

Recensiones Bibliográficas

Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales

Antonio CAYÓN GALIARDO (director)
Consejo Económico y Social, Madrid, 2006, 486 págs.

Dentro de la Colección *Estudios*, el Consejo Económico y Social publicó este libro colectivo, procedente del trabajo que obtuvo el Premio de Investigación de dicho organismo en la convocatoria del año 2004 y que ha sido dirigido por Antonio CAYÓN GALIARDO, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid.

La obra está dividida en cuatro grandes partes, precedidas de una breve presentación firmada por el director del grupo de investigadores y, al final, aparece una *addenda* y la oportuna referencia de la bibliografía utilizada. Aquellas estructuran las diferentes ponencias de los autores en torno a las siguientes cuestiones: 1.^a La corresponsabilidad fiscal: cuestiones generales, sistemas comparados y sistema español; 2.^a Los servicios públicos fundamentales y su financiación; 3.^a Conclusiones, y 4.^a Propuestas.

La primera parte consta de once capítulos. Cinco más reúne la segunda parte y otros dos aparecen en la tercera. Las propuestas formuladas se sistematizan en torno a tres apartados, dedicados a la reforma del sistema de financiación autonómica, a la financiación local y otras propuestas hechas desde una perspectiva institucional para mejorar la corresponsabilidad en el sistema de financiación autonómica. En el apéndice se concitan el texto de una conferencia de Juan A. GIMENO ULLASTRES sobre los «Mecanismos de financiación alternativos: nuevas perspectivas y propuestas de corresponsabilidad» y una escueta «Nota sobre la posibilidad de introducir un impuesto cedido sobre el consumo minorista que no tenga el carácter de impuesto sobre el volumen de negocios» de Pedro M. HERRERA MOLINA.

Yendo ya al contenido fundamental de la investigación –las dos primeras partes del estudio–, se observa una diferencia de tratamiento que se constata en la extensión que tiene el tratamiento de la corresponsabilidad fiscal (unas doscientas ochenta páginas) y de los servicios públicos fundamentales (noventa páginas, aproximadamente) y que el director del trabajo explica así: «Mientras que los temas relativos a la *corresponsabilidad fiscal* tienen un importante desarrollo en la teoría económica y sus instrumentos se encuentran bien definidos, de forma que es posible estudiarlos también en su vertiente jurídica con cierta precisión, el problema de los *servicios públicos fundamentales* resulta absolutamente impreciso en su perspectiva jurídica y económica. Posiblemente se trate de un concepto de gran trascendencia en un plano sociológico o político, pero simplemente intentar su concreción e individualización para proceder a un estudio jurídico o económico de los mismos, es una labor en la que podríamos encontrar tantas opiniones como especialistas a los que quisiéramos

preguntar. Por este motivo, nuestra preocupación se ha limitado, huyendo de apreciaciones personales escasamente objetivas, a examinar aquellas normas de nuestro ordenamiento vigente en las que tal concepto estaba expresamente recogido y a ofrecer unas estimaciones cifradas sobre aquellos servicios que, tras una larga discusión, se concluyó que podían tener este carácter».

El primer capítulo se titula «La corresponsabilidad fiscal: noción y contenido» y en él participaron Juan A. GIMENO ULLASTRES, Antonio CAYÓN GALIARDO, M.^a Amparo GRAU RUIZ y Susana ROLDÁN AYUSO. La determinación del primer aspecto se realiza a partir de la relación de la noción –entendida, a su vez, como uno de los principios básicos que han de guiar el sistema de financiación descentralizada– con los principios de autonomía financiera, equivalencia y suficiencia. Luego se reflexiona sobre los términos responsabilidad y corresponsabilidad deduciendo que esta última supondría que la provisión de los servicios públicos fundamentales es una responsabilidad compartida por los distintos niveles territoriales de gobierno, asignándose la competencia específica de gestión al nivel más eficiente en cada caso, con la responsabilidad tan amplia como reconozcan las leyes en los distintos supuestos. Así resulta que cada Administración territorial debe tener plena autonomía para la materialización de sus competencias, lo que implica recursos financieros suficientes y capacidad para decidir su nivel y composición, y que dicha autonomía vaya acompañada de un sistema cooperativo entre las distintas Administraciones, lo que implica la asunción de las responsabilidades ajenas como parcialmente propias. El silencio de la Constitución no impide a estos autores considerar que la exigencia de responsabilidad fiscal está implícita en los principios de autonomía, eficiencia y eficacia, razonándose más adelante que el sistema de corresponsabilidad debe responder a los criterios de suficiencia, autonomía, cooperación y solidaridad.

En el siguiente capítulo, M.^a Amparo GRAU RUIZ y Ana HERRERO ALCALDE siguen reflexionando sobre la corresponsabilidad fiscal, solo que observando la experiencia comparada. La información se organiza en tres bloques: 1.º Distribución de competencias de ingreso y gasto entre distintos niveles de gobierno en países del denominado *federalismo competitivo* (EE.UU. y Suiza); 2.º Países donde se da un *federalismo cooperativo* (Canadá, Alemania y Australia), en los que el grado de cooperación intergubernamental es elevado, teniendo el gobierno federal un importante papel en la garantía de la cohesión interterritorial, y 3.º Distribución de competencias en países unitarios (Dinamarca y Reino Unido), donde los gobiernos locales desempeñan una importante función en la provisión de servicios públicos.

Antonio CAYÓN y Amparo GRAU se ocupan de la corresponsabilidad fiscal en la Unión Europea en el siguiente capítulo. Aunque tampoco el Derecho comunitario haga alusión al principio examinado, se estudia el origen y evolución del sistema de recursos propios, su propia tipología y peso relativo en la financiación comunitaria, valorando críticamente las propuestas realizadas por la Comisión Europea para llevar a cabo la reforma de los recursos propios con la introducción de un mecanismo generalizado de corrección de los desequilibrios presupuestarios excesivos y de otro verdadero recurso propio de carácter fiscal a partir de 2014.

La ponencia que viene después se refiere al anclaje y límites constitucionales del principio de corresponsabilidad fiscal. En ella, José Manuel ALMUDÍ CID parte de la constatación de la premeditada laxitud del sistema financiero diseñado por la Constitución de 1978, de manera que el modelo imperante durante gran parte de su desarrollo, basado en transferencias del Estado central a los entes

autonómicos o locales, siempre que respete el principio de suficiencia, no resultaría contrario a la norma fundamental. Sin embargo, en su opinión, un sistema financiero inspirado en la idea de la corresponsabilidad resulta igualmente acorde con aquella y hasta más coherente con la evolución que ha tenido el sistema de financiación y la concepción de principios como el de autonomía.

Los tres siguientes capítulos confrontan la idea de la corresponsabilidad fiscal con la concreta evolución del sistema de financiación autonómica. Así, en el capítulo quinto, Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO y Susana ROLDÁN AYUSO escriben sobre el origen, desarrollo y distintos modelos de financiación de las Comunidades de régimen común. Luego esta misma autora y Fernando SERRANO ANTÓN analizan en profundidad el desarrollo de la corresponsabilidad en la vertiente de los ingresos, comentando el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen general. Finalmente, Ana HERRERO valora los resultados del sistema de financiación autonómica en el año 2004.

Completan la primera parte de la investigación cuatro estudios de variado contenido. Así, en el capítulo octavo, Antonio CAYÓN considera ampliamente la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación local. Luego, Yanna GUTIÉRREZ FRANCO y José Manuel DÍAZ PULIDO firman una ponencia sobre federalismo fiscal y tributación medioambiental en España en la que se hacen eco de las propuestas de acometer una auténtica reforma fiscal verde en nuestro país. Sigue un capítulo dedicado al marco de la corresponsabilidad fiscal en el Derecho europeo, en el que participaron Belén GARCÍA CARRETERO, Cristina GARCÍA-HERRERO y Pedro M. HERRERA MOLINA. Por último, Rosa M.^a GALÁN SÁNCHEZ, Cristina GARCÍA-HERRERO y M.^a Amparo GRAU RUIZ se refieren a diversos aspectos institucionales y orgánicos, entre los que destacan el papel del Senado y de las Cámaras legislativas en la materialización y control de los instrumentos de corresponsabilidad, así como los trabajos efectuados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Ya en la segunda parte del libro, dedicada a la financiación de los servicios públicos fundamentales, José Manuel DÍAZ PULIDO y Javier LOSCOS FERNÁNDEZ recuerdan los componentes fundamentales de la teoría del federalismo fiscal, de la que deducen que «es un instrumento conceptual de mucha utilidad para el análisis positivo de los costes y las ganancias de la descentralización de las políticas de Bienestar. No obstante, sus conclusiones distan aún de ser claras y unívocas, y sus implicaciones normativas son controvertidas en muchas ocasiones. En cualquier caso, su profundización y desarrollo aparecen como una vía fundamental para la construcción racional del reparto de competencias en los servicios públicos del bienestar entre distintos niveles de gobierno».

En el siguiente capítulo, Ana HERRERO, LUZ RUIBAL PEREIRA y Pedro HERRERA se formulan varias preguntas: ¿cuáles son los criterios que permiten delimitar el concepto de servicios públicos fundamentales? ¿Qué mecanismos normativos han de utilizarse para decidir, en concreto, cuáles son tales servicios? ¿Qué servicios responden efectivamente a dicho concepto en el momento actual? ¿Cuál es el nivel mínimo de prestación exigido? ¿Qué mecanismos de solidaridad financiera existen para hacer posible dicha prestación? ¿Existen instrumentos de control para garantizar que los mecanismos de solidaridad no se utilicen como excusa para no ejercitar las propias competencias financieras o bien como medio para financiar otros gastos públicos?

Como estos mismos autores plantean, en la resolución de los anteriores interrogantes se entrelazan problemas económicos y jurídicos, por lo que puede que no coincida la determinación

respectiva que se haga de los servicios públicos fundamentales. Y entonces, «cabría cuestionarse si la norma legal que precisa los servicios públicos fundamentales es insatisfactoria desde una perspectiva política –reforzada por consideraciones económicas– o bien si resulta inconstitucional por no tener en cuenta algunas exigencias asumidas como rasgos característicos de un concepto jurídico indeterminado creado por la Constitución».

Después viene una ponencia de Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO y Marta VERDESOTO GÓMEZ sobre la corresponsabilidad en el gasto público autonómico, donde observan las facultades que, con arreglo a la Constitución y los Estatutos de Autonomía, tienen las Comunidades Autónomas en materia de gasto y sobre sus Presupuestos. Luego se refieren a cada uno de los «preceptos presupuestarios» de la Ley Orgánica de Financiación de las mismas y analizan la evolución que ha tenido el sistema y el papel que en su desarrollo ha tenido el Consejo de Política Fiscal y Financiera con sus acuerdos sobre coordinación presupuestaria, endeudamiento de las Comunidades Autónomas y suministro de información al Ministerio de Economía y Hacienda y al propio Consejo de Política Fiscal para el desarrollo de las funciones que a ambos órganos les otorga la legislación sobre estabilidad presupuestaria. Al final se consideran las exigencias comunitarias en materia de equilibrio presupuestario y se comentan las leyes de estabilidad que se aprobaron en 2001 y que se han reformado en un sentido flexibilizador semejante a las modificaciones registradas en 2005 por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Por su parte, Rosa M.^a GALÁN SÁNCHEZ se refiere a los límites que esa legislación estabilizadora ha supuesto para las Entidades Locales, restringiendo su capacidad de endeudamiento y el desarrollo de un sistema de cofinanciación estatal de la inversión en infraestructuras. Y cierra esta parte del trabajo la valoración de Ana HERRERO sobre cuantificación de los servicios públicos, donde trata de delimitar las necesidades de gasto para conocer después el peso que, dentro de cada nivel de gobierno, tiene cada uno de los territorios que forman parte de la unidad política estudiada.

La tercera parte distingue, en dos capítulos, las conclusiones alcanzadas sobre la corresponsabilidad fiscal y la determinación y financiación de los servicios públicos fundamentales.

Miguel Ángel Martínez Lago