

Sobre las Haciendas autonómicas y locales: Los postulados del federalismo cooperativo

Miguel Angel Collado Yurrita
Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO: I. ASIGNACION DE FUNCIONES A CADA HACIENDA PUBLICA. II. IMPORTANCIA RELATIVA DE CADA HACIENDA. III. ATRIBUCION DE RECURSOS A CADA HACIENDA.

I. ASIGNACION DE FUNCIONES A CADA HACIENDA PUBLICA

La determinación de las fuentes de financiación, con el cálculo del volumen de ingresos que han de generar, de las diferentes Haciendas territoriales que integran un Estado, exige, como tarea previa inexcusable, pronunciarse acerca de qué funciones ha de desarrollar cada uno de los niveles de gobierno.

La existencia de un Estado descentralizado, como es el nuestro, en el que están divididas las responsabilidades políticas y administrativas entre la Administración estatal, las Administraciones autonómicas y las Administraciones locales, requiere atribuir a cada nivel de gobierno aquellas funciones que mejor pueda cumplir, teniendo en cuenta todas las circunstancias que inciden sobre cada Administración, y que son de diversa índole: régimen legal, dimensión territorial, eficacia burocrática, actitud de los ciudadanos, etc...

A este respecto, es común distinguir tres tipos de funciones:

- asignativas
- redistributivas
- de estabilidad y desarrollo económico

Tradicionalmente, se ha considerado que las Haciendas subcentrales (en nuestro caso, la autonómica y la local) deberían ante todo desarrollar la función de asignación; esto es, deberían comportarse fundamentalmente

como haciendas de servicios, encargadas de la provisión de bienes públicos, pero no de todo tipo de bienes, sino sobre todo de los bienes y servicios públicos neutrales respecto de la redistribución de la renta.

De manera que cada Administración subcentral debe proveer los servicios y bienes públicos según las preferencias de los residentes del espacio de beneficio correspondiente, puesto que son ellos quienes han de financiarlos.

Lógicamente, no sólo las Haciendas subcentrales desarrollan la función asignativa. También al gobierno central compete dicha función.

En consecuencia, la Administración estatal deberá proporcionar los bienes y servicios públicos que influyan significativamente sobre el bienestar de todos los miembros de la colectividad; mientras que los gobiernos subcentrales (autonómicos y locales) deberán proveer los bienes y servicios públicos que especialmente sean de interés para los residentes en el ámbito de su competencia.

Por lo que se refiere a la función redistributiva de la renta y de la riqueza, debe ser el gobierno central quien asuma la responsabilidad primaria de la resolución de las cuestiones relativas a la distribución de la renta, función para cuyo desarrollo se encuentra en mejor posición la Hacienda central pues, como se ha dicho autorizadamente, aunque los miembros de todas las entidades territoriales en que se estructura el Estado aspirasen a una distribución más equitativa de la riqueza en el conjunto de la sociedad, tal objetivo necesita una acción concertada, puesto que cualquier gobierno subcentral, actuando aisladamente, carece de la capacidad suficiente para una redistribución sustancial de la renta. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el libre movimiento de bienes y servicios limita los efectos de una política redistribuidora acentuada que pretenda llevarse a cabo por un gobierno subcentral.

Ahora bien, aun admitiendo el papel relevante que corresponde al gobierno central en este campo, esto no significa que los gobiernos subcentrales deban abstenerse de intervenir en esta área. En otras palabras, el diseño de la función redistributiva, en un Estado descentralizado, ha de tener un carácter compartido, en el que el gobierno central lleve la batuta puesto que es el que dispone de los instrumentos para ello; pero en el que también participen las Haciendas subcentrales, participación que, naturalmente, será más destacada obviamente por parte de las Comunidades Autónomas que por parte de las Corporaciones Locales. Pero, aun con diferente intensidad, tanto los entes regionales como los locales han de cooperar con el Estado para una más justa distribución de la riqueza, ya sea en apoyo de políticas

suprarregionales o supralocales, ya sea como agentes de gasto por delegación del Estado, ya sea, en fin, desempeñando una tarea de cierre en aquellos objetivos no alcanzados por éste.

En cuanto a la función de estabilización, parece haber acuerdo en entender que es responsabilidad del gobierno central puesto que los instrumentos de política monetaria y fiscal que han de utilizarse para hacer frente a las fluctuaciones cíclicas que convulsionan la economía están fundamentalmente en manos de las autoridades estatales y, además, requieren una dirección y coordinación central en orden a su aplicación sobre todo el ámbito nacional, dado que las interrelaciones de la economía nacional, impiden que puedan configurarse ámbitos territoriales que constituyan islas de estabilidad en el seno de una economía nacional que sufra de convulsiones cíclicas.

Sin embargo, tampoco en este plano de la función estabilizadora debe negarse todo papel a los gobiernos subcentrales, pues éstos pueden desarrollar políticas microeconómicas de estabilización que colaboren en el objetivo de la política estatal de obtención de altos niveles de empleo con estabilidad de precios. Aún más, este reconocimiento de competencias a los entes territoriales inferiores al Estado, para desarrollar responsabilidades complementarias en la función estabilizadora, se ve propugnado desde ámbitos institucionales e internacionales, como sucede, por ejemplo, con las políticas locales de empleo auspiciadas por la OCDE.

En resumen, los planteamientos del llamado federalismo cooperativo —que no debe confundirse con la teoría política del federalismo, dicho sea de paso—, conducen, en esencia, a la siguiente distribución de funciones entre los diferentes niveles de gobierno.

- El Estado debe asumir la responsabilidad primaria en la solución de los problemas de estabilización y desarrollo económico y de redistribución de la renta y la riqueza, así como debe realizar la provisión de ciertos bienes públicos que afectan significativamente al bienestar de los ciudadanos en todo el territorio nacional.
- Los Entes regionales deben cumplir fundamentalmente una función de provisión de bienes y servicios, pero sin menoscabo de un cierto papel en orden a la estabilización y a la redistribución.
- Los Entes locales constituyen niveles de gobierno que deben dedicarse principalmente a conseguir el mayor grado posible de optimación en la provisión de los recursos, aunque también

deberían asumir un cierto grado de beligerancia, como agentes subsidiarios del poder estatal, al servicio de la redistribución de la riqueza y, en menor medida aún, de la estabilidad económica.

No se puede, pues, separar de una manera rígida y tajante las funciones a desarrollar por las entidades integrantes de un Estado descentralizado. Aún más, existe una estrecha interrelación entre esas funciones pues parece claro que cuanto mayor sea el grado de eficiencia en la asignación de los bienes públicos, quedará disponible un mayor volumen de recursos económicos que pueden destinarse a actividades que incrementen el desarrollo económico, de tal forma que se distribuya la riqueza creada de modo más equitativo.

Por eso, resulta sumamente necesaria la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno a fin de obtener un resultado satisfactorio en el desarrollo de esas tres funciones examinadas; de ahí la conveniencia de establecer y potenciar instituciones que permitan debatir y coordinar la actividad financiera del Estado, Entidades Regionales y Entidades Locales.

En nuestro país, la distribución de funciones entre el Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales ha de seguir, de acuerdo con los postulados constitucionales, el modelo teórico que acabamos de exponer.

En efecto, resulta claramente de la Constitución, cómo la responsabilidad de la función de estabilización y desarrollo económico recae, ante todo, sobre el Estado, como se pone de manifiesto al leer el artículo 131.1, según el cual «El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución». La garantía del equilibrio económico recae, pues, tal y como expresamente reconoce la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, sobre el Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español.

Pero el liderazgo del Estado en la función de estabilización y desarrollo económicos no excluye la asunción de estas funciones, en su ámbito propio y dentro de las bases y criterios que fije aquel, por parte de las Comunidades Autónomas, puesto que, de acuerdo con el artículo 148, 1, 13.º de la Constitución, éstas podrán asumir competencias en orden al fomento del desarrollo económico propio dentro de los objetivos

marcados por la política económica nacional, que ha de ser, por imperativo del artículo 40.1 de nuestra Carta Magna, una política de estabilidad económica.

Pero es que no sólo se trata de que, según el artículo 148, las Comunidades Autónomas puedan asumir ciertas competencias en el ámbito de la función de estabilidad económica, sino que deben asumirlas en la medida en que el citado artículo 40.1 exige que los poderes públicos, y por tanto, entre otros los autonómicos, promuevan las condiciones para el progreso social y económico en el marco de la política de estabilidad económica.

Lógicamente, esta función que desarrollan las Comunidades Autónomas ha de estar subordinada a las directrices que haya marcado el Estado.

También las Corporaciones Locales tienen un papel, aunque limitado, en el desarrollo de la función estabilizadora.

Según el artículo 137, el Municipio y la Provincia, como entidades locales constitucionalmente garantizadas, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.

Por ello, el artículo 25.1 de la Ley de Bases de Régimen Local habilita a los municipios, de una forma genérica, impuesta y a la vez limitada por el principio constitucional de autonomía para la gestión de sus intereses, en orden a promover toda clase de actividades que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Esta normativa permitiría sustentar la tesis de una posible beligerancia municipal en la función de estabilización económica, pero ciertamente ello tendría escaso alcance.

En el caso de la Provincia, la definición de sus fines propios y específicos por parte del artículo 31 de la Ley de Bases de Régimen Local parece excluir a las Diputaciones provinciales de la responsabilidad de la función de estabilización.

También la función redistributiva es responsabilidad primordial del Estado, como resulta del artículo 131.1 de la Constitución y reitera el artículo 2,1,b de la LOFCA, donde se dispone que el Estado es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español.

Pero junto a ello, también las Comunidades Autónomas han de velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad.

Esto significa que corresponde al Estado la redistribución nuclear o central para tratar de paliar los importantes desequilibrios regionales que se constatan a través de los indicadores económicos. Es pues, el gobierno central el competente para el ejercicio de una actividad redistribuidora que conduzca a un crecimiento global nacional más equilibrado y a una más justa distribución, entre las Comunidades Autónomas, de la renta nacional. Por su parte, estas Entidades han de desarrollar una política redistributiva complementaria para conseguir un desarrollo equilibrado intrarregional basado en la más eficiente utilización de sus recursos económicos.

Por lo que se refiere a los municipios, la cláusula genérica de habilitación que establece el artículo 25.1 de la Ley de Bases de Régimen Local, les permite desarrollar una política redistributiva, de carácter naturalmente muy limitado, por razones diversas (carencia de los instrumentos que para tal fin dispone el gobierno central, movilidad interjurisdiccional...). Pero, a pesar de estas limitaciones, no puede desconocerse el papel que los Ayuntamientos pueden desempeñar con vistas a la redistribución de la riqueza; baste pensar, en este orden de consideraciones, que el artículo 26.1 de la citada Ley de Bases impone a todos los municipios con población superior a 20.000 habitantes la prestación de servicios sociales, y la prestación de estos servicios es una función con un marcado carácter redistributivo.

En cuanto a las provincias, la escasez de funciones que le asigna la legislación local, que sólo se refiere a tareas de coordinación, asistencia y cooperación con los municipios, determina que tampoco tenga un papel mínimamente significativo en orden a la función de redistribución de la renta y la riqueza.

Por tanto, junto al papel relevante del Gobierno central en la política redistributiva deben situarse complementariamente las Comunidades Autónomas y los Municipios, que también realizan funciones redistributivas que se plasman en materias como gratuidad de la enseñanza, subsidios de mantenimiento, asistencia social, sanidad, etc.

De lo que hemos expuesto hasta ahora, se desprende cómo la distribución de funciones entre los diferentes niveles de gobierno que integran el Estado español responde con bastante exactitud al modelo clásico de federalismo cooperativo. Ahora bien, para que este modelo funcione correctamente es necesaria la articulación de instituciones y mecanismos, a través de los que se realice una adecuada coordinación de las funciones que llevan a cabo los diferentes niveles de gobierno.

El instrumento fundamental de coordinación de la actividad financiera del Estado y de las Comunidades Autónomas es el Consejo de Política

Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, creado por la LOFCA, como órgano consultivo y de deliberación. Parece oportuno, entonces, potenciar en la medida de lo posible su actuación y llevar al máximo sus competencias para asegurar una mayor armonía en las actuaciones del Estado y de los Entes autonómicos en el cumplimiento de sus fines.

Por lo que se refiere a la cooperación interadministrativa de las Corporaciones Locales con la Administración estatal y la correspondiente Administración autonómica, el carácter bifronte del régimen local en nuestro Ordenamiento constitucional aconseja que tanto el Estado como la Comunidad Autónoma de que se trate establezcan órganos de colaboración con las Entidades Locales para la coordinación administrativa. No hay duda, como ha reconocido el Tribunal Constitucional, sobre la existencia de una competencia estatal para la creación de órganos de colaboración que permitan instrumentar la cooperación interadministrativa Estado-Corporaciones Locales, incluso mediante la creación en cada Comunidad Autónoma de un órgano territorial de colaboración Estado-Entidades Locales. Resulta, por tanto, no sólo posible sino también conveniente, a nuestro juicio, que el Estado mantenga relaciones directas con las Corporaciones Locales.

Al mismo tiempo, parece clara la importancia de la existencia, en cada Comunidad Autónoma, de un órgano permanente para la colaboración entre la Administración Autonómica y la Administración Local.

Además, en todo caso y como principio absolutamente imprescindible, las relaciones entre los distintos niveles de gobierno deben estar presididas por el principio de lealtad constitucional y buena fe.

II. IMPORTANCIA RELATIVA DE CADA HACIENDA

Una vez que, con carácter general, se ha examinado la distribución de funciones entre los diferentes niveles de gobierno, se hace necesario tratar de determinar la importancia relativa de cada uno de aquellos.

No obstante el relativo grado de concreción acerca de cuál sea el nivel óptimo de descentralización en España, lo cual es, bajo nuestro punto de vista, una cuestión esencial para poder terminar de perfilar el Estado descentralizado que ha establecido la Constitución de 1978 y que debería precisarse cuanto antes, hemos de tratar de determinar cuál es el grado actual de descentralización del Sector público en nuestro país.

Con carácter general debemos poner de manifiesto que no existe un solo indicador de la descentralización; al contrario, existen diversas aproximaciones a esta cuestión. En este sentido, las medidas del grado de descentralización se basan en criterios tales como las ratios de participación del gobierno central y los gobiernos subcentrales en el ingreso total del sector público, o las ratios de participación de los distintos niveles de gobierno en el gasto público total o el volumen de transferencias y subvenciones del Estado a las Entidades territoriales menores, etc.

Lógicamente, la utilización de una magnitud determinada conducirá a un resultado concreto; sin embargo, el parámetro que goza de mayor difusión en las investigaciones que tanto en España como en el extranjero se han llevado a cabo es el de la distribución del gasto público total entre los diferentes niveles de gobierno.

Tomando como referencia, por razones de proximidad, países de gobiernos democráticos, económicamente desarrollados, basados en la economía de mercado y con un peso significativo del sector público en la economía nacional, la primera conclusión que se extrae es la falta de un patrón uniforme sobre el grado de descentralización, aun cuando cabría apreciar una tendencia descentralizadora desde los años cuarenta hasta nuestros días, con una inflexión en los años setenta debido a las consecuencias de la crisis económica de esos años, que produjo un cambio en el papel del Sector público, dato que dejamos apuntado teniendo en cuenta la situación problemática que hoy día se está desarrollando.

Traduciendo a cifras concretas el criterio de la participación del gobierno central y los gobiernos subcentrales en el gasto público total como medida de la descentralización, el Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas de 1981 sostenía que «desde la situación de una hacienda centralizada que canaliza el 80% del gasto público total frente a un 20% en las haciendas locales, al final del proceso autonómico la Hacienda del Estado llevará a cabo solamente algo más del 50% del gasto total, distribuyéndose el otro 50% por partes aproximadamente iguales entre las Comunidades Autónomas y las Haciendas Locales».

La opinión de que esas cifras del 50%, 25% y 25% representan el reparto ideal del gasto público total teniendo en cuenta la estructuración del Estado español en tres niveles territoriales y la previsible distribución efectiva de competencias que se producirá cuando finalice la vertebración del mismo, así como la tendencia de los países de nuestro entorno, es una opinión sumamente extendida, y es, por ejemplo, el criterio

formulado por la IV Asamblea General de la Federación Española de Municipios y Provincias.

La tendencia que manifiesta actualmente el Sector público español es el de un constante aumento del grado de descentralización, especialmente en favor de las Comunidades Autónomas, y menor respecto a las Corporaciones Locales, que todavía se encuentran lejos de ese ansiado 25%.

En efecto, según datos del Ministerio de Economía y Hacienda, el gasto público consolidado, excluidas las prestaciones asistenciales de la Seguridad Social y las clases pasivas, ofrece en 1989 la siguiente distribución: Estado, 63,8%; Comunidades Autónomas, 21,4% y Corporaciones Locales, 14,8%.

En 1984, la distribución del gasto público en España ofrecía los siguientes porcentajes: Estado, 73,9%; Comunidades Autónomas, 13,5% y Corporaciones Locales, 12,6%.

Es decir, en 6 años se ha producido un descenso de 10 puntos en el grado de centralización, pero mientras las Comunidades Autónomas administran el 21,4% del gasto público, las Corporaciones locales sólo lo hacen del 14,8%. La conclusión que se extrae de estas cifras es la necesidad de continuar en el proceso de descentralización del gasto, pero particularmente en favor de los Entes Locales y, en menor medida, respecto de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, el grado de centralización o descentralización de un país se mide no sólo atendiendo a la distribución del gasto público sino también desde el punto de vista de los ingresos. Es necesario, por tanto, examinar la atribución de recursos en la Hacienda autonómica y local españolas.

III. ATRIBUCION DE RECURSOS A CADA HACIENDA

Un elemento sumamente revelador para conocer el grado de descentralización de un país y, en definitiva, para saber cuál es el verdadero peso y poder de los gobiernos subcentrales es la composición del sistema de recursos de éstos.

En este sentido, hay una primera idea básica: cuanto mayor es la importancia de las transferencias del Presupuesto del Estado a los Presupuestos de los otros Entes territoriales, mayor es el grado de centralización. Pues bien, desde este punto de vista, podríamos calificar a nuestras Haciendas territoriales como Haciendas parasitarias, excesivamente dependientes de la Hacienda del Estado.

En efecto, la Constitución ha establecido, como brevemente expondremos a continuación, tanto para las Comunidades Autónomas como para las Corporaciones Locales un sistema mixto de financiación en el que los gobiernos subcentrales disponen de dos grandes vías de obtención de ingresos: recursos propios y transferencias de los niveles de gobierno superiores; pero, en la práctica, este sistema mixto ha descansado fundamentalmente en el segundo tipo de recursos.

Nuestra Carta Magna, establece un modelo mixto de financiación de las Comunidades Autónomas que gira en torno a dos principios esenciales: principio de coordinación con la Hacienda del Estado y principio de solidaridad interregional, con la finalidad de garantizar la estabilidad y el desarrollo económico equilibrado a través de la política económica general que, como ya hemos puesto de relieve, compete al Estado; así como con el objetivo, que se nos antoja decisivo, de evitar que el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas pueda dar lugar a la creación de privilegios económicos en favor de algunas nacionalidades o regiones o pueda poner en peligro la unidad de mercado y la libre circulación de personas y bienes.

El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen fiscal común se articula sobre un doble tipo de recursos:

- 1) transferencias, empleando la expresión en un sentido amplio, del Estado (participación en los impuestos estatales no cedidos, Fondo de Compensación Interterritorial, asignaciones de nivelación).
- 2) recursos procedentes del sistema financiero propio de cada Comunidad Autónoma (tributos propios, deuda pública, ingresos patrimoniales...).

En principio, este sistema mixto de financiación de las Comunidades Autónomas no supone desconocer o negar su autonomía, pues, como ha señalado el Tribunal Constitucional, la autonomía financiera no significa autofinanciación, no puede identificarse con la atribución exclusiva de una autonomía tributaria y patrimonial, sino que lo que exige necesariamente es que las Comunidades Autónomas tengan medios suficientes para el satisfactorio cumplimiento de sus fines, aun cuando esos medios no sean en su totalidad medios propios. Ahora bien, siendo esto cierto, no es menos cierto que una excesiva dependencia de las Haciendas Autonómicas de las transferencias del Estado da lugar a dos tipos de problemas diferentes.

De una parte, ello puede redundar en menoscabo de la autonomía política y administrativa de las Comunidades Autónomas, que pueden

verse condicionadas por las exigencias que les imponga el Estado como condición para realizar las transferencias dinerarias. De otra parte, esa excesiva dependencia de la Hacienda autonómica respecto de la Hacienda del Estado puede afectar a la eficiencia en la utilización de los recursos públicos. Y ello por dos razones. Porque se crean ilusiones financieras en los ciudadanos que, al observar que la presión fiscal autonómica es baja, desconociendo que el presupuesto de su Comunidad Autónoma se financia en gran medida con recursos procedentes del Estado, se representan la idea que los servicios públicos ofrecidos por la Administración autonómica son de bajo coste, lo que puede llevarle a un uso excesivo, inadecuado e incluso abusivo de dichos servicios, lo que produce, naturalmente un aumento del gasto público que alguien tendrá que pagar en última instancia. La segunda razón que permite explicar por qué una Hacienda territorial que se nutra excesivamente de transferencias estatales genera el peligro de una falta de racionalidad y eficiencia en la asignación de los recursos públicos es que una Administración que tiene la competencia para gastar los recursos públicos que no ha tenido que recaudar, propende con mayor facilidad a la expansión desmesurada del gasto público, asumiendo las demandas de prestación de servicios públicos que luego no va a poder financiar si no es reclamando mayores transferencias del Estado. Y en una Hacienda autonómica de transferencias, el Gobierno territorial propenderá a ese comportamiento despilfarrador tratando de aprovechar la mala información de los ciudadanos-contribuyentes-consumidores de bienes y servicios públicos que desconocen el verdadero coste de las decisiones financieras de las autoridades autonómicas. En definitiva, como ha dicho Rodríguez Bereijo «una Hacienda de transferencias propende más fácilmente a convertirse en una Hacienda parasitaria caracterizada por la despreocupación sobre el control de los contribuyentes y la gestión tributaria, y sobre la generalización y personalización en el reparto de la carga fiscal; la irresponsabilidad fiscal respecto de las decisiones y demandas de gasto público y una mala asignación de los recursos públicos; la ausencia de una relación entre la Hacienda autonómica y sus propios contribuyentes, que repercutirá negativamente en la educación tributaria de los ciudadanos».

Por ello, el aumento del volumen del gasto público cuya decisión corresponde a las Comunidades Autónomas, como consecuencia del proceso de descentralización del gasto a que antes nos hemos referido, ha de ir acompañado de un proceso de descentralización de los ingresos públicos, en el que aumente la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas sobre los medios necesarios para la financiación del gasto que realizan.

No se trata de que las Haciendas autonómicas se autofinancien, sino de que asuman el grado de responsabilidad fiscal que corresponda al

grado de desarrollo de sus servicios. Han de continuar, naturalmente, los mecanismos financieros de transferencias del Estado a las Haciendas subcentrales, pero fundamentalmente en orden a desarrollar el principio de solidaridad y a corregir los desequilibrios económicos regionales.

Las cifras que ha hecho públicas la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales sobre las fuentes de ingresos de las Comunidades Autónomas en 1989 ponen claramente de manifiesto el marcado carácter de Hacienda de transferencias de la Hacienda autonómica española.

El total de ingresos estimados para la financiación de los gastos de las Comunidades Autónomas asciende en 1989 a la cifra de 4.047.195 millones de pesetas.

La parte más cuantiosa de los ingresos corresponde a las transferencias, con un 74,16% del total (65,14% corrientes y 9,02% de capital). Estas transferencias engloban la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado, las asignaciones correspondientes al Fondo de Compensación Interterritorial, así como la participación de las Corporaciones Locales en los tributos del Estado en aquellas Comunidades Autónomas que reflejan estos flujos financieros en sus Presupuestos.

Le siguen en importancia los ingresos tributarios con un 15,11% del presupuesto total (Impuestos directos, 3,03%; impuestos indirectos 6,38% y Tasas y otros ingresos, 5,70%). Conviene subrayar que dentro de estos ingresos se incluyen tanto los tributos autonómicos propios como los tributos cedidos. Este dato es importante porque, en cierto modo, los tributos cedidos participan de los problemas que generan las transferencias puesto que, en cuanto son tributos creados y regulados por el Estado, pueden crear espejismos tributarios en la medida en que los contribuyentes los identifican con el gobierno central y, sin embargo, su recaudación, total o parcialmente, corresponde a la Comunidad Autónoma.

A continuación, con el 7,97% del total, se encuentran los ingresos por endeudamiento originados por emisión de deuda, fianzas, depósitos y préstamos recibidos.

El resto de los ingresos corresponde a otros capítulos, como activos financieros, ingresos patrimoniales, etc.

Por otra parte, la suma de los Presupuestos de las Comunidades

Autónomas ha pasado de un total de 1.349.790 millones de pesetas en 1984 a 4.047.195 millones de pesetas en 1989, lo que supone una tasa de incremento del 199,8% en el período 1984-1989.

Todas estas cifras no hacen sino avalar la necesidad de aumentar la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, siendo por tanto obligado que el crecimiento en el grado de descentralización del gasto público vaya acompañado de un aumento en el grado de descentralización de los ingresos públicos.

Por lo que se refiere a las Corporaciones fiscales, la Constitución también establece para ellas un sistema mixto de financiación, ordenando en el artículo 142 que las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, a diferencia de lo que sucede con éstas, nuestras entidades locales no tienen una dependencia tan acusada de las Haciendas territoriales superiores. En efecto, según datos del *Government Finance Statistics Yearbook* (vol.II), Fondo Monetario Internacional 1988, las transferencias representaban en España en 1986, el 35,67 de los ingresos de las Corporaciones Locales. Es de subrayar que se trata de transferencias del Estado puesto que, hasta el momento, las Comunidades Autónomas no han mostrado especial preocupación por los problemas de la suficiencia financiera que sus Entidades Locales, quizás debido a sus esfuerzos por su propia consolidación. Ahora bien, sin perjuicio de que todavía hay un notable grado de indefinición sobre cuál deba ser el techo competencial de nuestras Comunidades Autónomas y aun siendo ello, como es, una cuestión de la máxima trascendencia, no pueden ser las Corporaciones Locales las perjudicadas por tal situación; de ahí la necesidad de una mayor generosidad de las autoridades autonómicas hacia los entes territorialmente inferiores.

Los tributos propios constituyen la parte más importante de los recursos locales, puesto que impuestos y tasas representaban en 1986 el 56% de los mismos, lo cual significa que es España uno de los países europeos occidentales en el que la estructura de financiación de las Entidades Locales presenta un menor grado de dependencia financiera.

Este dato debe ser valorado en su justa medida pues la autonomía local exige, entre otras cosas, que una parte al menos de los recursos financieros de las Entidades Locales provenga de ingresos patrimoniales y de tributos locales en cuya concreción, bien sea a la hora de fijar el tipo

o la cuota, puedan intervenir éstas. Pero no basta con ello. Los sistemas financieros sobre los cuales descansan los recursos de que disponen las Entidades Locales deben ser de una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias.

Ello nos sitúa frente a un tema que afecta no sólo a las Corporaciones Locales sino también a las Comunidades Autónomas: el tema de las figuras tributarias asignables a cada Hacienda (estatal, autonómica y local), dentro de uno de estos tres modelos alternativos:

- a) separación: cada hacienda tiene sus propios impuestos.
- b) superposición: algunas o todas las haciendas pueden valerse de los impuestos de las demás para obtener recursos propios (mediante recargos sobre las bases o sobre las cuotas).
- c) participación: las haciendas de nivel territorial inferior se nutren de recursos generados por los impuestos de las haciendas superiores.

En cuanto a los criterios de atribución de figuras, debe realizarse, en nuestra opinión, atendiendo al grado de movilidad interjurisdiccional de los factores de producción en relación con los niveles de gobierno, tal como pone de relieve el siguiente cuadro:

Factores gravados	Niveles de Hacienda		
	Local	Regional	Estatal
Tierra	+	+	+
Trabajo		+	+
Capital			+

De ello se desprenden dos conclusiones: el impuesto sobre la renta debe corresponder a la Hacienda Estatal y el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria a la Hacienda Local.

Por otra parte, la asignación de figuras tributarias debe valorar otros aspectos, como la sencillez administrativa y la economía de su gestión. Por ello, particularmente en el caso de las Haciendas locales, deberían potenciarse los ingresos tributarios de las Haciendas locales mediante la técnica de los recargos, para evitar la excesiva multiplicidad de figuras.

En cambio, por lo que se refiere a las Haciendas autonómicas, su escaso nivel de autofinanciación requiere que éstas asuman el coste político que supone crear, dentro de los límites que marcan la Constitución y la LOFCA, tributos propios, adecuados a las características económicas, sociales, administrativas... de cada Comunidad, así como generalizar la cesión de la gestión de los tributos estatales cedibles.

Ahora bien, el encaje entre las Haciendas estatal, autonómica y local no debe quedar circunscrito al problema de la distribución de impuestos, sino que debe tener también en cuenta la necesidad de medir la incidencia del sistema de impuestos de todas las jurisdicciones sobre el contribuyente, que es único. De nada sirve diseñar una política de redistribución de rentas basada, entre otras cosas, en la tarifa del IRPF si se desconoce la incidencia real que en otros ámbitos de la actividad financiera están produciendo otros gravámenes, como ciertos impuestos autonómicos sobre fincas rústicas o los impuestos locales sobre propiedad inmobiliaria o sobre las ganancias del capital.

Otra idea que conviene destacar apunta al llamado «modelo participación». El monopolio estatal de las figuras tributarias que generan una mayor recaudación debe tener como contrapartida la derivación a las Haciendas inferiores de recursos suficientes para el cumplimiento de sus funciones, dotándose, por tanto, al sistema de financiación de las Haciendas territoriales del necesario grado de equidad vertical, pues no deben desconocerse las legítimas expectativas de las jurisdicciones territoriales que, en buena medida, contribuyen a la formación de la renta de los individuos.

Los mecanismos de perecuación vertical deben verse completados, en la medida necesaria, con mecanismos de perecuación horizontal que permitan el mayor grado posible de igualdad ante las cargas fiscales, la no existencia de privilegios y la solidaridad entre las distintas partes del territorio nacional, pues la riqueza no se genera solamente en el territorio de cada jurisdicción sino en todo el territorio nacional.

También debe reconocerse a las Haciendas territoriales la posibilidad de acceder al mercado de capitales para financiar sus gastos de inversión. Pero ello dentro de unos límites que fije el poder central, pues reconocer una plena libertad a las Haciendas territoriales en su política de endeudamiento puede afectar negativamente a la política económica y fiscal nacional.

Por último, debemos reiterar que el sistema de recursos de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales debe asegurarles los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, lo que exige la suficiente flexibilidad de sus fuentes de ingresos para poder asumir la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias.

