

LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN EN EL MARCO DE LA FINANCIACIÓN GENERAL

Antonio APARICIO PÉREZ

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario

Universidad de Oviedo

1.- PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA. SU APLICACIÓN A LA FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

La Constitución española de 27 de diciembre de 1978 estableció una nueva organización territorial y política del Estado, distinguiendo entre tres niveles distintos de gobierno y administración: nivel estatal, autonómico y local¹.

Estos tres niveles según el Tribunal Constitucional responden a posiciones claramente distintas en el orden constitucional: así la soberanía radica en el Estado español; en las CC.AA. (en adelante CC.AA.) se ubica la autonomía caracterizada por un doble aspecto: político y administrativo; y finalmente en los entes locales se ubica una autonomía de carácter únicamente administrativa².

Ahora bien, el concepto de autonomía es un concepto polivalente y polisémico. Admite distintos contenidos y presenta distintos significados. Por ello es necesario realizar un intento de delimitación.

Lo primero de lo que hay que partir es que autonomía no es soberanía. Esta según el artículo 1.2 de la Constitución reside en el pueblo español, del que dimanan los poderes del Estado y se residencia en el Estado español.

En segundo lugar, la autonomía está para algo, es decir supone su existencia el alcance de determinados objetivos. A este respecto, el artículo 157 in fine de la Constitución establece que las CC.AA. gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. En tercer lugar, la autonomía debe desarrollarse en el ámbito constitucional, lo que supone que debe estar articulada con los otros entes que igualmente tienen autonomía. Esto implica, por una parte, que ha de respetar toda una serie de principios generales aplicables a todo el orden constitucional como los principios de igualdad, de solidaridad, de colaboración, de no discriminación, de la prohibición de establecer ningún privilegio económico o social entes ellas, por otra, que su acción en los

¹ Vid. artículo 137 de la Constitución

² Vid. STC de 2 de febrero de 1981, nº 4/ 1981, F.J. 3; STC. de 27 de febrero de 1987, nº 27/1987, F.J. 2 y STC. de 17 de octubre de 1988, Nº 187/1988, F.J. 10.

términos constitucionales establecidos debe coordinarse con la acción del Estado y de los entes locales, y finalmente que el desenvolvimiento y desarrollo de su autonomía debe estar presidida por el principio de lealtad constitucional.

Delimitado en líneas básicas que ha de entenderse por autonomía hemos ahora de referirnos a su contenido.

Este vendrá determinado por un actuar que, como hemos señalado, se manifiesta en dos vertientes: una política y otra administrativa.

Tanto la una como la otra deben realizarse en el ámbito de sus respectivos intereses.

Fijados ya así el significado y alcance de la autonomía de las CC.AA., hemos de referirnos ahora a la autonomía financiera.

Esta no es más que una de las manifestaciones en que se concreta la autonomía.

Ahora bien, la característica esencial de la autonomía financiera es el carácter instrumental que presenta; se configura como el conjunto de medios e instrumentos para hacer posible cumplir los objetivos señalados por la Comunidad Autónoma respectiva.

El Tribunal Constitucional al referirse a la autonomía financiera de las CC.AA. ha dicho que ésta exige la plena disposición de medios financieros e ingresos para poder ejercer sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión las competencias propias, en especial, las que se configuran como exclusivas; supone la existencia de una Hacienda autónoma que permita el ejercicio y financiación de las competencias propias³.

Diversos son los preceptos en los que en la Constitución se hace referencia o se regulan distintos aspectos de la autonomía financiera de las CC.AA.. De forma expresa y directa se refieren a ella los artículos 156, 157, 158 y 133.

El artículo 156 es un reconocimiento expreso y una proclamación de la autonomía financiera, al decir: "1.- Las CC.AA. gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles".

El artículo 157 hace en su número uno una enumeración cerrada de los recursos que han de constituir la Hacienda de las CC.AA.⁴.

³ Vid., entre otras, la STC de 24 de mayo de 1990, nº 96/1990, F.J. 7.

⁴ Decimos que la enumeración es cerrada porque dicho precepto empieza diciendo que " los recursos de las CC.AA. estarán constituidos por...". Por lo tanto, no caben más que los expresamente enunciados. La realidad, sin embargo, ha superado esta situación, al aparecer

En su apartado segundo este artículo prohíbe a las CC.AA. adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías y servicios.

Finalmente se establece en su número tres un requisito de carácter formal consistente en que la regulación de la financiación autonómica podrá regularse a través de Ley Orgánica.

El artículo 158 hace referencia entre los recursos posibles a los derivados de la participación en un Fondo de Compensación Interterritorial y en los Presupuestos Generales del Estado.

Por último, el artículo 133.2 otorga a las CC.AA. una potestad tributaria derivada al señalar que éstas podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes⁵.

Junto a estos preceptos que de forma expresa ,inmediata y directa se refieren a la autonomía financiera están otros entre los que como más significativos cabe señalar: artículos 131.2, 136 y 138.2 referidos a la participación de las CC.AA. en la planificación económica general, al control de su actividad financiera por el Tribunal de Cuentas y a la prohibición de que los Estatutos de Autonomía encierren privilegios económicos o sociales.

Además, hay otro grupo de preceptos que afectan a todas las administraciones y a todos los niveles de gobierno; por lo tanto, también incidirán en el desarrollo de la autonomía financiera de las CC.AA., así, los siguientes:

Artículo 2 que hace referencia a la indisoluble unidad de la Nación española.

Artículo 9 que establece la obligatoriedad de todos los ciudadanos y poderes públicos de promover las condiciones para hacer efectivas la igualdad y la libertad.

Artículo 14 referente a la igualdad entre todos los españoles.

en el ordenamiento jurídico español la categoría de los precios públicos, a los que no se hace referencia en dicho artículo 157 y que, evidentemente, constituyen un recurso. Sobre esta cuestión puede verse APARICIO PÉREZ, A. : " Los tributos propios en el marco de la financiación autonómica. Referencia particular al Principado de Asturias", Revista Jurídica de Asturias, nº 22, año 1998.

⁵ Sobre el alcance de los términos potestad originaria y derivada MARTÍN QUERALT, J.: "Potestades normativas de las CC.AA. en materia tributaria" en La Constitución española y las Fuentes del Derecho, edit. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, Vol. II, págs. 1138 y ss.

Artículo 31 que habla de la existencia de un sistema tributario justo, de la aplicación del principio de legalidad en materia tributaria y de la obligatoriedad de todos los ciudadanos al sostenimiento de los gastos públicos.

Artículo 40.1 relativo a la obligatoriedad de los poderes públicos de establecer las condiciones necesarias para el progreso social y económico, la estabilidad económica, el pleno empleo y la distribución de la renta.

Artículo 103 en que se establecen las pautas básicas de actuación de la Administración pública estableciendo su sujeción a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación en aras del interés general.

Todos estos preceptos actúan con carácter regulador de la autonomía financiera y suponen restricciones y cautelas a la hora de su desarrollo.

En cumplimiento del citado artículo 157.3 de la Constitución, la Ley Orgánica de Financiación de las CC.AA. (LOFCA), Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, modificada por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, pasa a formar parte del bloque de constitucionalidad ,y en ella se perfilan y concretan los principios informadores de la financiación autonómica.

Y obviamente las disposiciones contenidas al respecto en el correspondiente Estatuto de Autonomía.

Por último, no hay que olvidar las restricciones que puedan venir por la pertenencia de España a la Unión Europea.

Pues bien, de entre todos estos preceptos extraemos los principios que hay que considerar como básicos a la hora de tener en cuenta y hacer realidad la autonomía financiera: principio de suficiencia, principio de unidad de la política económica, ausencia de privilegios económicos o sociales, principio de igualdad, principio de solidaridad, principio de legalidad en materia financiera, coordinación con la Hacienda del Estado, armonización y equilibrio territorial.

De lo indicado llegamos también a una conclusión importante: el sistema de financiación seguido es abierto, flexible, indeterminado pero no incierto. Es evidente, entonces, que los modelos posibles son muchos, si bien, insistimos que han, para ajustarse a la Constitución, de cumplir esas restricciones básicas señaladas tanto de fondo como de forma.

Lo que hemos indicado es aplicable, *mutatis mutandis*, a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Como normas específicas propias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León

dentro del bloque de constitucionalidad hemos de citar su Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, modificada por Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, en el que se hace referencia a la autonomía financiera en los artículos siguientes:

Artículo 42 en el que se consagra la autonomía financiera en análogos términos al artículo 156 de la Constitución.

Artículo 44 en el que se hace una enumeración de los recursos financieros en parangón similar al artículo 157.1 de la Constitución. Quizás, la diferencia esencial entre ambos preceptos está en que en el artículo del Estatuto de Autonomía se hace referencia dentro de los recursos propios a los procedentes de los precios públicos y a los ingresos procedentes de la Unión Europea y de otros procedentes de otros organismos nacionales o internacionales.

Además, hay dos preceptos que nos llaman particularmente la atención y a los que brevemente nos referimos:

El artículo 45 en el que se establece que la Comunidad Autónoma o las entidades locales afectadas participarán en los ingresos correspondientes a los tributos que el Estado pueda establecer para recuperar los costes sociales producidos por actividades contaminantes o generadoras de riesgos de especial gravedad para el medio, en la forma que establezca la ley creadora del gravamen.

Gran parte de estos tributos llamados ecológicos están en conexión directa con las competencias transferidas, por lo cual los casos posibles de aplicación serán escasos y excepcionalísimos.

En segundo lugar, se habla de tributos. A este respecto hay que decir que no existe un concepto legal de tributo, ni mucho menos constitucional, con lo que al menos en sede teórica se puede establecer un gravamen sobre esas industrias o actividades contaminantes que no sea tributo y entonces su recaudación escaparía a esta obligación⁶.

En tercer lugar, dicho precepto habla de participación remitiendo a la ley creadora del gravamen. Ante lo que hay que preguntarse ¿Qué pasaría si esta ley no prevé ninguna compensación?.

Otro precepto en este orden de los recursos financieros que llama la atención es el artículo 41.3 en el que se recoge que a efectos de determinar los criterios que deben seguirse para la participación en una serie de ingresos como en las asignaciones derivadas

⁶ Sobre el concepto y alcance de la categoría tributo puede verse el artículo citado de APARICIO PÉREZ, A.: "Los tributos propios en el marco de la financiación autonómica. Referencia particular al Principado de Asturias".

de los Presupuestos Generales del Estado, para la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial o para la valoración del coste de los servicios transferidos la Comunidad Autónoma velará para que se ponderen adecuadamente los factores de extensión superficial y dispersión y baja densidad de población. Estando de acuerdo en ello, dadas las características geográficas y poblaciones de la Comunidad, mucho nos tememos que este mandato encierra más un deseo que una realidad, ya que el aceptar unos u otros criterios no es sólo potestad de la Comunidad Autónoma.

2.- EL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DISEÑADO A PARTIR DEL ACUERDO DEL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1996

Desde el establecimiento de las CC.AA. han sido ya varias las etapas por las que ha pasado la financiación autonómica que las podemos sintetizar así:

A.- Desde los inicios hasta el año 1996

La primera etapa va desde el año 1982 (en el año 1980 se aprueba la LOFCA) hasta el año 1986.

Las características básicas del sistema de financiación establecido para este período eran:

En primer lugar, esta etapa puede considerarse como período transitorio y provisional.

El punto clave de la financiación venía dado por la necesidad de estimar el coste de las competencias transferidas.

Para ello la metodología que se siguió para su cálculo computa dicho coste como suma de los costes directos, costes indirectos de prestación del servicio (gastos corrientes de funcionamiento) mas la inversión de reposición (queda excluida la inversión nueva). De la cantidad así obtenida se resta la recaudación procedente de las tasas conectadas con la prestación de servicios transferidos (que pasan a integrarse en los tributos propios de las CC.AA.) y se obtiene el coste efectivo neto de tasa, que es la cantidad a financiar. Dicho importe es la cantidad garantizada a las CC.AA. como financiación mínima durante el período transitorio.

En segundo lugar, en esta etapa se aprueba por Ley 30/1983, de 28 de diciembre, la primera Ley de Cesión de Tributos.

En tercer lugar, por Ley 7/1984, de 31 de marzo, se aprueba el Fondo de Compensación Interterritorial, el cual contraviniendo su finalidad se configuró como un

instrumento de financiación de la inversión nueva.

Por último, como pieza de cierre del sistema de financiación está el Porcentaje de Participación en los Ingresos del Estado (PIE) el cual canaliza el principal flujo de transferencias de la Hacienda estatal a la autonómica.

La segunda etapa se inicia con el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA. de 7 de noviembre de 1986 y abarca el período 1987-1991.

Los rasgos básicos del sistema en este período se pueden resumir así:

En primer lugar, el modelo de financiación se estructura en torno a cuatro bloques de recursos:

1. El bloque de financiación básica constituido por la participación en ingresos del Estado, los tributos cedidos, y las tasas por la prestación de servicios.

2. El bloque de financiación propia constituido por los tributos y recargos sobre tributos estatales y los recursos financieros propios.

3. El bloque de financiación complementaria constituido por la financiación condicionada procedente de los Presupuestos Generales del Estado.

4. El bloque de financiación de equilibrio interterritorial, constituido por el Fondo de Compensación Interterritorial.

En segundo lugar, el PIE deja de estar concebido como garantía del coste efectivo y pasa a depender de un conjunto de variables fijadas en la LOFCA.

Además, cambia la base del PIE, que deja de ser los impuestos estatales no susceptibles de cesión y pasa a ser una magnitud más amplia, la llamada base ITAE (Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente).

El peso del PIE sale asimismo reforzado puesto que el mismo PIE pasa a financiar una cantidad equivalente al antiguo coste efectivo, menos los impuestos cedidos, mas un 25 por 100 del Fondo de Compensación Interterritorial y una serie de fondos de gestión autonómica.

En tercer lugar, cabe señalar que por Ley 29/1990, de 26 de diciembre se aprueba una nueva Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, cuyas peculiaridades frente a la ley anterior son:

En primer lugar, cambia el ámbito de aplicación del Fondo de Compensación Interterritorial que pasa a aplicarse únicamente a aquellas CC.AA. que están incluidas

como objetivo número 1 en los Fondos Estructurales Europeos, por tener una renta per cápita inferior al 75 por 100 de la media comunitaria.

En segundo lugar, para su reparto se alteran las variables y su ponderación.

En tercer lugar, la cuantía del FCI pasa del 30 por 100 al 32,68 por 100 si bien este importe no es fijo de cara al futuro, ya que podrá alterarse a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. La cuantía global se ponderará, además, según la población relativa y renta relativa de las CC.AA. beneficiarias del FCI.

En cuarto lugar, hay que resaltar, también, que se flexibiliza el funcionamiento del FCI puesto que sus recursos pueden emplearse no sólo para inversiones reales, sino también para transferencias de capital equiparándose así su funcionamiento al FEDER (Fondos Europeos de Desarrollo Comunitario).

En cuarto lugar, hay que destacar que por Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de febrero de 1990 se creó la Compensación Transitoria como mecanismo provisional para la financiación parcial de los gastos de inversión nueva y se recogió el compromiso de solucionar definitivamente el problema en el contexto de la revisión del quinquenio 1992-1996. Este importe para la Comunidad Autónoma de Castilla y León supuso un montante de 10.330,2 millones de pesetas.

Por último, también es en esta etapa cuando a partir de 1987 como consecuencia de la entrada de España en la Comunidad Europea se reciben recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), directamente gestionados por las CC.AA..

La tercera etapa se inicia a partir del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992 y se fija para el período 1992-1996.

Las características básicas de la financiación autonómica en esta etapa fueron:

En primer lugar, en relación con el método para la aplicación del sistema de financiación se señala que éste consiste en la distribución de una cantidad con la exigencia de que en ningún caso ninguna Comunidad Autónoma obtendría menos recursos que los que recibió en el año base del quinquenio anterior, que, como hemos dicho, era el año 1990. Esta cuantía, que en el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León ya hemos dicho que estaba constituido por la Compensación Transitoria por importe de 10.330,2 millones de peseta, el porcentaje de participación en los ingresos del Estado ajustados, la recaudación normativa de los tributos cedidos y las tasas, y las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza, subvenciones para la inversión nueva y subvención en concepto de "recursos adicionales necesarios para financiar la inversión nueva"⁷.

⁷ Sobre la cuantía de estas partidas y sobre un desarrollo más detenido de esta cuestión puede verse: APARICIO PÉREZ, A.: "Financiación de las CC.AA. Responsabilidad Fiscal.

Obtenida así la cantidad total a financiar por medio del PIE el reparto se hace de acuerdo con las mismas variables que en la etapa anterior con las siguientes matizaciones: se da mayor peso a la variable población, se introduce como nuevo criterio de reparto la variable dispersión geográfica y la de unidades administrativas que ya existía para las CC.AA. del artículo 151 de la Constitución y por último se reduce el peso de las variables redistributivas de suma cero sobre todo por lo que respecta al esfuerzo fiscal.

En segundo lugar hay que destacar que la participación en los Ingresos del Estado evoluciona, como en el quinquenio anterior, según la marcha de los Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente (este concepto engloba los impuestos directos e indirectos estatales exceptuados los tributos susceptibles de cesión mas las cotizaciones de la Seguridad Social y las cotizaciones del desempleo).

El criterio de evolución añade un techo máximo igual al crecimiento del PIB y una garantía de que en ningún caso, la financiación autonómica crecerá por debajo del crecimiento de los gastos equivalentes en la Administración Central.

Pero la reforma más importante si cabe fue la llevada a cabo en 1993 por la que se introduce la participación territorializada en la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas desgajada de la PIE⁸.

B.- Etapa 1997-2001

Por último, es ésta hasta ahora la última etapa de financiación.

Fue consecuencia del pacto de gobernabilidad suscrito entre el Partido Popular y Convergencia y Unión.

Se instrumenta a partir del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996.

Sus rasgos y peculiaridades básicas son las siguientes⁹:

Perspectivas futuras de financiación", Revista Jurídica de Asturias, nº 19, año 1995, págs. 3 a 51 . Vid., igualmente, el punto II.2.1 del mencionado Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992.

⁸ Vid. MONASTERIO ESCUDERO, C.: "Estabilidad y coordinación: bases para un nuevo sistema de financiación autonómica", en Financiación autonómica. Aspectos económicos y debate político. Edit. FEDEA y Confederación de Empresarios de Andalucía, Madrid, 2000, págs. 33 a 39.

⁹ Estos cambios impusieron la modificación de la LOFCA que se llevó a cabo a través de la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre y la aprobación de una nueva Ley de Cesión de Tributos que se llevó a cabo por Ley 14/1996, de 30 de diciembre.

Se modifican los impuestos que pueden ser cedidos. Así se ha dado entrada a una nueva figura de tributos cedidos, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial y con el límite del 30 % y se ha hecho nueva mención a los gravámenes sobre el juego, haciendo referencia genérica a los "tributos que recaen sobre el mismo"¹⁰.

Se prevé y define la cesión parcial de tributos.

Se determina el ámbito de las competencias que pueden ejercer las CC.AA. en la ordenación de los tributos cedidos. Esto es, se confiere a éstas una cierta capacidad normativa sobre aquéllos, cuyo alcance es el siguiente:

En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas podrán regular la tarifa, dentro de ciertos límites, y las deducciones de la cuota.

En el Impuesto sobre el Patrimonio tienen competencias para determinar el mínimo exento y la tarifa, con ciertos límites.

En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones tienen competencias para fijar la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente y la tarifa del impuesto y para fijar reducciones de la base en las adquisiciones mortis causa.

En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en el concepto de transmisiones patrimoniales onerosas, pueden regular el tipo de gravamen en operaciones relativas a inmuebles y derechos reales sobre los mismos y a concesiones administrativas de obras, de bienes y servicios y en el concepto de actos jurídicos documentados pueden regular el tipo de gravamen de los documentos notariales.

En los tributos sobre el juego pueden regular las exenciones, la base imponible, los tipos de gravamen, las cuotas fijas, las bonificaciones y el devengo y, además, todo lo concerniente a la gestión, liquidación, inspección y recaudación.

En esta reforma se introduce una previsión nueva que consiste en advertir que la cesión de las competencias atribuidas a las CC.AA. quedarán sin efecto cuando resulte necesario para dar cumplimiento a la normativa sobre armonización fiscal de la Unión Europea.

Se crea una Junta Arbitral para resolver los conflictos que se susciten en la aplicación de los puntos de conexión de los tributos.

La reforma se ocupa también de la posibilidad de aplicarse a las ciudades de Ceuta y Melilla cuando se den determinados requisitos.

¹⁰ Un estudio más detallado puede verse en GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E. : "La reforma de la Hacienda autonómica", Revista Impuestos, nº 14, 1997, págs. 31 a 50.

Se establece igualmente la participación de las CC.AA. en las tareas de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, para lo cual se crean los órganos correspondientes.

Pieza importante de la reforma es la redefinición del PIE, ya que va a estar directamente conectado con la cesión del IRPF.

Esta participación va a constituirse en el mecanismo de cierre del modelo, de forma tal que su determinación viene predeterminada por la cesión del IRPF.

Por lo que se refiere al valor del tramo de participación en el primer año del quinquenio se obtienen por aplicación de una de las dos siguientes posibilidades:

Para las CC.AA. que accedan al tramo de participación en ingresos territorializados del Impuesto sobre la Renta de las Personas Física será igual al resultado de restar de la financiación global el rendimiento del tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y la valoración del tramo de participación en los ingresos territorializados del mismo.

Para las CC.AA. que accedan al tramo de participación en ingresos territorializados del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, será igual al resultado de restar de la financiación global el rendimiento del tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

A partir de la determinación del valor que corresponda al tramo de la participación para cada Comunidad Autónoma, en el año base, según la regla correspondiente, se fijará el correspondiente porcentaje de participación definitivo del quinquenio, obtenido por el cociente entre el citado valor y el de los ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente en el mismo año base¹¹.

La exposición del contenido de la reforma se completa con una referencia a los instrumentos relativos a la solidaridad.

A este respecto, hay que mencionar el establecimiento de los llamados fondos de garantía, que responden a tres objetivos diferentes:

"El primero, asegurar un mínimo de recursos procedentes del nuevo instrumento de financiación, el IRPF, que nace a costa del PIE. A tal efecto se prevé que todas las CC.AA. han de recibir fondos procedentes del IRPF con el mismo crecimiento que

¹¹ Vid. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A.I.: La financiación del Principado de Asturias. Su evolución en el marco de la financiación autonómica general, edit. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo y Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 2000, pág. 453.

corresponda al PIB nominal, que es el índice que prevalece en la PIE en el método del quinquenio 1992-1996; esta garantía no rige en el supuesto en que haya una pérdida recaudatoria generalizada, pues en tal caso sólo se asegura el 90 % de la evolución del propio IRPF estatal.

El segundo, asegurar una garantía mínima por los recursos globales a lo largo del quinquenio. En aplicación de esta idea se establece que todas las CC.AA. tengan una ganancia en los recursos derivados de la PIE igual al 90 % de la media de todas las CC.AA. La finalidad que se persigue es que no se distancie excesivamente ninguna Comunidad en la aplicación del modelo a lo largo del quinquenio.

El tercero, a procurar una convergencia en los niveles de financiación por habitante. Como consecuencia todas las CC.AA. deben tener al final del quinquenio una financiación per capita igual al 90 % de la media como mínimo"¹².

En este orden de cosas en marzo de 1998 se produce un sustancial cambio consistente en establecer una garantía de incremento mínimo de recursos por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas autonómico en función del PIB. Esto es, se suprimió la referencia al 90 % de la recaudación estatal, de modo que las CC.AA. son corresponsables del impuesto pero sólo al alza, las caídas va a cargo de la Hacienda estatal.

El siguiente instrumento de solidaridad son las asignaciones de nivelación. Poco se avanzó en ello, únicamente para el año 1997 se dotó en los Presupuestos Generales del Estado para esta finalidad 10.000 millones de pesetas.

El último instrumento es el Fondo de Compensación Interterritorial incrementando en 4.400 millones de pesetas su dotación anterior.

Muchas son las críticas que se han hecho a este modelo, lo cual es normal. Todas las CC.AA. quieren más y más fondos y cuando no ven plenamente satisfechas sus aspiraciones critican al modelo. Pero ya hemos señalado a lo largo de este trabajo que dadas las características de la financiación autonómica y de la organización política nunca se encontrará un modelo que satisfaga a todas. Y obviamente, las insatisfechas critican el modelo¹³.

A nuestro juicio, reconociendo las carencias que tiene, sobre todo a nuestro modo de ver una, que la participación en el IRPF esté asegurada al alza, esto es, que si cae

¹² GIMENÉZ-REYNA RODRÍGUEZ, E.: "La reforma de la Hacienda autonómica", Revista Impuestos, artículo citado, pág. 47.

¹³ Quienes criticaron más fuertemente el modelo fueron las CC.AA. de Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha, con gobierno socialista, por lo tanto de signo contrario al Partido que impulsó la reforma.

la recaudación por éste gravamen, no caiga la participación en tal concepto de las CC.AA., lo que limita su corresponsabilidad fiscal, el resto nos parece aceptable.

3.- FUTURO Y ALTERNATIVAS AL ACTUAL MODELO DE FINANCIACIÓN

A.- Propuestas generales

Señalábamos al principio de este trabajo que el sistema de financiación fijado en la Constitución es abierto, flexible, que permite diversos y variados modelos.

En consecuencia, en el modelo que se diseñe habrá que respetar los criterios y principios básicos señalados.

También ha de decirse que dadas las diferencias no ya de competencias entre las CC.AA., ya que estas se van reduciendo, sino económicas y sociales, de riqueza y de orientación política de los respectivos gobiernos autonómicos, cualquier modelo que se apruebe suscitará recelos y críticas.

Asimismo, hay que tener en cuenta que de la propia Constitución se deducen, a la hora de perfeccionar el esquema de autonomía de las CC.AA., contradicciones imposibles de superar. En efecto, no es posible si no se fuerzan los términos y los conceptos compaginar el principio de igualdad con el de autonomía.

No obstante, se ha dicho que los problemas financieros que plantea el Estado autonómico son importantes y difíciles de solucionar, pero no imposibles. Así, se trata de hacer compatibles, unión y libertad, cohesión y diversidad, integración y pluralismo, autonomía y solidaridad; lo que creemos posible, pero no el de armonizar igualdad y autonomía.¹⁴

Dicho esto, diseñar un modelo de financiación por nuestra parte resultaría vacío e inoperante.

No obstante, derivado de cuanto hemos expuesto nos atrevemos a hacer algunas consideraciones y a proponer algunas alternativas al actual sistema, que consideramos pueden resultar válidas. Como aspectos generales a tener en cuenta señalamos los siguientes:

En primer lugar, creemos que sería muy conveniente incardinar la financiación de la sanidad dentro del esquema de financiación general. La situación actual de la

¹⁴Vid. Castells Oliveres, A.: "La financiación autonómica: una perspectiva federal", en Financiación autonómica. Aspectos económicos y debate político, obra citada, págs. 94 a 96.

financiación de los gastos sanitarios al margen del esquema general de financiación tiene carácter distorsionante del modelo que se adopte discriminatorio al introducir variables distintas e introduce una mayor complejidad.

En segundo lugar, el modelo que se adopte debe ser sensible a la realidad económica y captar rápidamente las variaciones que se vayan produciendo en la economía como consecuencia de los distintos ciclos económicos.

En tercer lugar, debe profundizarse en el tema de la corresponsabilidad fiscal, sobre todo en la vertiente de la perceptibilidad del impuesto por el ciudadano.

En cuarto lugar, ha de reforzarse la idea de solidaridad en lo referente, fundamentalmente, a la vertiente de los ingresos.

En quinto lugar ha de perfeccionarse e incluso iniciarse, ya que en muchos casos aún no ha funcionado, la colaboración entre la Administración estatal y la de las CC.AA..Esta colaboración ha de ser esencialmente intensa en el intercambio de datos con trascendencia tributaria.

B.- Propuestas concretas.

Insistiendo en lo indicado anteriormente cualquier propuesta excesivamente concreta no dejaría de ser un rasgo de vanidad y resultaría, además, inoperante.

Pero, una vez más, teniendo en cuenta lo que hemos dicho y sin necesidad de modificar la LOFCA, la nueva etapa de financiación para el período 2002-2006, podría basarse en los siguientes puntos:

Primero: Aumentar la cuantía de la cesión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, pasando del actual 30% a un 42%, aproximadamente. Además, debe eliminarse la actual garantía financiera sobre dicho impuesto, pues como ya hemos indicado en el apartado anterior, las CC.AA. partir de 1998 sólo son corresponsables del impuesto al alza, ya que las caídas recaudatorias van a cargo de la Hacienda central.

Segundo: Añadir la cesión de otros impuestos, que podrían ser los de hidrocarburos y tabaco. Esta cesión sería tanto normativa como de recaudación. En lo referente a capacidad normativa se podría ceder la potestad de modificar los tipos de gravamen, si bien, a este respecto, no hay que olvidar los requisitos de armonización fiscal europea que obliga a elevar los tipos actuales sin posibilidad de reducirlos dados los acuerdos de tipos mínimos vigentes en la Unión Europea y los vigentes en España.

Tercero: Las CC.AA. deben hacer uso de la potestad que tienen de establecer recargos sobre los tributos del estado susceptibles de cesión al amparo de lo establecido en el artículo 12 de la LOFCA. Hasta ahora, salvo en el caso de los gravámenes sobre el

juego, por evidentes motivos electorales las CC.AA. no han hecho uso de esta posibilidad que, por otra parte, presenta gran potencialidad recaudatoria. Con tipos de recargo muy bajos se obtendrían grandes ingresos.

Cuarto: El aspecto, sin duda, más espinoso y de difícil solución es el relativo a la solidaridad, ya que del de igualdad hay que olvidarse, pues como hemos dicho es de difícil sino imposible compaginarle con el principio de autonomía. Lo más correcto sería cambiar la composición del Fondo de Compensación Interterritorial de tal forma que se constituyese a partir de las aportaciones de las CC.AA. mas ricas que podrían definirse como aquéllas que tuvieran una renta per cápita superior a la media europea y, posteriormente ese fondo así constituido, se repartiría entre las CC.AA. que estuviesen por debajo.

Ahora bien, esto jamás lo aceptarán las CC.AA. mas ricas pues el principio de solidaridad es, sin duda, del principio que más se habla, pero también el que más se incumple. Esta falta de solidaridad tiene sus raíces en muchos factores, que no es aquí el momento de analizar, pero que arranca desde una concepción individualista hasta pensar que la solidaridad es una cuestión que incumbe únicamente al Estado, olvidando, quizás intencionadamente, que se pertenece a un espacio económico común y la existencia de múltiples y variados intereses económicos fuertemente interrelacionados.

Concluyendo: Ahora bien, todo el esquema de financiación debe responder a un comportamiento de las CC.AA. basado en el principio de lealtad constitucional; y mucho nos tememos que no será así, ya que predominan los celos y las desconfianzas mutuas entre las CC.AA. y entre éstas y el Estado.

Aquí radicaré el principal problema y sin claros visos de solución.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

APARICIO PÉREZ, A.: "Financiación de las Comunidades Autónomas. Corresponsabilidad fiscal. Perspectivas futuras de financiación", Revista Jurídica de Asturias, nº 19, año 1995.

APARICIO PÉREZ, A.: "Los tributos propios en el marco de la financiación autonómica. Referencia particular al Principado de Asturias", Revista Jurídica de Asturias, nº 22, año 1998.

CASTELLS OLIVERES, A.: "La financiación autonómica: una perspectiva general", Financiación autonómica. Aspectos económicos y debate político, Edit. Fedea y Confederación de Empresarios de Andalucía, Madrid, 2000.

GIMENEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E.: "La reforma de la Hacienda autonómica", Revista

Impuestos, nº 14, año 1997.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A. I.: La financiación del Principado de Asturias. Su evolución en el marco de la financiación autonómica general. Edit. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo y Junta General del Principado de Asturias, Oviedo 2000.

MARTIN QUERALT, J.: "Potestades normativas de las CC.AA. en materia tributaria", La Constitución y las fuentes del Derecho, tomo II, Edit. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, año 1979.

MONASTERIO ESCUDERO, C.: "Estabilidad y coordinación: bases para un nuevo sistema de financiación autonómica", Financiación autonómica. Aspectos económicos y debate político, Edit. Fedea y Confederación de Empresarios de Andalucía, Madrid, 2000.