

POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EUROPA. Andreas Hildenbrand Scheid. Sevilla. Edita: Universidad de Sevilla/ Consejería de Obras Públicas y Transporte. 1996. 543 págs.

Andreas Hildenbrand es un investigador alemán residente en España desde hace años, los cuales ha dedicado al estudio de temas regionales y territoriales, al tiempo que realizaba actividades como docente en la Universidad de Sevilla. Actualmente desarrolla una tarea profesional como técnico de la Consejería de Economía de la Junta de Andalucía. Tiene diversas publicaciones sobre temas de economía española y andaluza a las que hay que añadir este nuevo original sobre la política territorial en Europa.

Esta obra, que está prologada por el catedrático de la Universidad de Sevilla Florencio Zoido Naranjo, tiene como objetivo el estudio de la política territorial siguiendo un doble enfoque:

- 1º) Análisis del sistema de planificación en siete países europeos.
- 2º) Estudio de la aplicación de la política territorial, a través

de una investigación comparativa de planes concretos.

Para el autor, que toma unos párrafos de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, la política de ordenación del territorio tiene los siguientes objetivos:

1. El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones.
2. La mejora de la calidad de vida.
3. La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
4. La utilización racional del territorio (pág. 30).

Este concepto de política territorial puede chocar con las corrientes desreguladoras actuales; Hildenbrand mantiene, sin embargo, que existen cuestiones que justifican, en la actualidad, la existencia de esta política: la distribución óptima de la actividad económica desde el punto de vista del interés general; la gestión eficaz de los bienes colectivos; y la corrección de los impactos negativos de carácter ambiental generados por las decisiones de los agentes económicos.

Subraya que la concepción mayoritaria de la ordenación del territorio es la de *la planeación física a escala regional y subregional, con el objetivo principal de la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y la coordinación del planeamiento urbanístico municipal* (pág. 33)

Señala que los instrumentos de la política territorial son los planes regionales y subregionales, las declaraciones de impacto territorial y otros, cuyo objetivo principal es la formulación de criterios territoriales con relación a todas las políticas que tengan una incidencia territorial.

A. Hildenbrand es algo pesimista sobre los posibles resultados de la política territorial ya que a la vista de la experiencia, se puede afirmar que los conflictos entre las políticas sectoriales y la territorial se resuelven, con frecuencia, en favor de aquellas y en contra de los objetivos de la ordenación del territorio.

En los capítulos 1 a 7 de la primera parte de la obra se analiza el sistema de planificación territorial de siete países europeos: Alemania, Suiza, Italia, Portugal, Holanda, Reino Unido y Francia. Para los lectores españoles la ausencia de nuestro país, puede resaltar un poco de interés a este documento, si bien en algunos apartados, principalmente el dedicado a Alemania, contienen frecuentes referencias al caso de las comunidades autónomas españolas¹. En todo caso, el conocimiento de la experiencia sobre ordenación del

territorio en un grupo tan variado de países europeos representa una valiosa información para los planificadores y para los estudiosos españoles en temas territoriales y regionales.

Todos estos capítulos tienen el siguiente esquema:

- Desarrollo histórico y características esenciales de la política de ordenación del territorio.
- Organización territorial del estado y legislación más importante para la ordenación del territorio.
- Organización administrativa de la planificación territorial.
- Instrumentos de la política territorial.
- Contenidos destacables de los planes territoriales.

En el primero de estos capítulos, dedicado a Alemania, se hace hincapié en la similitud de la organización territorial del Estado entre España y Alemania, aunque existen algunos aspectos que establecen ciertas diferencias entre ambos países: principalmente lo que se refiere al poder judicial y a la composición del Senado.

En cuanto a Alemania, propiamente dicha, se destaca la gran importancia de la política territorial, tanto por su gran tradición históri-

1. Estos comentarios sobre el caso español se incorporan al texto de forma, a veces, algo forzada. Quizás un capítulo breve dedicado a la comparación de estas experiencias con las CCAA españolas hubiera resultado más adecuado, o al menos se podría haberlos destacado mediante epígrafes independientes.

ca –sus inicios se sitúan en el período de entreguerras–, como a la continuidad de la política de ordenación del territorio: los primeros planes territoriales de los Länder alemanes se aprobaron en 1950, habiéndose elaborado ya planes de *tercera* generación. Existen también planes subregionales, siendo abundante la regulación jurídica de alcance territorial. El desarrollo de una especial sensibilidad por los problemas ambientales ha dado una gran importancia a esta política.

En el capítulo 2, se estudia el caso de Suiza. En este país la ordenación del territorio tiene también una larga tradición, que parte de los años treinta, por iniciativa de los cantones suizos. Las principales características de esta política son las siguientes: a) alto grado de descentralización; b) enfoque de la ordenación del territorio como planificación física; c) amplia regulación jurídica; y d) gran importancia de los aspectos relacionados con el paisaje.

El capítulo 3, dedicado a Italia, muestra un inicio más tardío de la planificación territorial –alrededor de 1942–, y un papel relevante de las regiones en esta política. Los elementos más importantes de la ordenación del territorio en Italia son: a) alto grado de descentralización, aunque el carácter estatal de las inversiones sobre el territorio puede debilitar el papel de las regiones en la ordenación

del territorio; b) enfoque de esta política como planificación física; c) prioridad de las regiones del sur en la política estatal; y d) énfasis de los aspectos paisajísticos.

Portugal es objeto de análisis en el capítulo 4, mostrando la escasa antigüedad de esta política en el país vecino, ya que se inició en 1985. La política de ordenación del territorio portugués destaca por su carácter centralista, en contraste con los países estudiados en los capítulos anteriores; coincide con estos, sin embargo, en el enfoque en la planificación física y en el empleo de las técnicas modernas de planificación.

En Holanda, a la que se dedica el capítulo 5, los enfoques territoriales, dado sus peculiares problemas en relación con el territorio, tienen una larga trayectoria histórica: a principios de siglos se aprueban las primeras medidas de política de ordenación del territorio, aunque existen decisiones públicas de carácter territorial desde el siglo XVI. Las características de la política holandesa son, principalmente, las siguientes: a) gran sensibilidad de la sociedad holandesa respecto a la importancia de esta política; b) peso político de la ordenación del territorio en las políticas públicas; c) alto grado de descentralización; y d) estrecha relación con las políticas de medio ambiente.

A Gran Bretaña se dedica el capítulo 6, en el que indica el au-

tor la larga experiencia de esta política en el caso británico, cuyas primeras manifestaciones aparecen a principios de siglo. Sin embargo, la inexistencia de regiones en sentido administrativo da un carácter muy centralista a esta política, en la que se concede un fuerte énfasis a la corrección de los desequilibrios económicos interregionales en detrimento de la planificación física. La exclusión de la agricultura y del sector forestal en la política territorial reduce el alcance de ésta, cuyo peso político se ha reducido por la orientación neoliberal de la política británica. La importancia de los temas medioambientales es un punto de coincidencia con los casos anteriores.

El último país estudiado, Francia, inició la planificación del territorio en la posguerra, habiendo alcanzado esta política una gran importancia a pesar de la larga tradición centralizadora del país vecino. Hildenbrand destaca los siguientes elementos de la política francesa de ordenación del territorio: a) estrecha relación de la ordenación del territorio con la política regional; b) papel central del Estado en esta política, en detrimento de las regiones y departamentos; c) utilización del sistema de contratos como principal instrumento de la política territorial; y d) menor atención a los aspectos medioambientales que en los países anteriores.

La parte primera de esta obra se completa con un amplio capítulo dedicado a *La dimensión europea de la ordenación del territorio*. Su contenido no se limita a la política de la Unión Europea (UE), sino que se extiende también a otras instituciones: a) el Consejo de Europa, del que Hildenbrand destaca las actividades realizadas por la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio (CEMAT) y la gran importancia concedida a los aspectos paisajísticos; y b) las organizaciones interregionales europeas, que dedican su atención, entre otros aspectos, a la cooperación bilateral en materia de ordenación del territorio.

Respecto a la ordenación de territorio en la política de la UE, el autor subraya varios elementos:

A) El papel relevante de la ordenación territorial en el Tratado de Maastricht, en el que por primera vez en el derecho comunitario de carácter primario se emplea esta expresión.

B) La creación del comité de las Regiones, de carácter consultivo.

C) La elaboración de los documentos *Europa 2000* y *Europa 2000+*, que representan una importante aportación a la dimensión europea de la planificación territorial.

D) El apoyo de la UE a la cooperación transfronteriza –iniciativa INTERREG y programa PHARE–, a la cooperación interregional –pro-

grama RECITE-, y a la cooperación transnacional en materia de ordenación del territorio –iniciativa INTERREG II-C.

En este capítulo el autor hace un esfuerzo por deslindar lo que corresponde a la política económica regional de la política territorial, lo que no siempre resulta fácil dada la confusión inicial de la política comunitaria con relación a estos dos aspectos. En los últimos años, sin embargo, la importancia y la singularidad de la ordenación del territorio han sido expresadas de forma mucho más concreta. A Hildenbrand dice expresamente lo siguiente:

a partir de las entrada en vigor de la reforma de los fondos Estructurales en enero de 1989 se observa una creciente conciencia de las instancias comunitarias de que, debido a las implicaciones territoriales de los profundos cambios económicos, sociales y políticos en Europa y a nivel mundial, se hace cada vez más necesaria una mayor coordinación supranacional en materia de ordenación del territorio y, especialmente, la elaboración de una concepción de ordenación del territorio a nivel comunitario. (pág. 223)

La segunda parte del libro que lleva por título *El contenido de los planes territoriales regionales y subregionales: análisis comparativos de casos concretos* tiene su

origen en otro trabajo del autor realizado en 1992².

En esta parte además de un análisis breve de la legislación sobre la ordenación del territorio en seis países: Alemania, Francia, Italia, Portugal, Suiza y Gran Bretaña, se estudian algunos planes regionales y subregionales de los citados estados, siguiendo una exposición de carácter horizontal: no se describen cada uno de los planes, sino que se exponen distintos sucesivamente aspectos y enfoques de la planificación territorial siguiendo cada uno de los casos explicados.

En concreto, los planes expuestos son los siguientes: programas o planes del land de Baviera, del land de Baja Sajonia, de la región del Veneto, de la región de Algarve, del cantón del Ticino, de Hesse Sur, de Lyon y de Strathclyde.

El contenido de este estudio de casos comprende los siguientes aspectos:

- A) Estructura básica de los planes y aspectos cartográficos.
- B) Objetivos y estrategias.
- C) Diagnóstico de los problemas y oportunidades territoriales.
- D) Sistema urbano, que se refiere al **sistema de ciudades** que figura en todos los planes, o en otros términos la configuración de una jerarquía de centros de distinto nivel y sus respectivas áreas de influencia.

2. Experiencia internacional comparada de la política de ordenación del territorio.

E) Sistema relacional que comprende las redes de infraestructuras de transporte.

F) Sistema socio-productivo, es decir la zonificación que debe orientar la ordenación del territorio y la política de desarrollo regional.

G) Sistema físico-ambiental, que recoge los recursos naturales y los aspectos medioambientales.

El libro se completa con una extensa bibliografía sobre todos los aspectos tratados en la obra. Echa-mos en falta, sin embargo, un capítulo sobre las conclusiones obtenidas por el autor.

Desde el punto de vista formal, este libro destaca por su buena presentación, por sus abundantes cuadros y mapas y por el útil índice analítico que contiene.

Del contenido, hay que subrayar la importancia y actualidad del tema, a cuyo conocimiento aporta una buena delimitación de conceptos de una materia en la que ha sido frecuente la falta de exactitud y la confusión de políticas afines: política económica regional, urbanismo etc.

Hildenbrand siguiendo una tradición muy presente en la investigación sajona realiza un análisis exhaustivo de los distintos aspectos considerados que, si bien puede hacer algo pesada su lectura, proporciona unos materiales muy completos para el estudioso de esta materia.

El autor ha procurado ser lo más objetivo posible, quizás *demasiado* desde nuestro punto de vista, ya que ha evitado, en casi todos los casos, dar opiniones y juicios, lo que da lugar a una obra demasiado descriptiva. De cualquier forma, este libro representa una aportación importante al conocimiento de la política de ordenación del territorio, y es una buena muestra de las cualidades investigadoras de A. Hildenbrand.

Por último, insistimos en que al lector español le hubiera gustado contar con un análisis equivalente de nuestras comunidades autónomas. Esperamos que Andreas Hildenbrand realice esta tarea en el futuro.

Adolfo RODERO FRANGANILLO

EL FUNCIONAMIENTO
DEL ESTADO
AUTONOMICO,
Ministerio de
Administraciones
Públicas, Madrid, 1996,
p. 573.

Esta obra es un estudio colectivo dedicado al Profesor Tomás y Valiente, que tiene su origen en las ponencias presentadas durante el I Curso sobre Administraciones Territoriales para personal directivo y superior, impartido por Catedráticos de diversas Universidades y por cargos públicos de la Administración del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), entre los días 11 de febrero y 26 de marzo de 1996. Tal como se indica en la propia Presentación del libro, dicho curso –que debe enmarcarse dentro del conjunto de actividades formativas que la Administración ofrece a los empleados públicos a través del INAP– trataba de hacer un balance del período transcurrido desde la puesta en marcha del Estado autonómico. En particular, se pretendía diagnosticar cuáles son las principales insuficiencias y carencias que se van presentando en la configuración del modelo de Estado diseñado por la Constitución española de 1978.

El libro, publicado por el Ministerio de Administraciones Públicas dentro de su colección «Manuales», se estructura en cinco partes bien diferenciadas, que se corresponden con los cinco módulos del Curso. Veamos lo más destacado de cada uno de los trabajos contenidos en esta valiosa obra.

En la primera parte del libro, que tiene un marcado carácter introductorio, se recogen tres estudios que pretenden aproximar al lector al modelo de Estado que establece la Constitución.

El primero de ellos, obra de J.F. Peña Díez, antiguo Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, es una introducción a la historia del Estado autonómico, en la que se analiza por qué y cómo se ha construido dicho modelo de Estado. Lleva razón el autor cuando explica que no se está siendo justo cuando se afirma que la Constitución no da una respuesta clara y definitiva a los problemas que tenía España en cuanto a su estructura territorial. Pues claro que no la da sencillamente porque no era esa su misión, sino la de fijar un marco donde pudieran encauzarse y solucionarse esos problemas.

La Constitución establece un modelo de Estado abierto, que no tiene equivalencia en los modelos que existen en los países federales. Como acertadamente afirmase el profesor Lucas Verdu, P., (*Curso*

de *Derecho Político*, Editorial Tecnos, Madrid, 1984, p. 772), la forma de Estado diseñada por nuestra Constitución «es algo tan complejo que se resiste a identificarse con una fórmula técnica definitiva porque, entre otras cosas, aparece siempre *in fieri*, se está haciendo continuamente». Su elemento principal es el principio dispositivo, en virtud del cual, la Constitución establece una bandeja de posibilidades en múltiples aspectos de los que los poderes pueden disponer con bastante discrecionalidad.

Ese carácter abierto puede advertirse por ejemplo en materia de financiación autonómica. El modelo de financiación es un elemento dinámico en su propia esencia y si alguien pretendiera cerrarlo, añade Peña, «estará cortando de raíz su capacidad de evolución». A continuación, el autor enumera los hitos históricos más importantes en el proceso de consolidación del Estado autonómico desde 1979 hasta nuestros días. Tras esta enumeración, figuran una serie de reflexiones sobre el encaje de las peculiaridades territoriales en el proceso general de construcción del Estado autonómico, que a nuestro juicio es la parte más interesante de este trabajo. En ella se destaca el papel que han jugado y juegan los nacionalismos periféricos en la configuración del Estado autonómico, llegando el

autor a afirmar que «sin Cataluña y el País Vasco es difícil pensar en un Estado autonómico o al menos como se presenta en estos momentos». La última idea que queremos comentar de este primer trabajo es que en él se subraya con acierto que cualquier modulación importante del reparto del poder consagrado en el Estado autonómico «debe formar parte de un acuerdo político similar al que se originó cuando se elaboró la Constitución (...)». Como ya se ha indicado unas líneas más arriba, el Estado autonómico no es un modelo de Estado acabado sino que se está haciendo continuamente. En consecuencia, la tarea de definir su estructura y organización territorial, corresponde a las fuerzas políticas, por supuesto siempre dentro de las posibilidades y límites fijados por la Constitución.

El segundo de los trabajos que figuran en la primera parte del libro es obra del profesor Pérez Jiménez. Se trata de un breve pero interesante estudio comparativo de los modelos constitucionales vigentes en nuestro país desde los orígenes de nuestro «problema regional». Esos orígenes hay que situarlos a fines del Antiguo Régimen, o mejor decir, como afirma el propio autor en los decenios que cubren el tránsito entre el fin del absolutismo monárquico (parte del siglo XVIII) y el advenimiento del régimen liberal (comienzos del siglo

XIX). Tras un detenido examen de los precedentes histórico-constitucionales llegamos al modelo que implanta nuestra actual Constitución, caracterizado en comparación con los modelos anteriores –según el autor– por tres notas fundamentales: en primer lugar, se trata de un modelo cualificado por la ambigüedad de partida pues no es un Estado unitario, ni tampoco federal, ni siquiera tampoco un Estado que pudiera calificarse como regional; en segundo término, es un modelo de Estado tendente a la generalización autonómica (frente a la experiencia republicana de la autonomía como algo excepcional, Pérez Jiménez habla de «hemorragia de generosidad» de nuestro actual texto para constituirse en Comunidad Autónoma), y en tercer y último término, es un modelo permanentemente abierto en el ámbito constitucional (el autor califica de increíble el contenido del artículo 150.2 de la Constitución). Todo ello, unido al «regionalismo visceral», es decir, el no querer ser menos que el vecino, lleva al autor a concluir que el modelo constitucional en su día diseñado «está haciendo agua por doquier».

La primera parte del libro concluye con un espléndido trabajo del profesor Pérez Royo, quien comienza aludiendo a los problemas del proceso constituyente español. Los dos grandes problemas a los

que a su juicio tenía que hacer frente la sociedad española a mediados de la década de los setenta eran el de cómo transitar de un régimen «dictatorial y no-constitucional» a otro democrático, y cómo transformar un Estado unitario y centralista en otro políticamente descentralizado. Ambos debían resolverse de manera conjunta. Particularmente interesantes son las reflexiones que hace cuando se refiere a la Constitución como norma de reestructuración territorial del Estado. En su opinión, la Constitución se pronuncia en unos términos tan ambiguos que permiten concluir que no define con precisión la forma de Estado; únicamente se limita a abrir un proceso que podrá y, de hecho conducirá, a algo distinto a aquello de lo que se parte. Como bien explica en su estudio, la definición de la estructura del Estado tuvo lugar en el proceso político de aplicación del texto constitucional y de los Estatutos de Autonomía, pues la estructura del Estado es, en palabras de este profesor, el resultado de dos procesos: «un *proceso constituyente* que culmina en 1978, en el que *no se define* la estructura del Estado, pero se *posibilita* su definición; y un *proceso estatuyente*, que se inicia en 1979 y culmina en 1983, a través del cual acaba quedando definida la estructura del Estado «dentro de las posibilidades y límites» previstos en la Constitución».

La Constitución ordena la construcción del Estado autonómico según lo que la doctrina ha coincidido en llamar el principio dispositivo. En su artículo 2, se limita a reconocer y garantizar «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». Reconocido el derecho a la autonomía en términos tan generales e imprecisos, lo determinante –según Pérez Royo– para conocer cuál es la estructura del Estado español que falta en la Constitución serían las condiciones de ejercicio de ese derecho. Dichas condiciones son detenidamente estudiadas en el trabajo distinguiendo tres momentos distintos: iniciativa del proceso autonómico; procedimientos de elaboración de los Estatutos y contenido de dichos Estatutos.

Aunque la Constitución no califica el tipo de Estado que establece desde la perspectiva de la distribución territorial del poder, cuando se alude al mismo se suelen utilizar indistintamente las expresiones *Estado autonómico* o *Estado de las Autonomías*. Y es que el tipo de Estado que diseña nuestro texto constitucional se sitúa a medio camino entre el Estado federal y el Estado unitario. Desde un punto de vista político, algunas de las características del sistema de organización territorial del Estado español lo hacen asi-

milable al modelo de Estado federal. Así por ejemplo, las Comunidades Autónomas gozan de amplias competencias legislativas y de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias. Sin embargo, la Constitución española no crea un Estado federal, ya que la soberanía originaria no reside en cada uno de los territorios sino en el conjunto del territorio español.

En la Constitución española no tiene cabida una fórmula federal, porque «el federalismo ha supuesto y supone siempre la existencia de unas soberanías previas, a las que los Estados renuncian en parte para constituir la Federación». En cambio, en el caso español el proceso seguido «ha sido precisamente el contrario: de un Estado centralizado a una pluralidad de Poderes públicos territoriales». Esta interpretación aparece avalada, como ha indicado el profesor Martín Retortillo («Estudio preliminar», en AA.VV., *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1989, p. 67), «por el hecho mismo de que habiendo sido propuesta la fórmula al elaborarse la Constitución, fuera explícitamente rechazada».

Por todo ello, Pérez Royo se decanta por bautizarlo como Estado de las Autonomías, por seguir el sentido común, es decir, el sentido que se ha impuesto socialmen-

te. Conviene advertir que hay autores que entienden que es más correcto hablar de «Estado autonómico» que de «Estado de las Autonomías». Entre ellos hay que citar en primer término al profesor Lucas Verdu («Curso de Derecho...», *op. cit.*, p. 693), quien considera que la especificación de un Estado «debe ser mediante un adjetivo y no según una expresión descriptiva más o menos larga». En esta misma línea se pronuncian también Ferrando Badía (*El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, 2.^a ed., Tecnos, Madrid, 1986, p. 260) y Sánchez Agesta (*Sistema político de la Constitución española de 1978*, Editora Nacional, Madrid, 1980, p. 344), quienes entienden que la expresión «Estado autonómico» es más correcta porque se habla de Estado unitario, Estado regional o Estado federal; en cambio, no se dice Estado de las regiones o Estado de los Estados federados.

A continuación, ya en la segunda parte de la obra, se incluyen cinco trabajos –por razones de brevedad sólo aludiremos a tres de ellos–, que se ocupan de analizar el sistema de distribución de competencias entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, un tema que sin duda tiene excepcional importancia –tal como subraya el profesor Tornos Mas–, ya que en definitiva el reparto de competencias condiciona el poder político de

los diferentes entes territoriales. En su brillante estudio, este profesor se ocupa de precisar con referencias al Derecho comparado qué sistema de distribución competencial diseña la Constitución (sistema de doble lista, principio dispositivo y doble remisión en la cláusula de cierre), qué normas tienen asignada la función de atribuir competencias (Constitución, Estatutos de Autonomía, leyes de bases y leyes que puedan dictarse al amparo de las previsiones del artículo 150 de la Constitución), qué criterios tienen en cuenta esas normas para definir las respectivas competencias, qué tipología competencial resulta del sistema de asignación competencial (tipos de competencias que son clasificadas en razón del origen y el contenido de la competencia) y cómo se llena de contenido (medios financieros, materiales y personales) el título competencial contenido en una norma.

Otro de los trabajos de esta segunda parte en el que deseamos detenernos es el que analiza la incidencia y articulación en el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas de la denominada acción administrativa de fomento mediante ayudas en el ámbito de las actividades económicas. Su autor, el profesor Fernández Farreres, se ocupa de examinar los problemas que enmarcan

la distribución de competencias en relación con el fomento examinando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En particular nos parecen interesantes las reflexiones que efectúa el autor en relación con los *límites* que de la distribución de competencias materiales se derivan para el ejercicio del *poder de gasto* de las Comunidades Autónomas. La vinculación entre competencia autonómica o estatal por una parte y poder de gasto por otra, ha sido abordada por el Tribunal Constitucional entre otras en su Sentencia 13/1992, donde refundiendo su anterior doctrina afirma que «el poder de gasto del Estado o de autorización presupuestaria, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (artículos 66.2 y 134 de la Constitución) no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (artículos 148 y 149), al contrario de lo que acontece con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyan los respectivos Estatutos y las Leyes (artículo 156.1 de la Constitución y artículo 1.1 LOFCA). Por consiguiente –concluye el Tribunal–, el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos pú-

blicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del Capítulo III del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su Presupuesto en la acción social o económica». Esta afirmación del Tribunal es muy criticada por Fernández Farreres, quien ya en un trabajo anterior al que él mismo se remite («La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 1993, p. 239) apuntó que se admite así por primera vez, de manera rotunda y taxativa, «que el Estado puede asignar sus recursos a cualquier finalidad, sin que el orden constitucional de distribución de competencias sea causa obstativa para ello y sin perjuicio de que ese mismo orden imponga condicionamientos efectivos en la configuración del gasto estatal. Se explica así que, aun no concurriendo título competencial específico que lo legitime, el Estado pueda prever subvenciones». En esta misma línea, añade ahora, la conclusión a la que llega el Tribunal es contraria a los propios intereses autonómicos, pues «sin necesidad de contar con título competencial, el Estado de hecho decide la orientación última de la propia política autonómica». En consecuencia, concluye que la respuesta adecuada a la cuestión planteada debe-

ría haberse ajustado «al criterio más correcto de que el Estado, si no dispone de competencia sobre una determinada materia, no podrá prever subvenciones que incidan en actividades reconducibles a dicha materia». Son de gran utilidad la nota bibliográfica y el Anexo en el que se incluyen todas las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre la materia hasta la fecha de cierre del trabajo.

La segunda parte del libro se cierra con un completo trabajo del profesor Sánchez Morón, que aborda un tema de gran complejidad como es el relativo a las competencias de las Administraciones Locales en su relación con las competencias de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas. El problema se plantea porque la Constitución nada dice al respecto. Según explica este autor, el artículo 149.1.18.^a no atribuye la competencia para definir las atribuciones de las Administraciones locales por entero al Estado, sino sólo las bases de ese régimen jurídico, esto es, un esquema básico que debe ser después completado por normas de desarrollo. De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto –Sentencias 32/1981, 84/1982, 73/1983, 27/1987 y 214/1989–, esas normas de desarrollo serán leyes sectoriales que regulen cada materia y «corresponderán al Estado o a las Comunidades

Autónomas según lo que dispongan en relación con cada materia la Constitución y los Estatutos de Autonomía».

En un diagnóstico del funcionamiento del Estado autonómico, no podía faltar una parte dedicada al siempre complejo asunto de la financiación de las Comunidades Autónomas. Precisamente a esta cuestión se consagra la parte más extensa del libro, en la que se recogen siete estudios.

El primero de ellos, del que es autor E. Martínez Robles, antiguo Secretario de Estado de Hacienda, es una descripción de los modelos de financiación de las Comunidades de régimen común y de las de régimen foral (País Vasco y Navarra). En la exposición del modelo de las Comunidades de régimen general, el autor distingue entre el período transitorio que concluye en 1986 y el período definitivo que se inicia en 1987. Únicamente vamos a comentar un punto concreto de este trabajo, en el que discrepamos de la opinión del autor. A su juicio, la fórmula de la participación de las Comunidades Autónomas en el 15 por ciento de la recaudación territorializada del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, contribuye a incrementar la responsabilidad fiscal al cumplir la finalidad «de ligar los gastos en que incurre una determinada Administración en la prestación de un conjunto de servicios con las aporta-

ciones que los residentes en el territorio de esa Administración se ven obligados a realizar, con lo cual los ciudadanos toman conciencia de que las prestaciones recibidas no lo son a título gratuito sino consecuencia de las exigencias impositivas de que son objeto».

En nuestra opinión, este mecanismo escasamente contribuye a incrementar el grado de corresponsabilización fiscal. Como bien señalase el Profesor García Añoveros («Informe sobre modificación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», en *Hacienda Pública Española*, núm. 101, 1986, p. 392), la cesión del producto del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas obtenido en el territorio de cada Comunidad no aporta ninguna responsabilidad fiscal a las Comunidades Autónomas, pues al no cederse la gestión del impuesto aquéllas «quedarían pendientes de un tributo regulado y gestionado por el Estado, que acabaría siendo el responsable último de las deficiencias de la Hacienda de la Comunidad Autónoma cuando se produjeran». Y es que un simple cambio en el sistema de transferencias, que es lo que ha ocurrido con la reforma aprobada por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de 7 de octubre de 1993, no equivale y así lo ha señalado Carlos MONASTERIO (*Financiación autonómica y corres-*

ponsabilidad fiscal en España, Fundación BBV, Bilbao, 1993, p. 118) a añadir más corresponsabilidad. Ese escaso grado de corresponsabilización fue reconocido por el propio *Libro blanco sobre la reforma de la imposición personal sobre la renta y el patrimonio*, cuando anunciaba que el grado de corresponsabilización que esta vía generaba en las Comunidades Autónomas es demasiado «pasivo». La participación explícita en la recaudación obtenida en el territorio de cada Comunidad, según han explicado con acierto Giménez-Reyna y Zurdo Ruiz-Ayucar (*La participación de las Haciendas Autonómicas y Locales en los tributos del Estado*, Ayuntamiento de Madrid, 1994, p. 91), es desde el punto de vista práctico un procedimiento bueno porque motiva a las Comunidades Autónomas para fomentar el cumplimiento fiscal de sus residentes, pero tiene un importante defecto como es «el carácter pasivo en la asunción de corresponsabilidad fiscal, en cuanto que la Comunidad no interviene en la graduación de la presión fiscal ni asume funciones de gestión».

El segundo de los trabajos que se incluyen en la tercera parte de la obra describe las finalidades que se han perseguido en cada una de las etapas de la aplicación del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas y

analiza en qué medida se han cumplido o no esos fines. J. Tanco Martín-Criado destaca en este trabajo que durante el período transitorio fueron tres las finalidades perseguidas: evitar duplicidades de estructuras administrativas y técnicas en la prestación de los servicios; garantizar la disponibilidad de recursos para continuar prestando los servicios transferidos, y en tercer término, la puesta en marcha de los diversos mecanismos de financiación previstos en la Constitución, desarrollada en este punto por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA). Durante ese período transitorio se sucedieron una serie de problemas como la determinación anual del porcentaje de participación o de los criterios de evolución del coste efectivo –en los que no podemos extendernos en un trabajo de estas características, por lo que remitimos al lector al libro que comentamos donde podrá encontrar una completa exposición de los mismos–, que motivaron que se planteara la necesidad de solucionarlos de modo definitivo. En relación con la metodología de valoración del coste efectivo de los servicios tras pasados y la evolución de su relación con la financiación autonómica, puede verse también el estudio realizado por M.A. González García que se incluye también en el tercer módulo de la obra.

Transcurrido el plazo de seis años previsto en la Disposición transitoria primera de la LOFCA se aprueba el modelo para el quinquenio 1987-1991, denominado período definitivo. Pero sin duda alguna lo más interesante de este trabajo son las consideraciones que Tanco Martín-Criado hace acerca de la aplicación del modelo de financiación para el quinquenio 1992-1996, y en particular la descripción y el análisis de las variables geodemográficas (población de derecho, superficie del territorio, el número de unidades administrativas, la dispersión de la población y la insularidad) y las redistributivas (pobreza relativa y esfuerzo fiscal) a tener a cuenta para la distribución del porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en el modelo de financiación para dicho quinquenio, así como de la ponderación de dichas variables y de las reglas de modulación introducidas con la intención de evitar que se produzcan diferencias importantes entre las diversas Comunidades Autónomas como consecuencia de la aplicación de los criterios de reparto del porcentaje de participación.

Tres de los trabajos incluidos en esta tercera parte se ocupan de un tema colateral al de la financiación de las Comunidades Autónomas. El primero de ellos es un estudio realizado por Carlos Navarro Castillo que versa sobre la finan-

ciación de los servicios de la Seguridad Social. El autor se ocupa de exponer el cuadro de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia –partiendo para ello del examen del artículo 149.1.17 de la Constitución–, así como de analizar los principios y criterios tenidos en cuenta en el proceso de traspaso de funciones y servicios de la Seguridad Social y los problemas que se plantearon inicialmente en relación con la financiación de los servicios a traspasar, cuestión esta última que quedó al margen de la LOFCA.

Luis Espadas Moncalvillo aborda un asunto siempre polémico como es la Financiación de la Sanidad. En su estudio, el autor expone con detenimiento las características fundamentales del Modelo de Financiación de la Asistencia Sanitaria para el período 1994-1997, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión del 21 de septiembre de 1994. Se trata de una cuestión de gran actualidad, pues durante 1997 deberá aprobarse un nuevo Modelo que permita garantizar la estabilidad del Sistema Nacional de Salud.

La financiación del proceso de transferencias de los Servicios Sociales de la Seguridad Social a las Comunidades Autónomas fue otro de los temas que se abordaron durante el Curso sobre Administra-

ciones Territoriales que dio origen al libro objeto de esta recensión. El desarrollo de esta ponencia correspondió a Héctor Maravall Gómez-Allende, quien concluye haciendo una importante advertencia: la consolidación, racionalización y optimización de los Servicios Sociales en España, están exigiendo, no solo mayores dotaciones presupuestarias por parte de las tres Administraciones competentes en la materia, «sino una práctica de acuerdos sobre objetivos a alcanzar y sobre mínimos a garantizar, a lograr reequilibrios solidarios y en definitiva a desarrollar instrumentos de corresponsabilidad y cooperación».

El último de los trabajos incluidos en la tercera parte versa sobre el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Su autor, el profesor Biescas Ferrer demuestra ser un buen conocedor del funcionamiento de este órgano consultivo y de deliberación. En calidad de Consejero de Economía y Hacienda de la Diputación General de Aragón formó parte de dicho Consejo entre 1983 y 1987. Algunas de las cuestiones de las que se ocupa en su trabajo son de máxima actualidad. Nos referimos a la coordinación de la política de endeudamiento. El profesor Biescas recuerda cómo hasta la fecha dicha coordinación ha quedado limitada a aspectos tales como las condiciones de salida de las diferentes emi-

siones, pero sin que el Gobierno ejerciera las competencias que en materia de coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y en particular de sus políticas de endeudamiento le reconoce el Tribunal Constitucional en su Sentencia 11/1984, de 2 de febrero. En este fallo, el Tribunal aprovechó un conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno vasco, en relación con un Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autorizaba a la Comunidad Autónoma del País Vasco para emitir deuda pública por un importe de 5.250 millones de pesetas, para precisar el alcance del contenido del artículo 14.4 de la LOFCA.

Parece que por fin el Gobierno se ha mostrado decidido a poner en práctica la coordinación prevista en dicho artículo 14.4, que como se recordará dispone que «las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera». En su reunión del 21 de enero de 1997, celebrada en Cádiz, el Consejo de Política Fiscal y Financiera adoptó entre otros acuerdos el de constituir un grupo de trabajo que se encargará de fijar los límites del endeudamiento autonómico, así como de estudiar la posibilidad de imponer sanciones para aquellas Comuni-

dades Autónomas que se desvíen de los objetivos pactados. En dicha reunión, las Comunidades Autónomas se han comprometido por unanimidad a controlar el déficit y a reducir su endeudamiento para que se puedan lograr los objetivos de la convergencia con la Unión Europea.

En la cuarta parte del libro figuran cinco trabajos en los que se estudian cuestiones relacionadas con el funcionamiento del Estado autonómico, que van desde el papel que ha jugado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la ordenación de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas hasta la participación de estos entes territoriales en los asuntos europeos.

En su estudio sobre las controversias competenciales en la jurisprudencia constitucional, el profesor López Guerra –antiguo Magistrado del Tribunal–, subraya que los índices de conflictividad jurisdiccional entre entes territoriales (Estado y Comunidades Autónomas) han sido en España muy superiores a los registrados en países de nuestro entorno dotados de una jurisdicción constitucional (Alemania, Italia o Austria). En su opinión, este recurso masivo a la jurisdicción constitucional para la resolución de controversias territoriales tiene destacadas ventajas, entre las que pueden citarse las siguientes: el procedimiento cons-

titucional desdramatiza los conflictos, retrasa su resolución y permite a menudo enfriar los ánimos confrontados. Ahora bien, las desventajas del recurso a la vía jurisdiccional para resolver confrontaciones interterritoriales tal vez hayan sido más determinantes que las ventajas, a la vista de la evolución de la conflictividad en los últimos años. Entre esas desventajas merecen mencionarse las siguientes: la dilación en la resolución de las confrontaciones, la paralización del desarrollo autonómico en la cuestión sujeta a disputa, así como el desplazamiento de otros actores jurídicos, sobre todo el legislativo, que implica el recurso a la jurisprudencia.

Como explica López Guerra, la amplitud con que el Tribunal Constitucional ha definido la existencia de situaciones de conflicto competencial no significa que cualquier controversia entre el Estado y las Comunidades Autónomas puede considerarse como un conflicto competencial. En este sentido, el autor cita varios casos en los que el Tribunal Constitucional se ha considerado incompetente para pronunciarse sobre el litigio ante él traído, al estimar que no se trataba propiamente de una cuestión competencial. Este interesante trabajo concluye con una exposición de las vías de resolución no jurisdiccional de los conflictos competenciales. El autor examina las fór-

mulas que pueden servir como soluciones alternativas a la resolución de este tipo de conflictos por Sentencias del Tribunal Constitucional.

En esta cuarta parte de la obra, el lector podrá encontrar dos extensos estudios realizados por A. Hernández Lafuente que tratan diversos aspectos relacionados con las técnicas de coordinación, cooperación y colaboración en el Estado autonómico. El tema es de gran trascendencia pues –como subraya el propio autor– en el Estado autonómico «la experiencia viene transcurriendo desde la afirmación categórica de ámbitos propios de competencia hacia la evidencia de la necesaria complementariedad del ejercicio de las propias competencias con la concurrencia en actuaciones comunes de los diferentes poderes públicos». A nuestro modo de ver, la parte que reviste más interés del primero de los dos estudios es aquella en la que el autor efectúa un repaso de la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho de los conceptos coordinación, colaboración y cooperación. El segundo de los trabajos se dedica íntegramente a la descripción de los instrumentos que con el fin de concretar el deber general de cooperación se han desarrollado e implantado en la práctica de funcionamiento del Estado autonómico. A título de ejemplo, podemos citar los siguientes: Conferencias

Sectoriales, Organos de cooperación, Grupos de trabajo, Comisiones bilaterales de cooperación y Convenios de colaboración.

Bajo el título «Integración y evolución del Estado autonómico», se recoge en esta cuarta parte de la obra el texto de la conferencia pronunciada por el profesor Arenilla Sáez. El lector podrá encontrar en él, en primer término, diversas reflexiones sobre los presupuestos políticos e ideológicos del Estado de las autonomías. Para este autor, el Estado de las autonomías no es un modelo de organización territorial, sino, esencialmente, un modelo político de resolver los conflictos históricos y sociales de un país. Ahora bien, como el propio autor subraya, si bien es cierto que la fase inicial de la construcción del Estado de las autonomías se fundamenta en criterios ideológicos más que en los racionales, también lo es que en un Estado de Derecho es preciso formalizar esas ideas. Sin duda alguna, el intento más serio de reflexión sobre este modelo de Estado se realizaría tras la aprobación de la Constitución. Nos referimos al Informe de la Comisión de Expertos presidida por el Profesor García de Enterría, que como explica Arenilla puso los cimientos para la futura puesta en marcha de las instituciones autonómicas. En el último epígrafe de su trabajo, afirma que a menudo se da más importancia a las cuestiones

relacionadas con la financiación de las Comunidades Autónomas que al resto de los factores que intervienen en la autonomía. Ello se debe, en su opinión, «a que resulta más fácil medir el grado de autonomía en pesetas». No le falta razón a este autor cuando afirma –con inusual claridad por cierto–, que «si no existe autonomía en el ingreso no existe verdadera autonomía política».

Esta cuarta parte concluye con un amplio trabajo sobre el procedimiento de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos, obra de Luis Ortuzar Andechaga. Como explica el autor, la solución elegida en nuestro país para hacer posible la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos se inspiró en el modelo alemán, porque al margen de las diferencias existentes éste último era el que más se aproximaba a la nueva realidad española. Y siguiendo ese modelo, se escoge definitivamente un tratamiento multilateral de la participación a través de las Conferencias Sectoriales, lo que no excluye la relación bilateral cuando proceda.

En la quinta y última parte del libro, figuran dos espléndidos trabajos relativos a la elaboración de normas en el Estado autonómico, cuya lectura recomendamos. El primero de ellos es obra del profesor López Guerra, que en esta se-

gunda aportación se ocupa de problemas de técnica legislativa en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y en concreto de la fijación de las bases o de la normativa básica, que como es sabido corresponde al Estado. La obra concluye con un trabajo del profesor Pérez Tremps, que apunta algunos de los problemas constitucionales que plantea el ejercicio de las potestades normativas de las Comunidades Autónomas, en especial los que suscita su competencia de desarrollo de las bases o legislación básica estatal.

Basta con la lectura de esta recensión para darse cuenta de la importancia de la obra, que sin duda viene a sumarse a la lista de valiosos estudios colectivos que sobre la organización territorial del Estado se han redactado desde la aprobación de la Constitución y que son de obligada consulta para todo aquél que desee aproximarse y caminar por el frondoso bosque del Estado autonómico.

Francisco D. ADAME MARTÍNEZ

EL MEDIO RURAL EN
ANDALUCÍA, MÁLAGA,
Parejo Delgado, C.,
Ágora, Colección
Cuadernos Andaluces,
1995.

El libro de Carlos Parejo Delgado, *El medio rural en Andalucía*, constituye una propuesta de acercamiento al mundo agrario andaluz desde una nueva perspectiva, expresada en la necesidad de reflexionar sobre los problemas que acarrea la práctica desaparición de "un patrimonio heredado y formado a lo largo de siglos de adaptación al medio". Al hilo de los problemas ambientales que generan las nuevas tecnologías, las externalidades, manifestadas en la escasez de recursos hídricos, contaminación, destrucción del suelo, deforestación, cambios del paisaje y desertización, es necesario, en palabras del autor, realizar un esfuerzo por rescatar el saber tradicional que permitió durante siglos el mantenimiento relativamente estable y equilibrado del campo andaluz. Partiendo de la idea de que todavía hoy pueden tener validez y algo que aportar. Desde este punto de vista la adopción de las nuevas técnicas no tiene porqué ser incompatible con el saber tradicional.

El libro se estructura en cuatro campos temáticos que se co-

rresponden con los cuatro tipos de hábitats: la montaña, la campiña, el litoral y las tierras áridas, que se analizan siguiendo una metodología común. En cada uno de ellos se establecen las características del medio, del clima, de la flora y la fauna; los productos típicos, las técnicas de cultivos, la ordenación espacial de los usos agrarios, el aprovechamiento y las artesanías tradicionales.

Especialmente interesantes son los cuadros, esquemas y mapas que se aportan y que dan un valor altamente didáctico a la obra. En ellos se recogen, para cada tipo de hábitat, los elementos primarios de la economía campesina, el valor ecológico de los productos típicos y sus usos para la alimentación y la artesanía. Incorporando en cada caso unas pautas históricas de aproximación a los recursos y una valoración de las perspectivas de futuro. Asimismo, en cada capítulo, se reseña una bibliografía orientativa.

Se trata de una obra atractiva y amena, que conjuga una rigurosa metodología con el rescate de los ritmos, costumbres y adaptación al medio de la economía campesina andaluza tradicional, integrando aquello que merece conservarse del pasado con los logros del presente, buscando como objetivo fundamental solucionar los problemas del futuro.

Una idea está presente a lo largo del trabajo: la importancia de

conservar y transmitir el vasto acervo de conocimientos del saber popular campesino, antes de que la aplicación masiva de la técnica acabe definitivamente con los paisajes agrarios que han constituido la esencia de reflexionar sobre dos aspectos: "la adopción de las nuevas tecnologías agrarias bajo el tamiz del saber tradicional heredado por el campesino andaluz, y el aprovechamiento del avance científico-técnico para modernizar algunos de esos saberes".

En suma, aunque de economía agraria se trata, es necesario integrar el factor humano, ya que los cambios en el mundo rural y la consecuente destrucción del hábitat tiene, además de una vertiente económica, otra que incide directamente en la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

Concepción CAMPOS LUQUE

LA CESIÓN PARCIAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. Casado Ollero, G., González-Páramo, J.M., Lasarte Álvarez, J., Martín Ayala, J.M., Martín Queralt, J., Plaza Villasana, L., y Pérez García, F., Comares, Granada, 1997, 214 páginas.

I. La corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas en el acuerdo político firmado por el partido popular y convergencia y unión: la configuración del IRPF como tributo compartido.

En los últimos años se ha venido insistiendo en la necesidad de incrementar la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA), con la pretensión de que éstas, para cubrir una parte importante de sus necesidades de gasto, tengan que tomar la decisión de exigir tributos a los ciudadanos residentes en su territorio y asumir los costes políticos que de ello se derivan. Según la opinión más extendida, sólo así la autonomía financiera que a estos entes territoriales reconoce el artículo 156 de la Constitución podrá

verse realmente desarrollada en la esfera de los ingresos públicos.

Fruto de esta inquietud han ido apareciendo numerosas y ricas aportaciones doctrinales sobre la Hacienda Autonómica, que desde un enfoque científico han estudiado las medidas que pueden adoptarse para lograr este objetivo. En el plano político, ha de recordarse que en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera se ha sostenido, desde el Acuerdo sobre el modelo de financiación para el quinquenio 1992-1996, la conveniencia de seguir en esta dirección, sustituyendo, en la medida de lo posible, la configuración actual de la Hacienda de las CCAA como una Hacienda nutrida fundamentalmente de transferencias estatales por otra en la que los recursos tributarios, propios o cedidos, desempeñen un papel más relevante.

El deseo de introducir la corresponsabilidad fiscal se reflejó también como uno de los puntos fundamentales del acuerdo de investidura y gobernabilidad suscrito por el Partido Popular (PP) y Convergencia y Unión (CIU) tras las elecciones generales de marzo de 1996. Para llevarlo a efecto, además del compromiso de reconocer a las CCAA competencias normativas sobre los tributos hasta ahora cedidos, se adoptó el de hacerlas partícipes de la regulación y gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en ade-

lante IRPF), mediante la conversión de éste en un *tributo compartido*. Operar esta transformación implicará una distribución de la capacidad recaudatoria y de la progresividad de este impuesto entre la Hacienda Central y las Haciendas Autonómicas, reduciendo su actual tarifa con el fin de dejar espacio fiscal a las CCAA (en un 15 por 100, en un primer momento, y en otro 15 por 100 más una vez transferidas a todas ellas las competencias en materia de educación) y atribuyendo a estos entes territoriales capacidad normativa para regular una tarifa autonómica (mínimo exento, número de tramos y tipos aplicables) y ciertas deducciones en la cuota resultante de su aplicación.

El acuerdo político al que acabamos de aludir constituye, justamente, el punto de partida de la obra que es objeto de este comentario, elaborada por un grupo de reconocidos especialistas pertenecientes al mundo académico y a la propia Administración tributaria, al que prestaron su ayuda, asimismo, T. CORDÓN EZQUERRO y A. SÁNCHEZ PEDROCHE. El trabajo persigue «articular los cauces jurídicos para propiciar la corresponsabilidad fiscal de las CCAA» y más concretamente, estudiar las distintas vías que pueden recorrerse hasta llegar a configurar el IRPF como un *tributo compartido*, para dar así forma y sustancia jurí-

dica a un compromiso de carácter esencialmente político. Los autores han tenido igualmente muy presentes las propuestas sobre la materia contenidas en el *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas* (conocido habitualmente como *Libro Blanco* y que así citaremos en adelante), redactado por un grupo de expertos (MONASTERIO ESCUDERO, PÉREZ GARCÍA, SEVILLA SEGURA y SOLÉ VILLANOVA) a solicitud del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pues, no en vano, este último documento puede considerarse como la fuente de inspiración más inmediata de las medidas sobre la financiación autonómica contenidas en el pacto y, en concreto, de la previsión de configurar el IRPF como *tributo compartido*.

Antes de exponer el contenido básico de este estudio, únicamente resta advertir al lector de que su elaboración es anterior a la aprobación de las leyes en las que se ha reflejado el nuevo modelo de financiación autonómica, a las que nos referiremos en el último apartado.

II. Alternativas que ofrece el ordenamiento para configurar el IRPF como tributo compartido.

El artículo 157.1 de la Constitución contiene el catálogo de fuentes de financiación de las CCAA, incluyendo entre sus ingresos tributarios los impuestos cedidos total o parcialmente por el Es-

tado, los recargos sobre impuestos estatales y los tributos propios (impuestos, tasas y contribuciones especiales). En términos análogos a este precepto constitucional se pronuncian la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA) —recientemente modificada por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre—, y los Estatutos de Autonomía. Dado que de esta relación no forman parte los *tributos compartidos*, que no existen como categoría jurídica en nuestro ordenamiento, caben dos alternativas para su articulación normativa: configurarlos *ex novo* como tales o procurar su inserción en los esquemas conceptuales de nuestro Derecho. La primera opción ni siquiera es mencionada por los autores, pues entrañaría siempre la necesidad de proceder a una reforma constitucional para permitir su encaje en la Norma Fundamental. Ante estas dificultades, estiman preferible acudir, con el fin de lograr la construcción técnica y normativa del IRPF como *tributo compartido*, a alguna de las categorías tributarias que integran la Hacienda de las CCAA, es decir, los impuestos propios, los recargos sobre impuestos estatales y los impuestos cedidos. A tal efecto, en la primera parte de la obra se analizan las ventajas e inconvenientes de cada una de estas soluciones y se formulan una serie de conclu-

siones, que a continuación trataremos de sintetizar.

A. La posibilidad de configurar la participación de las CCAA en el IRPF como un tributo propio: una opción positiva en términos de autonomía financiera y de responsabilidad fiscal pero costosa normativamente, con notable impacto socio-político y potencialmente conflictiva.

En primer lugar, cabría instrumentar la participación autonómica en el IRPF a través de la figura del tributo propio de las CCAA. Las directrices contenidas en el pacto político PP-CIU determinarían que fuese un tributo propio singularizado, entre otras, por las dos notas siguientes: de una parte, las competencias normativas de las CCAA quedarían circunscritas a la tarifa autonómica del impuesto y a algunas deducciones en la cuota; de otra, estos entes territoriales no se ocuparían de forma directa de la gestión tributaria, que se encomendaría a la Administración tributaria estatal, sin perjuicio de los mecanismos de colaboración legalmente previstos.

Según los autores, estas dos características no desnaturalizarían el concepto de tributo propio. Por lo que se refiere a la titularidad de las competencias normativas, recuerdan que ni la Norma Fundamental ni la doctrina del Tribunal Constitucional (trasladando sus

pronunciamientos sobre el poder tributario local, como la Sentencia 19/1987, de 17 de febrero, al ámbito autonómico), exigen que aquella sea exclusiva de las CCAA ni que se extienda, en todo caso, a determinados elementos del tributo, bastando, en consecuencia, que se les otorgue una cierta intervención en su establecimiento o exigencia. La configuración del IRPF autonómico como un tributo propio no sería incompatible con el hecho de que una parte importante de sus elementos esenciales fuese regulada por el Estado, como aquellos elementos «indispensables para garantizar la necesaria homogeneidad de trato a todos los españoles» (hecho imponible, sujetos pasivos, base imponible y liquidable y deducciones básicas), los límites a la cuota resultante de la aplicación del *tributo compartido*, los tipos de gravamen medios máximos y mínimos para cada tramo o los puntos de conexión. En definitiva, el hecho de que las facultades normativas de las CCAA en este tributo se limitasen a la tarifa autonómica y a determinadas deducciones no impediría su consideración como tributo propio. Tampoco es inherente a esta categoría que su gestión corresponda directa y exclusivamente a la Hacienda Autonómica, pues «la ley puede instrumentar fórmulas de colaboración entre las distintas Administraciones, que permitan

encomendar a los órganos del Estado la gestión del IRPF autonómico»

Como cabe imaginar, para que las CCAA pudiesen crear impuestos autonómicos sobre la renta se requeriría practicar diversas reformas en el ordenamiento. Y así, en este orden de cosas, los autores exponen que sería preciso, en primer lugar, dar nueva redacción a varios preceptos de la LOFCA, como los artículos 6.2 (prohibición de doble imposición), 9 (principios que limitan el ejercicio del poder tributario autonómico) y 19.1 y 20.1, a) (que atribuyen a las CCAA las competencias de gestión, liquidación, recaudación e inspección de sus tributos propios, junto al conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas interpuestas en relación con los mismos). En segundo término, no es posible perder de vista que los Estatutos de Autonomía atribuyen las competencias de gestión y revisión sobre los tributos propios a los respectivos órganos autonómicos. Para exceptuar de esta regla al IRPF autonómico, cuya gestión quedaría en manos de la Administración tributaria estatal, se podría reformar estas normas o bien seguir otro camino, que se considerara más ventajoso, consistente en utilizar las cláusulas de remisión a la LOFCA y las previsiones de colaboración con la Hacienda Estatal recogidas en los diversos Estatutos, aunque en todo caso sería

aconsejable el reconocimiento expreso de las competencias estatales en materia de gestión.

Esta opción supondría, en conclusión, que la categoría del *tributo compartido* fuese «un caso particular de los denominados tributos propios, categoría en la que no se pensó cuando la LOFCA y los Estatutos de Autonomía configuraron el régimen de dichos tributos propios». Como efecto beneficioso, implicaría un notable avance en términos de autonomía financiera y de corresponsabilidad fiscal de las CCAA. Mas presenta, en opinión de los autores, diversos inconvenientes. De un lado, además de un elevado coste normativo, su posible impacto socio-político y jurídico en el impuesto y su potencial conflictividad, por las diferencias que pudieran surgir entre los distintos impuestos autonómicos sobre la renta. De otro, en un plano estrictamente teórico, creemos que de los motivos expuestos para descartar esta fórmula el más significativo es que su resultado no sería el *compartimiento* del IRPF, que sólo se convertiría en un *tributo compartido* en un sentido impropio, ya que «en realidad se trataría de la simple coexistencia de un tributo estatal y un tributo propio autonómico sobre un mismo hecho imponible». Aunque no está claro qué ha de entenderse por *tributo compartido*, ni el acuerdo político da pista alguna sobre

su naturaleza jurídica, este concepto parece implicar la existencia de un único IRPF, en el que las CCAA tengan intervención en la definición de su régimen jurídico y en su recaudación, y no de dos impuestos separados, uno estatal y otro autonómico. En este último supuesto no se compartiría, en puridad, el IRPF, sino la materia imponible o riqueza gravada por el mismo.

B. La vía de los recargos sobre impuestos estatales: una solución encajable en la normativa actual y respaldada por el Tribunal Constitucional, pero que no parece responder al contenido del acuerdo político entre PP y CIU

Una segunda alternativa sería que las CCAA participasen en el IRPF estableciendo un recargo sobre dicho tributo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 157.1, a) de la Constitución y 12 de la LOFCA, así como en los distintos Estatutos de Autonomía. Con el fin de dejarles espacio fiscal libre, se procedería a abatir la tarifa estatal en un 15 por 100, en un primer momento, y en otro 15 por 100 más con posterioridad, una vez completado el traspaso de competencias sobre educación. La constitucionalidad del establecimiento de recargos autonómicos sobre la cuota líquida del IRPF fue confirmada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 150/1990, de 4 de octubre. Se trataría ahora

de un recargo de distinta naturaleza, puesto que actuaría sobre la base liquidable, por demandarlo así el alcance de las competencias normativas que se quiere otorgar a las CCAA. Pero esta última circunstancia no determina que no tenga cabida en la normativa vigente, ya que los recargos sobre bases se refiere el artículo 58.2, a) de la Ley General Tributaria.

La atención de los autores se concentra en dilucidar si un recargo de este tipo vulneraría las prohibiciones contenidas en el artículo 12.2 de la LOFCA, que impide tanto la disminución de los ingresos del Estado derivados del tributo sobre el que se establece el recargo como la desvirtuación de su naturaleza o estructura. El primer límite resultaría infringido si el importe de lo satisfecho a la Hacienda Autonómica fuese deducible en la cuota estatal o gasto computable para la determinación de la base imponible del IRPF. No sucede así en este caso, pues aunque exista efectivamente una minoración de ingresos para la Hacienda Estatal, no lo es en el sentido excluido por el precepto en cuestión, porque «el Estado abate la tarifa voluntariamente, para que las CCAA dispongan de espacio fiscal, pero ésta es una decisión libremente adoptada por el legislador estatal». Para comprobar si el segundo límite resulta observado, los autores analizan las potestades

normativas de las que disfrutarían las CCAA en relación con el recargo autonómico sobre el IRPF. Tradicionalmente, los recargos han operado sobre la cuota, por razones de simplicidad, pues quienes han hecho más uso de este recurso financiero han sido los Entes Locales. Pero nada impide que puedan asimismo recaer sobre la base liquidable, lo que implicaría unas facultades normativas más amplias pero que en este caso estarían justificadas por ser el sujeto activo del recargo las CCAA. Ello significaría, en resumen, «una concepción moderna del recargo atribuido a entes públicos con facultades legislativas y autonomía financiera como son las CCAA». La naturaleza del impuesto estatal y su estructura no quedarían alteradas, a su juicio, por el hecho de que estos entes territoriales gozasen de un poder de decisión que abarcase la exigencia o no del recargo y la regulación de algunos de sus elementos esenciales. En particular, podrían fijar con ciertos límites los tipos de gravamen, los tramos de la tarifa, el mínimo exento y la cuantía de sus deducciones.

La asignación de la gestión de este recargo a la Administración tributaria del Estado, a diferencia de lo que vimos que sucedía con la fórmula del tributo propio, no plantea mayores problemas, pues no existe ni en la LOFCA ni en los Estatutos de Autonomía precepto

alguno que pudiera imposibilitarlo. Por esta razón, los autores estiman que la Ley reguladora del impuesto estatal podría, sin necesidad de proceder a reforma normativa alguna, atribuir dicha gestión a la Hacienda Estatal.

Si la participación de las CCAA se instrumentase mediante un recargo, la figura del *tributo compartido* consistiría en «impuesto estatal, el IRPF, que deja espacio fiscal para un recargo autonómico con capacidad normativa de las CCAA para regular el tipo de gravamen y otras cuestiones del mismo: tramos para la aplicación de la tarifa, mínimo exento y deducciones.» La principal ventaja aducida por los autores es el reducido coste normativo que esta fórmula llevaría aparejado, pues es encajable en los artículos 12 de la LOFCA y 58.2,a) de la Ley General Tributaria y congruente con la jurisprudencia constitucional, aunque sería conveniente dictar alguna norma de desarrollo del primer precepto citado. Pese a todo, se considera que por varias razones esta solución no se ajusta exactamente al contenido del acuerdo político. En primer lugar, porque no responde suficientemente a la idea de corresponsabilidad fiscal, ya que el recargo «no podría considerarse en ningún caso como un tributo autonómico independiente propiamente dicho. Su simple designación como recargo le otorga

un matiz de dependencia financiera que se traduciría necesariamente en la valoración socio-política del mismo y, sobre todo, en su percepción como tal por parte de los contribuyentes.» En segundo lugar, se concluye que si el recargo autonómico sobre el IRPF con potestades normativas de las CCAA ya era posible con la normativa vigente, no hubiese sido necesario un compromiso como el adquirido en el pacto político. No obstante, hasta ahora esa posibilidad era más teórica que real, dado que no había una paralela reducción del impuesto estatal para dejar espacio fiscal a las CCAA. La situación actual es, por tanto, sensiblemente distinta, pues el Estado ha asumido, ahora sí, el compromiso de reducir la tarifa actual del IRPF. Por último, los autores niegan que la figura del recargo se acomode al concepto de *tributo compartido*, entendido éste último tal y como expusimos en el apartado anterior.

C. La opción del tributo cedido: la solución más acorde con el espíritu del acuerdo y que supone un menor impacto en el IRPF, pero que exige una sustancial reforma de la normativa vigente

El examen crítico de la categoría de los tributos cedidos por el Estado a las CCAA contenido en la presente obra constituye, sin duda, una de las partes de la misma que merece ser valorada en

términos más positivos, por cuanto que abre novedosas perspectivas para la conceptualización de esta fuente de ingresos y para la definición de su régimen jurídico. Además, no puede olvidarse que ésta ha sido finalmente la opción seguida en el nuevo modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001, cuyo aspecto más novedoso es, precisamente, la inclusión del IRPF, parcialmente y con el límite máximo del 30 por 100, entre los tributos cedidos.

Los autores parten de una idea básica: los impuestos cedidos, tal y como habían sido regulados hasta ahora por la LOFCA (artículo 10.1), la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de Cesión de Tributos y las distintas Leyes de Cesión, suponían una cesión de los rendimientos recaudatorios obtenidos en el territorio de cada Comunidad Autónoma pero no una auténtica «cesión total o parcial» de dichos impuestos. Esto era constitucionalmente legítimo en cuanto que el artículo 157.1.a) de la Constitución no prefigura el régimen de este tipo de recursos. La titularidad de las competencias normativas y de gestión seguía correspondiendo en exclusiva al Estado, aunque éstas últimas eran delegadas a las CCAA. Por ello, concluyen que «el mecanismo de financiación que la LOFCA regula con el nombre de tributos cedidos se asemeja más al último de los instrumentos enuncia-

dos en el artículo 157.1.a): otras participaciones en los ingresos del Estado». Como resultado, lo que la Norma Fundamental preveía en principio como «un mecanismo de financiación propia al servicio de la autonomía financiera de las CCAA» termina por convertirse en un «instrumento de financiación exógena al servicio de la suficiencia financiera de las CCAA y de los objetivos de nivelación». Pese a todo, reconocen que esta concepción del tributo cedido ha de situarse en unas determinadas coordenadas históricas, la puesta en marcha del Estado de las Autonomías, para poder ser cabalmente entendida. Sin embargo, esta última consideración no impide una vez superado este estadio inicial, parezca lógico profundizar en el proceso de descentralización financiera y a tal efecto dar una nueva caracterización a esta figura para que suponga «la concurrencia del Estado y de las CCAA en la titularidad de las competencias normativas, administrativas y sobre el producto de la recaudación» y, en consecuencia, no se restrinja a una mera cesión de producto recaudatorio, sino que pueda hablarse con propiedad de *cesión del tributo*.

¿Se ajusta esta alternativa al contenido del pacto político? La respuesta de los autores es afirmativa, pues el IRPF actual pasaría a ser un *tributo compartido* por cuanto que la Hacienda Estatal cedería

una parte de su capacidad recaudatoria, pero no mediante la simple atribución a las CCAA de un porcentaje del rendimiento sino operando una abatimiento de la tarifa y dejando a la decisión de aquéllas la fijación de la tarifa y las deducciones aplicables en la parte del impuesto que pasa a ser de titularidad parcialmente autonómica.

A continuación, se describen las reformas legislativas, incluidas las que afectan a los Estatutos de Autonomía, que sería preciso llevar a cabo para hacer posible la configuración del IRPF como impuesto parcialmente cedido a las CCAA. A tal efecto, podría mantenerse la regulación de los hasta ahora tributos cedidos, pero añadiendo una previsión de que éstas dispongan de potestades normativas; o aprobar una Ley Orgánica de cesión de tributos, al amparo del artículo 157.3 de la Constitución; o, por último, utilizar la previsión contenida en el artículo 150.2 de la Constitución, transfiriendo a las CCAA, mediante ley orgánica facultades relativas a una materia de titularidad estatal, opción ésta a la que nos referiremos brevemente en el próximo apartado. El examen de los distintos Estatutos de Autonomía revela que la cesión parcial del IRPF requeriría un mutuo acuerdo entre el gobierno central y las CCAA, pues en todos ellos se prevé la posibilidad de modificar de

este modo el elenco y el régimen jurídico de los tributos cedidos. El acuerdo adoptado sería tramitado como proyecto de ley, sin que en este caso la modificación de los preceptos estatutarios reguladores de los tributos cedidos tuviese la consideración de reforma del Estatuto. No obstante, un grupo numeroso de Estatutos prevé también la aceptación como tributos cedidos de «todos aquellos cuya cesión sea aprobada por las Cortes Generales», a modo de cláusula de cierre.

En opinión de los autores, ésta es la opción más convincente. Presenta el inconveniente de que implica difíciles actuaciones normativas, tanto por el procedimiento legislativo a seguir (el propio de las leyes orgánicas, para la LOFCA) como por la necesidad de consenso entre el gobierno de la Nación y las CCAA, aunque no sería necesario reformar en sentido estricto los Estatutos de Autonomía. Pero, por contra, supone un avance en términos de descentralización fiscal, autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal, ya que en virtud de la cesión parcial las CCAA dispondrían de un nuevo recurso tributario, importante desde el punto de vista recaudatorio y respecto del cual disfrutarían de potestades normativas. Responde, por otra parte, a la idea de *tributo compartido* del acuerdo político, pues el IRPF pasaría a ser un tri-

buto del que ya no sería titular en exclusiva la Hacienda Estatal, al existir una participación de las CCAA no sólo en su recaudación sino también en la definición de su régimen jurídico. Y, en definitiva, produce un menor «impacto» sobre el impuesto.

D. Posibilidad de atribuir competencias normativas a las CCAA sobre el IRPF por la vía del artículo 150.2 de la Constitución.

Al margen de la cuestión de a qué categoría de ingreso tributario reconducir la participación autonómica en el IRPF, se plantea en la obra la posible utilización del artículo 150.2 del texto constitucional como vía para que el Estado transfiera o delegue a las CCAA, mediante ley orgánica, potestades normativas sobre dicho impuesto. Por este motivo, los autores efectúan una interesante explicación sobre el significado, alcance y ámbito de esta previsión constitucional, escasamente estudiada por la doctrina financiera.

La delegación o transferencia de facultades en materias de titularidad estatal prevista en el artículo 150.2 de la Constitución, al igual que los mecanismos contemplados en los restantes apartados de este precepto, cumple una función de cláusula de cierre del sistema de distribución de competencias materiales entre el Estado y las CCAA desarrollado en los artí-

culos 148 y 149 de la Norma Fundamental. Ello conlleva que haya que determinar, con carácter previo, si las competencias que el Estado ostenta sobre el IRPF son reconducibles a la competencia exclusiva que sobre la «Hacienda General» le atribuye el artículo 149.1.14ª del texto constitucional. Tras analizar la interpretación que de ese término han realizado tanto la doctrina como el propio Tribunal Constitucional (Sentencias 85/1984, de 26 de julio; 179/1985, de 19 de diciembre; 29/1986, de 20 de febrero; 37/1987, de 26 de marzo y 181/1988, de 13 de octubre, entre otras) los autores concluyen que así es, efectivamente, y que, por consiguiente, el Estado puede delegar competencias normativas sobre el IRPF mediante ley orgánica, para lo que serviría la propia LOFCA, pero no los Estatutos de Autonomía, pues su rigidez es incompatible con la libertad que para el Estado suponen estas delegaciones. Recorrer esta vía tendría la ventaja de que el IRPF seguiría siendo un impuesto «inequívocamente estatal», pero además de desaconsejar su utilización al margen de los esquemas contenidos en la LOFCA, se estima que no parece que esta solución sea la concebida en el acuerdo político, puesto que no supone la atribución de competencias sino su mera delegación, lo que implica siempre revocabilidad, limitación y control por parte del Estado.

III. Configuración del IRPF autonómico. Articulación de las potestades normativas de las comunidades autónomas.

Como acabamos de ver, la cesión parcial del IRPF a las CCAA es el mecanismo que, a juicio de los autores, hace posible de forma más ventajosa la configuración del IRPF como *tributo compartido*. En consecuencia, una vez escogida esta solución, habría que proceder a diseñar el régimen jurídico concreto que ha de recibir dicha cesión. Si se van a otorgar a las CCAA competencias normativas respecto a la tarifa autonómica y a algunas deducciones, se requiere, por un lado, fijar su alcance, contenido y posibles límites. Dado que se trata de competencias originariamente propias del Estado pero que ahora se decide ceder bajo ciertas condiciones, los autores mantienen que nunca ha de perderse de vista que, por este motivo, no pueden ser consideradas como facultades propias de las CCAA sino en la medida en que le son cedidas por aquél. Además, hay que precisar las repercusiones que pueden derivarse para la gestión del impuesto. Por último, si la residencia habitual en el territorio de una Comunidad Autónoma resulta el punto de conexión elegido para hacer efectiva la cesión, en cuanto que ésta tiene por objeto

para las diferentes CCAA un porcentaje de la recaudación correspondiente a los contribuyentes residentes en su territorio, habrá que determinar qué entendemos por residencia habitual cuando referimos este concepto al ámbito autonómico.

Del examen de todas estas trascendentales cuestiones se ocupa la segunda parte de la obra. En todo caso, con el fin de que este análisis resulte más completo, se dedican algunas páginas, con carácter previo, a estudiar los trámites y pasos que han de seguirse en el proceso de cesión. Entre ellos destaca, por encima de los demás, la exigencia contenida en el artículo 10.2 de la LOFCA de que se apruebe una ley específica de cesión para cada Comunidad Autónoma, pues su omisión vicia de inconstitucionalidad todo el proceso (Sentencia del Tribunal Constitucional 181/1987, de 13 de octubre). La principal peculiaridad de tales leyes consiste en que antes de su remisión a las Cortes Generales, en virtud de lo dispuesto en los distintos Estatutos de Autonomía (con la salvedad de los de Baleares y Canarias), se requiere, en la fase de su elaboración, la adopción de un acuerdo sobre el alcance y las condiciones de cesión en el seno de una Comisión Mixta Estado-Comunidad Autónoma.

A. *Competencias normativas de las CCAA sobre la tarifa autonómica del impuesto: tipos impositivos, tramos y mínimo exento.*

El acuerdo político entre PP y CIU prevé, como medio para proceder a una distribución de la capacidad recaudatoria y de la progresividad del IRPF entre el Estado y las CCAA, la reducción de la tarifa estatal y el establecimiento de una tarifa autonómica paralela a la misma, respecto de la cual éstas últimas ostentarán competencias normativas sobre el mínimo exento, número de tramos y tipos de gravamen aplicables. Se sigue, así, de las dos soluciones contempladas en el *Libro Blanco* para configurar al IRPF como *tributo compartido*, aquélla que, aunque confiere más libertad a las CCAA, los expertos juzgaron menos preferible, al menos en un primer momento, por su mayor grado de complejidad. Por esta razón, se mostraron más favorables a disminuir en un porcentaje fijo todos los tipos marginales de la tarifa estatal, porcentaje que constituiría el tipo proporcional aplicable sobre la base liquidable del IRPF autonómico.

La creación de una tarifa autonómica puede llevarse a cabo por dos vías distintas, que para facilitar su entendimiento al lector son explicadas por los autores mediante una serie de cuadros o ejemplos. En primer lugar, se podría practicar una reducción en la

tarifa estatal equivalente al espacio fiscal que se deja a las CCAA o porcentaje del tributo objeto de cesión para que, a continuación, éstas ocupasen ese margen aprobando sus propias tarifas. En tal hipótesis, tanto la tarifa estatal como la autonómica se aplicarían sobre una base liquidable única y común. La segunda técnica permitiría, por contra, mantener uniforme la tarifa, pues consistiría en una división de la base liquidable para asignar a las CCAA la parte de la misma que equivalga al porcentaje del tributo que se cede, aplicándose después la misma tarifa a las dos partes de la base liquidable, estatal y autonómica, resultantes. Si bien es cierto que en ambos supuestos los contribuyentes soportarían la misma carga tributaria global, los autores se pronuncian a favor de la primera opción, por su mayor transparencia y simplicidad.

El pacto político establece que las competencias normativas de las CCAA se extenderán al número y cuantía de los tramos y a los tipos aplicables a cada uno de ellos. Según hemos descrito anteriormente, el reconocimiento de estas facultades, siempre que se lleven a cabo las modificaciones legales pertinentes, puede enmarcarse en nuestro ordenamiento y encajarse, en particular, en el concepto de tributo cedido. Cuestión distinta es que deba plantearse si

puede venir acompañado de ciertos límites referentes, en especial, a la cuantía de los tipos. En este sentido, el grupo de expertos que elaboró el *Libro Blanco* se mostró contrario al establecimiento de topes mínimos y máximos u *horquillas* que restrinjan las posibilidades de las CCAA de modificar los tipos impositivos, por entender que «alcanzados los límites superiores, las CCAA volverían a hallarse legitimadas para presionar a la Hacienda Central en búsqueda de recursos adicionales». Los autores, por su parte, sostienen que, en principio, la fijación de *horquillas* contradice el principio constitucional de autonomía financiera y la idea de corresponsabilidad fiscal, que siempre «llevan implícita la posibilidad de diferenciación impositiva». El peligro de incremento de complejidad del sistema y de competencia fiscal que puede suponer una libertad absoluta de las CCAA en la regulación de los tipos de gravamen no es suficiente, en su opinión, para fundamentar una medida de estas características, pues puede minorarse mediante una adecuada coordinación en temas tales como los puntos de conexión, definición de la base liquidable y gestión tributaria. Tampoco puede afirmarse, sin más, que exista el riesgo de que se produzca un número importante de cambios de residencia motivados por razones de ahorro fiscal, por los

costes que ello siempre lleva aparejados y por la constatación del dato económico de que allí donde los impuestos son más bajos, el valor de inmuebles aumenta. A los argumentos anteriores añaden el hecho de que la competencia fiscal, en cuanto que tenderá a disminuir la carga tributaria, puede tener un efecto beneficioso en términos de mejora de la gestión tributaria o de reducción del gasto. En suma, los autores reconocen que ésta es una cuestión delicada, en la que ha de actuarse con prudencia, pues si bien la lógica económica no justifica la limitación de las potestades normativas de las CCAA, pudiera ser aconsejable el establecimiento de unos límites transitorios, en garantía de los principios de solidaridad interterritorial, progresividad y no confiscación, así como para evitar las posibles disfunciones derivadas de un cambio brusco de un sistema de financiación carente de corresponsabilidad. En concreto, proponen que «el Estado y las CCAA asumieran como norma de conducta la búsqueda de acuerdos o de un cierto consenso que les llevara al compromiso de homogeneizar las modificaciones de los tramos y de limitar las variaciones de los tipos aplicables dentro de una cierta horquilla bien definida, (por ejemplo $\pm 20\%$) cuya concreción más allá de los tipos máximo y mínimo debe ser objeto de transacción política».

Un límite que sí deberá tenerse muy en cuenta es el principio de no confiscatoriedad del artículo 31.1 de la Constitución. En un primer momento, no parece que quepa pensar en una posible vulneración del mismo, pues las CCAA simplemente ocuparían el espacio fiscal dejado libre como consecuencia del abatimiento de la tarifa estatal. Los conflictos podrían generarse una vez que estos entes territoriales decidiesen aumentar los tipos. En el caso del conocido recargo de la Comunidad de Madrid, el Tribunal Constitucional no reputó infringido este principio constitucional por un incremento de la carga tributaria igual a un 3 por 100 de la cuota líquida. Aunque la normativa estatal podría señalar tipos máximos, cuya concreción apriorística se nos antoja cuando menos dificultosa, el límite más eficaz en este caso, según los autores, es la propia opinión pública y la resistencia de los ciudadanos.

Como la determinación de los tramos de la tarifa autonómica por parte de las CCAA generará una mayor complejidad en la práctica de las autoliquidaciones, los autores consideran deseable lograr un consenso entre el Estado y las CCAA, pues «sería conveniente que el IRPF estatal y autonómico utilizaran los mismos tramos», para mantener una cierta uniformidad. Si así fuese, cuando cualquiera de ellos pretendiese variar el número

de tramos de su tarifa debería llegar a un acuerdo con la otra parte.

Podría pensarse, asimismo, que esta competencia de las CCAA para ampliar o reducir el número de tramos sería susceptible de incidir de manera sustancial en la progresividad del impuesto. Sin embargo, los autores sostienen que «el número de tramos de una tarifa es poco relevante a efectos de la progresividad efectiva resultante», apoyándose para ello en la descripción de varios supuestos prácticos en los que dado un determinado aumento o disminución del número de tramos de la tarifa estatal, la progresividad formal de la misma permanece prácticamente idéntica, con diferencias porcentualmente mínimas. La progresividad no experimentará cambios significativos ante las modificaciones en la cuantía de los tramos siempre que se emplee una técnica adecuada (ajustes en la cuota íntegra y en los tipos marginales; rediseño del mínimo exento; deducciones) y que éstos respondan «a la estructura real de la renta de la generalidad de los contribuyentes».

En la regulación del mínimo exento, para los autores los únicos principios que habrán de ser observados por las CCAA son los de capacidad económica, progresividad y generalidad del artículo 31.1 de la Constitución. En este sentido, declaran inadmisibles «la

elevación del mínimo exento de modo que quedaran fuera de tributación por IRPF una mayoría de los contribuyentes potenciales».

B. Competencias normativas de las CCAA sobre las deducciones en la cuota

El pacto político contiene el compromiso de que las CCAA puedan establecer y regular deducciones autonómicas «independientes de las correspondientes a la Hacienda Central.» Pero de los elementos del tributo a los cuales se extienden las competencias normativas de las CCAA, éste es probablemente el que se deja en mayor grado de indeterminación, ya que no se especifica qué deducciones concretas se verán afectadas por esta medida.

No parece factible que las CCAA puedan regular cualquier tipo de deducciones. Piénsese, por ejemplo, en las aplicables a los sujetos pasivos que ejerzan actividades empresariales o profesionales, sobre las que la Ley 18/1991, de 6 de junio, se remite a la normativa del Impuesto sobre Sociedades. Partiendo de esta premisa, el criterio general defendido en la obra consiste en diseñar el espacio competencial de las Haciendas Autonómicas en función de los diversos objetivos y funciones a los que las deducciones pueden servir. En concreto, se enuncian cuatro posibles alternativas: 1ª) que la

Hacienda Estatal y las Haciendas Autonómicas soporten, respectivamente, sus propias deducciones; 2ª) que las CCAA puedan crear nuevas deducciones familiares y personales, por gastos personales, por inversiones y gastos no empresariales (respetando el límite cuantitativo fijado en la ley estatal, que se eleva en la actualidad al 30 por 100 de la base liquidable), por donaciones y por trabajo dependiente, mientras que las restantes continuarían siendo competencia exclusiva de la Hacienda Central, pues así lo justifica su propia naturaleza y características; 3ª) que las CCAA asuman plenas competencias normativas sobre las deducciones familiares y personales, por gastos personales, por donaciones y por trabajo dependiente, pudiendo, asimismo crear nuevas deducciones sobre estas materias (a diferencia de la opción anterior, se excluirían también de su ámbito competencial las deducciones por inversiones y gastos no empresariales); 4ª) que las CCAA creen deducciones familiares y personales, por gastos personales y por inversiones y gastos no empresariales «complementarias».

Un problema conectado con el anterior es la aplicación en la práctica de las deducciones. Según los autores, el criterio que inicialmente debe seguirse es que las que sean de competencia exclusiva del Estado o de las CCAA se apliquen,

respectivamente, a la cuota íntegra estatal o autonómica, pues cada Hacienda debe soportar sus propias deducciones. Pero si su cuantía no permite restarlas en su integridad de la cuota correspondiente, la diferencia se minorará, si ello es posible, de la otra cuota íntegra. De este modo, «los contribuyentes podrán computar la totalidad de las deducciones estatales y autonómicas en las cuotas líquidas del Estado y de las CCAA», procediéndose, al mismo tiempo a «un ajuste interno entre las Haciendas Central y Autonómica, de manera que se compensen las deducciones de una practicadas sobre la cuota líquida de otra».

C. Liquidación del IRPF como tributo compartido

El objetivo básico que se pretende con la participación autonómica en el IRPF —introducir de forma efectiva la corresponsabilidad fiscal de las CCAA—, sólo se verá realmente alcanzado si las potestades normativas que éstas van a asumir se ven reflejadas en el procedimiento de liquidación del tributo y, en especial, en el modelo de autoliquidación que los contribuyentes deben cumplimentar. Sólo así se conseguirá que éstos perciban la parte de la carga fiscal global que soportan por este impuesto derivada de la decisión de las autoridades de la Comunidad Autónoma donde residen, algo que

responde a la misma esencia de la idea de corresponsabilidad fiscal. Los autores expresan una especial preocupación por evitar que esto suponga una complicación añadida en las ya difíciles para los ciudadanos operaciones de liquidación del IRPF. Por ello, insisten en la conveniencia de que con el nuevo modelo se siga manteniendo un único impreso de declaración en cada Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que la liquidación del impuesto se haga por separado para cada una de sus dos partes, estatal y autonómica.

En el esquema de liquidación que proponen adoptar, resultan tanto para el Estado como para las CCAA dos cuotas íntegras diferentes: regular e irregular. Para el gravamen de la base liquidable irregular, las CCAA deben aplicar la normativa estatal, pues no se ha incluido en el pacto referencias alguna a unas posibles facultades normativas de éstas en este punto. La reducción por la transmisión de bienes afectos a actividades empresariales y el ajuste de la cuota, por sistemas alternativos a planes de pensiones, pueden ser objeto de un reparto proporcional entre Hacienda Estatal y Haciendas Autonómicas. El cálculo de la cuota líquida total podría hacerse de dos formas: bien sumando la cuota líquida estatal (cuota íntegra estatal menos las deducciones que correspondan a la Hacienda Cen-

tral) y la autonómica (cuota íntegra autonómica menos deducciones); o bien, con mayor sencillez, como destacan los autores, sumando las cuotas íntegras parciales y practicando sobre la cuota íntegra total resultante el conjunto de deducciones. Por último, la cuota diferencial, que sería única por las razones que expondremos a renglón seguido, se hallaría simplemente restando el importe de los pagos a cuenta de la cuota líquida total.

D. Posible participación de las CCAA en los pagos a cuenta

Según el acuerdo político, las CCAA tendrán una participación en las retenciones, pagos fraccionados e ingresos a cuenta del IRPF. Este tema ya fue objeto de atención en el *Libro Blanco*, en el que se indica que si bien lo ideal desde el punto de vista de la responsabilidad sería duplicar el sistema ingresos anticipados, transitoriamente podría fijarse un sistema de entregas a cuenta a las CCAA según la previsión de ingresos. Los autores, por su parte, argumentan que dado que éstas no colaboran de forma directa en la gestión del impuesto (y son, en consecuencia, ajenas a la función de control propia de los pagos a cuenta) la única finalidad a la que puede servir tal participación es la de garantizar su liquidez, pero, en su opinión, para lograr este fin no hace falta duplicar el sistema, pues

basta con que la Administración estatal «realice transferencias de fondos con cargo a los pagos a cuenta recibidos». De todos modos, estiman que esto no debe reflejarse ni tener repercusiones en la liquidación, para facilitar la labor al contribuyente, que restará el importe de los pagos a cuenta efectuados en el período impositivo de la cuota líquida total, o lo que es lo mismo, «la posible asignación de los pagos a cuenta debe articularse en el seno de las relaciones interadministrativas que realizarán los ajustes internos correspondientes».

La configuración del IRPF como *tributo compartido* es especialmente compleja por lo que respecta a los pagos a cuenta, pues según los autores, si se decidiese avanzar en esta dirección podrían surgir problemas, como la determinación de la Comunidad Autónoma titular del importe de los pagos a cuenta de los sujetos pasivos que no efectúen declaración (por no estar obligados a ello) o que no soliciten la devolución teniendo una cuota diferencial negativa; o las dificultades de imputación, con el consiguiente riesgo de desequilibrio entre las CCAA, del producto de las retenciones practicadas sobre rendimientos del trabajo en el caso de que la empresa pagadora tenga su domicilio fiscal en una Comunidad Autónoma distinta de aquella en la que el trabajador tie-

ne su residencia (empresas multilocalizadas).

E. La residencia habitual en el territorio de las CCAA como punto de conexión

El pacto PP-CIU refiere la participación de las CCAA al IRPF «correspondiente a los residentes en sus respectivos territorios». Para lograr una pacífica aplicación del nuevo sistema y evitar posibles conflictos competenciales es, por tanto, esencial concretar qué ha de entenderse por residencia en el territorio de una Comunidad Autónoma, como punto de conexión del que depende la aplicación de una u otra normativa sobre la tarifa y las deducciones autonómicas en el IRPF.

Como es sabido, la residencia habitual en territorio español se regula en el artículo 12 de la Ley 18/991, de 6 de junio. La tarea que hay que abordar ahora no es otra que determinar cuándo un contribuyente puede ser considerado residente en una Comunidad Autónoma. Pese a que la solución técnicamente más correcta y de más simple aplicación es, a juicio de los autores, concebir la residencia como vecindad administrativa, hoy por hoy no parece viable su adopción a la vista de la escasa fiabilidad de los padrones municipales, que no siempre reflejan con exactitud la realidad. Por otro lado, identificarla con el concepto de

residencia habitual tiene a su favor tanto la identidad con el criterio seguido en la normativa estatal como el hecho de que supone una vinculación más real del contribuyente con la Comunidad Autónoma, pero plantea muchos problemas en el orden probatorio y puede resultar insuficiente en algunos supuestos como, por ejemplo, los personas físicas que no residen más de 183 días en ninguna Comunidad Autónoma. Una tercera posibilidad, que sería entender por lugar de residencia aquél donde radique la vivienda habitual, es valorada como «la regla que mejor se corresponde con la realidad de las cosas y con las circunstancias de la mayor parte de los contribuyentes». Como elementos de cierre a tener en cuenta si no es posible determinar la residencia con las reglas anteriores, proponen utilizar el criterio económico de la cuantía de la renta obtenida en una Comunidad Autónoma, que puede ser útil en situaciones como las de sujetos pasivos que presentando declaración conjunta residan en distintas CCAA —aunque en este caso también plantean la posibilidad de imponer la tributación individual, como sucede en el Impuesto sobre el Patrimonio—, recurrir al establecimiento de presunciones *iuris tantum* o, finalmente, tomar en consideración la residencia de los tres años anteriores.

IV. Consecuencias de la participación de las CCAA en el IRPF sobre su sistema de financiación.

En la parte final de la obra se formulan un conjunto de previsiones sobre las consecuencias que la nueva configuración del IRPF puede tener en el sistema de financiación de las CCAA así como sobre las perspectivas de evolución de los ingresos de éstas, partiendo del examen de datos relativos a la estructura de la Hacienda Autónoma de los últimos años procedentes, fundamentalmente, del Ministerio de Economía y Hacienda.

El principal efecto de la participación de las CCAA en el IRPF es la sustitución de una parte importante de los recursos que estos entes territoriales venían obteniendo en concepto de participación en los ingresos del Estado por recursos provenientes de este tributo. Se pretende, de este modo, dar un salto cualitativo importante, aumentando la significación de los ingresos fiscales territorializados en el conjunto de sus fuentes de financiación. El alcance que este cambio tenga en cada Hacienda Autónoma dependerá del nivel de competencias asumidas por la Comunidad Autónoma y de su potencia recaudatoria. En términos globales, el nuevo sistema supondrá un incremento de la financiación de las CCAA si la evolución de la recaudación del IRPF resulta más dinámica que la de las trans-

ferencias estatales. En este sentido, los autores concluyen que a tenor del comportamiento de este impuesto en los últimos tiempos, es probable que el sistema proporcione ingresos adicionales a las CCAA, pero sin que parezca que se vayan a producir grandes diferencias entre unas y otras. Como efecto beneficioso adicional, de indudable relevancia en los momentos actuales, una situación de mayor corresponsabilidad fiscal puede estimular la reducción del endeudamiento público.

El artículo 156 de la Constitución establece como límites a la autonomía financiera de las CCAA, junto al principio de coordinación con la Hacienda Estatal, el de solidaridad interterritorial. Por ello, es crucial aclarar si cabe esperar que la evolución del nuevo sistema pueda producir una quiebra de este último principio. Los autores desmienten que con él se beneficie a las CCAA más ricas, pues la premisa de la que parte esta tesis (superior ritmo de crecimiento de la recaudación en las regiones más ricas) no es cierta: de los datos existentes se deduce que «las regiones que parten de un nivel de renta por habitante más bajo son las que consiguen tasas de crecimiento de la recaudación más elevadas». Aunque puedan existir pequeñas diferencias en el ritmo de crecimiento de la financiación, éstas no derivan de la condición de *rica* o de *pobre* de una Comunidad.

Un problema importante del que los autores son plenamente conscientes es la posibilidad de que alguna o algunas CCAA rechacen el nuevo modelo de financiación autonómica y, con él, la participación en el IRPF. La LOFCA, pese a lo dispuesto en el artículo 157.3 de la Constitución, no contempla mecanismos para resolver este tipo de conflictos, pues se limita a remitir la fijación del porcentaje de participación en los impuestos estatales no cedidos a una negociación de naturaleza política, pero sin articular solución alguna para el caso de que no se llegue a un acuerdo. Lo mismo sucede con los Estatutos de Autonomía. Por si fuera poco ese silencio, aquella ley tampoco prevé el órgano en cuyo seno ha de desarrollarse la negociación, salvo la referencia a las Comisiones paritarias mixtas Estado-Comunidad Autónoma para el llamado período transitorio, aunque esta laguna se ha salvado en la práctica llevándola al Consejo de Política Fiscal y Financiera y adoptando posteriormente los acuerdos particulares con cada Comunidad en las referidas Comisiones paritarias. Tampoco existe una norma que ordene la prórroga de los acuerdos del quinquenio anterior cuando no se logra un acuerdo para el nuevo. Ante este vacío legal, los autores proponen, para hacer frente al rechazo del sistema de financiación por parte de

alguna Comunidad Autónoma, que se mantenga para todas las CCAA la reducción del IRPF en un 15 por 100, pero exigiendo en aquellas que no acepten el modelo, a modo de participación territorializada en la recaudación de este impuesto, una tarifa complementaria equivalente a ese porcentaje. Como esta medida, al igual que la prevista en el modelo de financiación para el quinquenio 1992-1996, no implica la asunción efectiva de corresponsabilidad fiscal, se considera que la participación en el 15 por 100 de la recaudación territorializada del IRPF del año base debería integrarse en la participación en los ingresos del Estado y, por tanto, seguir durante el quinquenio las reglas de evolución de ésta. Todo ello sin perjuicio de que en cualquier instante las CCAA que se niegan a aceptar el modelo decidan incorporarse al mismo.

V. Conclusión.

El sistema de financiación de las CCAA para el quinquenio 1997-2001 fue finalmente aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su sesión de 23 de septiembre de 1996. La plasmación normativa del mismo ha tenido lugar en tres leyes: la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; la Ley

14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias; y los artículos 82 a 88 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997. Sin embargo, su puesta en marcha no se ha producido en el clima de entendimiento que sería deseable en un tema de tanta trascendencia. Muchas han sido las críticas vertidas en su contra, fundamentalmente desde posiciones políticas pero también desde una perspectiva científica. La Comunidad Autónoma de Extremadura ya ha interpuesto un recurso de inconstitucionalidad y desde otras CCAA se han anunciado también nuevos recursos contra el referido bloque normativo. En este estado de discusión, la publicación de trabajos como el que es objeto de esta recensión ha de ser recibida con satisfacción e interés, en cuanto que puede aportar algo de luz en una materia hoy tan oscurecida como la financiación autonómica. Su valor aumenta si se tiene en cuenta que representa el primer

estudio científico que trata de manera amplia el aspecto más controvertido del nuevo modelo: la cesión parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Los autores, como hemos intentado poner de manifiesto en esta páginas, se muestran, sin tapujos, partidarios de esta cesión para dar cumplimiento al compromiso de configurar el IRPF como un *tributo compartido* contenido en el acuerdo político suscrito por el PP y CIU, pero sin dejar, al mismo tiempo, de denunciar los problemas técnicos y jurídicos que ello puede generar.

De ahora en adelante, esta obra resultará de consulta casi preceptiva para todo estudioso que pretenda acercarse al nuevo sistema de financiación de las CCAA. Su lectura permitirá conocer las razones y los argumentos jurídicos que están en su base para, de este modo, poder emitir un juicio sobre el mismo y comprobar si las objeciones que se le han formulado están o no justificadas.

Jesús RAMOS PRIETO

**EMPRESA PÚBLICA Y
DESARROLLO
REGIONAL: EL CASO DE
ANDALUCÍA.** Francisco
J. Ferraro García,
Editorial Librería Agora,
Málaga, 1996.

El juicio sobre el papel de la empresa pública en el mundo occidental, ha cambiado radicalmente en la última década. Hasta bien pasado el segundo shock del petróleo, fue considerada como un instrumento de la política económica con el que se podían conseguir diversos fines, tales como la protección a industrias nacientes, el desarrollo regional en zonas económicamente atrasadas, el abastecimiento de productos estratégicos, la defensa nacional, etc... Este papel asignado a la empresa pública, venía de la mano de una política económica intervencionista, en donde los gobiernos marcaban directrices para el control de rentas, tenían un amplio margen para fijar el tipo de cambio a corto plazo y se alentaba el desarrollo dirigido de sectores industriales completos.

Como es conocido, la creciente apertura comercial, la mayor integración económica, el cambio tecnológico acelerado y la competencia de los nuevos países desarrollados, han modificado extraor-

dinariamente los precios relativos y han situado fuera de los parámetros normales de mercado a algunos sectores y a multitud de empresas. A estos cambios se ha añadido una imparable presión sobre los presupuestos públicos que ha dificultado la financiación del gasto, incluyendo el relativo a sufragar las pérdidas de las empresas públicas. El libro del profesor Ferraro, arranca justamente en la época en que todos esos cambios se producen en nuestro país de forma acelerada: desde los inicios de la pasada década hasta el momento presente.

La obra consta de un primer capítulo dedicado a la política industrial y al papel de la empresa pública dentro y fuera de nuestro país. La presencia y evolución de la empresa pública en Andalucía –tema central objeto del libro– es analizada en los dos capítulos siguientes; por una parte, se estudian aquellas empresas de titularidad estatal y, de otra, las que ha ido creando la Junta de Andalucía. El capítulo cuarto analiza el estudio de un caso, Construcciones Aeronáuticas. Además de la información con la que el autor ha contado, buena parte no disponible de forma impresa, dedicar expresamente un capítulo a CASA está justificado tanto por la importancia tecnológica de la empresa como por ser el mejor ejemplo de política industrial activa llevada a cabo

por el gobierno andaluz. Cierra el libro unas reflexiones y conclusiones finales.

La actividad desplegada por las empresas del antiguo INI es estudiada desde diversos aspectos. Los sectores en donde operan, han estado vinculados a la extracción de recursos naturales, a la existencia de alguna actividad productiva anterior de carácter privado (naval, aeronáutico) y a la agricultura y hostelería; y su localización, a la situación de los mismos recursos naturales o a la existencia de un puerto.

Además de estudiar las características de las empresas de ámbito estatal y de la Junta de Andalucía desde diversas variables (empleo, participaciones, producción, resultados, distribución provincial, etc.), se lleva a cabo un acertado análisis de la importancia directa e indirecta que las empresas públicas tienen en la economía andaluza a través de un análisis Input-Output. Las principales conclusiones son que el efecto de arrastre que producen es escaso, aunque el empleo que generan no es despreciable en una región con una tasa de paro tan elevada. Es interesante observar que, con independencia del valor de los multiplicadores horizontales de los distintos sectores, los sectores de "Otros equipos de transporte" (entre ellos CASA) y "Construcción naval" son los que presentan mayores multipli-

cadores regionales en relación a los multiplicadores totales, lo que es indicativo del impacto de la actividad en la región en relación con el impacto total, cuando las restantes ramas productivas crecen. Planteamos como hipótesis que debe tener relación con el volumen de capital fijo de la actividad y con la creación de empresas auxiliares entorno a dicha actividad.

El juicio sobre la política de empresa pública del gobierno regional es matizadamente crítico. Aun reconociendo los logros conseguidos en el fomento del desarrollo rural y en el mejor aprovechamiento de algunos recursos, la política de empresa pública ha sido más bien voluntarista, contrarriente y de escasa correspondencia con la realidad, en el sentido de no haberse elegido adecuadamente los proyectos industriales. Fundamentalmente, se han ido atendiendo problemas de empresas en crisis, pero se ha carecido de unos criterios claros y acertados sobre qué sectores apoyar para promover la innovación tecnológica y el crecimiento económico. Es cierto que en el Plan de Desarrollo 1984-86 se planteaba la conveniencia de un gran sector público regional. Por aquellas fechas ya se estaba llevando a cabo el espectacular programa de privatizaciones en el Reino Unido. Pero con la perspectiva histórica con la que contamos, no podemos olvidar

dos cuestiones. Primero, que los argumentos de tipo analítico sobre el papel de la empresa pública en el nuevo entorno económico apenas habían llegado a nuestro país. Los juicios contra el plan de Thatcher eran de tipo ideológico: neoliberal, conservador, trasnochado, antisocial, etc. Las únicas ideas claras prevalecientes entonces en nuestro país se referían a la necesidad de reestructurar y reconvertir las empresas públicas para adaptarla, tanto en términos de empleo como tecnológicos, al nuevo entorno internacional, lo que en la práctica se materializaba en ajustes de plantillas y elevadas inversiones en nuevas tecnologías. En segundo lugar, tampoco podemos olvidar que eran los primeros años de fiebre nacionalista. Los partidos políticos y el público en general habían depositado grandes esperanzas en las posibilidades del gobierno regional (en todas las CC.AA.) de impulsar el desarrollo económico y de dotarse de instrumentos propios e independientes del gobierno central, aun a riesgo de incurrir en duplicidades y de cometer errores. Pero lo importante era la autonomía. Cabe recordar, en un orden de cosas diferente, la abortada Reforma Agraria, en donde se llegó a evocar a los fisiócratas, a Henry George y a los regeneracionistas: todo un ejemplo de ejercicio del poder autonómico para restituir la tierra a los campesinos y de ejer-

cicio del poder también frente a la Historia.

La oportunidad del trabajo no es necesario exagerarla. Estamos asistiendo a una ola de privatizaciones de empresas públicas estatales en diversos sectores. Tanto en el caso de nuestro país como en el resto de Europa, la corriente principal de pensamiento no pone en duda la bondad del proceso. Por una parte, existen claros motivos financieros que estimulan el proceso: la presión para cumplir los criterios de déficit público y de duda pública del tratado de Maastrich, alientan a los gobiernos a acometer el proceso de privatizaciones. Pero, por otra parte, las modificaciones en el entorno económico antes apuntadas (creciente competencia, globalización, etc.) han oscurecido, a la vista de todos, las posibilidades de subsistencia de las empresas en manos públicas. ¿Qué ideas, qué temores, que puntos de vista subyacen en relación a las empresas públicas?. Como el profesor Ferraro apunta, los datos muestran elevados gastos de personal, baja productividad, lentitud en la toma de decisiones, presiones políticas y sindicales (los problemas de agencia de Stigler). Pero también, una mala imagen proveniente de antiguas empresas privadas que habían quedado fuera de los mercados internacionales y que fueron nacionalizadas, salvando puestos de tra-

bajo e indemnizando a los antiguos propietarios. No obstante, como Ferraro aclara, las diferencias de eficiencia en la asignación de los recursos y en la productividad entre empresas, no reside tanto en la titularidad como en el régimen de funcionamiento de los mercados. Una empresa privada que opere en régimen de monopolio no ofrece niveles de eficiencia sensiblemente superiores a los de una pública. Conocemos bien la experiencia en nuestro país de las tarifas de los servicios de teléfono y electricidad, por nombrar sólo la dos más relevantes, sensiblemente más elevadas que en los restantes países europeos. Estas consideraciones deben servirnos de lección para aprender qué debemos esperar de las privatizaciones en curso. Si no se modifica el régimen de funcionamiento de los mercados, privatizar una empresa pública no es ninguna garantía de mejora de la eficiencia y de incremento del bienestar. La regulación de los mercados aparece, pues, como una cuestión clave para promover la competencia entre empresas con el fin de reducir precios, mejorar la calidad y estimular la innovación.

Por otra parte, merece destacar el enfoque metodológico adoptado en la investigación. En el primer capítulo, queda claramente de manifiesto qué entiende el autor por política industrial y, más concretamente, por política industrial

activa. Esto conduce a la utilización de unos métodos y unas técnicas de análisis propias de la nueva Organización Industrial o Economía Industrial y que han sido utilizadas para establecer los nuevos microfundamentos de la Teoría del Crecimiento Económico y de la Teoría del Comercio Internacional, entre otros campos de investigación. Autores como Krugman, Grossman, Venables, Helpman, Stiglitz y Brander, citados o no, aparecen como los más influyentes a lo largo de toda la obra.

Por último, las conclusiones recogen no sólo las cuestiones analíticas más relevantes de los capítulos precedentes, sino también aquellos aspectos de la política industrial activa que más pueden diferenciarlo de otro trabajo de similares características. Una investigación de calidad no puede prescribir soluciones únicas, más bien plantear correctamente los problemas y apuntar soluciones, caso por caso, a algunos de esos problemas, como se recoge en este capítulo final. A pesar de los errores cometidos en la política industrial, el autor no pierde de vista que, en una región relativamente atrasada, el sector público tiene que tener un papel relevante, aunque selectivo y limitado a los sectores que puedan impulsar de forma más clara el crecimiento económico. Resulta revelador, a este respecto, el apoyo que, directo o

indirecto, la práctica totalidad de los países de la OCDE han concedido a los sectores que en la actualidad se consideran "estratégicos": informática, telecomunicaciones, biotecnología, aeronáutico y semiconductores, por citar los más conocidos. Incluso el gobierno de los EE.UU; en la época de Reagan y Bush, campeones del liberalismo económico, apoyaron con pocas reservas la creación de empresas estatales o la ayuda a empresas privadas en los sectores de semiconductores, fabricación de chips y biotecnología. El único argumento moderno que ofrece la Teoría Económica para justificar tales actuaciones, se fundamenta

en la generación de externalidades positivas que aprovecha el sector privado y que, sin la intervención pública, sería imposible generar. Pero, aún así, el argumento no está exento de contraargumentos y de dudas. ¿Cómo justificar las ayudas al consorcio Airbus que ha generado un ridículo beneficio después de veinte años de funcionamiento e inversiones multimillonarias?. ¿Ha sido igual a cero el coste de oportunidad de los recursos asignados?. Estas son las cuestiones que, en última instancia, planean en el trabajo del profesor Ferraro. La investigación sigue abierta.

Rogelio VELASCO PÉREZ