

El papel del Estado y la financiación de las autonomías

FRANCISCO M. FERNANDEZ MARUGAN

1. Introducción.

Al margen de las formas de organización política que han adoptado los diferentes países industrializados puede observarse, en los mismos, la convergencia hacia el hecho de la creciente actividad que, en el ámbito de la economía, han ido alcanzando los poderes públicos a lo largo del presente siglo(1). Semejante comportamiento no es sino el resultado de la conjunción de una serie de factores entre los que pueden señalarse la creciente movilidad de los recursos productivos, las economías de escala que se obtienen mediante una prestación centralizada de determinados servicios públicos, una más completa información acerca del desenvolvimiento de los hechos económicos y por último, las propias necesidades del proceso de desarrollo económico.

Este proceso de centralización ha sido suave y continuo en aquellos períodos en los que las sociedades no se encontraban sujetas a perturbaciones violentas, cambiando sustancialmente de ritmo, cuando se producían fuertes tensiones sociales. Peacock y Wiseman demost

1. Véase A. T. Peacock y J. Wiseman «The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom» (G. Allen and Unwin Ltd. London 1967) y F. Pryor «Public Expenditure in Communist and Capitalist Nations» (Homewood, Ill, Richard Irwin, 1968).

ron que en una nación como la Gran Bretaña los ciudadanos han venido aceptando un mayor grado de intervención pública en la vida económica cuando el gobierno tenía que hacer frente a guerras o a depresiones generalizadas, sin que —por el contrario— exigieran la vuelta a la situación inicial una vez que habían sido superadas tales dificultades. Algo similar se ha producido en las naciones dotadas de instituciones políticas de carácter federal, ya que las perturbaciones sociales redujeron la fuerza política de los gobiernos de los Estados para incrementar el protagonismo alcanzado por el gobierno de la federación. Situándonos en el ámbito de la hacienda pública hemos de admitir que en los países de occidente se viene produciendo «un creciente papel del gobierno central en la recaudación de los ingresos públicos; puesto que las ineficiencias asociadas con la tributación descentralizada pueden verse ampliadas con el paso del tiempo, resultaría más atractivo para el gobierno central apropiarse de una parte mayor de la función tributaria y proveer de fondos a los niveles de gobierno descentralizado por medio de programas de transferencias intergubernamentales(2).

La consecuencia de semejante proceder ha sido la generalización en todos los países del sistema de transferencias intergubernamentales. Este fenómeno ha resultado ser de especial trascendencia en los países federales ya que ha supuesto la superación de una determinada concepción de este modelo de organización política. En un breve análisis histórico puede destacarse que en un primer momento, los países dotados de este sistema político, tenían claramente divididas las funciones que debían desempeñar los diferentes niveles de gobierno. No obstante, mediante la utilización de transferencias intergubernamentales, se ha producido una evolución, en la que los diferentes gobiernos cumplen determinadas tareas conjuntamente buscando para ello «la combinación de participaciones que sea probablemente más efectiva»(3). El resultado final de este proceso ha sido enjuiciado de una forma pesimista por algunos hacendistas ya que entendían que el federalismo fiscal actuando bajo la forma aludida anteriormente constituía tan sólo una fase transitoria hacia una hacienda unitaria.

2. W. E. Oates «Federalismo Fiscal» (J. E. A. L. Madrid 1977), pág. 294.

3. W. E. Oates. Ibid 310.

La trayectoria histórica que hemos venido refiriendo en los párrafos anteriores —creciente centralización de las decisiones públicas— resulta en muchos casos de difícil generalización ya que si bien se ha observado con especial nitidez durante la primera mitad del presente siglo, resulta poco perceptible a partir de 1950 (véase Cuadro número 1). Desde esta fecha viene dejándose sentir la actuación de un conjunto de factores que actúan en dirección opuesta a la señalada. Como consecuencia de su influencia se ha producido una atenuación en el grado de centralización del gasto público, volviéndose a destacar las ventajas que se obtienen mediante la toma descentralizada de decisiones en el área pública. Los factores que han posibilitado esta marcha atrás son de muy diversa índole, por lo que tan sólo destacaremos aquéllos que creamos más importantes.

— En primer lugar, se ha observado una creciente discrepancia, por parte de numerosos grupos sociales, acerca de la uniformidad con la que se prestan por los gobiernos centrales determinados servicios. Estos grupos creen que pueden existir dentro de una misma nación preferencias diversas en cuanto a la prestación de determinados servicios, por lo que existen razones que justifican el que la toma de decisiones en cuanto a la orientación y a la intensidad de los mismos se realice de forma descentralizada. Estas discrepancias se formulan desde diferentes opciones políticas puesto que estas críticas ya no son formuladas únicamente por quienes pretenden recuperar una pasada «identidad política», sino que están siendo mantenidos por aquellas comunidades que se han visto marginadas en los procesos de crecimiento económico experimentados por los países industrializados después de la Segunda Guerra Mundial. Como consecuencia de esta incorporación trabajadores y campesinos —en las zonas desarrolladas y en las atrasadas— son conscientes de las desigualdades existentes en la distribución interterritorial de los bienes materiales, lo que les empuja a reivindicar una más justa distribución de la actividad económica.

— Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta primeros de 1974 las perturbaciones económicas no habían alcanzado una virulencia que justificara un nuevo incremento en el grado de centralización de la actividad económica.

— El proceso de centralización ocurrido en la primera mitad del presente siglo determinó que permanecieran en los niveles inferiores de gobierno un conjunto de servicios cuyo sostenimiento financiero aumentaba a un ritmo superior al experimentado por el resto de la actividad económica. La absorción de funciones por el gobierno central había motivado que se mantuvieran en las áreas de decisión de los gobiernos locales un conjunto de servicios cuyo coste por unidad de output aumentaba más vertiginosamente que los que experimentaban los restantes sectores productivos. Se trataba, en la mayoría de las ocasiones, de tareas intensivas en mano de obra en las que los costes unitarios resultaban más elevados que en el resto de la economía.

CUADRO N.º 1

Tendencias en la centralización del Gasto Público

País	Período	Tendencia
Estados Unidos	1902-1913	Disminución
	1913-1962	Aumento
	1962-1974	Disminución
Canadá	1913-1960	Aumento
	1960-1970	Disminución
Alemania (R.F.A.)	1913-1950	Aumento
	1950-1970	Disminución
Francia	1871-1913	Disminución
	1913-1950	Aumento
	1950-1970	Disminución
Reino Unido	1790-1910	Disminución
	1910-1960	Aumento
	1960-1970	Disminución

Fuente: E. Albi Ibáñez. «El Federalismo Fiscal». Hacienda Pública Española n.º 51, p. 43.

El papel del Estado y la financiación de las autonomías

Los datos de que disponemos para analizar en España los procesos enunciados anteriormente, no permiten corroborarlos. En nuestro país a lo largo de los últimos veinte años se ha continuado el proceso de centralización de las decisiones públicas lo que ha posibilitado el que el 85% del gasto se efectúe por la hacienda central, quedando tan sólo el 15% restante en las áreas de responsabilidad de la hacienda local (véase Cuadro n.º 2). Esta dinámica se ha traducido en el hecho de que el peso de la hacienda descentralizado es en España más reducido que el poseído por cualquier país de la C.E.E. (véase Cuadro n.º 3).

CUADRO N.º 2

Participación relativa en el Gasto Público Total (excluida la Seguridad Social, en)

Año	Estado	Corpor. locales
1958.....	83,64	16,36
1959.....	82,81	17,19
1960.....	84,31	15,69
1961.....	83,93	16,07
1962.....	84,99	15,01
1963.....	85,20	14,80
1964.....	85,30	14,70
1965.....	86,42	13,58
1966.....	87,28	12,72
1967.....	87,57	12,43
1968.....	86,91	13,09
1969.....	85,76	14,24
1970.....	86,09	13,91
1971.....	85,86	14,14
1972.....	85,72	14,28
1973.....	85,78	14,22

Fuente: Cuentas de las Administraciones Públicas.

CUADRO N.º 3

Gastos de las Corporaciones Locales respecto al Total de Gastos de las Administraciones Públicas (en %)
(Total de gastos corrientes más total de gastos de capital)

Años	Alemania	Francia	Holanda	España
1961.....	16,4	14,6	37,8	11,81
1966.....	17,7	15,2	39,6	9,55
1971.....	17,8	15,2	37,8	9,12

Fuente: J. V. Sevilla Segura. «Esquema para el estudio de la descentralización financiera». H. Pública Española n.º 40, pág. 109.

2. El proceso autonómico en la Constitución española de 1978.

Aunque los datos que se han expuesto en el epígrafe precedente de algún modo parezcan atrasados evidencian un desenvolvimiento de los hechos que no ha sufrido alteración básica hasta el momento actual. Por ello, es preciso admitir que el reconocimiento constitucional del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones(4) se produce en un momento en el que la toma de decisiones se encuentra altamente centralizada. Conscientes de las disfunciones que un sistema de organización política centralista acarrea las Cortes Constituyentes han propuesto a sus electores la apertura de un proceso destinado a profundizar en la democracia, situando para ello la toma de decisiones públicas, correspondiente a los diferentes niveles de gobierno, en aquellas esferas donde la actuación política ciudadana se ejercita. Para ello el Título VIII se ocupa de articular la organización territorial del Estado con especial referencia al ejercicio del derecho a la autonomía, antes referido.

No vamos a realizar un análisis del Capítulo III de este Título que como es sabido está dedicado a las Comunidades Autónomas, tan sólo queremos significar que en él se establecen, las distintas modalidades

4. Artículo 2 de la Constitución.

que pueden presentarse para ejercitar la iniciativa del proceso autonómico, los procedimientos de elaboración, aprobación y reforma de los Estatutos, las competencias que en los mismos pueden asumirse, los órganos que constituyen las instituciones de autogobierno(5), los sistemas de coordinación con la administración del Estado, los recursos financieros de las Comunidades y los procedimientos de control de los órganos comunitarios.

a) La iniciativa del proceso.

Una valoración global del contenido del Capítulo III nos permite afirmar que en él se regula el inicio de una trayectoria a la que pueden acceder las distintas Comunidades sin que previamente se hayan establecido limitaciones para la determinación del grado de autonomía que pueden alcanzar cada una de ellas. La celeridad del proceso va a estar estrechamente vinculada a la intensidad que en cada territorio adquiera la voluntad autonómica. De tal forma, que ninguna comunidad verá limitadas sus esperanzas de autogobierno en el caso de que entidades representativas de la misma tomen la iniciativa del proceso y éste sea refrendado por sus habitantes. No obstante se es consciente de que la intensidad de la conciencia automática se encuentra desigualmente repartida por la geografía nacional presumiéndose que ésta aparece más condensada en aquellos territorios que en el pasado hubieron plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto. En estos casos la Constitución establece un procedimiento que sin incorporar privilegio alguno supone un reconocimiento en favor de las nacionalidades, ya que en éstas el proyecto de Estatuto será elaborado a convocatoria del órgano colegiado preautonómico(6) sin que sea preciso que el Gobierno convoque a los Diputados y Senadores de la correspondiente circunscripción para que se constituyan en Asamblea a los solos efectos de elaborarlo.

b) Las competencias asumidas.

5. El artículo 152 de la Constitución establece las instituciones de autogobierno para aquellas Comunidades Autónomas en las que la iniciativa del proceso autonómico sea acordada por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias, representando en cada una de ellas la mayoría del censo electoral. Nada dice el documento constitucional de los órganos poseídos por aquellas Comunidades que refrenden el proceso por las dos terceras partes de sus corporaciones (Artículo 143, 2.º).

6. Disposición transitoria segunda de la Constitución.

La idea de proceso aparece, también, en la asunción de competencias(7) por parte de las distintas Comunidades, ya que el artículo 148 enuncia las materias susceptibles de «devolución» estableciendo en el apartado segundo del mismo que transcurridos cinco años, mediante una reforma de los Estatutos podrán ampliarse las funciones desempeñadas por los diferentes gobiernos regionales. Pese a ello, en el caso de que la iniciativa del proceso fuese acordada, además de por las Diputaciones, por las tres cuartas partes de los Municipios de cada provincia, representantes de la mayoría del censo electoral, no sería preciso dejar transcurrir el plazo señalado anteriormente. La transferencia de competencias en favor de las Comunidades puede partir del propio Estado quien mediante Ley Orgánica podrá delegar materias de titularidad estatal susceptibles de semejante tratamiento(8).

Nos encontramos ante un documento constitucional que detalla de forma prolija los sistemas a través de los cuales puede ejercitarse la iniciativa del proceso autonómico, estableciendo un principio de graduación en la asunción de competencias por parte de las Comunidades. La precisión que el texto alcanza en semejantes extremos no se extiende a otros aspectos referidos a la definitiva creación de estas entidades. Por ello, trata de superar las dificultades que pueden presentarse una vez iniciado el proceso recurriendo —al margen de la aprobación de los respectivos Estatutos— a frecuentes remisiones en favor de Leyes de futura promulgación. Producto de este criterio son los compromisos tendentes a regular mediante Leyes Orgánicas la coordinación de las policías locales(9), el ejercicio de las competencias financieras(10) y el sistema de celebración del referéndum de ratificación en el procedimiento de constitución de Comunidades Autónomas(11).

7. El tratamiento de la atribución de competencias en la Constitución resulta poco sistemático, ya que se nota la falta de una tercera lista donde se establezcan aquéllas que son concurrentes y la naturaleza que adquiere semejante situación.

8. Artículo 150.2.º de la Constitución.

9. Artículo 148.22.º; 149.29.º de la Constitución.

10. Artículo 157.3.º de la Constitución.

11. Artículo 151.1.º de la Constitución.

3. Las competencias financieras en la Constitución.

Uno de los problemas que con más generalidad han sido tratados ha sido el que determina cuáles son las competencias financieras que asumen cada nivel de Gobierno. La transcendencia que puede adquirir un adecuado tratamiento de este tema es grande, puesto que se trata de delimitar cuál será en el próximo futuro el papel que en el amplio mundo de la actividad económica corresponde desempeñar al Estado y por el contrario la función que a su vez deben cumplir las Comunidades.

a) El papel del Estado en un sistema fiscal descentralizado.

La experiencia adquirida por otros países muestra que en el proceso de devolución de competencias financieras no existen reglas preestablecidas, revistiendo los sistemas de traspaso formas múltiples, dependiendo todas ellas del panorama político y social. Pese a ello, es posible afirmar que el afán de expresar la voluntad regional en el momento de decidir la asignación más adecuada de los gastos públicos, no ha implicado ignorar las funciones que en orden a la realización de una eficaz política económica han venido correspondiendo en los distintos países al Parlamento y al Gobierno. En relación con la cámara «llegamos a la conclusión de que las facultades fundamentales deben estar asignadas al Parlamento y que, en relación con los impuestos y gastos, el Parlamento debe conservar todo el control que sea necesario para una gestión eficaz del conjunto de la economía»(12). En relación con el Gobierno la existencia de poderes políticos asentados constitucionalmente en diferentes zonas de una nación no impide que «el Gobierno central cumpla una función básica en la comunidad política»(13). Estas funciones se concretan en una serie de tareas fundamentales:

- a) Lograr una eficaz asignación de los recursos productivos con el fin de que mediante una adecuada tasa de desarrollo se satisfagan las necesidades de la sociedad.

12. J. A. Blanco Magadan y F. Fernández Marugan «Aspectos financieros de la regionalización en el Reino Unido (Informe Kilbrando)» Hacienda Pública Española n.º 54.

13. E. Albi «La teoría económica y la descentralización fiscal». Hacienda Pública Española n.º 35, pág. 376.

- b) Conseguir una estabilidad económica de forma tal que puedan evitarse desequilibrios en la utilización interior de los recursos y en los saldos de las cuentas con el exterior.
- c) Alcanzar una distribución justa de los beneficios del desarrollo económico entre las distintas personas y regiones, de forma que, reduciendo al mínimo las disparidades existentes quede garantizada la primacía de los intereses generales frente a los particulares.
- d) Mantener un grado razonable de igualdad entre las diferentes regiones en el área de la prestación de los servicios públicos.

Para la realización de los fines que hemos enunciado ha venido siendo necesario que se situén en el área de responsabilidad del Gobierno un conjunto de instrumentos capaces de garantizar la consecución de los mismos. En el ámbito financiero, un eficaz cumplimiento de los objetivos de política económica, ha dado origen a una separación de fuentes tributarias entre los diferentes niveles de gobierno, dependiendo de los centrales aquellos impuestos que permiten un control más ajustado de la demanda agregada y una más equitativa distribución de la renta y la riqueza. Por ello, la financiación de los gobiernos autónomos generalmente viene realizándose mediante la atribución a éstos de recursos propios —es decir, liberando capacidades impositivas a nivel territorial— y señalando participaciones en los ingresos del Estado.

En este contexto la autonomía financiera de los gobiernos regionales es limitada, si bien en modo alguno, puede ello entenderse como que ésta resulte inexistente, puesto que, aceptando las restricciones, a las que nos hemos referido anteriormente, aún se dispone de un amplio margen de maniobra para que resulte posible diferenciar las políticas regionales desde la perspectiva del gasto. Las asambleas legislativas, como órgano detentador de la representación política de cada territorio, utilizando este mecanismo vienen decidiendo la estructura de gasto que resulta más adecuada a sus peculiares preferencias. La posibilidad de completar esta capacidad autónoma es aún mayor si las autoridades regionales poseen un volumen de recursos propios que puedan dedicar libremente al ejercicio de las competencias que específicamente le están atribuidas, por consiguiente «la existencia de im-

puestos propios constituye la piedra angular de la autonomía financiera»(14).

b) El papel del Estado en la Constitución.

¿La Constitución reconoce los supuestos que hasta aquí hemos venido formulando?

La respuesta a esta pregunta ha de ser necesariamente positiva ya que a lo largo de una serie reiterada de artículos se contempla la necesidad de que exista por parte del Estado una responsabilidad activa en el impulso y la ejecución de la política económica coordinándose ésta con lo que lleven a cabo las Comunidades Autónomas. Concretando las actividades económicas del Estado podemos afirmar que éste:

- a) Deberá planificar la actividad económica para atender a las necesidades colectivas, equilibrar el desarrollo y estimular el crecimiento de la renta junto con su adecuada distribución(15).
- b) Realizar una política de progreso social y material en un marco de estabilidad y equidad, para lo cual posee instrumentos tan eficaces como la potestad originaria para establecer tributos y la competencia exclusiva en el área monetaria, arancelaria y crediticia(16).
- c) Velar por el establecimiento de un equilibrio económico justo entre las distintas partes del territorio español. A tal fin y para no agudizar los desequilibrios regionales existentes las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales(17).
- d) Garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español(18).

14. J. A. Blanco Magadan y F. Fernández Marugan «Las haciendas regionales: Financiación y mecanismos de equiparación fiscal». *Económicas y Empresariales* n.º 8, pág. 135.

15. Artículo 131.1.º de la Constitución.

16. Artículo 133.1.º; 149.10.º y 149.11.º de la Constitución.

17. Artículo 138 de la Constitución.

18. Artículo 158 de la Constitución.

Las Comunidades Autónomas, para el desarrollo y ejecución de las competencias que les sean atribuidas, gozarán de autonomía financiera, debiendo estar su actuación a los principios de coordinación con la hacienda general del Estado y solidaridad(19). Las Asambleas Legislativas en España como en aquellos países que poseen sistemas financieros descentralizados decidirán el volumen y estructura de sus ingresos y gastos, si bien al igual que el resto de los poderes públicos actuarán limitadas por la existencia de un conjunto de restricciones cuya única finalidad es la de garantizar la consecución de los objetivos de política económica(20).

Un aspecto es preciso destacar, la importancia que en la Constitución se da al principio de solidaridad entre las distintas nacionalidades y regímenes. Los redactores de la misma se hallan plenamente conscientes de las profundas desigualdades que en la distribución territorial de la renta y la riqueza existen en la España actual, hecho que en modo alguno deberá incrementarse merced al cambio que se realiza en la organización territorial del Estado. A tal fin señalan como uno de los principios actores de la política económica y social la promoción por parte de los poderes públicos de una distribución equitativa de la renta regional. El Estado es el principal encargado de hacer efectivo este principio para lo que planificará la actividad económica atendiendo a la consecución de un equilibrio armónico entre las distintas partes del territorio. Las Comunidades aparecen obligadas a respetarlo en el desarrollo y ejecución de las actividades que asuman.

4. El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: Problemas que plantea.

La estructura del presupuesto de ingresos de cada una de las Comunidades Autónomas aparece reseñada en el apartado primero del artículo 157. Genéricamente podemos decir que existe un conjunto de ingresos vinculados a la potestad originaria del Estado, otra parte que procede de aquella potestad que la Constitución y las leyes atri-

19. Artículo 156.1.º de la Constitución.

20. Artículo 40 de la Constitución.

buyen a las Comunidades; por último, las transferencias que se perciben tanto con fines de igualación como para la corrección de desequilibrios. Al margen de esta clasificación hemos dejado los ingresos patrimoniales y aquéllos que procedan de las operaciones de crédito, ya que han de ser menos significativos.

Respecto al ejercicio de las competencias tributarias poco más es lo que precisa la Constitución, ya que como hemos señalado anteriormente remite esta posibilidad a una futura ley orgánica. Desconociéndose en este momento la forma que va a adquirir el proceso de desarrollo de la Constitución nada puede especularse respecto a su contenido. No obstante, antes de que la misma sea enviada a las Cortes se habrán confeccionado algunos Estatutos de Autonomía, hecho que reviste especial significación ya que de alguna manera éstos pueden servir de modelo para aquéllos que se realicen posteriormente. Ante este hecho es preciso que los socialistas adoptemos una estrategia puesto que la atribución de competencias financieras a cada Comunidad en su Estatuto puede dar origen a un conjunto de problemas motivados por la correlación de fuerzas políticas existentes en las Cortes en el momento de la discusión.

Para establecer esa estrategia será preciso detectar el elenco de problemas que pueden plantearse. Siguiendo la sistemática del artículo 157 los puntos a discutir serán los criterios mediante los cuales se efectuará la participación en los ingresos del Estado, la importancia que adquiere la imposición propia, el papel que juega la solidaridad y por último el alcance que se da a la delegación o a la colaboración, que por parte de las Comunidades Autónomas puede realizarse, en la administración de los tributos estatales(21).

a) La participación en ingresos.

Iniciando el tratamiento de estos problemas por la participación en ingresos hemos de señalar que la principal dificultad va a surgir en relación con los elementos respecto a los cuales está referida. Desde una perspectiva dinámica, es decir, tomando en consideración el hecho de que una vez aprobados los respectivos Estatutos se abre un espacio de tiempo a través del cual las instituciones de autogobierno irán asumiendo de forma paulatina un conjunto de competencias, la partici-

21. Artículo 156.2.º de la Constitución.

pación deberá, pues, estar referida a la cuantía que alcancen los servicios transferidos en cada momento de ese proceso. Teniendo en cuenta que se van a ceder a las Comunidades figuras impositivas, el importe de la participación vendrá determinado por la diferencia entre la cuantía de los servicios atribuidos y la recaudación obtenida a partir de los impuestos cedidos.

Este sistema es flexible y simple ya que es posible aplicarlo a las distintas Comunidades, cualquiera que sea el ritmo que éstas adopten para asumir las competencias que se le devuelven desde el Estado. En nuestro caso semejante versatilidad resulta altamente estimable, ya que durante algunos años van a producirse diferentes procesos dada las diferencias establecidas en el inicio del mismo. Existen razones de índole política para que cada proceso, al margen de su intensidad, se financie utilizando una metodología similar pues de esta forma no pueden surgir susceptibilidades de ningún género.

Cuando cada Comunidad exprese la cantidad obtenida por el procedimiento anterior, respecto al total de los ingresos del Estado está determinando su participación unitaria en los mismos, hecho que le permitirá saber el volumen de recursos que obtiene mediante este procedimiento de financiación. Una vez finalizado, el proceso de asunción de competencias, el sistema que hemos descrito puede seguir funcionando, pues incorpora un alto grado de automatización. No obstante es posible prever revisiones periódicas, cada cinco u ocho años, con el fin de evitar desajustes entre los flujos de gasto realizado por las Comunidades y los ingresos del Estado.

Al margen de los problemas técnicos reseñados hasta aquí, es posible que en la discusión de los Estatutos se plantee la participación no respecto al total de ingresos del Estado, sino respecto al total de los ingresos recaudados en cada Comunidad. Este planteamiento aunque pueda parecer —en cualesquiera de sus manifestaciones— baladí, entraña una carga política, ya que equivale a decir que lo recaudado en un territorio es propiedad del mismo, quién retiene una parte para sí y entrega otras a la colectividad en concepto de solidaridad con otras regiones y para financiar los servicios generales. Refiriéndonos, por ejemplo a Extremadura, equivaldría a decir que «lo recaudado en Extremadura es de los extremeños», lo que entraña en cualquier caso una gran simplificación, puesto que el lugar donde se efectúa la recaudación poco tiene que ver con aquel otro en el que efectivamente el grava-

men se soporta. Actuar con el anterior criterio equivale a ignorar algo tan simple —y a la vez tan corriente— como es que los impuestos se trasladen por lo que en muchos casos no los soporta quien los ingresa sino aquella persona que adquiere los bienes que están siendo gravados.

Identificar los impuestos recaudados en una Comunidad Autónoma como recursos propios de la misma supone olvidar una serie amplia de inputs que actúan a lo largo del sistema productivo, limitándose quienes realizan estos planteamientos a cuantificar la importancia que adquiere una de las variables en presencia.

Ante este tipo de razonamientos es posible argumentar que las aportaciones de cualesquiera de los territorios que integran la Nación española al acervo común no se hallan constituidas única y exclusivamente por los impuestos que en el mismo se exaccionan. Lo mismo ocurre con los beneficios que los distintos territorios perciben ya que éstos no proceden únicamente de los gastos que en ellos realiza el Estado.

Entre las diferentes partes del territorio español es posible establecer balanzas comerciales, energéticas, financieras, de mano de obra y también fiscales. Tratar de calcular la importancia poseída por una de ellas, en el caso que venimos refiriendo, la fiscal, con el fin de determinar por este procedimiento la cuantía de la aportación territorial a la comunidad, obligatoria, en pura coherencia metodológica, a generalizar el sistema para todos los inputs actuantes con el fin de evaluar la intensidad que adquiere cada uno de ellos. Una vez, efectuadas tales operaciones, agregando los saldos obtenidos en cada una de estas subbalanzas, podría definirse el protagonismo de un territorio en relación con los demás. A la vista de la información económica disponible actualmente en nuestro país tengo profundas dudas sobre la posibilidad de efectuar estos planteamientos, que por otra parte para ser aceptados por todos exigirán el que previamente existiese un total acuerdo metodológico.

Sin pretender indagar acerca de las causas que motivan el enfoque de la participación en ingresos que venimos refiriendo, es un hecho que desde posturas eminentemente localistas se está produciendo una sublimación del «hecho tributario». Circunstancia que en muchos casos lleva a olvidar tanto las facetas más esenciales del proceso de desenvolvimiento económico, como las consecuencias que es posible derivar

del mismo si éste se analiza desde una perspectiva histórica. En España la pobreza de Extremadura, Andalucía o Galicia en modo alguno es independiente de la riqueza acumulada en otras zonas del territorio, por lo que pretender fundamentar los mecanismos de financiación de las Comunidades Autónomas a partir de la recaudación «in situ» equivale a perpetuar la actual distribución territorial de relaciones industriales.

b) La imposición autónoma.

Junto con el mecanismo de participaciones en ingresos, la Constitución permite que las Comunidades Autónomas establezcan tributos sobre los contribuyentes radicados en su territorio. Esta actuación puede desempeñarse a través de la creación de nuevos impuestos o mediante recargos sobre los impuestos estatales. En uno y otro caso por esta vía podrá obtenerse un volumen de recursos que sirva para financiar una mejora en la calidad de los servicios prestados en cada Comunidad.

Pese a ser un instrumento puesto enteramente a disposición de las Asambleas Legislativas de cada territorio, cuya utilidad puede ser grande si se usa prudentemente, es preciso señalar que su existencia paradójicamente no concita el entusiasmo de muchos autonomistas. Aunque parezca contradictorio, en muchas ocasiones, la sublimación un tanto provinciana del hecho tributario —a la que aludimos anteriormente— va unida al afán de mantener uniforme en toda España el nivel de presión fiscal.

Este fenómeno que comienza a hacer acto de presencia en España, no es nuevo en los países descentralizados fiscalmente, donde la experiencia histórica demuestra que con elevada frecuencia, los gobiernos regionales han luchado entre sí y frente al gobierno central, para no situar a los ciudadanos sobre los que tienen jurisdicción en peores condiciones, que las que soportan, aquellos otros que habitan en otras zonas del territorio. Con ello tratan de impedir el que ocurra cualquier alteración tanto en la localización de los individuos como en la asignación de los recursos.

Quienes sostienen estas tesis piensan que una mayor presión fiscal supone una reducción de la ventaja comparativa, disfrutada por el territorio en cuestión, hecho que a largo plazo puede empujar a agentes económicos a modificar su ubicación. Ante semejante panorama es mejor dejar las cosas como están, ya que incrementando la presión

fiscal en un territorio éste se empobrece, obligando a «votar con los pies» a los factores productivos radicados en el mismo.

Razonamientos como los que acabamos de exponer no hacen sino olvidar buena parte de las posibilidades que ofrece la imposición autónoma, emplazando en su caso las baterías en favor de un mayor porcentaje de participaciones en ingresos. Aunque no se formule explícitamente, tal comportamiento equivale a renunciar «de facto» a una buena parte de la autonomía financiera. Desde otro punto de vista tratando de repercutir los déficits de servicios de cada zona sobre el presupuesto del Estado lo que se consigue es prestar un nivel de los mismos muy similar al experimentado en todo el territorio nacional. La razón es bien obvia, los intentos de los distintos gobiernos regionales, de reducir la imposición autónoma e incrementar la participación en ingresos, terminan neutralizándose entre sí lo que origina niveles similares de servicios públicos a cambio de esfuerzos fiscales comparables. Este hecho resulta aún más posible si la estructura descentralizada alcanza a todos los territorios del Estado.

c) La solidaridad.

El tercero de los problemas que se plantea al diseñar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas es el que trata de establecer los mecanismos a través de los que se ejerce la solidaridad. Para nosotros los socialistas la efectiva realización de este principio resulta consustancial al propio derecho a la autonomía. Por ello a lo largo de la pasada campaña electoral insistimos en la imperiosa necesidad de conjugar a la vez ambos principios.

En nuestro país es fácil percatarse de que existe una conciencia regional «invertida» ya que la máxima intensidad de la misma se alcanza en aquellas partes del territorio que poseen niveles de renta más elevados. Mientras que en las zonas intensamente atrasadas no se observan elementos destacados de conciencia regional. En este contexto el ejercicio del derecho a la autonomía no puede limitarse al simple reconocimiento de las peculiaridades históricas, que tan notoriamente se decantan en determinadas zonas de nuestro país, es preciso que alumbremos un marco de relaciones económicas interterritoriales que posibilite el que las regiones marginadas superen la lacra social de su atraso.

Por ello no está justificado el que las distintas Comunidades desarrollen una actividad económica enteramente diferenciada, ya que en

muchas regiones, de suceder ésto, los avances sociales se verán postergados puesto que las fuerzas conservadoras de las mismas se encuentran en condiciones de limitar su efectiva aplicación. Ante este hecho el Estado debe asumir un protagonismo cuyo objetivo tiene que ser la ruptura de los factores que han venido contribuyendo a la marginación de las comunidades subdesarrolladas.

La magnitud de este proceso no posibilita la exclusiva utilización de los instrumentos fiscales, ya que si se pretendiera por esta única vía compensar los efectos acumulativos del sistema resultaría necesario manejar un gran volumen de recursos, posibilidad que no parece muy realista. La observación del entorno que nos circunda evidencia lo limitado de los fondos que por vía presupuestaria se emplean con la manifiesta voluntad de realizar tareas compensatorias.

Ante este hecho es necesario que el Estado disponga de líneas de actuación política que le permitan corregir, a largo plazo, los desequilibrios territoriales mediante actuaciones destinadas a impulsar el desarrollo de las zonas atrasadas. Mientras estas actuaciones van dando los frutos requeridos, será preciso evitar que las diferencias de capacidad económica existente entre las distintas Comunidades —motivadas por el grado de desarrollo que poseen cada una— no se traduzcan en niveles de prestación de servicios públicos altamente diferenciados. En este sentido es como deben entenderse los mecanismos de compensación que se prevén en el artículo 158 de la Constitución, se trata de que por medio de transferencias desde los Presupuestos Generales del Estado se garantice a cada individuo el acceso a un programa similar de servicios públicos, sin que la intensidad del mismo se encuentre condicionada por el lugar de residencia.

Un último problema se plantea cuando se abordan las relaciones financieras que se establecen, en un marco descentralizado, entre el Estado y las Comunidades: qué alcance posee la participación de cada nivel de gobierno en la gestión del sistema tributario.

Un hecho parece evidente, las administraciones financieras de las Comunidades serán las responsables de la gestión de la imposición autónoma. El problema se plantea a la hora de administrar aquellas figuras tributarias que gravan hechos imposables ocurridos en todo el territorio español. Es posible pensar tanto en una gestión de los mismos desde las propias Comunidades como en una administración centralizada. Razones de equidad y de eficacia avalarían esta segunda

opción, que caso de llevarse a cabo, no debería en modo alguno ignorar lo conveniente que resultaría una colaboración de los organismos descentralizados.

5. A modo de epílogo.

De lo expuesto en las páginas que preceden podemos deducir que la Constitución nos sitúa ante el quicio de un proceso destinado a transformar la organización territorial del Estado. Llegado a él, merced a una serie de acuerdos políticos en los que han intervenido las fuerzas más representativas del país, es preciso disponer de un programa que permita su oportuna cristalización.

La urgencia que adquiere este programa es grande puesto que, conscientes de las dificultades técnicas y políticas que la tarea de desconcentración del poder plantea, tan sólo hemos señalado los principios generales. La realización de este programa permite disponer de importantes grados de libertad al Gobierno, quien puede emplear éstos para consolidar su permanencia en el poder. Varias son las opciones que se le presentan. Una simple especulación nos permitiría establecer diversas hipótesis.

En primer lugar podría intentarse una paralización del proceso autonómico o bien que éste no alcanzara los niveles deseados en las zonas del territorio donde la voluntad de autogobierno es más fuerte. Cualesquiera de estas soluciones supondría una frustración política que acarrearía graves consecuencias para la estabilidad democrática de España.

Asimismo podría ocurrir que condicionado por la aritmética parlamentaria el Gobierno pretendiese establecer una serie de discriminaciones cualitativas, no contempladas en la Constitución, a la hora de determinar el contenido específico de cada Estatuto. De llevarse a cabo esta segunda posibilidad se habría producido por la vía de los hechos una alteración de la voluntad constitucional, ya que la misma no posibilita la jerarquización entre las distintas Comunidades. Tan sólo se limita a señalar las diferentes modalidades de iniciativa garantizando que tras un proceso más o menos dilatado todas podrán llegar a conseguir el mismo techo.

Semejante diferencia adquiriría mayor gravedad si incorporara en materia económica ventajas sustanciales en favor de aquellas Comuni-

dades que actualmente gozan de mayor nivel de vida. Actuaciones en este sentido podrían acentuar la marginación que actualmente padecen algunos de nuestros territorios, hecho que tampoco favorece a la democracia, puesto que una pérdida de la ilusión transformadora en los mismos podría ocasionar fuertes tensiones sociales.

Ante este dilema adquiere una gran trascendencia el papel que sepamos dar a las tareas desempeñadas por el Estado. Desde opciones políticas nacionalistas puede pretenderse la constitución de pequeñas unidades, sin vínculos esenciales entre sí, dotadas de todos los atributos del poder. Semejante planteamiento en modo alguno puede ser asumido por los socialistas. Nosotros entendemos que el reto ante el cual se sitúa la sociedad española consiste en democratizar sus instituciones. Al mismo ha de llegarse mediante una profunda revisión de la estructura del Estado. Revisión que pasa por definir cuáles son los papeles que han de desempeñar el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales.

En un país como el nuestro dotado de profundas distorsiones en la distribución, personal y territorial, de la renta la definición de las funciones a desarrollar por las distintas instancias del poder, nos lleva a postular en favor de un gobierno capaz de impulsar un proceso intenso de reformas estructurales. Reformas que garanticen un alto grado de democracia económica en nuestra sociedad. Este gobierno para el desempeño de tan importante tarea tiene que estar dotado de los instrumentos de poder precisos para permitir un eficaz ejercicio de su misión.

La toma de decisiones que este gabinete efectúe puede encontrarse íntimamente vinculada con las orientaciones que emanen desde las distintas Comunidades(22). En este sentido resultaría profundamente democratizador el que, en el ámbito de las instituciones que deciden la política económica del Estado, participen representantes de las Comunidades Autónomas coordinándose de esta forma las actuaciones que desarrollan ambos niveles de gobierno.

22. Artículo 131.2.º de la Constitución.