

EL REGIMEN JURIDICO DE LA FINANCIACION AUTONOMICA. ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON

Antonio APARICIO PEREZ

Profesor de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Oviedo

1.- INTRODUCCION Y DELIMITACION DEL TEMA

Dentro del título de referencia nos referiremos a las normas jurídicas que configuran las posibilidades de actuar de las Comunidades Autónomas en cuanto nivel de gobierno autónomo en relación a los ingresos y gastos y el modo en que han de desenvolverse las relaciones entre los distintos niveles de gobierno que configuran la estructura territorial de la nueva organización política del Estado.

2.- DESARROLLO

La primera cuestión que a este respecto se ha planteado desde un punto de vista teórico es la de delimitar la naturaleza del Estado configurado por la Constitución española de 1978.

Las opiniones doctrinales aparecen muy divididas al respecto, oscilando básicamente desde aquellas posiciones que consideran la estructura básicamente federal, hasta quienes se inclinan por una interpretación meramente descentralizada.

Y directamente conectado con esta cuestión está la posibilidad de evolución desde la actual situación a una organización federal.

Evidentemente en estos temas nos movemos en torno más a determinados deseos que a sólidos fundamentos, sin olvidar, además, que en esta cuestión es totalmente imprescindible ponerse de acuerdo en el sentido y alcance que debe darse a los términos en juego; pues, no hay que olvidar que los términos "federal" y "descentralizado" son términos de diverso alcance y significado.

A nuestro juicio la Constitución, fruto de un

compromiso histórico, tiene elementos propios de una estructura federal y otros de una estructura meramente descentralizada. Estamos, en nuestra opinión, ante un tipo de Estado que consideramos "genuino" y "singular", mezcla de Estado federal y Estado con organización descentralizada, de ahí a nuestro modo de ver la correcta denominación, por singular, de "Estado autonómico" o "Estado de las autonomías" ya que estos entes territoriales no pueden considerarse como entes originariamente soberanos que posteriormente se autolimitan en sus competencias por un pacto consensuado, ni tampoco pueden considerarse entes solamente descentralizados.

Por otra parte esta consideración de partida puede tener importancia para planteamientos y reivindicaciones futuras, en particular en relación con la cuestión de hasta donde deben llegar las competencias de los distintos entes territoriales llamados Comunidades Autónomas y en base en qué fundamentos ejercen las mismas.

Ahora bien, planteado este problema de la naturaleza del nuevo Estado nacido de la Constitución de 1978, sobre todo por algunas opiniones que se sostienen en torno a su financiación, nos vamos a basar en una interpretación sistemática e integradora conforme a la cual, como ya hemos apuntado, la estructura territorial del Estado es peculiar y singular. Organización territorial, por otra parte, que tiene un diseño de financiación mínimo recogido en la Constitución y susceptible de aplicaciones diversas.

A este sistema de financiación y a las posibilidades de futuro es a lo que nos vamos a referir a continuación; y que es lo que constituye el núcleo de esta comunicación.

Autonomía financiera. Significado y alcance

El esquema básico de financiación de las Comunidades Autónomas se encuentra en los artículos 156, 157 y 158 de la Constitución, preceptos que han sido desarrollados por la L.O.F.C.A. de 22 de septiembre de 1980.

Como es sabido el artículo 156 encierra el reconocimiento de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. El artículo 157 recoge sus posibles distintas

fuentes de financiación y, finalmente, el artículo 158 se refiere a posibles asignaciones presupuestarias procedentes del Estado, y al Fondo de Compensación Interregional, instrumento financiero diseñado, en principio, como instrumento de solidaridad financiera.

A la vista de estos preceptos nos vamos a referir a dos cuestiones básicas.

En primer lugar al concepto de autonomía financiera y, en segundo lugar, a su alcance.

La referencia a la autonomía financiera en el texto constitucional es formulada en los siguientes términos: "Las Comunidades Autónomas 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".

De este precepto podemos deducir lo siguiente:

En primer lugar, no hay una definición de autonomía financiera, por lo que este principio puede tener diversos significados y distinta amplitud. La Constitución no se decide expresamente por ninguno de ellos y, por lo tanto, cabría cualquier interpretación al respecto.

En segundo lugar, reconoce el carácter limitado de esta autonomía financiera. Ahora bien, este carácter limitado tiene una vertiente interna, propia, que es la derivada del propio concepto de autonomía, ya que si un ente es autónomo lo es frente a alguien y en ámbito delimitado, y otra vertiente externa, que viene determinada por las exigencias de respecto en el ejercicio de esa autonomía a los principios de solidaridad y de coordinación con la Hacienda estatal.

Pues bien, a la vista de este precepto, podemos formular la siguiente definición de autonomía financiera:

Es el poder de determinar, en todo o en parte, los ingresos y los gastos, así como el establecer un propio presupuesto como expresión de una voluntad política de perseguir fines propios.

Respecto a la segunda cuestión planteada que es la referente al alcance del principio de autonomía, cabe decir lo siguiente:

En primer lugar, que, como hemos señalado en líneas anteriores, y a efectos de ayudar a dar un concepto de autonomía, existen unos límites constitucionales expresos que son la solidaridad y la coordinación con la Hacienda estatal.

En segundo lugar, que existen otros límites a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que no se pueden referir exclusivamente a los que se derivan del citado artículo, sino que debemos contemplar otros preceptos, a saber:

1º) El artículo 149.1.13 que establece como competencia exclusiva del Estado las "Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica".

2º) El artículo 131 que dice que "El Estado mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución."

3º) El polémico artículo 133.1 y 2 que establece :

"1.- La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.

2.- Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes."

4º) El artículo 157.2 que dice: "Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios."

5º) El artículo 31.1 de la Constitución que establece " ... el sistema tributario en ningún caso tendrá carácter confiscatorio"; y el artículo 31.3 que dice "sólo

podrán establecerse prestaciones ... o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley.

6º) El artículo 138, apartado 2, aunque no tiene contenido financiero debe ser citado por su implicación en el orden tributario. Este precepto dice "las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales". Pues bien, cualquiera que sea el alcance que quiera darse al término "privilegio" en sus proyecciones económica y social, es indudable que los tributos de los entes territoriales han de cuidar de que tales situaciones no se produzcan por su aplicación.

7º) Por último, el artículo 9, apartado 2, no sólo establece la igualdad entre los ciudadanos, sino que encomienda a los Poderes públicos, entre ellos a las Comunidades Autónomas, que posibiliten que la igualdad sea real y efectiva lo que evidentemente condiciona el uso de su potestad tributaria.

No cabe duda, pues, que estos preceptos condicionan el ejercicio de la autonomía financiera, al menos en los siguientes términos:

Las competencias que se atribuyen al Estado en materia de planificación económica, redistribución y desarrollo condicionan necesariamente la autonomía financiera y enmarcan el también impreciso término de la coordinación, además de señalar a nuestro juicio con suficiente claridad que lo que constituye la columna vertebral de un sistema tributario moderno (I.R.P.F., I.S., e I.V.A.) debe quedar en manos del Estado; sin perjuicio, evidentemente, de las posibilidades de participación por las CC.AA. en esta recaudación.

En segundo lugar, la prohibición a las CC.AA. de adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio, circunscribe la potestad tributaria regional a su propio ámbito espacial con la finalidad, entre otras, de evitar la doble imposición territorial.

En tercer lugar, la prohibición que recae sobre las CC.AA. de adoptar medidas que supongan un obstáculo para la

libre circulación de mercancías o servicios, se proyecta fundamentalmente, sobre la imposición indirecta y para ésta exige, por tanto, igual estructura y gravamen.

Modelo de financiación seguido

En abstracto los modelos de financiación básicos pueden moverse entre dos esquemas contrapuestos y extremos perfectamente descritos por la doctrina y que han venido en denominarse sistema de unión y de separación.

En el sistema de unión el Estado Central tiene la competencia exclusiva para establecer impuestos iguales en todo el territorio y la recaudación después se reparte entre los distintos entes territoriales.

Mientras que en el sistema de separación los distintos tributos se reparten entre el Estado Central y los territorios autónomos.

Entre uno y otro modelo se pueden dar una variada gama de supuestos que pueden calificarse de mixtos.

La Constitución española ha seguido un modelo mixto que presenta rasgos propios del sistema de separación y del de unión, pero predominando los elementos propios del sistema de unión.

En concreto el modelo de financiación seguido por la Constitución es el siguiente:

INGRESOS DE DERECHO PUBLICOI.- DE NATURALEZA TRIBUTARIAFINANCIACION PROPIA

Impuestos propios

Tasas

Contribuciones especiales

Recargos sobre impuestos estatales

FINANCIACION ESTATAL

Impuestos cedidos

Participación en impuestos estatales

Tasas y demás exacciones sobre el juego

II.- DE NATURALEZA NO TRIBUTARIAFINANCIACION PROPIA

Precios públicos

Deuda Pública

Multas y sanciones

FINANCIACION ESTATAL

Subvención

Asignaciones presupuestarias

Fondo de Compensación Interterritorial

OTROS

Participación en fondos estructurales europeos

INGRESOS DE DERECHO PRIVADO

- Ingresos procedentes de su patrimonio

- Ingresos procedentes de su actividad empresarial desarrollada en régimen/ de derecho privado.

- Otros ingresos de derecho privado (donaciones/ y legados recibidos).

Si cuantificamos estos ingresos en relación con la Comunidad Autónoma de Castilla y León, tenemos los siguientes cuadros:

CUADRO 2

PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON 1986-1990
(en miles de pesetas)

AÑOS	1986	1987	1988	1989	1990
CIFRAS CONSOLIDADAS	61.378.504	72.790.209	90.128.450	122.365.605	150.404.314

CUADRO 3

INGRESOS CONSOLIDADOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA. AÑOS 1989 Y 1990
(en miles de pesetas)

AÑO. 1989	CAP. I		CAP. II	CAP. III	CAP. IV		CAP. V	CAP. VI	CAP. VII	CAP. VIII	CAP. IX	TOTAL
	IMPUESTOS DIRECTOS	IMPUESTOS INDIRECTOS			TRANSFERENCIAS CORRIENTES	TRANSFERENCIAS DE INVER. BIENES REALES						
1989	3.003.000	10.390.000	11.655.000	44.184.000	2.022.000	3.554.000	23.108.000	549.000	23.108.000	549.000	23.100.000	122.365.000
1990	4.400.000	12.655.000	13.182.310	47.885.981	2.868.049	2.510.113	30.192.340	2.722.521	30.192.340	2.722.521	33.988.000	150.404.314
INCREMENTO (%)	15,70	21,80	13,10	8,38	41,84	- 29,37	- 30,66	395,91	- 30,66	395,91	47,18	22,91

CUADRO 4

PRESUPUESTOS 1989
(millones de pesetas)

Ingresos fiscales (%)	21,12
Transferencias (%)	54,99
Endeudamiento (%)	18,88
Otros ingresos (%)	5,01

PRESUPUESTOS 1990
(millones de pesetas)

Ingresos fiscales (%)	20,10
Transferencias (%)	51,91
Endeudamiento (%)	22,60
Otros ingresos (%)	5,39

Fuente de estos cuadros: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración propia.

Lo que hemos dicho con anterioridad y los datos expuestos ponen de manifiesto:

- 1º) Las restricciones legales a la implantación de tributos propios.
- 2º) La enorme dependencia de la financiación estatal, ya que las transferencias de ingresos estatales suponen más del 50% del presupuesto.

A esto hay que añadir que el grueso de la recaudación recogida en el capítulo I (Impuestos directos) contabiliza 3.299.000 millones de pesetas por tributos cedidos sin incluir el gravamen por Actos Jurídicos Documentados.

Insuficiencia y revisión del modelo

El modelo, pues, de financiación diseñado es claramente insatisfactorio y presenta los siguientes problemas:

1º) El elevado grado de dependencia de las CC.AA. en general y en particular de la Comunidad Autónoma de Castilla y León del Estado.

Entre otras consecuencias tal situación lleva a una ausencia de responsabilidad fiscal por parte de los entes territoriales autónomos.

2º) La excesiva importancia de las subvenciones condicionadas.

3º) El excesivo endeudamiento.

Es necesario, en consecuencia, una revisión del modelo establecido, que a título orientativo ha de basarse en los siguientes criterios básicos:

1º) Los recursos destinados a la financiación de competencias propias deben ser recursos no condicionados.

2º) Una parte apreciable de estos recursos deben ser recursos tributarios. Una forma sustancial de incremento de estos sería ceder una parte de la recaudación estatal del I.R.P.F. Evidentemente, por razones de espacio no podemos entrar en el análisis del contenido de esta opinión que exige muchas consideraciones. Aquí enunciamos esta propuesta como una simple hipótesis.

Otra parte apreciable sería potenciar los tributos propios. Ahora bien, las posibilidades aquí son muy pocas, destacando únicamente la posibilidad de establecer recargos sobre Impuestos estatales; concretamente sobre el I.R.P.F.

Por la misma razón que hemos dicho en el número anterior queda aquí únicamente enunciada esta posibilidad.

3º) El Fondo de Compensación Interterritorial debe potenciar su verdadera finalidad y convertirse verdaderamente en un instrumento de igualación interterritorial y no en un medio suplementario de financiación.

4º) Las posibilidades de obtención de recursos por las Comunidades Autónomas deben tener en cuenta los niveles de competencias alcanzados.

5º) Deben intensificarse, cuando no crearse, la coordinación entre las políticas presupuestaria y de gestión del Estado Central y de las Comunidades Autónomas.

Coordinación con los otros niveles de gobierno

La necesidad de coordinación es una exigencia que deriva de la existencia de distintos niveles de gobierno, con independencia de que esta necesidad aparezca expresamente recogida en la Constitución.

Ahora bien, respecto a esta necesaria y exigida coordinación entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas (prescindimos de la coordinación entre el Estado y los entes locales y entre las CC.AA. y éstos, por no ser objeto de nuestro análisis la Hacienda local), hay que tener en cuenta las premisas siguientes:

1º) La potestad coordinadora radica en el Estado Central en cuanto es titular del orden jurídico general y por lo tanto el ente encargado de hacer realidad y dar viabilidad a todos los principios constitucionales, entre los que en el marco de la Hacienda cabe citar los principios de solidaridad, de igualdad y de justicia.

2º) La coordinación no debe suponer un enfrentamiento entre niveles de gobierno, sino ser exponente de una franca colaboración entre todos ellos en aras del interés general.

3º) El ejercicio de la potestad coordinadora no puede ir más allá de lo exigido por el cumplimiento de los principios constitucionales y para la consecución del

interés general.

3.- CONCLUSIONES

1º) El modelo de financiación seguido en la Constitución responde al esquema de los llamados sistema mixto, mezcla del sistema de unión y del de separación, pero con predominio de los elementos del sistema de unión.

2º) El modelo escogido configura un régimen abierto para la financiación de las Comunidades Autónomas, limitándose en los artículos 156 a 158 a fijar los principios básicos de su articulación, permitiendo que los respectivos Estatutos de autonomía y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas desarrollen los citados principios:

3º) La autonomía financiera formulada está sujeta a determinados límites que se pueden enmarcar en dos apartados. Un límite intrínseco, derivado del propio término "autonomía" en contraposición al concepto de soberanía; si un ente es autónomo sus potestades financieras no pueden ser formalmente ilimitadas. En segundo lugar existen unos límites extrínsecos como son los derivados del principio de solidaridad y de coordinación con la Hacienda estatal.

4º) El esquema de financiación actual es claramente insatisfactorio e insuficiente. Debe por lo tanto modificarse en el sentido de dar una mayor autonomía en la obtención de recursos por parte de cada una de las Comunidades autónomas.

5º) Dentro de esa urgente modificación del esquema de financiación, no debe olvidarse la necesaria coordinación entre las distintas políticas presupuestarias y de gestión entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas.