

que en la actualidad es el Estado en el caso del IRPF, sin perjuicio de que éste vaya delegando competencias con mayor o menor amplitud en las Comunidades a medida que éstas desarrollen su Administración tributaria.

En definitiva, se trata de encontrar un modelo de financiación autonómica y de recogerlo adecuadamente, con rigor técnico, en el Derecho positivo, pues la financiación constituye la gran asignatura pendiente, en mi opinión, del Estado de las Autonomías. Dicho modelo está configurado en sus líneas esenciales —incluidos los recargos a que antes hacíamos referencia— en la propia Constitución, pero hasta ahora se ha venido aplicando —tanto en el período transitorio, guiado por la única preocupación de garantizar la cobertura del coste de los servicios transferidos, como en los últimos años— un sistema alternativo que ha consistido en poco más que sucesivos acuerdos de reparto de los fondos disponibles, alcanzados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Gabriel Casado Ollero

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario

—¿Qué opinión le merece la participación en el 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF aprobada en los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993 como sistema de corresponsabilidad fiscal?

—Desde luego el primero de los Acuerdos adoptados en esa fecha por el CPFF, bajo la rúbrica «Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», sin definir lo que debe entenderse por «corresponsabilidad fiscal», da por sentado que la denominada «participación territorializada de las Comunidades Autónomas en el IRPF» constituye, sin más, un mecanismo de corresponsabilidad fiscal. La única explicación que se ofrece en el Acuerdo parte de considerar que dentro del marco de la LOFCA la corresponsabilidad fiscal se puede conseguir tanto por la vía del artículo 12, mediante recargos autonómicos del IRPF (posibilidad esta que resulta excluida), como por la vía del artículo 13, que es en la que pretende sustentarse la participación territorializada en el rendimiento del Impuesto sobre la Renta.

Por otra parte, la «Nota informativa sobre corresponsabilidad fiscal» que la Agencia Tributaria acompañó a los impresos de Declaración del IRPF del ejercicio de 1993, insistía, asimismo, en la virtualidad de la asignación a las Comunidades Autónomas del 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF para la aplicación y el adecuado funcionamiento de la corresponsabilidad fiscal.

En mi opinión, el referido mecanismo nada tiene que ver con la efectiva asunción de responsabilidades autonómicas en el terreno fiscal, que exigiría la atribución a las Comunidades Autónomas de las *competencias normativas y administrativas* necesarias y suficientes para obtener de sus ciudadanos los ingresos fiscales que hagan posible el pleno ejercicio de sus competencias materiales o, lo que es igual, la libre adopción de sus decisiones de gasto para la provisión del nivel y calidad de los servicios públicos de que quieran dotarse. Evidentemente, también en el terreno financiero la atribución de *responsabilidades* requiere la previa atribución de *poderes*; y sin la atribución a las Comunidades Autónomas de poderes y competencias *normativas* en materia fiscal (para decidir los ingresos tributarios que desean obtener de sus ciudadanos para financiar sus decisiones de gasto), la apelación a la

corresponsabilidad fiscal no dejará de ser sino un *flatus vocis* o, a lo sumo, un mero artificio verbal para crear otra ilusión financiera: la percepción social de la conexión entre los ingresos recaudados por IRPF y el gasto autonómico.

No obstante, lo que sin duda ha de valorarse positivamente es la toma de conciencia de que la reforma del sistema de financiación autonómica debe inexorablemente orientarse a la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas y a una descentralización de las decisiones de ingreso que se vaya ajustando al nivel ya logrado en la descentralización del gasto. Situados en esta perspectiva, quizá no le falte razón a quienes consideran que la participación territorializada en el rendimiento del IRPF constituye un primer paso en un proceso que deberá continuar; lo que —en la lógica de todo proceso reformador— es más que nada y menos que mucho.

—¿Qué opina de la posibilidad de recargos como sistema de financiación autonómica?

—En mi opinión, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en la vertiente de los ingresos y, como consecuencia de ella, la corresponsabilidad fiscal autonómica en el *plano normativo*, sólo puede materializarse a través de las dos siguientes vías: la del *recargo*: mediante la atribución a las Comunidades Autónomas de competencias normativas sobre una materia imponible «ajena»; o la del *reparto* de materias imponibles entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Parece evidente que no es posible avanzar en el proceso de efectiva descentralización fiscal, sin la *redistribución de competencias normativas y de capacidades fiscales entre el Estado y las Comunidades Autónomas*; bien posibilitando que estas últimas asuman materias imponibles o, lo que es igual, figuras tributarias hasta ahora reservadas al Estado, o bien participando —vía recargos autonómicos— en los rendimientos fiscales susceptibles de generar los impuestos estatales.

Fuera de estas dos vías, las Comunidades Autónomas están condenadas a recurrir a una imposición propia más o menos extravagante con la que al amparo de una u otra pretendida finalidad extrafiscal, tratar de «inventar» nuevas materias imponibles o, lo que es igual, disimular sobreimposiciones o duplicidades en el gravamen de «hechos imponibles» (art. 6.2 LOFCA) o materias ya gravadas por el Estado.

En definitiva, la vía del recargo autonómico (en particular sobre el IRPF) tiene perfecto encaje en el marco del artículo 12 de la LOFCA; dentro de ciertos límites ha sido declarada conforme al texto constitucional por la STC 150/1990; admite diferentes soluciones técnicas para su articulación (sobre la base o sobre la cuota del IRPF) y, en fin, en la

perspectiva de la necesaria descentralización fiscal que viene señalándose, constituye una alternativa adecuada para sustituir progresivamente a las participaciones en los ingresos del Estado que constituyen hasta ahora el pilar básico del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

—¿Qué opinión le merece la participación en ingresos que actualmente constituye el sistema fundamental de financiación?

—Uno de los problemas fundamentales que dificultan la definitiva consolidación del Estado plural y descentralizado querido por la Constitución de 1978, estriba en la necesidad de «ajustar» y «equilibrar» las competencias «materiales» y las competencias «financieras» de los diferentes entes públicos territoriales, habida cuenta de que el ritmo al que se vino efectuando la descentralización y distribución competencial resultó notablemente desacompañado en uno y otro ámbito, material y financiero. Y ello porque en un Estado compuesto y de estructura plural, las competencias materiales tienden a expandirse hacia los entes territoriales «periféricos»; mientras las «financieras» continúan, en mayor o menor medida, concentradas en el nivel central. El Estado, titular de los principales recursos financieros, va siendo «desposeído» de competencias materiales a favor de Comunidades Autónomas y Entes locales; pero unas y otros siguen dependiendo de los recursos financieros transferidos por el Estado. En otros términos, el ente titular de los recursos va siendo privado de competencias materiales y los entes titulares de estas últimas no han sido dotados de recursos (propios) suficientes para financiarlas; de ahí, que nuestras Haciendas autonómicas y locales se configuren, básicamente, como Hacienda de transferencias.

Sin embargo, la Hacienda de las Comunidades Autónomas no es —no debe ser— una Hacienda subsidiada desde y gracias al Estado; sino que los recursos financieros existentes y, sobre todo, los ingresos por ellos generados y que circulan por la «Hacienda general del Estado» deben distribuirse —por imperativo constitucional— entre los distintos entes públicos territoriales en función «de sus intereses generales», esto es, de sus respectivos ámbitos materiales de competencias.

De ello resulta, en primer lugar, que los ingresos que recauda el Estado vía impositiva *son fondos que administra el Estado, pero no son fondos del Estado*; dicho en otros términos, el Estado se puede *reservar* determinadas materias imponibles o, lo que es igual, las grandes figuras tributarias que las gravan (IVA; Impuesto de Sociedades; IRPF), pero no los recursos financieros o, mejor, los ingresos derivados de su recaudación. Estos forman parte de un *fondo común* que debe distribuirse de forma que resulte posible el ejercicio de las competencias materiales constitucionalmente asumidas por los

distintos niveles territoriales de la Hacienda Pública. De ahí que las participaciones en los ingresos del Estado no sean un recurso financiero graciosamente concedido por el Estado a las Comunidades Autónomas, sino que representan un *derecho constitucionalmente reconocido a estas últimas* [art. 157.1.a) CE] y, a la vez, según han sido concebidas hasta ahora, un instrumento clave para garantizar tanto la *suficiencia financiera* como las exigencias mínimas de la *solidaridad*.

El problema estriba en la regulación («se negociará») que el artículo 13 de la LOFCA hace del porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos y, como consecuencia de ello, en la aplicación que hasta ahora vino haciéndose del mismo. Como se ha denunciado reiteradamente, y con razón, la determinación de un elemento esencial para la suficiencia y, por ende, la autonomía financiera y la autonomía política de las Comunidades Autónomas, como es su porcentaje de participación en los tributos del Estado, se ha dejado a merced de un proceso negociador efectuado en el seno de un órgano consultivo, el CPFF, y conforme a unos criterios carentes de las mínimas exigencias de transparencia y racionalidad (según el sentir general, primero se ha establecido políticamente la cuantía deseada para cada Comunidad Autónoma, y después se han «ajustado» convenientemente los índices), plasmándose finalmente el resultado de la negociación en la Ley de Presupuestos que tampoco parece ser la Ley a la que quiso referirse el artículo 13.4 LOFCA.

No parece, en cualquier caso, que ésta sea la mejor forma de ordenar jurídicamente el flujo de recursos del que se hace depender, precisamente, la suficiencia financiera y, a la postre, la autonomía política de las Comunidades Autónomas.

En mi opinión urge clarificar y precisar la regulación de las participaciones en los ingresos del Estado, modificando a tal efecto la LOFCA; y, al mismo tiempo, invertir la tendencia que hasta ahora ha venido prevaleciendo en la financiación autonómica, de forma que, a medida que vaya produciéndose la *redistribución de competencias normativas y de capacidades fiscales entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, el peso de la financiación no descansa ya en las transferencias del Estado, sino que éstas asuman un papel compensatorio y de nivelación.

—¿Qué debe hacerse con la LOFCA? ¿Es necesaria su reforma?

—A la vista de cuanto queda dicho, no parece descabellado plantear la reforma de la LOFCA. El actual modelo de financiación está sensiblemente lastrado por la concepción y el manejo que de él se ha venido haciendo en todo el proceso de constitución de las Comunidades Autónomas y de traspaso de competencias. Es necesario un nuevo modelo de financiación (descentralizada) que se ajuste a

la estructura política de un Estado ya descentralizado, y en el que las Comunidades Autónomas asuman un nivel de competencias normativas para la obtención de ingresos fiscales, que guarde relación con el nivel de competencias desde hace tiempo asumidas en la adopción de decisiones de gasto; un modelo de financiación, pues, en el que la descentralización de los ingresos se corresponda con la descentralización del gasto público, y en el que el objetivo de la *suficiencia* y de la *autonomía financiera* no se actúe en detrimento de la *solidaridad* y de la *coordinación* que deben garantizar el *nivel de integración imprescindible* en un Estado *políticamente y financieramente* descentralizado. Y la *referencia normativa* de este nuevo modelo de financiación no puede ser el mismo texto legal que ha posibilitado la ambigüedad, la falta de transparencia, los desajustes y las disfunciones que vienen denunciándose. Las soluciones fragmentarias derivadas de interpretaciones más o menos forzadas de la LOFCA no creo que sean suficientes para acabar con las inercias del pasado y probablemente demanden el mismo grado de consenso político que el que sería menester alcanzar para la reforma global del sistema.

Por otra parte, no parece conveniente que en una materia tan sensible para las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, en suma, para la cabal y definitiva configuración del modelo de Estado, el legislador haga dejación de sus responsabilidades, y aguarde a que sea el Tribunal Constitucional el que en la resolución de los procesos constitucionales pendientes y de los que, sin duda, se plantearán en el futuro, vaya remodelando el sistema a golpe de sentencia. Lo que, por otra parte, sería aguardar demasiado.