



PRESENTACIÓN

■ **Sobre las Autonomías**

Antonio Cayón Galiardo
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Gabinete de Estudios AEDAF

En los últimos meses ha quedado abierto nuevamente el debate sobre la financiación de las Comunidades Autónomas. El proceso en el que han surgido los distintos temas de discusión, al menos en su aparición en los medios de comunicación, ha sido ascendente pues, partiendo de la cuestión de las agencias tributarias autonómicas, se ha llegado al de la reforma de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, pasando por el del cambio del actual modelo de financiación autonómico.

Cada uno de los eslabones de esta cadena de temas es complejo, entrelazando lo político con lo técnico, y hubiese requerido una neta separación entre ellos y entre sus matices para que no se concluyera en la confusión a la que algunos han sido conducidos. Por nuestra parte, sólo hemos querido poner en orden las propias ideas para aportar una opinión que, al menos, no introduzca más enredo en la trama. Para ello, separemos en estas páginas los tres temas a que antes hicimos referencia.

I. Las agencias tributarias autonómicas

En el examen de nuestro régimen tributario autonómico, creemos que nunca debe olvidarse su origen o punto de partida, pues la construcción del Estado de las Autonomías es el resultado de un proceso de descentralización –política, administrativa y financiera– que se hizo desde un Estado fuertemente centralizado que era el entonces existente. Esto es más evidente cuando nos referimos a la construcción de las administraciones tributarias autonómicas que, en buena medida sólo se han desarrollado y construido a raíz, principalmente, de la asunción de competencias gestoras sobre los tributos cedidos. Esta administración autonómica nació, además, en paralelo a la estatal que, a su vez, evolucionaba hacia la actual AEAT y, en muchos aspectos, se modernizaba.

Ahora bien, la administración autonómica fue creada, precisamente por aquel origen, sobre la base de competencias y funciones separadas de las que correspondían a la AEAT. Quizá sea esta la razón de que la coordinación y la cooperación entre ellas sea uno de los temas que se han calificado como “asignaturas pendientes”, y que así no lo confirmen los esfuerzos realizados por el legislador y las denuncias de los estudiosos y de los propios funcionarios.

Por otra parte, en las cuestiones tributarias no se aplicaban los mismos esquemas e instrumentos de coordinación que habían sido previstos y funcionaban en otros ámbitos competenciales. Así, mientras que en aquellos, el principal instrumento eran las conferencias sectoriales y otros perfilados en la LRJPAC, para lo tributario los instrumentos han sido muy diferentes y no siempre han funcionado con éxito (v.g.: el CPFF previsto en la LOFCA; convenios de prestación de servicios; la inspección de servicios que rinde informe anual a las Cortes; comunicación recíproca de cualquier información con trascendencia tributaria; planes de inspección conjunta; la participación de las CCAA en la AEAT; la Junta Arbitral de resolución de conflictos y, como más recientes, el carácter vinculante para todas las Administraciones de las resoluciones de la Sala Especial para la Unificación de Doctrina previsto en la nueva LGT).

Desde la perspectiva de nuestro ordenamiento constitucional, la estructuración y coordinación entre las Administraciones tributarias tampoco ha encontrado normas claras de las que deducir su marco regulador. Baste señalar la polémica sobre el cauce por el que debería discurrir la ampliación de competencias autonómicas en los tributos del Estado, existiendo voces que defendían la aplicación del artículo 150.2 CE –“El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación”- y quienes, amparándose en la especialidad de lo tributario, sostenían la prevalencia del artículo 156.2 CE.

Además, la separación de administraciones, al menos en lo funcional, ha venido potenciada en el propio bloque de constitucionalidad. Así, el artículo 19.3 de la LOFCA atribuye al Estado la titularidad de las competencias gestoras cuando se trata de tributos de éste –“sin perjuicio de la delegación que aquella pueda recibir de ésta y de la colaboración que pueda establecerse”-, mientras que el artículo 19.1 de la misma Ley ordena que las competencias gestoras sobre los tributos propios de cada Comunidad correspondan a éstas. Es decir, se consagra la separación de competencias en función de la titularidad del tributo, sin perjuicio de la delegación o coordinación entre ambas administraciones. A ello debe añadirse el reconocimiento constitucional de la potestad de autoorganización de que disponen las Comunidades ex artículo 156.1 CE y que el Tribunal Constitucional ha vinculado con el propio principio de autonomía financiera (STC 50/1999).

En este contexto, es sabido que algunas Comunidades Autónomas recientemente han proclamado que, en la actual legislatura, implantarían sus propias agencias tributarias, y que desde el Ministerio de Administraciones públicas se anunciase que “si nosotros hemos establecido una AEAT para ser más eficaces en la recaudación de los tributos, ¿cómo nos vamos a negar a que las CCAA puedan constituir sus propias Agencias para ser más eficaces en la recaudación de sus tributos...?”

Si hasta aquí hemos podido resumir el planteamiento del tema, a partir de ahora hemos de comenzar a estudiarlo.

Siguiendo a algunos autores que han estudiado el tema en una perspectiva teórica, las posibilidades de estructuración de la Administración tributaria en un Estado descentralizado o federal se pueden resumir en dos: bien la gestión se realiza por una Administración vincu-

lada al Estado que se ocupase de la mayoría de los tributos, bien la gestión se descentraliza y se encomienda a las CCAA o regiones. Estas actuarían como delegados del Estado en estas tareas, si bien son posibles otras formas de colaboración e incluso de reparto de competencias entre ambas administraciones. Cada uno de estos modelos tiene sus ventajas e inconvenientes. Así, el modelo que simplifica la gestión, pues la unifica, priva a los gobiernos subcentrales de corresponsabilidad en la gestión de sus recursos. Mientras que el modelo que hace corresponsables a todas las Administraciones, implica mayores costes en la gestión y añade complejidad de cara al contribuyente.

Ahora bien, creemos que en el momento actual no es posible plantearse la cuestión ex novo, sino que debemos examinar otras posibilidades, partiendo de la experiencia ya transcurrida en España y desde las propuestas que se formulan desde las instancias políticas.

En esta perspectiva tenemos las siguientes posibilidades que no deben entenderse como absolutamente incompatibles. La primera sería la de establecer dos Administraciones separadas pero en coordinación, lo que supondría mantener la situación de multiplicación de Administraciones (De hecho, alguna Comunidad ya ha iniciado este modelo. V.g. la Comunidad de Murcia, ha dictado la Ley 8/1996, de 3 de diciembre, de Creación del Organismo Autónomo Agencia Regional de Recaudación). Dentro de esta posibilidad caben a su vez dos alternativas: la de atribuir la mayor parte de las competencias a las agencias autonómicas -bajo la cobertura del art. 156.2 CE de forma que las CCAA actuarían como delegados del Estado en esta materia- quedando en manos de la Agencia estatal algunas competencias que no deben fraccionarse (Planes de inspección, obtención y gestión de la información, vía de apremio, etc.); y, la segunda alternativa, consistente en atribuir la mayor parte de las competencias a la AEAT, lo que implicaría la simplificación del sistema, un menor coste de la gestión por un mejor aprovechamiento de recursos, pero una menor corresponsabilidad y autonomía.

La segunda posibilidad real sería la de mantener una Administración única fuertemente territorializada, planteamiento que no es nuevo, pues se inició hace más de una década (Parlamento de Galicia en la sesión del 10 de marzo de 1992). Para hacer efectiva esta propuesta sería necesario independizar la actual AEAT del Estado para situarla bajo la responsabilidad de todos los que son corresponsables de la eficacia gestora de la organización y dotarla de una estructura territorializada para que, además de la codirección entre el Estado y las CCAA, en cada Comunidad pueda existir una dirección mixta -sin perjuicio de que puedan existir funciones comunes que permanezcan siempre centralizadas-. No obstante lo divulgado de esta idea que parece haber tenido una excelente acogida doctrinal, hay que señalar que existen opiniones que la cuestionan y señalan que no es la forma de resolver los conflictos existentes sino de crear otros nuevos de difícil solución. Es decir, son posturas partidarias de mantener la situación actual, aunque con reformas, para reforzar la posición de las Comunidades en la AEAT.

Entrando ya a valorar las alternativas antes expuestas, la primera observación que debe hacerse parte del reconocimiento de que, en el bloque de constitucionalidad vigente, caben muy diversos modelos de estructuración de las administraciones tributarias, pues el juego del principio de autoorganización y las posibilidades de delegación de competencias

entre el Estado y las Comunidades permitiría cualquier solución. Quizá el único requisito sería su instrumentación mediante ley orgánica (La reforma de la LOFCA), sin que fuese necesario acudir a la reforma de los Estatutos de Autonomía ni, menos, de la Constitución.

Finalmente señalar que, además del principio de eficacia que debe regir la decisión, lo que implicaría la centralización de algunas funciones a que antes hemos aludido, la solución ha de tener en consideración la simplificación de los sistemas de gestión tributaria para que el proceso no se cierre haciendo recaer sobre el ciudadano los costes de aquella, pues como ha dicho el Tribunal Supremo: "la distribución de competencias es una decisión política que no puede suponer parcelas de indefensión al contribuyente por muchas que sean las Administraciones existentes" (STS de 20 de febrero de 1997). Y, en último lugar, no olvidando la necesidad de prever la coordinación horizontal entre las diferentes organizaciones autonómicas, en su caso.

2. La financiación de las Comunidades

Silenciado paulatinamente el tema de las agencias tributarias autonómicas en los medios de comunicación, sin que esto suponga que ha quedado marginado o en el olvido, pasó a ocupar la atención el debate sobre la reforma del sistema de financiación establecido en la Ley 21/2001 y que, a diferencia de los anteriores, había nacido con vocación de permanencia.

El origen o causa de las exigencias de reforma suscitadas por muchas Comunidades se sitúa, principalmente, en la asunción por éstas de las competencias en materia de sanidad, pues la evolución creciente de este gasto, especialmente el farmacéutico, viene presionando los presupuestos autonómicos y evidenciando que el modelo vigente no responde ya a las necesidades para las que fue diseñado. Ahora bien, la unanimidad entre los agentes interesados termina aquí, en el planteamiento del problema, pues las propuestas de solución que hemos conocido son muy divergentes: nuevo modelo de financiación; reforma del vigente; introducción de fórmulas de co-pago de determinados gastos sanitarios; etc.

Aunque las anteriores propuestas no se han expuesto en detalle y sólo las conocemos de manera fragmentaria e inacabada, podemos atrevernos a esbozar sus perfiles sin demasiados riesgos de error:

Así, para algunos planteamientos, la necesaria reforma debe afectar al modelo en su totalidad y girar en torno a la idea de reparto de las materias tributarias entre el Estado y las Comunidades abandonando la idea seguida hasta ahora de cesión de impuestos estatales a estas entidades. Se trataría de repartir las materias impositivas al modo en que se reparten en la Constitución otras competencias administrativas o como se hace en otros modelos de "federalismo fiscal". De este modo, algunos o muchos —esto lo desconozco— impuestos cedidos pasarían a tener la consideración de tributos propios autonómicos. En alguno de estos planteamientos, la reforma encauzada por este sendero aproximaría el sistema de financiación de las Comunidades de régimen común al régimen foral, si bien, falta por concretar si en esta propuesta también se prevé como parte del modelo que sean las Comunidades quienes hagan aportaciones contributivas al Estado o no.

La propuesta no está exenta de justificación pues, de afirma, si la mayor parte del gasto total se realiza por las Comunidades, carece de explicación que la titularidad de los recursos permanezca en manos del Estado. Ahora bien, debe resolver; para no ser víctima de críticas tan sencillas como profundas, algunas cuestiones de cierto calado como es el hecho de potenciar en exclusividad el principio de autonomía dejando a un lado el de solidaridad o el de coordinación, pues diecisiete –o más- sistemas fiscales pueden entrar en competencia entre sí u ofrecer resquicios que sean sutilmente aprovechados por algunos contribuyentes, etc.

Ocupando una posición opuesta a la anterior; situaríamos a quienes proponen resolver el problema de la financiación del gasto sanitario mediante fórmulas que corresponsabilicen a los usuarios de determinados servicios del coste de los mismos: se trata de sistemas de co-pago. Entiéndase que esta oposición es sólo conceptual, pues no impide que se defiendan también la solución anterior pero sosteniendo la validez de una a corto plazo y la de otra para un momento diferente.

Aunque las fórmulas de corresponsabilización son variadas y contienen matices que evitan críticas sencillas sobre sus aspectos más frágiles –eximir a determinadas personas de baja renta del deber de co-pago; aplicar el sistema francés en que el ciudadano adelanta el gasto que posteriormente le reembolsa el Estado, etc.– la colisión entre postulados esenciales de nuestra cultura fiscal y social es evidente: de una parte, se sostiene que no debe aplicarse un sistema que arroje nuevas cargas directamente sobre quienes utilizan servicios públicos que se estiman esenciales y que deben ser prestados en régimen de gratuidad y generalidad como atributos irrenunciables. Porque, además, sobre estos servicios indispensables para la vida de las personas, también descansa el vínculo de ciudadanía política. De la contraria, porque se razona que, sólo introduciendo algún coste en el disfrute de estos bienes públicos, es posible contener los gastos que generan y mantener, a largo plazo, su carácter general.

En tercer lugar, englobaríamos las posiciones de quienes, aceptando la necesidad de la reforma, consideran suficiente el incremento de la capacidad fiscal de las Comunidades Autónomas para resolver el problema. En tal sentido parece situarse el Ministerio de Hacienda que ha propuesto atribuir a las Comunidades competencias normativas sobre algunos impuestos especiales para que, mediante la elevación de los tipos de gravamen, consigan mayores recursos, e incrementar también el porcentaje de participación autonómico sobre los impuestos relativos al consumo (IVA e IIEE). Esta alternativa se mueve en los esquemas hasta ahora seguidos por los últimos modelos de financiación autonómicos, profundizando en los mismos y en los principios de autonomía y de corresponsabilidad fiscal.

Una vez resumidas las propuestas de solución de las que hemos tenido noticia, y a la vista de que la única medida que se ha previsto tomar en breve plazo es el establecimiento de un impuesto sobre los ingresos de determinados fabricantes e importadores de medicamentos y sustancias medicinales previsto en la disposición adicional cuarenta y octava del proyecto de LPGE que introduce una modificación de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, podemos hacer una valoración personal de las mismas.

A nuestro juicio, la primera observación que haremos sobre estas propuestas es que no son excluyentes, al menos desde un plano técnico, y tampoco prejuzgan la solución que se adopte en el tema de las agencias autonómicas, dentro de las muchas posibilidades que hemos visto.

En segundo lugar, creemos que en todos los casos está implícito un incremento de la carga fiscal que han de soportar los contribuyentes, pues, salvo en el primer caso y siempre y cuando el nuevo reparto de las materias impositivas se hiciese a expensas de la capacidad fiscal del Estado, se cumple con la lógica con que se plantea el problema: a un aumento de gastos, un aumento de ingresos. Por tanto nos debemos plantear las soluciones al problema desde la perspectiva de los principios que rigen la distribución de las cargas públicas, pues las diferentes consecuencias de cada alternativa se aprecian muy especialmente si nos preguntamos por quiénes son los sujetos que han de soportar ese aumento de presión fiscal. Así, en unos casos, se responde con un principio que no es nuevo en la doctrina tributaria, pues ya estaba presente en las tasas: el gasto lo soporta, al menos parcialmente, quien lo provoca. En otros casos, se desplaza la carga sobre los consumidores de los productos gravados con determinados impuestos especiales –tabaco y alcohol–, pues se les considera causantes de ciertos gastos de sanidad y se aprovecha el margen existente en España para incrementar la presión fiscal en estos productos. En otros, los que afectan a la totalidad del sistema de financiación autonómico, las consecuencias son imprevisibles pues se alterarían tantos elementos y parámetros que no es posible predecir sus efectos finales.

En tercer lugar, es conveniente aclarar que no todas las propuestas requieren los mismos instrumentos jurídicos para su puesta en vigor: La ampliación de la capacidad fiscal de las Comunidades en relación con los impuestos especiales y el aumento de su participación en la recaudación de los impuestos sobre el consumo, sólo requiere una modificación de la LOFCA y de la Ley 21/2001. Los sistemas de co-pago, ni tan siquiera precisarían de tales modificaciones. Pero el establecimiento de un reparto de materias impositivas entre el Estado y las Comunidades sería sin duda el que debiera proveerse por un medio más complejo. De un lado, sería necesaria una modificación de la LOFCA pues afectaría a la propia lógica del sistema vigente, cambiando los conceptos de tributos cedidos y propios e, incluso, dando cabida a la idea de tributos compartidos, en el caso en que la atribución de materias impositivas a las Comunidades no implicase el abandono de aquellas por el Estado –v.g. limitándose a la regulación básica de los hechos impositivos y sujetos pasivos–. Pero no es descartable que se sostenga la modificación de los Estatutos de Autonomía, en los que se reflejaría –de manera casi indisponible para el futuro– la nueva competencias asumida por cada Comunidad, ni tampoco que se defienda –tesis que no encontramos justificada– la necesidad de una reforma constitucional argumentando que sólo el texto fundamental debe ser quien opere e incluya tal reparto de materias, al igual que se hace, por ejemplo en los artículos 148 y 149, con otras competencias relativas a otros órdenes de la vida administrativa y política.

Finalmente habremos de declarar nuestra preferencia por alguna de las soluciones propuestas y fundamentar la opción. Pues bien, creemos que la posición defendida desde el Ministerio de Hacienda es la más acertada, al menos desde un plano técnico. Recordemos

que en lo esencial su contenido consistía en la ampliación de la capacidad fiscal de las Comunidades Autónomas sobre los impuestos especiales (alcohol y tabaco) y en el aumento de su participación en la recaudación de los impuestos sobre el consumo. Las razones, entre otras, que la avalan son principalmente el hecho del buen funcionamiento de la figura de los impuestos cedidos con competencias normativas autonómicas. Esta categoría ha permitido mantener una unidad básica en el sistema fiscal y, al tiempo, diversificarlo en sus aspectos cuantitativos en los distintos territorios. Ha dotado al sistema de corresponsabilidad y reforzado la autonomía de las Comunidades, y puede permitir un importante incremento de recaudación a favor de los presupuestos autonómicos. En resumen, desde la perspectiva de los principios informadores del sistema, las ventajas que ofrece son incuestionables.

No obstante ello, no podemos ignorar que deberían considerarse algunas circunstancias negativas que se han puesto de relieve a lo largo de la experiencia habida durante los años en que el sistema ha sido aplicado. En primer lugar, debiera limitarse la competencia del Estado para introducir medidas que redujesen el potencial recaudatorio de estos tributos, admitiéndolo en los casos en que viniese exigido por normas comunitarias o en casos justificados. Estas medidas inciden en la suficiencia presupuestaria de las Comunidades, pues normalmente el Estado ha sido generoso al adoptar decisiones que no afectaban a sus propios ingresos. Sobre este particular, la reforma del Senado que se anuncia, una vez más, podría tomar en cuenta esta nueva situación. Por otra parte, la medida requeriría extender la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de tales figuras, pues sus intereses financieros legitiman su presencia en los órganos de gestión tributaria. Y, naturalmente, lo anterior conlleva a reconocer a las Comunidades el derecho a ser consultadas o a participar en los procesos de decisión en la UE que pudieran afectarles o, en su caso, a prever un mecanismo de compensación automático cuando de aquellos resulte una merma de sus ingresos.

En resumen, el debate creemos debe abordarse diferenciando sus aspectos financieros de otras cuestiones que, siendo legítimas, no hacen sino oscurecer los planteamientos y las soluciones con que han de afrontarse los problemas ya planteados. Y, además, debe aprovecharse para mejorar el sistema vigente y reconocer la legitimidad de muchas propuestas que, una vez descargadas de otras implicaciones en las que no entramos, necesitan ser estudiadas y atendidas con esquemas y principios coherentes en los que el punto de partida no puede seguir siendo el que fue cuando se iniciaba el diseño de los primeros modelos de financiación autonómica. ■

