

LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS *

Por JAVIER LASARTE

Sumario: I. Introducción. Ingresos de las comunidades autónomas. II. Rendimientos del patrimonio. III. Operaciones de crédito. IV. Impuestos cedidos. V. Recargos y participaciones. VI. Tributos propios. VII. Solidaridad interterritorial. VIII. Hacia una Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades.

I. Introducción. Ingresos de las comunidades autónomas

La Constitución Española de 1978 reconoce «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones» (art. 2.º). Lo primero que hemos de advertir es que la distinción entre *nacionalidades* y *regiones* es muy ambigua, y que, en todo caso, es inoperante a los efectos del texto constitucional, porque a la hora de diseñar en el título VIII la organización territorial del Estado, aparece sólo la institucionalización de la *Comunidad Autónoma* como ente que instrumenta el autogobierno de un

* Este trabajo es fundamentalmente la ponencia presentada a las Jornadas de Estudios Andaluces, celebradas en Málaga en noviembre de 1978, organizadas por el Departamento de Política Económica de la Universidad de Málaga, el Servicio de Estudios del Banco de Bilbao y el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Granada.

determinado territorio, sin que se establezca diferencia alguna por el hecho de que éste pueda ser considerado como región o como nacionalidad. No están previstas otras disparidades en el régimen autonómico que las derivadas del propio estatuto o del procedimiento de aprobación del mismo, lo cual es un asunto al margen de la posible caracterización del territorio. La distinción entre nacionalidad y región se convierte por ello en una delicada cuestión de teoría y práctica política ajena a este estudio. Pero dado que el término *nacionalidad* no parece usado por la Constitución con corrección lingüística, ni es un concepto al que nos tenga acostumbrados la Ciencia Política o el Derecho Constitucional, prefiero simplemente prescindir del mismo a lo largo de estas páginas y utilizar de modo indistinto *región* y *Comunidad Autónoma*, aunque desde un estricto conceptualismo debemos entender por la primera el territorio (con un significado no sólo geográfico, sino sociocultural, político y económico, lingüístico e histórico), y por la segunda, la institución que posibilita su autogobierno.

Además, si renunciamos a la expresión *nacionalidades*, quedará mucho más claro que hemos de intentar solventar problemas financieros de un Estado regional, término éste que en verdad no aparece en la Constitución, pero que es el que mejor cuadra a nuestra nueva organización territorial, a la configuración del Estado que está presente a lo largo de todo el texto legal, y particularmente en los artículos 1.º y 2.º, y en la prohibición de federación de Comunidades Autónomas del artículo 145. Conviene dejar bien sentada esta idea al hilo de la renuncia al término *nacionalidades* (al menos mientras el ordenamiento no le asigne efectos jurídicos propios), porque las cuestiones de Hacienda no son iguales en el marco de un Estado Federal que en el marco de un Estado Unitario, aunque éste opere a través de la organización regional bien con criterios de descentralización, bien con criterios de autonomía. Tienen sin duda una gran similitud, que llevan a buena parte de la doctrina a plantear sus respectivos problemas financieros desde una misma perspectiva metodológica, como expresa ejemplarmente la definición que da Oates de un *Gobierno Federal*: «Un sector público con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones, en el

que las elecciones hechas a cada nivel respecto a la provisión de los servicios públicos están determinados en gran medida por la demanda de estos servicios por los residentes en las respectivas jurisdicciones (y tal vez por otros que desempeñan actividades en ellas).» Pero, como él mismo indica, ésta es sólo una definición *económica* de federalismo. Es útil, por tanto, advertir las diferencias, porque la elección política y las soluciones jurídicas que supone la organización de un Estado Federal no son las mismas que las de un Estado Regional, y ello acaba configurando de forma sustancial el planteamiento y solución de las respectivas cuestiones financieras, lo que no significa en modo alguno negar la similitud de las mismas.

Las Comunidades Autónomas gozan de *autonomía financiera* según precepto del artículo 156 del texto constitucional. El problema está en saber cuál es el contenido de esa expresión. Como exigencia mínima de la autonomía debe señalarse la disposición de un sistema propio de ingresos que permita cumplir las funciones asignadas al ente de que se predica. Pero una vez sentada esta premisa, de la que parten usualmente los análisis teóricos, debemos evitar ahora una investigación académica sobre el sentido y alcance de la autonomía financiera, porque, al margen de su posible utilidad, lo que hay que examinar con urgencia a efectos de su inmediata instrumentación es qué entiende nuestra Constitución por tal autonomía financiera y la forma en que podemos hacerla realidad mediante una organización conveniente de la Hacienda de las regiones dentro de los límites constitucionales. Y para ello debemos comenzar por el estudio del artículo 157 del texto constitucional, que establece la relación de recursos de las Comunidades Autónomas. Son los siguientes:

a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.

b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

c) Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.

e) El producto de las operaciones de crédito.»

Es una extensa lista y conviene por tanto despejar el panorama.

II. Rendimientos del patrimonio

En primer lugar, las regiones no deben tener muchas esperanzas de que los *rendimientos de su patrimonio* vayan a ser fuente de financiación de sus futuros gastos, por la sencilla razón de que, al menos por ahora, no tienen patrimonio. Cabría pensar que pueden tenerlo a corto plazo mediante adscripción a las mismas de bienes patrimoniales del Estado o de los entes locales. Así está previsto en el proyecto de estatuto de la Generalidad catalana, cuyo artículo 42 se refiere a «los bienes traspasados de las Diputaciones Provinciales» y a «los bienes del patrimonio del Estado u otros organismos públicos afectos a servicios traspasados a la Generalidad». De modo más contundente, también el artículo 42 del anteproyecto de estatuto de autonomía del País Vasco dice que «pasarán a ser propiedad del País Vasco todos los derechos y bienes del Estado radicados en su territorio, excepto los que estén afectos a funciones cuyo ejercicio se haya reservado el Estado». Así que ambos documentos no olvidan citar los rendimientos de sus patrimonios en las relaciones de ingresos.

Pero debemos recordar algunas cuestiones. Por una parte, la cuantía de los ingresos patrimoniales es hoy día una cifra despreciable en la financiación del sector público. La tendencia histórica a la despatrimonialización de los entes públicos como consecuencia del liberalismo económico ha conducido en las sociedades occidentales a un fortalecimiento de los sistemas fiscales y en la medida en que se conserva un patrimonio público, es evidente que en la mayor parte de los casos esto no se debe a criterios económicos atentos a su rendimiento, sino al cumplimiento de determinados fines públicos, que pueden ir desde la protección de los espacios naturales hasta la realización de actividades empresariales paralelas o subsidiarias de la iniciativa privada o la defensa de la seguridad nacional. Y aun en estos

casos, dejando a un lado supuestos como el del patrimonio monumental y artístico, es frecuente que esos bienes públicos se configuren como patrimonios separados para el logro de esos fines, a través de su asignación a organismos autónomos que cumplen objetivos económicos a nivel de toda la nación (caso de las empresas nacionales), lo que en principio no haría conveniente su adscripción a una concreta Comunidad Autónoma.

Por supuesto, la técnica legislativa y las perspectivas de futuro exigen enumerar los ingresos patrimoniales entre los posibles recursos de las regiones. Pero hay que reconocer que a corto plazo, sobre la base de los postulados ideológicos dominantes en las sociedades occidentales y la realidad de las cifras presupuestarias, no podemos esperar que sus aportaciones sean sustanciales. Conclusión que, en general, y por similares razones, puede aplicarse también a los ingresos de Derecho Privado.

III. Operaciones de crédito

Tampoco cabe poner excesivas esperanzas en el producto de las *operaciones de crédito*. El artículo 157 de la Constitución, al enumerarlas como uno de sus recursos, permite a las Comunidades Autónomas tomar capitales a préstamo, al igual que puede hacerlo el Estado según el artículo 135 del texto constitucional y conforme a la regulación de la Ley General Presupuestaria. Tomar capitales a préstamo, cualquiera que sea la forma en que ello se haga, significa contraer deuda pública. Pero convendría distinguir, y así lo hacen los textos legales citados a pesar de sus ambigüedades terminológicas, entre las emisiones de deuda pública y las demás operaciones de crédito que las Comunidades Autónomas puedan concertar con una o varias instituciones financieras, públicas o privadas.

La eficacia real de este último tipo de operaciones se encuentra obstaculizada por una serie de dificultades. Las regiones no tienen aún organizado su sistema de financiación, lo cual es tanto como decir que no disponen aún de bienes y derechos que puedan garantizar sus posibles obligaciones financieras, atender a la amortización de los préstamos y al abono de los intereses. Tales operaciones pueden plantearse como decisiones políticas,

como voto de confianza que podría resultar demasiado costoso, dado el riesgo económico que comportan en los primeros momentos de institucionalización de una nueva instancia político-administrativa y la cuantía que las mismas deberían alcanzar para ser mínimamente significativas. No es muy arriesgado decir que los intermediarios financieros privados tal vez no encuentren muy atractivas este tipo de operaciones. En cuanto a las instituciones financieras de carácter público, que por ser tales deben plantearse su actuación desde una perspectiva diferente, cabría pensar en la posibilidad de que abriesen líneas especiales de crédito o un canal de financiación específico paralelo al Banco de Crédito Local, o incluso podría decidirse la estructuración de éste conforme a la nueva realidad de la organización regional del territorio, lo que exigiría, por supuesto, un sustancial fortalecimiento de su actual potencial financiero. Evidentemente, éstas son decisiones de política financiera que pueden adoptarse como cobertura de la decisión política de creación de las Comunidades Autónomas, y que por su propia naturaleza deberían ser diseñadas y aprobadas por el Estado, que tiene competencia exclusiva sobre las bases de la ordenación del crédito según el precepto constitucional. Pero hasta ahora estas medidas no se han adoptado.

El caso particular de emisión de deuda pública merece una consideración especial. En principio la emisión de estos títulos por parte de las Comunidades Autónomas puede ser un medio eficaz para absorber recursos de las instituciones financieras públicas o privadas que acudan voluntariamente a cubrirlos. Pero en este caso encontraremos las mismas dificultades que en el supuesto anterior. Si, por el contrario, se llega a una normativa que permita la colocación forzosa de los títulos de las entidades financieras, y en particular a las que estén presentes en la región, por una parte nos encontraremos con un terreno ya ocupado por el Estado, que tradicionalmente ha venido colocando por esa vía sus títulos de renta fija, y por otra, tendríamos que vencer dificultades obvias para hacerlo de forma que no se perjudicara el equilibrio interregional ni la regla de solidaridad que debe presidir la financiación de las regiones y se garantizará la coordinación de su política de endeudamiento con la del

Estado (e incluso con la de los entes locales), dada la importancia de la deuda pública como instrumento de política económica y financiera.

No obstante, éste es el camino abierto hoy día en nuestro ordenamiento jurídico. Me refiero a la regulación actual de las inversiones obligatorias de las Cajas de Ahorros: los títulos emitidos por las Corporaciones Locales son computables a efectos de dichas inversiones obligatorias, según dispone el real decreto 2227/1977, de 29 de julio, e incluso disfrutaban de una posición privilegiada, puesto que aparecen en el primer puesto del orden de prelación dictado por la circular del Ministerio de Economía de 17 de mayo de 1978. Además, los títulos emitidos por las entidades locales de la región en que cada Caja opere, son computables a efectos de las inversiones regionales obligatorias ordenadas por el real decreto 2291/1977, de 27 de agosto, por el que se regionalizan las inversiones de las Cajas de Ahorros. Por supuesto, estas disposiciones no se refieren a los títulos de la deuda de las Comunidades Autónomas, ya que son anteriores a la institucionalización de las mismas por el texto constitucional. Pero es lógico pensar que dichos valores gozarán del mismo régimen que los de las Corporaciones Locales, y ello significa una magnífica posibilidad de colocación de las emisiones de deuda regional, siempre que se consiga crear el clima de confianza suficiente para que las Cajas seleccionen los citados títulos.

De todas formas, el producto de las operaciones de crédito puede significar sólo un apoyo y no un sistema ordinario de financiación del presupuesto de las Comunidades Autónomas, al igual que sucede en el caso de los presupuestos del Estado y de los entes locales. Ese mecanismo no debe ponerse en marcha para atender a los gastos corrientes o de funcionamiento, pues eso equivaldría a condenarlas a una perpetua situación deudora sin ninguna viabilidad. El recurso al crédito debe limitarse a atender necesidades de tesorería, gastos de carácter extraordinario y, en general, gastos de inversión, sin perder de vista la necesidad de guardar una prudente relación entre los capitales tomados a préstamo y la capacidad de endeudamiento de cada Comunidad Autónoma.

Llegados a este punto recordamos de nuevo el principio de

solidaridad interterritorial recogido en el artículo 2.º de la Constitución. El problema consistiría en saber en qué medida podemos dejar a cada Comunidad abandonada a su propia fuerza o capacidad de endeudamiento para financiar algo tan importante como las inversiones públicas que permitan igualar los diferentes niveles regionales. O dicho de otro modo: la regla de la solidaridad nos exige en principio buscar un método de compensación de la menor capacidad financiera de las regiones menos desarrolladas, lo que significa, a fin de cuentas, un trasvase de fondos desde las regiones de mayor nivel económico. Esto exigiría un cambio sustancial en el modo de operar del sistema financiero, que, como todo el mundo sabe, ha venido colocando por todo el país títulos valores que financian actividades de los principales focos de desarrollo. Debemos, por tanto, ser conscientes de la dificultad de ese objetivo. Encontraremos muchas menos resistencias si intentamos hacer operativa la solidaridad a partir del precepto constitucional del artículo 158, número 2, como veremos más adelante. Además, la autonomía supone forzosamente ruptura de la uniformidad, y aunque ello nos plantea el problema de evitar diferencias odiosas dentro de la nación, también nos impide pensar en la imposición de un modelo de igualitarismo que podría suponer precisamente la negación de las autonomías. No podemos dejar a cada región condicionada a sus propias limitaciones económicas o convertida en única beneficiaria de una potencia económica conseguida dentro de unas mismas fronteras nacionales, pero tampoco debemos frenar el espíritu de iniciativa, trabajo y sacrificio de cada Comunidad. Si en una determinada región se crea el clima político de confianza y apoyo a sus órganos comunitarios, y ello posibilita las operaciones de crédito e incluso hace posible la asunción de deuda pública por los particulares, esta vía de financiación debe ser impulsada y amparada generosamente por la normativa legal, siempre que la región no exporte su esfuerzo financiero. Una cuestión diferente será la de buscar un canal paralelo de financiación al que puedan acudir las Comunidades Autónomas que no encuentren esa respuesta en su respectivo territorio, para lo cual, en mi opinión, sería lo más fácil pensar en la reorganización y potenciación del Banco de Crédito Local, que sí puede

introducir en sus actuaciones criterios redistributivos o de solidaridad interterritorial por un sencillo procedimiento de asignación de coeficientes mínimos para la atención de las operaciones de cada zona geográfica en función de sus características. Sería por ello deseable una regulación general básica del acceso al crédito de las Comunidades Autónomas, y en particular de sus emisiones de deuda pública, que intente conseguir un equilibrio entre la idea de autonomía financiera y el principio de solidaridad, cosa que, al menos en este punto, no parece muy difícil.

IV. Impuestos cedidos

Examinemos ahora la posibilidad de que las Comunidades Autónomas se financien con cargo a *impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado*, según dice el precepto constitucional. Para ello debemos aclarar qué significa *ceder* un tributo. La expresión legal nos induce a pensar que se trata de impuestos inicialmente creados por y para el Estado que, por algún sistema, van a alimentar el presupuesto de ingresos regional. Por tanto, lo más simple sería pensar que se cede no exactamente el tributo, sino el producto de su recaudación; éste es normalmente el sentido de las afirmaciones doctrinales: impuestos creados por una ley estatal, como tales figuras impositivas estatales, gestionados por la administración financiera central, cuya recaudación se entrega a las Comunidades por decisión del propio Estado en cumplimiento de su deber de tutelar la autonomía financiera de las mismas. Este planteamiento será sin duda muy atractivo para las regiones: asegura el ingreso sin necesidad de organizar y soportar la administración financiera que lo gestione y recaude, y además disfrutan de las ventajas psicopolíticas de no exigir a los ciudadanos tributos propiamente regionales. Tiene, en cambio, un inconveniente notorio: la dependencia política que supone siempre la cesión de ingresos en cuya gestión no se participa. Pero, en principio, la expresión constitucional no se opone a que el Estado ceda no sólo la recaudación, sino la gestión del tributo, o, al menos, que articule algún método de colaboración de la Comunidad Autónoma en la gestión y recaudación del tributo cedido. En este caso los ar-

gumentos se invierten. Desaparecen, o al menos se matizan, las servidumbres políticas como consecuencia de la presencia activa de los órganos de la Comunidad en la obtención de sus ingresos, pero ésta tendrá que enfrentarse con el difícil problema de crear una administración financiera propia o de acordar con el Estado, junto a la cesión de tributos, la transferencia de una serie de servicios administrativos que la hagan posible.

Este último planteamiento es el que propone al anteproyecto de estatuto de Cataluña, si bien lo lleva a un extremo que resulta inadmisibles desde mi punto de vista. El artículo 43 de este texto contiene una generosa relación de impuestos cedidos a la Generalidad, y en el artículo 45 se propone lo siguiente: «La gestión tributaria, la recaudación, la liquidación y la inspección de todos los impuestos estatales en Cataluña, a excepción de los monopolios fiscales y de la renta de aduanas, corresponderán a la Generalidad, la cual dispondrá de plenas atribuciones para la organización y ejecución de estas tareas al actuar por delegación del Estado y percibirá los premios de gestión y recaudación que se establezcan.» Por tanto, dejando ahora aparte otros aspectos de esta propuesta maximalista, que tal vez encuentre fundamento en razones de estrategia política, pero en ningún caso en argumentos de tipo técnico jurídico, la Generalidad no pide la simple cesión de la recaudación, sino que reclama para sí la gestión y recaudación de los tributos cedidos.

Parece, pues, conveniente que configuremos un concepto amplio de impuestos cedidos, conforme al que sea posible el simple trasvase del producto de los mismos y, llegado el caso, la descentralización territorial de su gestión o el arbitraje de fórmulas de colaboración. Aunque en principio es más atractivo para las Comunidades la reclamación de lo recaudado por el Estado, no tenemos aún experiencia del grado de institucionalización real y organización administrativa de las mismas y no sabemos cuál será en un futuro próximo el mejor método de estructurar su Hacienda.

Cuestiones diferentes son las de saber qué tributos pueden ser cedidos y con arreglo a qué criterios se llevará a cabo la cesión. El tema es complejo y depende de toda una serie de opciones político-financieras. Además, las respuestas a ambas pre-

guntas se condicionan mutuamente. Si partimos de la base de que a través del Fondo de Compensación se efectuará una asignación solidaria de recursos, no veo inconveniente en que los impuestos cedidos se entreguen a cada Comunidad en función de criterios estrictamente territoriales, es decir, que cada Comunidad reciba el importe de lo recaudado por hechos impositivos que tengan lugar dentro de su territorio, que es un método bastante simple y puede ser un eficaz apoyo de la autonomía financiera. Pero en este caso debemos ser muy cuidadosos al elegir las figuras tributarias que van a ser objeto de cesión, no tanto por defender los legítimos intereses de la Hacienda central como por evitar afectaciones territoriales de impuestos que no reúnan las características a propósito para ello, que pueden sintetizarse, con evidente riesgo, en el gravamen de hechos impositivos circunscritos a ese territorio y en la imposibilidad inmediata de la exportación de la carga fiscal a otras regiones. Debemos tener en cuenta que la cesión de un tributo lo convierte sustancialmente en una figura impositiva regional, y como tal tendrá que respetar el principio de no incidir sobre bienes situados o derechos ejercidos fuera del territorio de cada región. En consecuencia, los impuestos que gravan la renta y el patrimonio de las personas físicas (que recaen sobre la totalidad de los rendimientos y sobre el conjunto de bienes y derechos con independencia de lugar donde se obtenga, radiquen o se ejerciten), los beneficios de las empresas o las operaciones de mercado en las fases anteriores a la minorista (que pueden repercutirse de forma inmediata sobre los precios y derramarse por todo el territorio nacional) no son aptos para ser cedidos a las Comunidades. Por el contrario, las transmisiones patrimoniales y los consumos en general en la fase minorista bien podrían ser objeto de cesión. No obstante, creo que la concreción legal de los impuestos cedidos va a ser bastante laboriosa. Hasta ahora sólo se ha hecho pública la propuesta por el proyecto de Estatuto de Cataluña, que es convincente cuando se refiere a los impuestos de sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, discutible cuando cita los impuestos especiales en la medida en que dentro de ese grupo hay tributos

de fabricación, y criticable por incluir en la enumeración al impuesto sobre el patrimonio.

Los razonamientos anteriores quedan invalidados si no se acepta la afectación territorial de los tributos cedidos y se piensa en una reasignación de recursos según el principio de solidaridad interterritorial. En este caso, la cuestión de qué tributos pueden cederse pierde toda su importancia y el centro de gravedad del problema se traslada a la organización y dotación del Fondo de Compensación y a los criterios para su reparto, tema al que me refiero más adelante.

También hay que hacer alusión a la posibilidad de cesión total o parcial de un impuesto. La expresión puede hacer referencia, en primer lugar, a la asignación a las Comunidades Autónomas sólo de algunos de los conceptos o hechos imponibles gravados por un impuesto. Por ejemplo, en el caso de los impuestos especiales, cesión de lo recaudado por el uso y consumo de determinados bienes o servicios. Este puede ser un método útil, aunque complejo, para ajustar las cesiones a los principios antes enumerados. Pero también puede hacer referencia a la recaudación total o parcial de la suma recaudada, y ello puede ser un buen sistema para relacionar la cesión con la tarea de gestión. Si ésta corresponde al Estado es lógico que se ceda sólo una parte de lo recaudado; si, por el contrario, la Comunidad Autónoma se encuentra en condiciones de hacerse cargo de la misma, sería aconsejable la cesión total, y si se llevase a efecto mediante fórmulas de colaboración, no sería difícil acordar los porcentajes.

Lo que en todo caso parece claro es que debe ser una ley votada en Cortes la que apruebe y regule la cesión de un tributo, con lo cual se cubrirán varios objetivos, que sin duda se sacrificarían a las exigencias políticas si se deja el asunto a la competencia de órganos de gobierno. Las propias Comunidades deben exigir un respaldo legal inequívoco en un punto tan delicado de su autonomía financiera, y a las Cortes corresponde asegurar un tratamiento equitativo de las diferentes regiones y la vigilancia de los intereses del Estado. Lo más oportuno es, por tanto, una norma legal que no sólo enumere los impuestos cedidos, sino que precise, además, si se trata de una cesión total o parcial, el

plazo, su correlación con otras fuentes de ingresos de la Comunidad, las competencias de gestión y las garantías para su cumplimiento. Todo ello parece estar suficientemente justificado tratándose de un ingreso que, al menos a corto plazo, está llamado a ser un factor importante de financiación de las Comunidades.

V. Recargos y participaciones

Junto a los impuestos cedidos, la Constitución cita los *recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado*. En primer lugar, debe advertirse que la técnica de las participaciones es similar, como ha puesto de manifiesto parte de la doctrina, a la cesión parcial de tributos, con la diferencia de que la idea de participación no suele implicar el traspaso de la gestión fiscal al ente que recibe ese ingreso, aunque la distinción sería bastante sutil en el supuesto de colaboración de las diferentes esferas administrativas. De modo que, en el caso de que las Comunidades participen en tributos estatales, éstos seguirán en principio gestionados por la Administración central y conservando el carácter de tales, con independencia de la cuantía de la participación (que, en el caso de la Hacienda local, es a veces muy elevada). Los recargos, en cambio, tienen un carácter bien diferenciado. En realidad, pueden ser configurados como ingresos tributarios de las Comunidades, percibidos con ocasión de la exacción de impuestos estatales y con igual régimen jurídico, y cuya gestión queda encomendada a la administración central. Así han venido funcionando en la esfera local.

Precisamente por las características señaladas, y por razones ya expuestas en relación con los impuestos cedidos, los recargos y participaciones en tributos estatales se han convertido en un medio muy útil de financiación de las entidades territoriales inferiores al Estado. Si el sistema político en general protege lo suficiente la independencia institucional de las Comunidades, ésta es una solución técnica aceptable para alimentar su autonomía financiera. Por este camino encontramos hoy día las soluciones más avanzadas y eficaces, incluso en países de orga-

nización federal. Estados Unidos, Alemania Federal, Inglaterra, insisten en diferentes formas de ingresos transferidos desde la Hacienda central. La independencia política de los órganos territoriales, aunque se trate de Estados federados, no exige una organización financiera autónoma que funcione como compartimento estanco, y, por el contrario, son muchas las razones a favor de una organización centralizada desde la que se lleve a cabo una asignación equitativa y funcional de los ingresos públicos: economía en la gestión, racionalidad de las deducciones fiscales, coordinación de la política fiscal y financiera, solidaridad interterritorial.

El problema surge una vez más a la hora de establecer los criterios conforme a los cuales se asignará lo recaudado por participaciones y recargos a las Comunidades Autónomas. Si se quiere seguir una estricta regla territorial (entrega a cada Comunidad de lo recaudado en su territorio), debería repetir lo dicho sobre los impuestos cedidos y llegaríamos a conclusiones poco satisfactorias: no parece muy acertado desde un punto de vista técnico imponer recargos a favor de las Comunidades sobre impuestos que han sido cedidos a las mismas. Parece, pues, más convincente partir de la premisa de que los impuestos cedidos se distribuyen conforme a la regla territorial, y que por tanto debemos buscar una solución alternativa para la asignación del producto de recargos y participaciones. A mi modo de ver la menos problemática es la de su distribución a través del Fondo de Compensación interterritorial. Esto significa que no tenemos que preocuparnos en exceso de la elección de los tributos estatales en los que pueden concederse participaciones y recargos, puesto que no se va a producir una afectación territorial de los mismos, sino que van a destinarse al Fondo. O dicho de otro modo, que la elección debe ser enfocada con criterios diferentes: por lo que respecta a los recargos habrá que pensar en qué figuras pueden soportarlos sin menoscabo de los principios constitucionales tributarios (fundamentalmente el de capacidad económica) y sin introducir desajustes odiosos en la distribución de la carga fiscal. Por lo que respecta a las participaciones, aunque esto es también aplicable al caso anterior, deberán recaer sobre tributos que tengan la suficiente potencia recaudatoria para que sean

realmente substanciosas, buscar las que tengan un cierto nivel de estabilidad para evitar altibajos en la financiación (no olvidemos la pervivencia de la regla tradicional del equilibrio en los presupuestos de las entidades territoriales menores) y evitar su proliferación.

En cuanto a las figuras tributarias concretas sobre las que pueden decidirse participaciones y recargos, el artículo 157 del texto constitucional dice expresamente que serán impuestos e ingresos estatales. El artículo 142 se refiere a su vez a la posibilidad de que las entidades locales participen en tributos de las Comunidades Autónomas. En cambio no está previsto que las Comunidades puedan establecer unas u otros sobre tributos locales. Sin embargo parecería lógico que así fuera, puesto que las Corporaciones Locales, en particular los Ayuntamientos, tienen ya organizado un sistema de Hacienda e incluso un aparato de administración financiera, que se basa, entre otros ingresos, en un conjunto de tributos propios, algunos de los cuales presentan características aptas para prestar un posible servicio a la financiación regional, como por ejemplo los impuestos de producto hasta ahora considerados a cuenta de la imposición estatal sobre la renta y convertidos en tributos locales por la Ley 44/1978, de 8 de septiembre. Por otra parte puede resultar útil la creación de vínculos financieros entre la Comunidad y los entes locales de su territorio, que también deben estar presentes en la financiación de los servicios generales de la misma. Tal vez haya sido la precaria situación de la Hacienda local la que ha motivado que no se cite a nivel constitucional la posibilidad de esa cooperación fiscal, pero las cosas no tienen porqué ser así (las Comunidades serán las primeras interesadas en el fortalecimiento económico de los entes locales de su territorio) y aunque la historia demuestra que esa enfermedad local tiene carácter casi crónico, podemos esperar una nueva reasignación de los ingresos públicos con mayor eficacia y equilibrio que haga posible esos lazos fiscales entre las entidades territoriales menores.

Por lo que se refiere a la elección de los ingresos estatales, ya ha quedado dicho que el tema pierde gran parte de su importancia si pensamos en el reparto de recargos y participaciones

a través de un fondo. No obstante debe quedar constancia de que, si excluimos los impuestos cedidos, habrá que moverse fundamentalmente en el marco de la imposición directa y algunas figuras concretas de la imposición indirecta, tales como los actuales impuestos sobre tráfico de las empresas, lujo y monopolios fiscales.

Finalmente, debemos recordar que todo lo dicho sufre alteraciones substanciales si se quiere afectar este tipo de ingresos a las Comunidades según un criterio territorial, como hace en cierta medida el documento del Estatuto Catalán al reclamar (art. 43, 3) «un porcentaje de la recaudación hecha en Cataluña» de una serie de impuestos estatales. Aunque ya he dicho que, en general, éste no me parece el camino adecuado, convendría pensar en algunas figuras concretas que quedasen afectadas a las Comunidades en razón de lo recaudado en su territorio, en base a argumentos similares a los que suelen utilizarse para fundamentar los tributos propios de las regiones o entidades locales, o la cesión de impuestos según esa misma regla. Y así, aunque ya ha quedado apuntada alguna salvedad técnica al respecto, podrían admitirse recargos sobre los impuestos cedidos, o incluso sobre algún tributo estatal de los que no parecen admitir la cesión tal como el impuesto sobre la renta o el extraordinario sobre el patrimonio, siempre que fuese de prudente cuantía, sacrificando los razonamientos de orden técnico al significado político financiero que tendría el sano esfuerzo fiscal de los ciudadanos a favor de su propia Comunidad en el contexto de impuestos personales y progresivos. Por supuesto los recargos de este tipo deben respetar los principios que diseñan el régimen de los tributos propios, referidos más adelante. En cuanto a las participaciones, podría pensarse en entregar a cada Comunidad las que correspondan de la recaudación en su territorio de tributos tales como los de productos de carácter local. De esta forma se llegaría a una combinación aceptable de las ideas de solidaridad y autonomía financiera.

VI. Tributos propios

Nos toca ahora enfrentarnos con el tema de los *tributos propios* de las Comunidades Autónomas. La cuestión no presenta especial dificultad cuando se trata de *tasas y contribuciones especiales*. Nada se opone a la exigencia de tasas cuando se conceda una utilización privativa o un aprovechamiento especial de los bienes de uso público regional, en caso de que existan, o si los órganos de la Comunidad llevan a cabo la prestación de un servicio que se refiera, afecte o beneficie de modo particular a un ciudadano. Tampoco hay obstáculo legal o teórico para poder exigir contribuciones especiales cuando la realización de una obra pública o el establecimiento o ampliación de un servicio público regional provoque un beneficio o un aumento de valor de los bienes de los posibles sujetos pasivos. Puesto que ambas figuras tributarias se corresponden con actividades concretas de los órganos regionales, podrán establecerlas y exigir las sin más limitación que el respeto a los criterios generales en que debe inspirarse su régimen jurídico. Aunque la verdad es que en buena parte de las exposiciones doctrinales y en las formulaciones legales vigentes se detectan frecuentes olvidos de las posibilidades y limitaciones reales de ambos tributos, como consecuencia sobre todo de querer supeditarlos estrictamente al principio de capacidad económica, siendo así que por sus propias características se adaptan al principio de beneficio o se aproximan al precio cuando intentamos repercutir el costo del servicio, y que sólo podemos orientarlos hacia la capacidad económica en términos generales, no individuales, teniendo en cuenta el carácter del bien o servicio y la clase de contribuyentes que debe satisfacer estos tributos. Claro que estas cuestiones exceden del problema de la financiación de las Comunidades y están en la base misma de la configuración de este tipo de ingresos que, según puede comprobarse, no son significativos en el presupuesto del Estado, pero alcanzan mucha mayor importancia en la Hacienda local. La lectura de las competencias de las Comunidades enumeradas en el artículo 148 de la Constitución invita a pensar que tendrán también una relativa importancia en la financiación de las mismas. Será pues conveniente que se ocupen del tema las

disposiciones reguladoras de la Hacienda regional y, en particular, los estatutos de autonomía. Hasta ahora, el documento del Estatuto Catalán las cita como fuentes de ingresos, mientras que el proyecto de estatuto del País Vasco no hace mención expresa a las mismas, aunque debemos entenderlas incluidas en la expresión general del último epígrafe del artículo 41.

En relación con los *impuestos propios* la cuestión es diferente, pues el hecho de que éstos puedan ser exigidos sin vinculación a una concreta actuación de la Comunidad y que, en consecuencia, puedan gravarse en general las manifestaciones de capacidad contributiva, da un nuevo alcance al reconocimiento de poder tributario a las regiones, aunque en términos conceptuales el supuesto sería igual al caso anterior, pues la atribución de poder tributario implica la posibilidad de exigir tanto impuestos como tasas y contribuciones especiales. Surgen varias preguntas: en primer lugar, qué quiere decirse exactamente cuando se reconoce a una Comunidad la posibilidad de exigir tributos propios, facultad que también está reconocida constitucionalmente a las entidades locales en el artículo 142. No obstante el tema no entra en los límites de este estudio, pues supondría una meditación sobre los términos poder tributario originario y derivado y la posible construcción de una categoría intermedia que explicara el que ahora se reconoce a las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, ya en relación con los impuestos, debemos preguntarnos qué figuras tributarias pueden ser caracterizadas como regionales. Por supuesto no se trata de hacer aquí un ejercicio de imaginación. La previa ocupación del campo fiscal por la Hacienda del Estado y de los entes locales deja poco espacio de maniobra para la configuración de impuestos propios de las Comunidades y realmente la imaginación va a ser necesaria. Pero ahora lo importante es buscar los principios que deben inspirar la elección.

El número 2 del artículo 157 se refiere directamente al tema cuando dice: «Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías y servicios». Ambas son reglas lógicas y de claro fundamento, que en parte estaban ya recogidas en el ar-

ticulo 139, cuando el texto constitucional insiste en que la nueva organización territorial del Estado no se traducirá en diferencias de los derechos y obligaciones de los españoles en función del territorio, y añade: «Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español». A medida que se estructure la Hacienda regional se irá precisando el contenido operativo de estos preceptos, que pueden dar lugar a alguna consideración de máximo interés, como puede ser la de estudiar en qué medida se condiciona directa o indirectamente el establecimiento de las personas cuando el mecanismo de financiación de las diferentes Comunidades pueda suponer diferencias de carga fiscal en los distintos territorios, que es uno de los temas que suelen plantear los estudiosos del federalismo fiscal. Pero puesto que ambas reglas constitucionales son suficientemente explícitas, evitemos ahora su desarrollo.

En todo caso, no son principios suficientes. La coincidencia dentro de una frontera nacional de varias esferas impositivas exige su coordinación. Por tanto un mismo hecho imponible no debe ser objeto de tributación múltiple. Se opone a ello el criterio de racionalidad que implica todo sistema tributario y la necesidad de un equitativo reparto de la carga fiscal, de modo que queden gravadas todas las manifestaciones de capacidad económica y todas ellas soporten una equivalente detracción fiscal. Esto es muy difícil de conseguir en la práctica, dada, entre otras, la dificultad de su medida y el juego de los intereses, pero obstaculizaremos aún más la consecución de ese objetivo si consentimos falta de coordinación de los diferentes poderes tributarios y superposición de impuestos. En cambio trabajamos a favor de esa meta si exigimos la coordinación de las esferas fiscales y establecemos el principio de que los hechos imponibles ya gravados por los tributos estatales o locales no podrán ser objeto de nueva imposición por parte de las Comunidades Autónomas. Tampoco basta con la prohibición constitucional de que la imposición regional afecte a bienes situados fuera de su territorio. A mi entender es igualmente importante la prohibición de que la Comunidad exporte su esfuerzo fiscal a través del sistema de re-

laciones económicas con otros territorios, porque ello desvirtuaría el sentido de la imposición propia y provocaría un reparto territorial no equitativo de la carga tributaria. Los hacendistas conocen bien las dificultades para llegar a conclusiones válidas sobre la traslación de los impuestos. Los caminos para ello pueden llegar a un grado extremo de sutileza y variabilidad y se necesitará un continuo análisis y vigilancia. Pero al margen de sus dificultades operativas, el principio debe quedar bien sentado.

Estas consideraciones no sólo son aplicables a los impuestos regionales, sino en general a los tributos propios e incluso a los impuestos cedidos y recargos. Pero afectan con mayor intensidad a los impuestos, sobre todo si partimos de la base de que los recargos en general deben ser asignados a las Comunidades por la vía de un Fondo, que las tasas y contribuciones especiales están relacionados por su propio carácter con actuaciones concretas de los órganos de la Comunidad y que al Estado corresponderá decidir y vigilar las cesiones de impuestos. Por ello me he referido en este apartado a un tema que en realidad es una cuestión básica a la hora de la delimitación de los diferentes poderes tributarios en cualquier modelo de federalismo fiscal.

VII. Solidaridad interterritorial

Junto al derecho a la autonomía, el artículo 2.º de la Constitución se refiere al deber de *solidaridad interterritorial*, el artículo 138 compromete al Estado en la realización efectiva de este principio para conseguir «un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español», y por último en el número 2 del artículo 158 establece: «Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias en su caso. Pero debe advertirse que ese Fondo no es el único método por el que el texto constitucional intenta asegurar el cumplimiento del principio de solidaridad. El apartado c) del artículo 157 se refiere junto al Fondo a «otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado»,

de las que se ocupa en el número 1 del artículo 158 en los siguientes términos: «En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español».

El análisis de estos preceptos nos lleva a distinguir entre el Fondo de Compensación interterritorial y las asignaciones presupuestarias, fundamentalmente en base a que el primero hace frente a los gastos de inversión, mientras que las segundas parecen estar pensadas para financiar gastos corrientes o de funcionamiento de los servicios. Esta no es una conclusión que derive de un modo taxativo de la letra constitucional, porque podría pensarse que la finalidad de las asignaciones presupuestarias es no garantizar un nivel mínimo en la prestación de servicios y que ello puede exigir inversiones a efectos del establecimiento, ampliación o mejora de los mismos. Pero parece que la interpretación de la norma conduce a esa distinción, en cuanto se hace referencia expresa a la inversión en el caso del Fondo y al funcionamiento de los servicios asumidos en el caso de las asignaciones; además es en todo caso útil distinguir entre los gastos corrientes y de capital y no conviene duplicar las vías de financiación de los mismos. Pero lo que interesa dejar bien claro es que los números 1 y 2 del artículo 158 se inspiran en el principio de solidaridad: el precepto sobre el fondo alude expresamente al citado principio y el que regula las asignaciones es también un desarrollo del mismo en la medida en que garantiza un nivel mínimo de servicios en el territorio nacional, lo que se traducirá en diferencias cuantitativas de las asignaciones regionales. Todo este asunto presenta una densa problemática, pero tal vez lo más urgente sea declarar la necesidad de que la regla de la solidaridad debe jugar en dos momentos: el de la dotación del Fondo o cobertura de las asignaciones y el del reparto de uno y otras a las Comunidades.

La cuestión de la cobertura económica de las asignaciones está muy simplificada por el precepto constitucional, pues las establece con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, lo

que significa que atenderán a su financiación los ingresos estatales en general, dado el principio de no afectación recogido por la Ley General Presupuestaria. Toda la nación soportará pues las asignaciones regionales, salvo que alguna zona de la misma disfrute de una situación de privilegio en relación con sus aportaciones al presupuesto del Estado, como sucede con el régimen de conciertos del País Vasco. El tema es diferente por lo que respecta al Fondo de Compensación porque el texto constitucional no expresa el origen de sus dotaciones. Es evidente que en el presupuesto del Estado podrán aprobarse partidas con destino a este Fondo (le incluso así parece apuntarlo el epígrafe c) del artículo 157), pues no hay ninguna norma legal que lo impida. Pero tal vez no sea la intención del legislador financiarlo con cargo al presupuesto estatal, como se deduce de que se evita la referencia al mismo en el número 2 del artículo 158. Y esto es razonable, porque el compromiso de solidaridad de las regiones se hace mucho más explícito e inequívoco si las Comunidades contribuyen directamente al mismo con cargo a los ingresos que la Constitución les reconoce. Además debemos tener en cuenta que, como ya ha quedado expuesto, surgen multitud de problemas a la hora de la afectación territorial de la mayor parte de los ingresos públicos, que conviene evitar, encauzándolos hacia una distribución solidaria de los mismos, porque si no tendríamos que elegir entre reducir la potencia financiera de las Comunidades, y cargar a la cuenta del Estado el cumplimiento del principio de solidaridad (con los consiguientes riesgos de servidumbre de las regiones y de peso excesivo para la Hacienda central) o correr el peligro de convertir la autonomía en un sistema de compartimentos estancos y que la solidaridad quede reducida a una declaración programática (y este camino conduce a una liquidación del propio modelo de estado regional). De ahí que al tratar el tema de las participaciones y recargos haya propuesto su distribución a través del Fondo y en relación con los impuestos cedidos y los tributos propios, el máximo respeto a los principios que deben inspirar la afectación territorial de los ingresos públicos. La conclusión es por tanto que las asignaciones para servicios corren a cargo del presupuesto del Estado, las dotaciones al Fondo de Compensación deben ser soportadas

directamente por las Comunidades, y ambos medios de financiación coexisten con un poder tributario autónomo regional, todo ello como sistema para garantizar el equilibrio entre los principios de autonomía financiera y solidaridad interterritorial.

¿Qué criterios deben seguirse para las asignaciones presupuestarias a cada Comunidad y para el reparto del Fondo de Compensación interterritorial? Este es un tema delicado. La Constitución nos dice los objetivos a cuyo servicio está la solidaridad: equilibrio económico adecuado y justo, erosión de privilegios económicos o sociales, igualación de los niveles de servicios. Pero no nos dice cómo conseguir esos objetivos, lo cual es lógico, dado el carácter de un texto constitucional. Aquí es precisamente donde está el problema, pues esos objetivos recogidos por la norma equivalen a conceptos jurídicos de excesiva indeterminación y habrá que traducirlos a criterios operativos. A mi entender en la búsqueda de estos criterios está en juego la eficacia real del principio de solidaridad y ello nos obliga a partir de la siguiente premisa: cualesquiera que sean las dificultades de la búsqueda y limitaciones del resultado, hay que conseguir la enumeración, del modo más concreto posible, de criterios objetivos, para evitar que la asignación presupuestaria o la partida del Fondo se conviertan en un instrumento político o un factor de servidumbre, porque éste sería un mal mayor que cualquiera de los defectos que siempre podremos detectar en cualquier regla objetiva que sirva para repartir ingresos públicos. Esto es evidente. Además, ya puestos a elaborar la lista de criterios, debemos huir de perfeccionismos y simplificar el sistema de reparto interterritorial, o complicarlo lo menos posible. Estamos persiguiendo objetivos que no son mensurables o que sólo lo son en parte y las discusiones a la hora de la aprobación del presupuesto estatal o de la distribución del fondo podrían no tener fin o sustituir los argumentos por estrategias políticas. Por eso hay que objetivar y simplificar el mecanismo, sin olvidar que no debe efectuarse una mera distribución, sino una reasignación solidaria de recursos. La historia de la Hacienda local nos facilita frecuentes ejemplos de Fondos que han funcionado de manera expedita porque no han cumplido realmente funciones redistributivas; esa es una trampa que debemos evitar, aunque haya enseñanzas

muy útiles en tales experiencias. La doctrina en cambio llega a ofrecernos fórmulas de admirable complejidad. Habrá que tener buen tino para encontrar criterios operativos sin olvidar la meta de la solidaridad: el número de habitantes, la extensión del territorio, la renta per cápita, las aportaciones fiscales de los ciudadanos y algunos de los indicadores más inequívocos de la actividad económica son los datos claves que deben fundamentar la cuantía de una asignación presupuestaria o de la participación en el Fondo, y, por supuesto, en el primer caso, todo ello habrá que relacionarlo con el nivel de servicios asumidos por la Comunidad, según ordena el propio precepto constitucional.

Los ingresos que lleguen por estas vías a las regiones van a tener una gran importancia cuantitativa y cualitativa. Si los órganos comunitarios asumen a corto plazo ser una serie de servicios, tendrán que financiarlos en gran medida con cargo a las asignaciones de los Presupuestos Generales del Estado porque la organización y recolección de fruto de la Hacienda regional necesitará su tiempo. Además la lectura del artículo 148 del texto constitucional nos enseña que una Comunidad que realmente vaya a atender esas competencias tendrá que afrontar toda una serie de gastos de inversión que deben encontrar su principal apoyo en las dotaciones del Fondo de Compensación. Pero será aún mayor la significación cualitativa de tales ingresos en cuanto derivados de un planteamiento solidario de la financiación regional. En los primeros momentos de los regímenes preautonómicos se han producido manifestaciones alarmantes de planteamientos que podrían ser mejor calificados de provincianos que de nacionalistas. Confiemos en que se trate de efectos temporales de un importante cambio político e institucional. El principio de solidaridad, que se impone incluso en los estados federales, es la garantía más firme de la autonomía financiera de las Comunidades.

VIII. Hacia una ley orgánica de financiación de las Comunidades

La ordenación de la Hacienda regional es pues un problema complejo. El desarrollo operativo del artículo 157 de la Constitución exigirá una cuidadosa valoración de los diferentes intereses en juego y la articulación de soluciones técnicas no siempre fáciles. Y ello plantea una cuestión de máximo interés: ¿se dejará a cada estatuto de autonomía que organice libremente su Hacienda o, por el contrario, se dictará una ley marco a cuyos preceptos se ajuste en todo caso la financiación de las Comunidades?

Desde un punto de vista doctrinal es evidente la conveniencia de la segunda solución. La necesidad de coordinación de los diferentes niveles financieros y de la delimitación precisa de cada poder tributario, la responsabilidad del Estado en la aplicación de la regla de la solidaridad y, en general en el desarrollo de las normas constitucionales, el control de las posibles distorsiones económicas son algunos de los argumentos a favor de que una ley marco se ocupe de dictar una regulación básica y uniforme. Las Comunidades no deben oponerse a ello por un mal entendimiento de los límites de la autonomía financiera. Pero conforme a la letra constitucional no es preceptivo que se apruebe esa ley marco para que cada estatuto proceda a la ordenación de su Hacienda, pues el número 3 del artículo 157 dice textualmente lo siguiente: «Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado». Obsérvese que la expresión constitucional es «podrá regularse», no «deberá regularse», lo que significa que no hay obstáculo para que un estatuto de autonomía se ocupe de organizar su Hacienda sin esperar a esta ley orgánica, pues ni siquiera es segura su próxima existencia. Así se explica que Cataluña y País Vasco hayan presentado en las Cortes los anteproyectos de sus respectivos estatutos, en los que se afronta con decisión las cuestiones financieras, y que algunas otras regiones, como Andalucía, hayan co-

menzado su redacción. Esto obedece a una lógica estrategia política, adelantándose en la declaración de las reivindicaciones regionales para conseguir el régimen más beneficioso que sea posible, pero se apoya en una correcta interpretación del texto constitucional, que, a causa de los graves problemas políticos provocados por los regionalismos, ha acudido con frecuencia a expresiones ambiguas y no se ha atrevido a sujetar expresamente la autonomía financiera a una norma básica unificadora. Creo que hay datos suficientes para afirmar que el problema lo ha condicionado fundamentalmente el País Vasco con la exigencia de mantener el beneficioso régimen de los conciertos económicos, como expresa el artículo 40 del proyecto de estatuto y parece respaldar la problemática disposición adicional primera de la Constitución. Pero, aunque tal vez no fuera anticonstitucional, el régimen de conciertos rompería a todas luces el esquema general del artículo 157 y cualquier sistema racional que pudiera organizarse en desarrollo del mismo. Así que la pretensión vasca se convierte en un argumento más a favor de la necesidad de una ley orgánica previa que, al tiempo que dicte una regulación básica uniforme, garantice que los posibles regímenes especiales obedecerán a los principios constitucionales y al contenido que les asigne a los mismos la propia ley orgánica. Y para ello debemos reclamar también que la aprobación, no ya del régimen de conciertos, sino de los mismos conciertos, no escape del poder legislativo.

Finalmente, una advertencia. El mejor camino para hacer posible la nueva organización territorial aprobada por nuestra Constitución y la forma más inmediata de proteger la solidaridad interterritorial es no alimentar ningún tipo de antagonismos entre las Comunidades. Esto no significa cesión de derechos o aceptación de privilegios, sino defensa del sentido nacional y de la convivencia democrática. Por ello sería un juego peligroso el dejar a cada Comunidad enfrentada directamente con los poderes del Estado para conseguir el sistema de financiación que le resultara más beneficioso, sustituyendo las reglas jurídicas por pactos políticos y los argumentos técnicos por dialéctica de intereses. Así es que cualquiera que sea la dificultad de organizar Haciendas regionales solidarias, tenemos que enfrentarnos

con el tema y darle traducción práctica en una ley orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas y en una cuidadosa elaboración de los estatutos de autonomía.

BIBLIOGRAFIA

A pesar de la reciente institucionalización de las Comunidades Autónomas, el tema de la Hacienda regional registra una amplia bibliografía. En general, los asuntos regionales han sido afrontados con entusiasmo por los tratadistas de Derecho público, y muy especialmente por los administrativistas, empeñados desde hace algún tiempo en la búsqueda de técnicas descentralizadoras y de la cobertura administrativa de los nuevos planteamientos políticos. Para los hacendistas, el tema de las Haciendas territoriales y la revisión de los esquemas tradicionales de la Hacienda desde el punto de vista del llamado federalismo fiscal es objeto de frecuentes estudios, que generalmente siguen las pistas anglosajonas. Los tributaristas también han incorporado recientemente a sus estudios los asuntos relacionados con la financiación regional. Unos y otros suelen darnos además frecuente noticia de las experiencias habidas en otros países. Y por si fuera poco, la fuerza con que se han manifestado últimamente los movimientos políticos regionalistas o subnacionalistas, según la terminología anglosajona, ha provocado que desde los campos más dispares surjan escritos en los que no es extraño encontrar ideas muy útiles a efectos de los planteamientos fiscales. El lector pensará que todo ello es un factor positivo, pero para quienes se atreven a dar consejos bibliográficos puede resultar agobiante, porque la novedad de estas cuestiones y las dificultades intrínsecas de las mismas provoca frecuentes heterodoxias metodológicas y sorpresas bibliográficas. De modo que es conveniente leer de todo un poco, al margen de la propia especialización, lo cual evitará además el riesgo de desembocar en el Mediterráneo después de pasar complicadas veredas de especialistas.

Ello justifica el que ofrezca a continuación una selección bibliográfica interdisciplinar, citando sólo las obras publicadas en nuestro país y a las que, por tanto, el lector español tiene fácil acceso.

ALBI, EMILIO: «El federalismo fiscal», en *Hacienda Pública Española* núm. 51, 1978.

ALBIÑANA, CÉSAR: «La financiación de las Comunidades Autónomas», en revista *Tesón* núm. 301, 1979.

- ALZAGA, OSCAR: *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Ed. del Foro, 1978.
- APARICIO, ANTONIO: «Fundamento constitucional de la Hacienda regional en el ordenamiento jurídico italiano» y «Consideraciones sobre la Hacienda de las regiones con estatuto ordinario en el ordenamiento jurídico italiano y línea de reforma», en *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero* núms. 13, 1977, y 20, 1978.
- ARIAS VELASCO, JOSÉ: *La Hacienda de la Generalidad*, Ed. Ariel, 1977.
- BADÍA, JOSÉ: *El Concierto económico con Alava y su legislación complementaria*, Ed. Deusto, 1965.
- BUCHANAN, J. M.: *La Hacienda Pública en un proceso democrático*, Ed. Aguilar, 1973.
- BURGO, J. IGNACIO DE: *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Ed. Aranzadi, 1968; «Aspectos jurídicos del régimen fiscal de Navarra», en *Hacienda Pública Española* núm. 13, 1971; *Régimen fiscal de Navarra. Los Conciertos económicos*, Ed. Aranzadi, 1972.
- CUADRADO ROURA, J. RAMÓN: «La centralización como problema. Un estudio del comportamiento y limitaciones de las Haciendas locales», en *Revista de Economía y Hacienda Local* núm. 15, 1975; «El informe Crowther-Kilbrandon y el desarrollo de las propuestas de financiación regional en el Reino Unido», en *Documentación Administrativa* núm. 179, 1978.
- DOMÍNGUEZ DEL BRÍO, F.: *La descentralización óptima*, ENAP, Madrid, 1973.
- DOWNES, A.: *Teoría económica de la democracia*, Ed. Aguilar, 1973.
- FERNÁNDEZ, TOMÁS R.: «Los Conciertos económicos de las provincias vascas: aspectos jurídico-administrativos», en *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 7, 1975; «La reforma del régimen local inglés», en *Revista de Administración Pública* núm. 60; «Las autonomías regionales. Tendencias europeas actuales», en *Civitas. REDA* núm. 10, 1976.
- FERRANDO BADÍA, J.: *Formas de Estado desde la perspectiva de Estado regional*, Madrid, 1965.
- FERREIRO, JOSÉ: «Hacienda pública y autonomía en la ley fundamental de Bonn» y «La Hacienda regional», en *Civitas, REDF* núms. 13 y 14, 1977.
- FLORES, JOSÉ M.: «La reforma del régimen local francés (Rapport Guichard)», en *Civitas. REDA* núm. 16, 1978.

- FUSI, JUAN PABLO: *El problema vasco en la II República*, Ed. Turner, 1979.
- GARCÍA AÑOVIROS, JAIME; LASARTE, JAVIER, y PÉREZ ROYO, FERNANDO: *Las Haciendas locales en España*, Instituto de Estudios Fiscales, 1969.
- GARCÍA BARBANCHO, ALFONSO: *Disparidades regionales y ordenación del territorio*, Ed. Ariel, 1979.
- GASOLIBA, CARLOS: «La financiación de las autonomías en el marco de la Constitución», en *Libre Empresa* núm. 8, 1978.
- GRAS, CHRISTIAN: *Regiones y autonomía en Europa occidental desde 1918*, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Granada, 1979.
- LEBÓN, CAMILO: *La Hacienda del Municipio de Sevilla. Evolución y crisis actual*, Universidad de Sevilla, 1976.
- LUIS, FÉLIX DE, y ARCO, LUIS DEL: *La distribución de los impuestos en una Hacienda federal*, Instituto de Estudios Fiscales, 1978.
- MARTÍN-RETORTILLO, SEBASTIÁN; CASCULLUELA, LUIS, y ORDUÑA, ENRIQUE: *Autonomías regionales en España. Traspaso de funciones y servicios*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978.
- MUSGRAVE, R. A.: *Teoría de la Hacienda Pública*, Ed. Aguilar, 1967; *Sistemas fiscales*, Ed. Aguilar, 1973.
- OATES, WALLACE E.: *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- PALAO, CARLOS: *La Hacienda regional y el proyecto de Constitución*, Universidad de Zaragoza, 1978, y *Revista de Estudios Regionales* número 2, 1978.
- PEDREIRA, RICARDO: «Sistema fiscal estatal y sistema fiscal regional: problemas y posibles soluciones», en *Tesón* núm. 301, 1979.
- POZO, JOAQUÍN DEL: «La discusión parlamentaria del Estatuto catalán y su régimen financiero», en *Revista de Economía y Hacienda Local* núm. 14, 1975.
- RAMALLO, JUAN: *El sistema financiero de las Corporaciones locales en el Derecho alemán*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1976.
- RICHARDSON, H. W.: *Economía regional*, Ed. Vicéns-Vives, 1973.
- ROVIRA, ALBERTO: *Los fondos fiscales con finalidad redistributiva*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1976.
- RUBIALES, AMPARO: *La región. Historia y actualidad*, Universidad de Sevilla, Instituto García Oviedo, 1973; «Aproximación a los conceptos de nación, región y estado desde una perspectiva jurídica», en *Civitas. REDA* núm. 15, 1977.

- SEVILLA, JOSÉ: «Esquema para el estudio de la descentralización financiera», en *Hacienda Pública Española* núm. 40, 1976.
- SIMÓN ACOSTA, EUGENIO: *La autonomía financiera de las regiones*, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Cáceres.
- THEOTONIO, VICENTE: *Análisis inter e intrarregional de la autonomía financiera impositiva y dependencia financiera de las Corporaciones locales 1965-1974 (Andalucía, Castilla la Nueva, Cataluña y Galicia)*, tesis doctoral, Universidad de Granada, 1979.
- THEOTONIO, V.; CAPO, J., y REUS, R.: «Los Conciertos de Alava y Navarra. Una visión crítica», en *Hacienda Pública Española* núm. 54, 1978; «Análisis regional de la imposición local sobre el producto y la renta. Andalucía, Castilla la Nueva, Cataluña y Galicia», en *Revista de Estudios Regionales* núm. 2, 1978.
- THEOTONIO, V., y TITOS, A.: *Balanza impositiva de Andalucía y Cataluña*, Comisión Promotora del Ente Regional para Andalucía, Córdoba, 1977; *Balance recaudatorio, balanza impositiva y cuentas de la Administración local de Andalucía. Su contraste con Cataluña*, ETEA, Córdoba, 1978, publicada en parte en *Hacienda Pública Española* número 47, 1977, bajo el título «Balanza impositiva de Andalucía occidental 75. Su contraste con Cataluña 67». «Los Conciertos de Alava y Navarra», Diputación de Córdoba, 1976.
- THEOTONIO, V.; TITOS, A.; CAPO, J., y REUS, R.: *Balance recaudatorio y balanza impositiva de la provincia de Cádiz*, ETEA, Córdoba, 1978.
- TORNÉ, JOSÉ C.: *Ensayo de una administración regional en España*, Universidad de Granada, 1972.
- Se citan a continuación los volúmenes colectivos y las secciones o números monográficos de publicaciones periódicas en las que el lector encontrará documentación y aportaciones muy valiosas:
- Descentralización administrativa y organización política*, 3 vols., Editorial Alfaguara, 1973.
- DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA núm. extraordinario sobre «Autonomías regionales. Documentación sobre las regiones en España, Italia, Francia e Inglaterra» núm. 175, 1977.
- El Crédito local de España*, Instituto de Estudios Fiscales, 1972.
- Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, 1978.
- Hacienda Pública Española* núm. 35, 1975, dedicado a «La Hacienda local», y la «Documentación» de los núms. 50 y 54, 1978.
- «Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos», Informes al Instituto Nacional de Prospectiva, Presidencia del Gobierno, 1977.

Lecturas sobre la Constitución española, 2 vols., Facultad de Derecho. UNED, 1978.

XXIV Semana de Estudios de Derecho Financiero, dedicado a la *Hacienda regional*, Madrid, 1976.

Finalmente, la persona interesada en estas materias debe estar atenta a la posible publicación de los trabajos presentados a algunos de los seminarios de reciente celebración, tales como el organizado por el Centro de Estudios y Comunicación Económica sobre «El sector público en una economía de mercado», así como algunos de los trabajos de las reuniones organizadas por el Instituto de Estudios Fiscales: «Seminario iberoamericano sobre reformas fiscales contemporáneas» y la «Jornada sobre la Constitución de 1978».

