la distribución de dicha cantidad entre las regiones (25).

c) *Una propuesta de esquema para la financiación regional*

Lo hasta aquí expuesto delimita ya las líneas básicas de un posible esquema concreto de financiación regional. El Informe Kilbrandon, aun señalando que el tema debe quedar pendiente para estudios posteriores, anticipa una serie de ideas sobre dicho esquema.

Cuatro elementos básicos deben caracterizar—según la Comisión (párrafo 680)— un esquema de financiación que favorezca al máximo la independencia regional:

a) Los estándares de asignación de recursos del Reino Unido deberían determinarse para todos los servicios devueltos.

(25) La Comisión Kilbrandon subrayó en su Informe la necesidad de que los miembros de esta oficina o servicio sean «pocos, expertos e independientes», frente a la posibilidad de que fuera muy amplia, representando a todas las partes interesadas. Ello no excluye la presencia en el Servicio de expertos políticos, pero «no representativos de intereses concretos».

b) El grado de igualdad entre las regiones estimado necesario debería lograrse asignando a cada región suficientes fondos para financiar los estándares determinados. El coste por habitante podría variar de una región a otra, de acuerdo con las condiciones locales.

c) Cada región deberá poder gastar sus recursos de acuerdo con sus deseos; siempre bajo los imprescindibles controles económicos. Esto significa que una región podría, por ejemplo, superar o quedarse por debajo de los estándares previstos para los diversos servicios.

d) El proceso encaminado a determinar los estándares, medir los costes regionales y asignar los fondos, no debería quedar bajo el control del Gobierno central.

El esquema específico de financiación regional podría diseñarse, en términos generales, como sigue (párrafo 683):

1. Tras examinar los servicios devueltos en todas las regiones, la junta financiera determinaría los cánones o estándares de cada servicio que considere apropiados para todos los ciudadanos del Reino Unido. Seguidamente calcularía para cada región los costes que supondría satisfacer tales cánones, permitiendo la existencia de diferencias de condiciones locales. Los cánones podrían elaborarse en términos muy generales, pero deberían estudiarse de tal modo que, si se aplicasen en todas las regiones, su coste total sería igual al costo total actual de los servicios en cuestión.

2. Los cánones nacionales no se utilizarían para una aplicación específica, sino como patrón o regla con la que medir las propuestas de gastos efectivos de las regiones. El objetivo general para ese periodo de cinco años sería conseguir que cada región alcanzase su propio canon de gastos *per capita* con la rapidez que permitan las circunstancias económicas y financieras reinantes.

3. La asignación anual a la región se realizaría en dos etapas. La primera sería casi igual —aunque no exactamente igual— a sus gastos efectivos durante el año anterior (una vez revisados para tener en cuenta los normales aumentos de costes). La segunda parte de la asignación anual de la región sería adju-

dicada por la junta financiera. La región plantearía su reclamación en base al excedente de gastos, llevando su asignación total hasta un límite equivalente —por ejemplo— al 105 por 100 del gasto del año anterior.

4. El presupuesto de la región para ese año se elaboraría, de acuerdo con lo anterior, en dos partes. En la primera se recogería su programa de gastos, propuesto partiendo de la base de que sólo va a recibir su 95 por 100. La segunda parte consistiría en una serie de medidas en bloques que mostrarían cómo va a utilizar la región los fondos adicionales si llegan a facilitarse. El presupuesto recogería también las fuentes de ingresos con los que atender el volumen de gasto propuesto. Dichas fuentes dependerían del patrón de ingresos adoptado para las regiones. «Las regiones podrían financiarse totalmente con subvenciones del Reino Unido administradas por la junta financiera, o esas subvenciones se podrían combinar con impuestos devueltos a las regiones o de recaudación compartida entre éstas y el poder central, como ya hemos discutido.»

5. El presupuesto —en dos partes— de la región se entregaría a la junta financiera, enviándose duplicados al Tesoro. Este formularía sus puntos de vista a la junta, comentando sus efectos sobre la demanda agregada, teniendo en cuenta las aspiraciones de recursos dimanantes del poder central, de la Administración local y del sector privado. El Tesoro podría sugerir, o no, una reducción del gasto regional para mitigar el efecto global sobre la demanda. También dispondría de libertad para formular comentarios sobre los aspectos relativos a los ingresos, incluyendo los derivados de empréstitos, y sobre la distribución de recursos que se ha propuesto para las regiones. Podría sugerir la conveniencia de ayudar a algunas regiones en medida mayor o menor que a otras, y se interesaría por los posibles efectos del gasto regional sobre los servicios conservados a nivel central.

6. Teniendo en cuenta, a la vez, las consideraciones nacionales y regionales y manteniendo presente el gasto tipo *per capita* hacia el que debe aproximarse cada región, la junta financiera regional recomendaría al Gobierno la cifra total de gastos para las regiones y el modo de repartirla entre ellas.

7. Al finalizar el período de cinco años, la junta financiera revisaría los cánones nacionales haciendo nuevos cálculos de costes regionales a la luz de los estándares y las condiciones imperantes en ese momento en las regiones. Las regiones podrían elaborar también sus cánones partiendo de lo realizado con sus fondos durante los cinco años precedentes.

3.3 A modo de conclusión

Como se ha podido advertir, el análisis del problema de la financiación regional contenido en el Informe Kilbrandon es—dentro de una visión global—bastante completo. Discute los aspectos más generales, delimita los principios básicos que deben presidir la solución adoptada, se plantea ampliamente el dilema «preservación de la unidad y equidad a nivel estatal/garantizar la independencia regional», y, finalmente, llega a definir un esquema o propuesta básica para la financiación regional.

Si algún rasgo caracteriza a todo el Informe, estimo que éste es el de la prudencia y la ponderación con que son analizados todos los problemas—político, administrativo, cultural...—que plantea la *devolution*. El estudio de los aspectos financieros responde también, claramente, a dicha orientación. Sus propuestas—situadas, como se ha hecho notar, a un nivel muy general y doctrinal—pueden calificarse de ponderadas y gradualistas, aunque dejan ampliamente abiertas las puertas al logro de la máxima autonomía económica regional.

En definitiva, como se expresa en el propio texto del Informe (párrafo 694), la Comisión únicamente pretendió «demostrar que cabía encontrar soluciones financieras si la *devolution* se consideraba practicable y deseable a otros niveles». Todo ello teniendo en cuenta un hecho que *condiciona* la elección de dichas soluciones financieras: *Escocia* y *Gales* deberán seguir siendo fuertemente dependientes, por bastante tiempo, de las aportaciones—subvenciones—del Reino Unido.

3.4 La opinión de los disidentes

Lord Crowther y el profesor A. T. Peacock estimaron que sus opiniones particulares sobre el tema fiscal-financiero debían quedar recogidas junto al Informe de la Comisión como tal. Su memorándum conjunto (Crowther, Peacock) y la aportación personal del profesor Peacock figuran en el segundo tomo del Informe, junto con otras opiniones disconformes sobre diversos aspectos del mismo.

Conviene aclarar, sin embargo, que los textos de Crowther y Peacock no se apartan de forma fundamental del documento suscrito por el conjunto de los miembros de la Comisión. Se trata, en realidad, de sugerencias adicionales y, en el caso de Peacock, del desarrollo de una serie de aspectos doctrinales sobre la descentralización fiscal, con evidentes implicaciones prácticas.

Uno de los puntos que con mayor énfasis defiende el memorándum Crowther-Peacock es la necesidad de que los gobiernos intermedios cuenten «con algunos poderes independientes para la obtención de ingresos». La razón básica en la que se justifica esta necesidad es muy clara: estos poderes contribuirán a crear en la población de esas zonas una sensación de independencia con respecto al poder central y una sensación de participación en sus propios asuntos.

Los impuestos que, según los redactores del Memorándum, se adaptarían mejor a dicho objetivo son: 1) un impuesto suplementario sobre la renta de quienes residen o trabajan en esos territorios; 2) un impuesto sobre ventas al detall *ad valorem* de tipo bajo (además de los impuestos específicos nacionales y del impuesto sobre el valor añadido), y 3) los impuestos sobre vehículos y consumo de carburantes, como el impuesto específico sobre automóviles y el impuesto sobre la gasolina, «que podrían transferirse por el Gobierno central».

Crowther y Peacock señalan también que los gobiernos intermedios podrían recibir una parte de la recaudación de los impuestos del Reino Unido (un porcentaje fijo sobre un impuesto; v. g. el impuesto sobre la renta), además de asignarle una subvención global y de tener posibilidades de emitir empréstitos.

El memorándum hace mucho hincapié en la conveniencia de que el Gobierno de Londres no interfiera las decisiones concretas sobre gastos de los gobiernos intermedios, limitándose únicamente al control final de las cifras totales de gastos. Asimismo, se subraya la conveniencia de que el Gobierno central no debe tener relaciones financieras directas con las entidades locales ni con los demás organismos o corporaciones situados por debajo del gobierno intermedio.

El texto del profesor Alan Peacock —«La política económica y la financiación de los niveles intermedios de gobierno»— tiene un carácter algo más teórico, aunque también aporta algunas sugerencias concretas.

Uno de los puntos a los que Peacock presta especial atención es el del posible impacto a nivel regional de la actividad financiera de los gobiernos intermedios. El tratamiento que da al tema es sugerente y responde a la doctrina convencional sobre los objetivos de la política fiscal en el marco de una economía mixta.

Aunque Peacock sostiene que la parte más importante de los ingresos de los gobiernos intermedios debe provenir del Gobierno central—incluyendo una subvención «de igualación», en los casos pertinentes—, insiste de nuevo en la idea de que las administraciones intermedias deben tener ingresos propios, aparte de colaborar en la gestión de algunos impuestos.

Entre los posibles «candidatos» para constituir una fuente de ingresos propios, Peacock sugiere el gravamen sobre permisos de conducción—aunque su aportación financiera no fuera muy elevada—, gravámenes sobre gasolinas y carburantes, y algunos impuestos suplementarios sobre apuestas, juegos, etc.

En su texto, Peacock reconoce que «la elección de los impuestos que van a ser administrados por las regiones es difícil...», aunque «la necesidad de fomentar el interés regional en el proceso político sugiere que si el gasto beneficia primordialmente a los que residen en las regiones, los impuestos regionales deben ser satisfechos y soportados por esos residentes, sin que puedan trasladarse a los habitantes de otras regiones».

Esta idea y algunas más, entre las citadas, han quedado más tarde recogidas en algunos documentos sometidos a debate en el Parlamento y en el redactado de las Leyes de Devolución.

4. DESARROLLO POSTERIOR DE LOS ASPECTOS FINANCIEROS DE LA «DEVOLUTION»

La difusión del Informe Crowther-Kilbrandon provocó, como es lógico, la discusión pública de bastantes aspectos de su contenido y la aparición de comentarios favorables y desfavorables a sus propuestas. Este era, por otra parte, el objetivo último que se pretendía lograr cuando se nombró la Comisión Real en 1969.

Algunos miembros de los partidos nacionalistas escocés y galés y los sectores independentistas, aparte de considerar el propio nombramiento de la Comisión y el Informe como una maniobra dilatoria, hicieron públicas numerosas críticas al texto. Básicamente por considerarlo muy conservador.

Desde otra perspectiva, algunos representantes del Partido Conservador y, más solapadamente, otros del Partido Laborista, trataron de subrayar los «problemas» que la Comisión Kilbrandon había destacado como «dificultades» para poner en marcha el proceso de devolución de poderes a Escocia y Gales.

Los objetivos de esta ponencia nos obligan a no introducirnos en este tipo de confrontaciones (26) políticas, cuyo interés —en nuestro caso— es marginal. Baste señalar, en todo caso, que, curiosamente, los *problemas fiscales y financieros* no son los que han merecido mayor atención (27). Al menos hasta fe-

(26) El término es, quizás, inadecuado para calificar los debates políticos en el contexto anglosajón, en los que casi nunca falta el componente desdramatizador, no exento de escepticismo.

(27) Nos referimos, muy concretamente, a los ambientes políticos. A nivel académico, la atención por el tema fue algo mayor, aunque prácticamente no aparecieron verdaderas *alternativas* a la doctrina y propuestas del Informe Kilbrandon. Los profesores Alan Peacock (*Scottish Journal*, noviembre 1978, y varios documentos policopiados), D. Heald (*N. Westminster Bank Review*, noviembre 1975) y Gravin McCrone han elaborado algunos comentarios relevantes. Especialmente, el primero de ellos.

chas más recientes, ya que la publicación del documento «*Devolution: Financing the Devolved Services*» (Cmnd. 6.890, julio 1977), que comentaremos más adelante, sí parece haber decantado la atención de los políticos hacia el tema.

4.1 El primer Libro Blanco

A nivel gubernamental, la primera propuesta hecha pública (28) a partir del Informe Kilbrandon fue el documento —Libro Blanco— presentado al Parlamento en septiembre de 1974, titulado *Democracy and Devolution. Proposals for Scotland and Wales* (HMSO, Cmnd. 5.732).

En realidad, más que una propuesta específica lo que contiene dicho documento es una presentación formal de los problemas que plantea la *devolution* y que deben ser abordados y resueltos. En general, no se introducen innovaciones importantes en relación con el Informe Kilbrandon, sino que se aceptan algunas de sus conclusiones y propuestas.

En el aspecto que es objeto de nuestra atención, el documento —siguiendo al Informe Kilbrandon— propuso que la asignación financiera para los servicios devueltos debería hacerse en forma de una subvención global (*block grant*) aprobada por el Parlamento, teniendo en cuenta no sólo las necesidades locales, sino la conveniencia de preservar cierto grado de *uniformidad* «en todas las regiones del Reino Unido», tanto en los servicios ofrecidos como en las cargas fiscales. Las asambleas regionales —punto central de tensión del documento— de Escocia y Gales deberían ser las encargadas de distribuir la subvención global entre las distintas necesidades y servicios.

Prácticamente nada más se dice sobre el tema, aunque el documento que comentamos sostiene que los aspectos financieros son de «fundamental importancia» dentro de cualquier esquema de devolución de poderes.

(28) El 12 de marzo de 1974, la reina anunció que el Gobierno «iniciaría las discusiones sobre Escocia y Gales», en base al Informe de la Comisión Kilbrandon. Para facilitar tales discusiones, el Gobierno preparó un documento titulado *Devolution Within the United Kingdom—Some Alternatives for Discussion—* (3 de junio de 1974), que sintetizaba las ideas básicas del Informe.

4.2 El segundo Libro Blanco (1975) y los problemas financieros

Our Changing Democracy. Devolution to Scotland and Wales (29) es el título del importante documento presentado al Parlamento en forma de nuevo Libro Blanco en noviembre de 1975, cuyo contenido se complementaría más tarde con *Devolution to Scotland and Wales. Supplementary Statement* (HMSO, Cmnd. 6.585), entregado igualmente al Parlamento en agosto de 1976 (30).

El segundo Libro Blanco puede considerarse un documento clave dentro de las discusiones sobre la devolución de poderes a Escocia y Gales. Conviene examinar aquí su contenido y sus propuestas en cuanto a la posible financiación de los servicios devueltos.

a) *Los principios de unidad, autonomía y solidaridad*

Estos tres principios están en la base de todas las propuestas concretas del documento y, de modo especial, en las relativas a los aspectos financieros, aunque no aparezcan de forma explícita.

El principio de *unidad*, referido al propósito de salvaguardar a toda costa la unidad del Reino Unido, considerada como un logro histórico irrenunciable, constituye un límite claro para todo el proceso de devolución. Se «rechaza totalmente la idea de separación de Escocia y Gales y la desmembración del Reino Unido», estimando que «la gran mayoría del pueblo escocés y galés son de la misma opinión». La conservación de la unidad tiene implicaciones a nivel *político* (poderes de las Asambleas, soberanía) y *económico* (competencias del Gobierno de Londres en cuanto a las relaciones comerciales, balanza de pagos, acuer-

(29) Presentado al Parlamento por el lord presidente del Consejo, secretario de Estado para Escocia y secretario de Estado para Gales, por encargo de Su Majestad. Noviembre de 1975 (HMSO, Cmnd. 6.348).

(30) Este documento fue preparado por el Gobierno para concretar algunos puntos que voluntariamente se habían dejado abiertos en el segundo Libro Blanco. Aparece cuando el Parlamento ha desarrollado ya numerosas sesiones sobre el tema de Escocia y Gales.

dos internacionales, así como dirigir la demanda agregada de la economía, sistema impositivo y gasto público total, variables monetarias y crediticias, etc.). Este principio de unidad permite también dejar bajo la responsabilidad del Gobierno central las políticas de reequilibrio regional (31).

El principio de *autonomía* se refiere al sentido que tiene la aparición de «nuevos organismos democráticos que tendrán bajo su responsabilidad amplias funciones de gobierno, elegidos directamente y responsables ante el pueblo escocés y galés (párrafo 14). Para Escocia y Gales (32) la autonomía supone que dispondrán de una Asamblea libremente elegida y un Ejecutivo responsable ante ella; comprende, también, la potestad de aprobar verdaderas leyes en un extenso número de materias —modificando e incluso derogando las del Parlamento (Westminster)—, y unos poderes ejecutivos bastante amplios: entre ellos, la distribución territorial y sectorial de la subvención global votada anualmente por el Parlamento para financiar esa autonomía.

Finalmente, el principio de *solidaridad* constituye uno de los aspectos en los que el Libro Blanco es más claro. Este principio justifica el rechazo que se hace de la postura de los independentistas escoceses, que se consideran propietarios del petróleo del Mar del Norte sin recordar que Escocia y Gales han disfrutado durante años de unos niveles de aportación financiera —vía gasto público— claramente favorables.

El principio de *solidaridad* es el que servirá de apoyo para preferir un sistema fiscal-financiero que siga *centralizando* los ingresos y que *descentralice* la mayor parte de los gastos, partiendo de una distribución de recursos discutida en el Parlamento. Este sistema es el único que permitiría realmente, en opinión del Gobierno, mantener la unidad del Reino Unido y favorecer las transferencias interregionales de recursos financieros que se estimen necesarias para atender la necesaria equidad en *todo* el territorio.

(31) Dado que no entramos en estos temas, para cualquier ampliación remitimos al lector al documento original, pp. 4, 5 y 6.

(32) Hay ciertas diferencias entre Escocia y Gales, a pesar de todo. A Escocia se le reconocen unos márgenes de autonomía ligeramente más amplios.

b) *Elementos básicos de la propuesta sobre financiación regional*

La propuesta sobre financiación de los servicios devueltos a Escocia y Gales que figura en el segundo Libro Blanco toma como punto de partida lo ya apuntado en el primero. Los recursos financieros básicos para esas regiones procederían de una subvención global (*block grant*) «decidida en la misma operación de reparto del gasto para todo el país».

El montante de dicha subvención «será objeto de decisión política sobre la base de una evaluación de las necesidades relativas, realizada de acuerdo con la Administración escocesa (galesa) dentro de un proceso de colaboración estrecha y continua» (párrafo 99) ... y «una vez establecidos los cupos de gasto público para cada región, el Parlamento votará la subvención global para atender los costos de los servicios objeto de devolución» (párrafo 99) (33).

El documento reafirma también el criterio de que las Administraciones escocesa y galesa deben ser «totalmente autónomas para decidir el destino concreto de los fondos procedentes de la subvención global» (párrafo 102); es decir, podrán decidir lo que debe gastarse en escuelas, hospitales, viviendas o carreteras y en qué lugar de Escocia (Gales). El control contable del gasto público sería intervenido por la respectiva Asamblea. «Los rasgos básicos del sistema de control financiero deberán establecerse en la ley de Devolución» (párrafo 101).

En el texto se recuerda, en varios apartados, la necesidad de que al calcular la subvención a conceder a las regiones se tengan en cuenta todos los gastos que *todo* el Reino Unido debe cubrir conjuntamente (servicios no devueltos, necesidades de todas las regiones, ayudas a las industrias nacionalizadas, etc.).

Como era necesario, el Libro Blanco contempla también el problema de los impuestos generales (Reino Unido) y específicos (propios de Escocia o Gales, o devueltos a estas regiones).

(33) Para la estimación de los citados costos, se prevé la determinación de estándares y una información objetiva sobre necesidades en cada región (véase párrafo 100).

En cuanto a los primeros, queda claro que «los contribuyentes escoceses (galeses) continuarán pagando los impuestos al Reino Unido de acuerdo con los tipos generales, y estos ingresos engrosarán el fondo central de recursos nacionales, que financiará la subvención global y el resto del gasto público según las necesidades» (párrafo 106).

En el terreno de los posibles impuestos «propios» de las regiones, el Libro Blanco contiene una novedad con respecto al Informe Kilbrandon y a la puerta abierta sobre este tema en el primer Libro Blanco. La novedad consiste en que el Gobierno, vistos los inconvenientes que ofrece establecer nuevos impuestos —un impuesto sobre ventas al por menor, por ejemplo— en las regiones («la búsqueda de nuevas formas de impuestos es tarea difícil», se afirma), o crear un recargo sobre el impuesto general sobre la renta personal (34), decide que el *único sistema* utilizable (35) por una administración descentralizada será atribuirle «la facultad de imponer una sobrecarga (recargo) en los impuestos recaudados por las corporaciones locales, bien a los tipos impositivos actuales o de acuerdo con el sistema que se decida» (36).

De acuerdo con esta idea, la Administración escocesa (galesa) podrá recurrir a dicha fuente de ingresos cuando deliberadamente decida un aumento del gasto público regional; se supone que, en tales casos, los contribuyentes estarán dispuestos a pagar. Los acuerdos sobre la distribución de los ingresos obtenidos a través de los impuestos recaudados por las corporaciones locales se tomarán dentro de la propia región.

Lo anterior no excluye, por otra parte, la posibilidad de que ante un gasto extraordinario, la Administración regional pueda recurrir a imponer contribuciones *especiales* a cargo de los contribuyentes (escoceses o galeses) beneficiarios del gasto extraordinario.

(34) Los inconvenientes que se señalan son: mayor complejidad administrativa para los contribuyentes y la Administración; los altos costes que para los comerciantes al por menor, los empresarios y la Administración supone un sistema de recaudación, y la incongruencia de que su aplicación y cobro no fuese continua.

(35) El subrayado es nuestro.

(36) Especialmente a partir del Informe Layfield y la reforma local en Gran Bretaña.

El Libro Blanco señala también que los gastos (al menos una parte de ellos) de las corporaciones locales y de otras corporaciones públicas en los servicios devueltos seguirán financiándose parcialmente por medio de créditos. Las corporaciones locales podrán acceder al Consejo de Préstamos para Obras Públicas (37); otros organismos públicos tendrán acceso a un nuevo Fondo Escocés de Préstamos (ídem para Gales) para préstamos a largo plazo, financiado por el Fondo Nacional de Préstamos y controlado por la Asamblea regional (38).

Como puede observarse, la propuesta financiera contenida en el segundo Libro Blanco es bastante simple. La *autonomía* regional queda a salvo a partir del momento en que se fija la subvención global que se concederá a la región. La *unidad* económico-financiera se garantiza a través de la centralización de los ingresos vía impuestos y de determinados controles y/o criterios comunes aplicados en distribución de los recursos. La *solidaridad* se manifiesta a través del criterio de «dar a cada región de acuerdo con sus necesidades» y estimar éstas en función de estándares generales de servicios y objetivación de las necesidades específicas.

4.3 Los aspectos financieros en la «Scotland and Wales Bill» (1976)

En los momentos actuales, esta propuesta de Ley tiene ya un carácter simplemente histórico, puesto que, finalmente, como consecuencia de los debates del Parlamento, fue retirada y, más tarde, quedó sustituida por dos leyes particulares referidas a Escocia y Gales.

La propuesta de ley de referencia respondía, en cuanto a su contenido, al segundo Libro Blanco ya comentado y al *Supplementary Statement*, que anteriormente ha sido también citado. No es extraño, por tanto, que, aparte de algunas variaciones

(37) *Public Works Loan Board*.

(38) El Gobierno de Londres ejercería solamente un control general sobre el montante total del endeudamiento a largo plazo y, dentro de éste, del procedente de fuentes oficiales. También quedarían bajo su control las operaciones que recurran a financiación exterior o en moneda extranjera (vid. párrafo 111).

introducidas en otros aspectos concretos relacionados con la *devolution* (Asambleas regionales, Ejecutivo, etc.), el texto prácticamente no contenga novedad alguna en cuanto a los aspectos financieros. Las únicas novedades (?) son las relacionadas con los aspectos jurídicos, de procedimiento y de control administrativo del gasto.

5. TRATAMIENTO RECIENTE DEL PROBLEMA

5.1 El debate

A partir de la segunda mitad de 1976 el tema de la devolución de poderes a Escocia y Gales ha entrado en lo que podríamos llamar su fase final (39), a pesar de los diversos retrasos acumulados en el proceso. La discusión de los dos proyectos de ley (*Scotland Bill* y *Wales Bill*) ha sido el soporte del debate que ha tenido —y tiene, todavía— lugar en Gran Bretaña, desde el momento citado hasta la fecha (40).

Como ya se indicó en un epígrafe anterior, los aspectos financieros del problema han merecido bastante más atención durante este período que a lo largo de la etapa precedente. En especial, desde la publicación del documento *Devolution: Financing the Devolved Services* (HMSO, Gmnd. 6.890), presentado al Parlamento en julio de 1977.

No debe deducirse de lo anterior, sin embargo, que esta participación más intensa en la discusión del tema haya servido

(39) Una fase final que se está prolongando considerablemente, ya que, en teoría, el referéndum sobre las leyes de Devolución debía haberse celebrado en la primavera de 1978 (con anterioridad se había anunciado la posibilidad de celebrarlo antes). El último discurso de Su Majestad (octubre 1978) anuncia ya la próxima celebración del referéndum y la solución definitiva de las reivindicaciones de Escocia y Gales.

(40) En las últimas redacciones de los proyectos de Ley para Escocia y Gales se han introducido algunos cambios de cierto interés. Su redacción es menos detallada (más abierta) en lo referente a las asambleas. Entre otros puntos se han modificado: la restricción de las facultades del Gobierno para anular las actuaciones de las administraciones delegadas en acciones que pudieran perjudicar asuntos no transferidos; algunos aspectos de las relaciones entre Asamblea regional, gobiernos locales y Gobierno central, y los procedimientos jurídicos para determinar investigaciones sobre una Ley aprobada por la Asamblea escocesa (galesa).

para situar sobre la mesa de debates algunas alternativas verdaderamente distintas en relación con los criterios básicos de financiación expuestos hasta aquí. Lo que sí han surgido son múltiples argumentos, críticas y contracríticas en torno al sistema de financiación «en función de los gastos» (propuesto por el Gobierno y preferido por la Comisión Kilbrandon) y «en base a los ingresos obtenidos en cada región» (defendido con fuerza por algunos sectores escoceses).

Desde el ángulo del Gobierno —apoyado en este punto por una gran parte de la oposición conservadora—, el sistema de asignación de recursos financieros en función de los gastos ha sido firmemente defendido como el más adecuado. Los argumentos utilizados son prácticamente los ya expuestos en el Informe Kilbrandon y en el Libro Blanco de 1975, haciendo hincapié en que —aparte de su menor coste burocrático— ésa es la fórmula que mejor permitiría contemplar las necesidades financieras de *todo* el Reino Unido, incluyendo las regiones con problemas especiales.

Las críticas a las propuestas del Gobierno han surgido en distintas direcciones. Se subrayó, por ejemplo, que las discusiones entre las administraciones regionales y el Gobierno sobre el nivel de gastos de los servicios devueltos se convertiría en una ocasión anual para el enfrentamiento. Igualmente se señaló que las administraciones regionales, en un sistema con base en los gastos, no tendrían interés en incrementar los ingresos para financiar sus gastos. Finalmente (41), algunos sectores muy concretos de Escocia y Gales han venido poniendo gran énfasis en la idea de que no hay verdadera autonomía si la Administración regional no tiene *ingresos propios*. Toda solución que se reduzca a una transferencia de recursos desde la Administración Central falsea el auténtico contenido de la autonomía.

El Gobierno y una parte de la oposición, al tiempo que defendían el sistema en base al gasto, han apelado a los diversos argumentos «contra» un sistema fundado en los ingresos: 1) es incompatible con una distribución de los recursos entre las regiones de acuerdo con las *necesidades* («como la gran mayoría

(41) Solamente hemos seleccionado tres de los principales argumentos críticos.

del pueblo estima deseable»); 2) los impuestos regionales podrían distorsionar la localización y el funcionamiento de la industria, el comercio, etc.; 3) un sistema base-ingresos se adaptaría peor a las crecientes necesidades de ciertas regiones; 4) se ampliarían las diferencias entre los estándares de servicios públicos en las distintas zonas del territorio nacional («las regiones pobres quedarían condenadas»), y 5) finalmente, el ejemplo del mal funcionamiento del sistema en Irlanda del Norte y su rigidez constituyen una prueba en contra casi indiscutible. Todo ello teniendo en cuenta, además, los incrementos de costes y de personal que acarrearían unos sistemas de imposición separados en las regiones autónomas.

5.2 La alternativa de una asignación básica

En la búsqueda de algún tipo de solución financiera que redujera la *dependencia* de las administraciones regionales con respecto al «fondo global» aprobado periódicamente por la Cámara de los Comunes (42), una de las posibles alternativas discutidas ha sido la de que se asignase a dichas administraciones como derecho una participación específica en los ingresos del Reino Unido.

La diferencia básica entre esta asignación y la devolución de un determinado nivel de poder fiscal es que en el sistema de asignación no se reconoce capacidad alguna para variar discrecionalmente el nivel de los impuestos o cualquiera de sus condiciones de pago, aunque tiene la ventaja de que los recursos se transferirían sin necesidad de una votación previa en la Cámara de los Comunes.

El cálculo de la citada asignación podría llevarse a cabo utilizando distintos sistemas alternativos. En primer lugar, relacionando tal asignación con los ingresos procedentes de uno o varios impuestos obtenidos en Escocia y Gales. La segunda posibilidad sería fijar un porcentaje de participación regional en los ingresos totales por impuestos de la nación. La tercera sería

(42) El objetivo perseguido era conjugar mejor el conflicto unidad-independencia, tratando de aumentar el grado de autonomía de las administraciones regionales.

relacionar la posible asignación con un elemento determinado del gasto público total. Y, finalmente, también podría pensarse en establecer una cifra determinada sometida a periódica revisión.

El sistema de asignación cubriría aparentemente un objetivo principal: proporcionar a las administraciones objeto de devolución unos recursos cuya obtención no dependiera de una votación anual en la Cámara de los Comunes. Es decir, ampliar hasta cierto punto la sensación de autonomía de las administraciones regionales, a las que se les reconoce un «derecho» automático a disponer de un determinado volumen de recursos.

Como es natural, la clave del sistema radica —precisamente— en cuál sería la proporción que supondría la asignación con respecto a los gastos generados por los servicios devueltos. En realidad, si dicha proporción no fuese muy elevada, las administraciones regionales apenas habrían mejorado su autonomía en términos efectivos.

Por otra parte, y esto es quizá más importante, el sistema se diferencia relativamente poco del que se había discutido a propuesta del Gobierno; es decir, de la determinación de una aportación global (*block fund*)⁴³ por parte de la Administración central en función de los gastos derivados de los servicios devueltos. El sistema de asignación automática, dado que ésta no cubriría todas las necesidades financieras regionales (43), sería preciso hacer anualmente lo que se trataba de evitar: discutir los fondos (restantes) necesarios para cubrir los servicios devueltos y someter el tema a una votación en la Cámara de los Comunes.

Esta argumentación ha sido concretamente la que han utilizado las fuentes gubernamentales para no considerar positivamente el sistema de asignación, aduciendo, además, que llevaría consigo cierta complejidad administrativa e incluso una posible ampliación de los enfrentamientos políticos (44).

(43) Se subrayó también que, si la asignación se vinculase a determinados(s) impuesto(s), podría suceder que a lo largo del tiempo los fondos proporcionados por ellos tendieran a estabilizarse o a aumentar muy rápidamente, lo que obligaría a revisar la fórmula.

(44) Véase *Devolution: Financing the Devolved Services* (Cmnd. 6.890), párrafos 19 y 22.

5.3 Posibilidad de impuestos suplementarios

Durante los últimos dos años y medio se han analizado con cierto detenimiento las posibilidades reales de ceder ciertos poderes fiscales a las administraciones autónomas, ya sea cediéndoles algunos impuestos, creando impuestos propios o ambas cosas a la vez.

En el Libro Blanco de 1975 el Gobierno señaló ya que no observaba «dificultades especiales» para que esto pudiera darse y que incluso advertía ciertas ventajas prácticas en el hecho de que las administraciones regionales tuvieran medios para incrementar sus ingresos y suplementar la subvención global. Políticamente ello significaría que las administraciones regionales tendrían la última palabra en cuanto al gasto total deseado, sin que ello afectase a la distribución de fondos a nivel de todo el Reino Unido, aprobado por el Parlamento a partir de unos criterios generales y equitativos.

En las discusiones sobre el tema se han señalado una serie de condiciones que, en principio, deberían cumplir los posibles impuestos suplementarios. El documento sobre financiación de los servicios devueltos ya citado (45) recoge algunas argumentaciones al respecto. Una de las más interesantes es el conjunto de criterios expuestos en el Parlamento por el Secretario de Estado para Escocia en relación con dichos impuestos suplementarios. Son los siguientes:

1. Los impuestos deberían poderse utilizar como ingreso marginal (suplementario), haciéndolos efectivos o no de acuerdo con las necesidades.
2. Sus costes de recaudación deben ser bajos en relación con los ingresos proporcionados.
3. Deberían afectar solamente a Gales o Escocia, es decir, que ni directa ni indirectamente pudieran trasladarse a los contribuyentes ingleses; inversamente sería preciso que pudiera impedirse la evasión mediante un simple cambio de domicilio.
4. Deberían ser compatibles con los requerimientos y acuerdos de la CEE.

(45) *Devolution: Financing...* (HMSO, Cmnd. 8.890), párrafos 23-28.

5. Deberían tener una base amplia y no afectar a grupos muy específicos de contribuyentes.

6. No tendrían que afectar al funcionamiento de la economía del Reino Unido como un todo.

7. Sería muy conveniente que quedase claro para el contribuyente que se trata de impuestos decididos por las Asambleas de Escocia o Gales, sin confundirlos dentro del conjunto general de impuestos.

8. Deberían ser prácticamente posibles y no sólo técnicamente practicables.

Como puede observarse, los ocho criterios señalados son bastante lógicos, aunque conjuntamente pueden ser muy restrictivos en cuanto a las posibilidades de seleccionar algunos impuestos «propios de las regiones».

Concretamente, se ha subrayado la importancia que debe tener el hecho de que los costes de recaudación sean reducidos (46) y el carácter *suplementario* de los impuestos en relación con el *block fund* transferido a la región.

En el documento sobre financiación tantas veces citado (47) se exponen algunos comentarios y conclusiones sobre las posibilidades que ofrecen diversos impuestos para convertirse en fuente impositiva suplementaria de las regiones (48). En síntesis, se afirma lo siguiente:

a) *Impuesto Personal sobre la Renta*

Como se sabe, en muchos regímenes federales (Canadá, Australia, USA) y no federales (Suecia) se utiliza como fuente de recursos para los estados y/o para las corporaciones locales. Generalmente mediante un pequeño recargo adicional o a través de un sistema de participación en la recaudación total obtenida a través de este impuesto.

(46) La recomendación del Gobierno en favor de que las regiones establecieran un recargo sobre los impuestos locales (Libro Blanco de 1975) tenía muy en cuenta este aspecto.

(47) *Devolution: Financing...*, op. cit.

(48) Desde el punto de vista del Gobierno, lógicamente.

En el caso inglés se estima que el carácter más sofisticado de su sistema PAYE crearía complicaciones y mayores costes al no tratarse de un recargo en todo el país (identificación de residentes en Escocia y Gales, empresas con actividad en diversas regiones que retienen impuestos a cuenta, cambios inter e intra- anuales de residencia, deducciones de impuestos a cuenta pagados en Escocia y Gales por no residentes en estos países, etc.).

La conclusión es que «si bien resulta atractiva la posibilidad de utilizar un recargo impositivo sobre la renta personal» tendría serias desventajas como impuesto (marginal) para las regiones.

b) *Impuesto sobre Valor Añadido o un Impuesto General sobre Ventas*

Como en el caso anterior, su carácter de impuesto general permite pensar que un pequeño recargo proporcionaría considerables ingresos y un reparto de cargas amplio.

La objeción básica procede en este caso de que un recargo sobre el VAT es incompatible con las directrices de la CEE sobre este impuesto (49).

Las normas de la CEE son también incompatibles con el posible establecimiento de un impuesto general sobre ventas en Escocia y/o Gales.

c) *Impuestos sobre ventas referidos a determinados productos*

Los productos que suelen citarse como ejemplo son el tabaco, las bebidas alcohólicas y los carburantes.

En el caso del tabaco los acuerdos de la CEE impiden un impuesto o recargo regional adicional (50).

El establecimiento de recargos adicionales sobre bebidas y carburantes generaría por su parte importantes problemas prác-

(49) Cabría considerar otros inconvenientes desde el punto de vista técnico, si la objeción señalada (CEE) no existiese.

(50) De acuerdo con las directrices sobre el tabaco, se establece que tanto la carga impositiva proporcional como específica sobre tabacos «deberán ser el mismo porcentaje para todos los cigarrillos».

ticos (posible evasión, los impuestos sobre bebidas se cobran en lugar distinto del de consumo actualmente, tráfico interregional de productos para evitar impuestos, etc.).

d) *Impuestos sobre la propiedad*

Actualmente son una fuente básica de los ingresos impositivos de las corporaciones locales. Sin duda, cabe buscar algunas fórmulas para que también pueda proporcionar ingresos a la administración regional; por ejemplo, a través de un recargo. Esta vía tiene además la ventaja de que no encarece los costes de recaudación.

e) *Impuesto sobre Sociedades*

Cualquier recargo sobre este impuesto (*Corporation tax*) plantea serios problemas. Sería difícil determinar cuando una empresa actúa sólo (o parcialmente) en Escocia o Gales. Un recargo de este tipo estaría en contradicción con las medidas de política regional destinadas a favorecer las inversiones y crear puestos de trabajo en ambos países. Dicha política regional—de acuerdo con las bases de la *devolution*—queda en manos del Gobierno de Londres, lo cual determina nuevas contradicciones.

f) *Impuestos relacionados con la obtención del petróleo*

El tema del petróleo—en especial en cuanto se refiere a los recursos del Mar del Norte—ha ocupado un lugar importante en los debates sobre la financiación de la administración escocesa.

El Gobierno—y buena parte de la oposición—se ha mantenido firme en la idea de que los ingresos del petróleo deben revertir en favor del Reino Unido como un todo («forman parte del conjunto de ingresos del Estado», de los que se extraen los recursos para financiar, entre otras cosas, los servicios devueltos).

La posibilidad de establecer un impuesto o recargo especial no ha sido aceptada alegando que las empresas extractoras están obligadas a liquidar ya su impuesto de sociedades, así como el impuesto sobre el petróleo.

g) *Otros posibles impuestos o recargos*

Indudablemente cabe sugerir muchas posibilidades de gravámenes «que pueden aportar algún tipo de recursos», casi siempre de no excesiva cuantía. El problema radica, como se hizo notar en los debates, en que cuanto mayor sea el número de estos impuestos o tasas, más elevados serán también los costes de recaudación y administración.

Entre las posibilidades analizadas en Gran Bretaña se incluyen los impuestos sobre juegos y apuestas; algún recargo sobre las tasas que pagan los vehículos a motor (51), un impuesto sobre pernoctaciones en hoteles y pensiones, el impuesto sobre licencias de televisión y un impuesto especial sobre locales de negocios, en especial en aquellos casos que sirven alcohol, combustibles o cuando se utilizan para juegos y apuestas.

Los expertos realizaron una serie de estimaciones sobre los ingresos que podrían facilitar cada una de las fuentes impositivas citadas (52). En general, se considera que los recursos allegados por ellos no serían excesivamente importantes en relación con los gastos correspondientes a los servicios devueltos (estimados en 2.600 millones de libras en Escocia para 1975-1976 y en 1.100 millones en Gales). Las licencias de televisión (un 25 por 100 de recargo sobre la tasa) aportarían, por ejemplo, unos cinco millones de libras en Escocia y en torno a 2,5 millones en Gales. Un recargo del 20 por 100 por pernoctación en hoteles y pensiones podría suponer 4,5 millones de libras en Escocia y entre tres y cuatro millones en Gales.

La gestión e implantación de estos impuestos o recargos traería consigo algunos problemas de tipo administrativo y de gestión, aparte de su posible impopularidad entre los galeses y escoceses al tratarse de impuestos no comunes a todo el Reino Unido.

(51) Las nuevas normas vigentes en la CEE obligarían a que las tasas sobre vehículos comerciales siguieran en manos del Gobierno de Londres.

(52) Los cálculos no han diferido excesivamente. Una aproximación cuantitativa puede encontrarse en el documento ya citado en la nota 45.

5.4 Las conclusiones del Gobierno

El texto del documento anteriormente citado (*Devolution: Financing the Devolved Services*) explicita con bastante claridad la posición que sostiene el Gobierno a partir de los debates llevados a cabo en torno a la financiación de los servicios devueltos a Escocia y Gales.

De forma muy sintética estimo que dicha posición podría concretarse como sigue:

- Desde bastantes puntos de vista el sistema de financiación más ventajoso es la determinación de unos fondos o subvención global (*block funds*) que debería votarse en el Parlamento. El sistema en base a los gastos es el más compatible con la unidad política y económica del Reino Unido.
- El Gobierno no se opone, en principio, a que las administraciones de Gales y Escocia puedan tener poderes impositivos marginales que complementen la aportación global recibida. Los impuestos que se establezcan deben cumplir una serie de condiciones (53) para que no afecten a los compromisos adquiridos con la CEE y para que sean prácticamente viables.
- Del estudio de algunas posibilidades concretas para dotar de recursos impositivos a las regiones (recargos sobre impuesto de la renta, valor añadido, impuesto sobre ventas, impuestos sobre la propiedad, impuesto de sociedades y otros pequeños impuestos) se deduce que las desventajas son —o pueden ser— superiores a las ventajas. De ahí que el Gobierno no haga propuestas concretas en este terreno; si las administraciones de Gales o Escocia lo estiman conveniente y asumen sus costes, el Gobierno «verá con simpatía» cualquier proposición.
- El Gobierno no ve razón especial alguna por la cual la determinación del nivel del gasto devuelto a Escocia y Ga-

(53) Las que expuso el secretario de Estado para Escocia—véase epígrafe 5.2 de esta misma ponencia— son significativas a este respecto.

les, «de acuerdo con sus necesidades», deba ser motivo para disputas políticas. Para evitar ese riesgo, lo más adecuado es realizar estudios que proporcionen información objetiva sobre necesidades y estándares de servicios públicos.

- El Gobierno pretende que exista un órgano asesor independiente que actúe de intermediario entre él y las administraciones regionales (54) y que sea responsable de recoger información y asesorar a ambos Gobiernos.
- En principio podría ser positivo implantar un sistema que permitiera que los gastos «devueltos» quedaran establecidos por un período superior a un año (cuatro, por ejemplo) relacionando el gasto público total devuelto a Escocia o Gales con el gasto comparable con cualquier área del país, tratando de expresarlo mediante un porcentaje de gasto (comparable) en el país como un todo.
- El fondo global que se facilite a las administraciones autónomas no será la única fuente de recursos para cubrir los servicios devueltos. Además de dicho fondo hay que contar con la participación de las autoridades locales, los créditos y los recursos internos de las corporaciones públicas.

El cuadro adjunto presenta, con datos basados en 1975-1976, un avance de los gastos previstos en Escocia y Gales (niveles regional y local), con sus fuentes de financiación (55).

- Cada Administración autónoma decidiría sus niveles y distribución de gastos una vez estudiada la correspondiente subvención global.

Estos son, prácticamente, los puntos básicos que se han mantenido en el proceso de redacción de los nuevos proyectos de ley para la *devolution* de poderes a Escocia y Gales, cuya definitiva aprobación está ya muy próxima.

(54) En el texto del documento ya citado figura una afirmación bastante «realista»: «Calcular las necesidades y relacionarlas con el gasto no son ciencias exactas; siempre quedará un amplio margen para el juicio político» (párrafo 68).

(55) El Gobierno de Londres presentó una estimación concreta del gasto a transferir a Escocia y Gales, en función de los niveles de gasto total correspondientes a 1975-76.

CUADRO

Financiación de Gastos «Devueltos»

(Basado en cifras 1975-1976)

(En millones de libras de precios corrientes)

	Escocia	Gales
I. GASTO		
A. Gasto público en servicios devueltos		
1. Gobierno central	1.012	426
2. Autoridades locales: corrientes.	1.027	478
3. Autoridades locales: de capital.	498	208
4. Corporaciones públicas: de capital	107	51
	2.644	1.163
B. Otros gastos		
5. Cargas créditos autoridades locales	172	74
6. Gasto de las autoridades locales en servicios no devueltos	44	33
7. Otros ajustes netos	-43	-7
	173	100
<i>Gasto total</i>	2.817	1.263
II. FINANCIACIÓN		
C. Ingresos (participación) y préstamos		
8. Participaciones de las autoridades locales	393	149
9. Préstamos a las autoridades locales	448	192
10. Préstamos a las corporaciones públicas	105	46
	946	387
D. Fondo (subvención) global		
11. Estimaciones consolidadas para Gales y Escocia	1.871	876
<i>Financiación total</i>	2.817	1.263
E. Límites según cláusula 1966		
(Sería la suma de las cifras que figuran en 9 y 10.)		

6. RESUMEN Y CONCLUSIONES

En las páginas que anteceden hemos tratado de analizar cómo se han planteado en Gran Bretaña los aspectos financieros de la devolución de poderes a Escocia y Gales y cuáles han sido las principales alternativas tomadas en consideración desde el Informe Crowther-Kilbrandon hasta las propuestas más recientes del Gobierno de Londres (56). Todo ello a partir de un marco de referencia histórico-político que entendemos debe tenerse presente para situar el actual proceso de descentralización y de devolución de poderes en el Reino Unido.

Posiblemente tendría poco sentido tratar de sintetizar aquí el contenido de la ponencia, cuando en sí misma constituye ya un intento de síntesis sobre cómo ha evolucionado el tratamiento de los aspectos financieros dentro del complejo caso de la *devolution* británica. Preferimos por este motivo dedicar este último apartado a subrayar aquellos puntos que, en nuestra opinión, son particularmente destacables. En especial si se tiene presente el desarrollo que se está dando a estos temas en España.

El primer aspecto que llama la atención en el caso inglés es la evidente *lentitud*—siempre en términos comparativos—con que se ha desarrollado todo el proceso de discusión de la devolución de poderes hasta alcanzar la aprobación de unos determinados proyectos de ley (1969-1978-79).

Desde ciertos ángulos esta lentitud ha podido calificarse—y, por supuesto, no sin razones para ello—de maniobra dilatoria del Gobierno central y/o de los dos grandes partidos de Gran Bretaña.

Sería pueril, sin embargo, aceptar en toda su extensión este argumento. Dos componentes fundamentales pueden contribuir también a explicar la prolongación de los debates y los retrasos que se han venido produciendo hasta la publicación de las dos Leyes de Devolución.

(56) En el momento de concluir este trabajo no hemos podido disponer de los textos completos de los proyectos de Ley de Devolución para Escocia y Gales. Los resúmenes conocidos no parecen aportar especiales novedades en cuanto al problema de la financiación.

Por una parte, en Gran Bretaña se ha pretendido evitar que un tema tan delicado como éste pudiera convertirse en el futuro, por falta de un adecuado estudio de todas las implicaciones, en una inacabable *fuentes de conflictos políticos*. Y, por otra, es evidente que los partidos mayoritarios han tratado de lograr que las «soluciones» (políticas y económicas) que llegaron a ser aprobadas respetasen totalmente la unidad del Estado y pudieran aplicarse en el futuro *a las restantes regiones del Reino Unido*.

En el Informe Crowther-Kilbrandon quedaron ya muy bien reflejados estos dos criterios. La ponderación con que son analizados los temas y la prudencia y flexibilidad con que se apuntan algunas propuestas alternativas, constituyen una característica indiscutible del documento. La Comisión tuvo plena conciencia de su responsabilidad histórica al tenerse que enfrentar con un tema en el que las posiciones extremas estaban muy distanciadas (57).

En el campo concreto de las soluciones fiscal-financieras de la *devolution* puede afirmarse que, desde el Informe Kilbrandon hasta hoy, apenas se han producido cambios en las posiciones de fondo y no han sido excesivas las innovaciones en el terreno de lo concreto.

Desechadas una y otra vez las reclamaciones escocesas sobre el petróleo del Mar del Norte como fuente de financiación y analizadas las desventajas de un sistema financiero en base a los ingresos, que también había sido propugnado por grupos nacionalistas, la solución financiera debía provenir de un esquema en el que la base para la cobertura de los servicios devueltos la proporcionase un fondo global aprobado en el Parlamento (en función de los gastos estimados para cada administración autónoma), teniendo en cuenta no sólo sus necesidades, sino las de *todos* los países y/o regiones del Reino Unido.

El sistema vía gasto es, en definitiva y con algunas innovaciones relacionadas con la discusión del *block funds* (órganos asesores, posible estimación para períodos superiores al año, etc.), el que va a quedar incorporado a las Leyes de Devolución.

(57) La flexibilidad y la ponderación a las que hemos aludido no implicó que se defendieran posiciones que fuesen reflejo de cierto grado de debilidad. El tratamiento dado al separatismo y al propio federalismo así lo prueban.

Las posibilidades de que las administraciones de Escocia y Gales puedan obtener ingresos *suplementarios* a través de recargos sobre impuestos o de algunos gravámenes o tasas propios, han quedado plenamente abiertas aunque el tema presenta algunos claroscuros.

Los compromisos de Gran Bretaña con la CEE suponen en muchos aspectos una evidente restricción para poder aplicar recargos o impuestos suplementarios. La relación costes de recaudación-ingresos no parece tampoco muy favorable en el caso de ciertos recargos y tasas propuestos por los escoceses y galeses (véase 5.3) y las estimaciones de ingresos realizadas en varios casos (televisión, pernoctaciones en hoteles, juegos...) suponen cifras que, sin ser despreciables, tendrían escasa significación para el conjunto de gastos previstos a partir de la devolución.

Finalmente, el hecho de que las entidades locales tengan ya cierto poder recaudatorio y una estructura mínima para el cobro de impuestos, ha aconsejado proponer la posibilidad de establecer recargos para la región sobre los gravámenes de carácter local o, cuando menos, plantear esta posibilidad y la conveniencia de una acción conjunta en este terreno (véase 5.3).

Vale la pena señalar, por otra parte, que, en el caso inglés, la discusión sobre posibles cesiones de impuestos e implantación de recargos en Escocia o Gales tropieza con un obstáculo fundamental: al estarse debatiendo únicamente el caso de dos regiones, todo recargo o suplemento impositivo tiene carácter discriminatorio en relación con el resto del país, aparte de que este mismo hecho plantea una serie de problemas técnicos (posibilidades de evasión, domiciliación de contribuyentes, traslación de impuestos...) difícilmente salvables y que no tendrían la misma entidad (58) en el caso de que el problema se estudiase a nivel de todo el territorio.

Los comentarios anteriores y todo cuanto ha quedado expuesto a lo largo de este trabajo invitan a plantear una reflexión final relacionada con España y con nuestro actual proceso de concesión de autonomías.

Indudablemente, el caso inglés ofrece a nivel general una enseñanza para nuestro país: la prudencia con que deben ana-

(58) Aunque tampoco desaparecerían en su totalidad.

lizarse las consecuencias de un cambio profundo en la organización política del Estado.

En el Reino Unido el debate sobre la *devolution* ha partido (59) de un Informe que, con cierto derroche de medios—e incluso de tiempo—, intentó presentar en toda su extensión los pros y los contras de cada uno de los aspectos de la devolución en favor de Escocia y Gales. A partir del mismo, una serie de libros blancos y de documentos han permitido conocer las posiciones del Gobierno y de la oposición y han servido de plataforma para discutir—con mucha claridad—las diversas propuestas y contrapropuestas existentes.

A pesar de que el *tempus* político anglosajón quizá sea más lento y ponderado que el latino, es evidente que existe un contraste muy notable en cuanto al ritmo y forma en que se ha planteado el problema en Gran Bretaña y en España. La valoración de este hecho nos la proporcionará su mismo desarrollo histórico.

En el terreno fiscal-financiero la cuestión tiene características similares. En España se están redactando ya los borradores de estatutos de algunas «nacionalidades»—incluyendo, como es lógico, los aspectos fiscales y financieros—sin que el Gobierno haya anticipado unos criterios generales sobre el tema, que de algún modo pudieran centrar la discusión sin tomas de posición que la condicionen.

La evaluación previa que se ha hecho en Gran Bretaña de las distintas alternativas de financiación regional, midiendo sus previsibles consecuencias debería ser—ésta es, al menos nuestra opinión—un paso previo obligado para poder llevar a cabo una discusión democrática sobre la fórmula de financiación de las administraciones regionales que, aquí y ahora, sería más adecuada para nuestro país.

(59) Nos referimos, como es lógico, al debate político, con deseos de alcanzar algún tipo de solución al problema. Los antecedentes del tema y el inicio de las reclamaciones escocesas y galesas deben situarse, por supuesto, en otro momento histórico.