

PUBLICACIONES DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS  
ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

# ASPECTOS ECONÓMICOS Y FISCALES DE LA AUTONOMÍA

DISCURSO DE INGRESO DEL ACADÉMICO DE NÚMERO, ELECTO  
EXCMO. SR. DR. LAUREANO LÓPEZ RODÓ  
en el acto de su recepción, en 16 de marzo de 1979 y

DISCURSO DE CONTESTACIÓN POR EL ACADÉMICO DE NÚMERO  
EXCMO. SR. D. ANDRÉS RIBERA ROVIRA



BARCELONA

BIBLIOTECA

1979

La Academia no se hace responsable de las opiniones expuestas en sus propias publicaciones.

(Art. 30 del Reglamento)

DEPÓSITO LEGAL, B. 11.456 - 1979

EXCELENTÍSIMO SEÑOR PRESIDENTE:  
EXCELENTÍSIMOS E ILUSTRÍSIMOS SEÑORES:  
ILUSTRÍSIMOS SEÑORES ACADÉMICOS:  
SEÑORAS Y SEÑORES:

Constituye para mí motivo de especial satisfacción leer el discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras que me permitirá incorporarme a esta Docta Casa, favor que debo a la benevolencia de los Señores Académicos que tuvieron la amabilidad de elegirme y por el que quiero dejar expresa constancia de mi sincero agradecimiento. Procuraré no defraudar la confianza que en mí se ha depositado y haré cuanto esté de mi parte por contribuir al desarrollo de las tareas encomendadas a esta Real Academia y a cuanto conduzca al realce y al prestigio que esta Corporación se merece.

He escogido para mi discurso el tema de *los aspectos económicos y financieros de la autonomía*, tema ciertamente árido, por lo que les pido excusas, pero de indudable trascendencia práctica en el momento presente en el cual tras la promulgación de la nueva Constitución, se pondrá en marcha el proceso autonómico con la elaboración y aprobación de los correspondientes Estatutos de autonomía cuyo régimen económico y financiero constituye pieza esencial de los mismos.





## I. INTRODUCCIÓN: TÉCNICA Y POLÍTICA ANTE LA REALIDAD ECONÓMICA

La realidad de la que formamos parte al tiempo que en ella vivimos inscritos, se puede fragmentar, a la hora de su contemplación, en diversas esferas o ámbitos.

No es éste el momento de discutir si la realidad es un todo que se descompone y reúne en partes, a través del análisis-síntesis; si estas partes se subordinan o jerarquizan unas a otras — lo que no es cuestión baladí pues supone actitudes ideológicas totalmente dispares —, o si la peculiaridad de la realidad no es algo consustancial o inmanente a ella, sino un problema de enfoques u ópticas diferentes desde la perspectiva del sujeto que la contempla o analiza.

Ante estos diversos planteamientos epistemológicos pienso, no por cómodo eclecticismo sino por exigencia de ajuste a la realidad, que la realidad es plural, producto de una interacción de distintos elementos y que este pluralismo se ve reforzado por enfoques también diversos.

En este sentido, cualquier hecho o fenómeno es producto de esa interacción de elementos que le impregnan de su sentido y que, según la fuerza ponderada de su influencia, le perfilan o matizan de uno u otro modo, al tiempo que a la hora de contemplar o de explicar el hecho o fenómeno, prevalece uno u otro enfoque.

De este modo, la realidad en su conjunto se diversifica en realidad política, social, económica, artística, etc. y cualquier fenómeno que se produce, teniendo sentido en todas estas facetas de la realidad, sin embargo, aflora con mayor fuerza en el ámbito de una de ellas. A esto se añade el que se le apliquen enfoques también plurales, con un espectro

más amplio o más focalizado, según los condicionantes ideológicos — humanistas o deterministas — del propio investigador.

Una realidad a la que le son aplicables estas consideraciones metodológicas es la realidad autónoma.

La Comunidad autónoma no es sólo una idea — con serlo en su esencia sociocultural — sino que es básica y fundamentalmente una realidad. Esta realidad está constituida por elementos políticos, sociales, económicos, culturales, etc. Todos ellos interrelacionados, configuran la Comunidad autónoma. Cosa distinta es que a la hora de su examen se utilice el método analítico, se descomponga en parcelas, pero esto solamente será válido en cuanto que no se omita el subsiguiente paso del método, el de la síntesis, porque el análisis sólo se justifica a través de la ulterior contemplación desde la perspectiva del todo, con visión de conjunto.

Este proceso analítico se ve reforzado por la matización de los enfoques y las propias actitudes mentales o ideológicas. El reto que al estudioso de las Ciencias Sociales se le presenta en el proceso de conocimiento de la realidad es más acuciante que el que se plantea al investigador de las Ciencias de la Naturaleza, ya que el hombre, de una parte, es una realidad y constituye un sujeto de actuación pero, de otra, se encuentra inserto dentro de su mundo circundante, de su “circunstancia” en terminología orteguiana.

Este “ser” y “estar” en la realidad comporta la primera dificultad metodológica que diferencia el análisis político, social o económico, de la investigación de la naturaleza, al plantearse el análisis a partir de unos “juicios de valor” o “a prioris” baconianos. En definitiva, tenemos ante nosotros toda la problemática inherente al mundo de las Ciencias Sociales denominada “ecuación del investigador”.

Esta duplicidad de enfoques, consecuencia inevitable tanto de la esencia del hombre como de su mundo circundante, conduce a que los fenómenos se contemplen, en un intento de superación de juicios apriorísticos, tal y como se nos presentan, analizando y describiendo su ser. Pero esto no siempre es posible. Es más, en ocasiones se precisan pautas de actuación sometidas a normas y criterios ideológicos condicionados a esos “juicios de valor”.

De aquí que el análisis aséptico, positivo, de la realidad sea una exi-

gencia para su mejor conocimiento y comprensión. Este enfoque frío, racional es el análisis técnico, que empleando la terminología metodológica económica es similar o coincidente con el “*enfoque positivo*” de la realidad.

Pero como no basta conocer y explicar lo que acontece sino que hay que actuar sobre la propia realidad, se necesita un enfoque que conduzca a esta acción, un enfoque político, que señale cómo debe adecuarse esa realidad, o dicho de nuevo en términos de metodología económica, el “*enfoque normativo*” de esa realidad.

En el campo de la ciencia económica — y por extensión en el de la ciencia de la Hacienda — se entiende por *ciencia positiva* “un cuerpo de conocimientos sistematizados concernientes a lo que es” y por *ciencia normativa u ordenadora* “un cuerpo de conocimiento sistematizado que discute los criterios sobre lo que debe ser; un arte... un sistema de reglas para la consecución del fin dado”. Esta distinción se encuentra en la obra “El objeto y el método de la Economía Política”, de John Neville KEYNES, padre del autor de la llamada revolución keynesiana.

El enfoque de cualquier problemática que tenga contenido económico debe realizarse, en una primera aproximación, desde un aspecto estrictamente positivo, es decir, en su contemplación técnica, tanto en lo que a la teoría se refiere como a su plasmación en la vida práctica.

Más tarde podrá llevarse a cabo — y a nuestro juicio debe hacerse — una aproximación normativa, ya sea a modo de consecuencias de ese análisis, ya como criterios de actuación, es decir, dotar a la realidad técnica del hálito político, pues lo técnico y lo político se entrecruzan en el análisis, descripción y comprensión de cualquier realidad que tiene contenido económico.

Consecuente con este planteamiento, analizaré en primer término la realidad de la Comunidad autónoma, a la luz y con los instrumentos que ofrece la ciencia económica y hacendística.

Una vez establecido el esquema teórico, veré cuál ha sido la plasmación en la práctica de la autonomía financiera en los Estatutos de la II República española y en las realidades de algunos países europeos.

Finalmente, tras el enfoque positivo, expondré las conclusiones que, necesariamente, se verán influidas por los juicios, apreciaciones e ideología personal.





## II. ENFOQUE DE CIENCIA POSITIVA

### I. PLANTEAMIENTO

#### I.1. CONCEPTO ECONÓMICO DE REGIÓN

He dicho ya que la Comunidad autónoma constituye un todo, si bien se configura por la interacción de una pluralidad de elementos, de entre los cuales voy a destacar tan sólo el elemento económico y el hacendístico, sin que ello suponga en manera alguna, olvidar los elementos ideológicos y culturales que son básicos a la hora de abordar el fenómeno autonómico.

Hasta ahora en nuestro Derecho positivo sólo se había hablado de regiones. Así la Constitución de la II República decía en su artículo 1.º: “La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones.” En cambio en la Constitución de 1978 se habla de nacionalidades y regiones que se constituyen en Comunidades autónomas.

Como señala FERRANDO BADÍA<sup>1</sup> “la región no es un área política con unas fronteras perfectamente señaladas” sino que su personalidad histórica se delimita por el idioma o dialecto, por usos y costumbres, en definitiva, por algo socio-cultural que es la conciencia regional. “La región es, pues, un hecho geográfico, histórico y cultural vivido en común.”

La región desde el punto de vista económico tiene una significación sin duda alguna diferente ya que, de una parte, se habla de región homogénea, región polarizada o región-plan y de otra, la región se confi-

<sup>1</sup> FERRANDO BADÍA, J., “Nación y Nacionalidades”, en *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, 1978, pág. 496.

gura como dimensión espacial que genera unos efectos económicos internos, en la cual se producen economías de escala que cesan cuando el ámbito del territorio se aparta del óptimo que permite poner de manifiesto las preferencias de los consumidores y usuarios. En suma, se trata de una unidad a la que le es aplicable el principio del beneficio. Esto explica que las más de las veces el concepto económico de región y el político o sociocultural no sean coincidentes.

Sin embargo, y teniendo en cuenta la realidad española, prescindo en mi exposición de este concepto teórico y doctrinal, definido por las coordenadas económicas, y acepto lo que tradicionalmente se conoce en España como región, si bien emplearé indistintamente el término región que es el que utiliza la doctrina económico-fiscal y el término Comunidad autónoma que es el adoptado por la Constitución.

## 1.2. FINES DE LA ECONOMÍA PÚBLICA

La historia reciente del pensamiento hacendístico nos revela, cuando menos, dos momentos fundamentales en los que se producen auténticos giros o rupturas de los paradigmas que durante largo tiempo habían sido aceptados.

Hasta 1936, en que se publica la “Teoría General” de KEYNES, se entendía que la Hacienda Pública debía ajustarse a la llamada teoría del “comportamiento paralelo”, consistente en que la evolución, tanto del Presupuesto de ingresos como del de gastos, marchaba en idéntico sentido a la evolución de la actividad económica general, ya que al girar los impuestos sobre el montante de la renta, al aumentar ésta en períodos de prosperidad aumentaría la recaudación impositiva y en épocas de depresión, descendería.

Es cierto que existieron a lo largo del dilatado período que va desde los orígenes del pensamiento económico hasta el KEYNES de la “Teoría General” una serie de autores que se apartan del paradigma del “comportamiento paralelo”, serie que se abre con Sir William PERTY el cual, ya en 1662, anticipaba la tan conocida imagen keynesiana de “cebar la bomba” — abriendo y cerrando zanjas o enterrando botellas — con la propuesta de la construcción de una pirámide inútil de piedras en la llanura de Salisbury, aunque las finalidades fueran diferentes: en el caso

de KEYNES acelerar la demanda efectiva; en el caso de PETTY, mantener el grado de destreza.<sup>2</sup>

Pero esta serie de autores abierta por PETTY en tan temprana época, no adquiere carta de naturaleza hasta 1936 cuando el paradigma del “comportamiento paralelo” se sustituye por el del “comportamiento compensatorio”.

Puesto que el fin último a que debe tender la actividad macroeconómica es el mantenimiento de una situación de estabilidad — especialmente, estabilidad del empleo frente al paro — la actuación de la Hacienda Pública debe ir encaminada a amortiguar las oscilaciones económicas, las más de las veces de carácter cíclico, mediante una acción contraria a la tendencia coyuntural de la economía. En suma, compensar, en lugar de acentuar el sentido de la marcha.

Este cambio de actitud supone un giro copernicano que se conoce, como es sabido, con el nombre de “revolución keynesiana”. Y es verdaderamente revolucionario no sólo por sus importantes consecuencias en el ámbito de las medidas de actuación financiera, sino por lo que de cambio en el sustrato ideológico supone este paso de un dejarse ir a remolque de los hechos, a una decidida actitud de transformación y de modificación del comportamiento económico. En suma, el paso de un reducido margen de actuación y, en consecuencia, de un limitado arsenal de instrumentos financieros, tanto en la vertiente de los ingresos como de los gastos, a una situación en la que se subraya el protagonismo de un nuevo sujeto, el Sector Público, al que se le encomienda la misión de actuar y de transformar esa sociedad con cuyo comportamiento no estamos conformes y, consecuentemente, se inventan y se ponen a su alcance, multitud de instrumentos para que pueda llevar a término dicha misión.

A partir de la “revolución keynesiana” se produce el segundo gran momento de ruptura del paradigma clásico. Correlativamente — aunque no en la cronología — al aumento de los fines u objetivos que debe cumplir la Hacienda Pública se produce una nueva formulación de los mismos.

Aquí desde ámbitos diferentes, los nombres de SAMUELSON y MUSGRA-

2 GUITIÁN DE LUCAS, J. M., “Aportación al tema de los fundadores de la Ciencia Económica”, en *Libro homenaje a Emilio Gómez Orbaneja*, 1977, pág. 278.

VE se interrelacionan. MUSGRAVE,<sup>3</sup> configura los fines de la Hacienda, a través de su “teoría múltiple” en los siguientes apartados:

a) Conseguir ajustes en la asignación de recursos. En este objetivo que MUSGRAVE denomina la *rama de servicios*, es en el que se inserta lo que va a ser la moderna temática de la Economía pública: la satisfacción de necesidades sociales y preferentes a través de bienes públicos y en el que se hermana el nombre de MUSGRAVE con el de SAMUELSON (1954),<sup>4</sup> sin olvidar los de BUCHANAN (1962 y 1968);<sup>5</sup> HEAD (1965);<sup>6</sup> BRETON (1966);<sup>7</sup> BESSON (1966);<sup>8</sup> SHOUP (1969);<sup>9</sup> WOLFELSPERGER (1969)<sup>10</sup> por citar algunos y, más recientemente, las manifestaciones de la “elección colectiva”.<sup>11</sup>

3 MUSGRAVE, R., “Teoría de la Hacienda Pública”, Aguilar, 1967, páginas 3 a 28.

4 SAMUELSON, P. A., “The pure theory of public expenditure”, en *Review of Economics and Statistics*, vol. XXI, noviembre 1954, págs. 387-389 y “Diagrammatic exposition of a Theory of Public Expenditure”, en *Review of Economics and Statistics*, vol. XXXVII, noviembre 1955, págs. 350-356. Hay versión española en “Hacienda Pública Española”.

5 BUCHANAN, J. M., “Fiscal Theory and Political Economy”, University of North Carolina Press, 1962; “The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy”, Michigan Press, 1965; “The Demand and Supply of Public Goods”, Rand McNally and Company, Chicago, 1968.

6 HEAD, J. G., “The Theory of Public Goods”, *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza della Finanza*, XXVII/2, 1968, págs. 209 y ss.; “Public Goods and Public Policy”, *Public Finance*, vol. XVII/3, págs. 197 y ss.

7 BRETON, A., “A theory of the demand for Public Goods”, *Canadian Journal of Economics and Political Sciences*, vol. XXXII/4, noviembre 1966, páginas 401 y ss.

8 BESSON, J. F., “Centralisation. Le problème des biens collectifs”, *Revue Economique*, julio, 1966, págs. 55 y ss.

9 SHOUP, C. S., “Public goods and joint production”, *Rivista internazionale di Scienze Economiche e Commerciali*, XII/3, marzo 1965, págs. 254-268.

10 WOLFELSPERGER, A., “Les biens collectifs”, PUF, París, 1969.

11 En este sentido y en lo que se refiere a la literatura española más reciente véase R. CALLE, “Los bienes públicos, los bienes de mérito y los bienes de demérito”, *Revista de Economía Política*, 55, págs. 5 a 72, y “Dos recientes aportaciones sobre la teoría de los bienes públicos: un comentario”, RDF, 90, noviembre-diciembre 1970, pág. 104. PÉREZ DE AYALA, J. L., “Teoría de los bienes públicos. Asignación de recursos y justicia fiscal”, RDF, 90, diciembre 1970, pá-

b) Conseguir ajustes en la distribución de la riqueza y de la renta — *rama de distribución*.

c) Conseguir la estabilidad económica — *rama de estabilización*.

A estas ramas o fines se les une, recientemente, el fin del

d) *Crecimiento económico*.<sup>12</sup>

### 1.3. CONCEPTO DE AUTONOMÍA FINANCIERA REGIONAL

La autonomía financiera, desde la perspectiva política, es exigencia incuestionable de una auténtica autonomía. En cambio, desde la perspectiva económica, ya no es una exigencia tan incuestionable, pues comienza a plantearse, a la hora de su tratamiento, gran número de problemas técnicos; se hacen distinciones, ya sea en la vertiente de los ingresos ya de los gastos; se apela a la potestad tributaria originaria o derivada; en suma, no existe una opinión unánime y pacífica sobre sus requisitos y ventajas.

El concepto de autonomía está íntimamente ligado al de “ejercicio de funciones”. Ahora bien, siendo ésta su esencia, cabe una gradación en el alcance del ejercicio de esas funciones y aparecen tres figuras que se diferencian notablemente: desconcentración, descentralización y autonomía:

a) La desconcentración supone la transferencia de funciones desde los órganos centrales a los órganos periféricos de la Administración del Estado.

b) La descentralización supone la transferencia de funciones de la Administración del Estado a la Administración Local: región, provincia o municipio.

gina 22. GUITIÁN DE LUCAS, J. M., “Memoria de Cátedra”, págs. 599 a 638. VALLE SÁNCHEZ, V., “Una nota sobre la caracterización de los bienes públicos”, HPE, 23, 1973, pág. 21. ÁLVAREZ RENDUELES, J. R., “La teoría de los bienes públicos en la Hacienda Pública moderna”, HPE, 23, 1973, pág. 33. En lo que a teoría de la elección colectiva se refiere, véase en español con abundante bibliografía CALLE SAIZ, R., “Economía pública y elección colectiva”, *Anuario de Ciencias Económicas*, 4.

<sup>12</sup> Así, por ejemplo, como principio de una línea de pensamiento en la literatura hacendística española FUENTES QUINTANA, E., “Hacienda Pública”, *Apuntes Facultad de Ciencias Económicas y Políticas*, que añade este objetivo.

c) La autonomía propiamente dicha supone la facultad de dictar las normas jurídicas por las que se rige el ente autónomo (autonomía = auto-normación). Generalmente va acompañada del autogobierno, es decir, de la facultad de los miembros de una Comunidad autónoma de designar a sus propias autoridades.

La autonomía tiene como límite la soberanía. Un ente autónomo no es un ente soberano. La soberanía es propia de los Estados: sus facultades están "super omnia". De ahí que la facultad normativa que toda autonomía comporta, esté subordinada a la legislación estatal. El Derecho del Estado cuya normalidad fundamental es la Constitución, está por encima del Derecho emanado de los entes autónomos.

Existe autonomía política cuando el ente autónomo tiene facultades normativas propias — aunque subordinadas al Estado — y cuando elige a sus representantes en los órganos legislativos — de segundo grado — y ejecutivos.

Las funciones ejecutivas de los entes autónomos implican el reconocimiento de una serie de competencias a favor de los mismos. Estas competencias pueden ser propias y exclusivas del ente autónomo, o bien competencias compartidas con los órganos del Estado, o bien, por último, competencias de titularidad estatal que el ente autónomo ejerce por delegación.

Esto supone la necesidad de instituir los órganos administrativos correspondientes y llevar a cabo las actividades mediante las cuales se hacen efectivas esas competencias. Aquí es donde aparece el significado y la doble vertiente de la autonomía desde la perspectiva hacendística.

Llevar a cabo unas funciones — provisión de bienes públicos, en definitiva, gastos públicos — implica unos recursos — ingresos públicos —. He ahí dos requisitos o exigencias de la autonomía financiera. Ello no supone que sean los únicos, ya que si nos trasladamos al campo económico, veremos que la autonomía implica también disponer del ahorro generado en el propio territorio, para paliar las desigualdades regionales consecuencia de la movilidad de los factores, lo cual supone — nada más y nada menos — que una nueva estructura del sistema bancario y una nueva organización de los mercados financieros.

La pregunta radica en si han de reunirse todas estas exigencias para que exista autonomía.

Centrándonos en la materia hacendística, las dos exigencias son: libertad para obtener ingresos, tanto en sentido cualitativo como cuantitativo, y libertad para realizar gastos.

Sin embargo, ambas exigencias no son compartidas por toda la doctrina — sí por la clase política —, y ambas llevan implícitos problemas técnicos.

a) La primera exigencia, la libertad para obtener ingresos, lleva consigo las siguientes cuestiones:

1. ¿A quién corresponde el poder tributario?, y la subsiguiente cuestión en torno al poder tributario originario y derivado.

2. Posibilidad de elección entre diferentes tipos de ingresos, lo que implica una política fiscal regional propia, con su correlativa cuestión técnica de las distorsiones en la asignación de recursos de origen fiscal.

Veamos de responder a estas cuestiones.

— En torno a quién corresponde la potestad tributaria, comenzaré definiendo el concepto que recibe diferentes nombres: poder tributario (SÁINZ DE BUJANDA); poder fiscal (BIELSA); poder de imposición (BLUMESTEIN) o potestad tributaria, que he utilizado (BERLIRI).

Supone — como señala SÁINZ DE BUJANDA en “Hacienda y Derecho” — una manifestación de la soberanía política en el campo tributario. Se puede definir como “facultad o posibilidad jurídica del Estado de exigir contribución con respecto a personas o bienes que se encuentren en su territorio”.

La pregunta clave es si es delegable o no el poder tributario. Para responderla hay que distinguir entre poder originario y poder derivado.

El poder originario es una consecuencia de la soberanía. Sólo corresponde a los entes que son titulares de esa soberanía. El poder derivado es el concedido por el titular del poder tributario originario, para el ejercicio de éste, dentro de unos límites, tales como determinadas figuras tributarias o ciertos elementos de esas figuras tributarias. En cualquier caso necesita de una ley de cesión e implica un sistema de control.

Como vemos, el problema se reconduce a determinar quién es el titular de la soberanía, problema de indudable carácter político.

La doctrina europea coincide en afirmar que sólo el Estado es el titular de la soberanía y, en consecuencia, del poder tributario originario. La doctrina americana que se mueve dentro de una federación de Esta-

dos, señala que esa potestad corresponde a los Estados que forman parte de la federación.

Según la doctrina europea no cabe pensar que las regiones posean un poder tributario propio, que les permita crear tributos sin más limitaciones que las contenidas en la norma constitucional. En este sentido se expresa en nuestro país el profesor Calvo Ortega.<sup>13</sup>

De acuerdo con la doctrina europea se admite o bien la creación de impuestos propios de las Comunidades autónomas dentro de un marco jurídico tributario de carácter general para todo el territorio del Estado o la adaptación de los tributos, ya creados por la ley, a las Comunidades autónomas.

Junto al problema de la creación o no de impuestos propios, dentro de un marco de mayores o menores limitaciones, se plantea como cuestión complementaria la de la gestión de los tributos.

También aquí existe una alternativa: o el Estado cede la gestión de los tributos por él creados, o bien, existiendo una recaudación única, cede parte o la totalidad de lo recaudado a la Comunidad autónoma. Esta última solución implica la aplicación del principio de economía de medios en la gestión, con su correlativa ventaja; pero supone también reducir la autonomía al solo ejercicio del gasto.

— La concesión o reconocimiento a las Comunidades autónomas de un poder tributario propio implica la posibilidad de elección entre diferentes tipos de ingresos, es decir, tener una política fiscal propia o, como se le ha denominado técnicamente, gozar de autonomía fiscal en sentido cualitativo (SIMÓN ACOSTA).<sup>14</sup>

Como más adelante tendré ocasión de justificar, la doctrina fiscal más generalizada se opone a que determinadas funciones económicas, tales como la estabilidad, la distribución de la renta o de la riqueza y el crecimiento económico dejen de tener carácter estatal y se diversifiquen a nivel de regiones. La existencia de una política fiscal regional produce efectos económicos distorsionantes, lo que afecta a la asignación de re-

13 CALVO ORTEGA, R., "La financiación de las regiones", en *Hacia una prospectiva del Sistema Regional. Las autonomías regionales*, Informe del Instituto Nacional de Prospectiva, 1977, págs. 463-464.

14 SIMÓN ACOSTA, E., "La proyectada autonomía financiera regional", en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, págs. 595, 597, 600 y 601.



ursos. Como señala OATES “lo que deseamos es un conjunto de tributos que recauden los recursos necesarios, pero que no tengan efectos secundarios indeseables sobre el funcionamiento del sistema económico. Un sistema tributario que introduce distorsiones en el funcionamiento de la economía significa habitualmente una pérdida de bienestar para los consumidores por encima de la que resulta del propio pago del tributo; esta pérdida extra del bienestar es el exceso de gravamen del tributo”.<sup>15</sup>

b) La otra exigencia para ostentar una autonomía hacendística, que ya he indicado, es la libertad para realizar gastos.

Algunos autores — como FEDELE — señalan que basta que las Comunidades autónomas lleven a cabo esta función de provisión de bienes públicos, ya que esto permitirá a los ciudadanos del territorio mostrar más específicamente sus preferencias. Esta misma línea se sigue en el Reino Unido en el “Libro Blanco sobre la devolución de Poderes a Escocia y Gales”.

Sin embargo, la doctrina no acepta unánimemente esta postura y algunos autores exigen también la autonomía tributaria.

De cualquier modo, la libertad en la realización de gastos implica una negativa tanto a las transferencias o subvenciones condicionadas o finalistas, como a la delegación de funciones por parte del Estado, si no se asume por el mismo la carga financiera que la transferencia supone, mediante subvenciones especiales.

En definitiva, el concepto de autonomía financiera regional, no es un concepto unitario y unánime, sino que ofrece varias facetas y abundantes matizaciones.

La doble exigencia de libertad en la fijación de los ingresos y en la realización de los gastos admite una amplia gradación que va desde los anhelos políticos a los condicionamientos de la eficiencia económica.

15 OATES, W. E., “Federalismo fiscal”, pág. 165.

## 2. FUNCIONAMIENTO DE LA HACIENDA AUTÓNOMA

Si la autonomía política de una Comunidad exige como importante requisito la existencia de una autonomía financiera, ésta se justifica por la necesidad de allegar recursos para satisfacer la provisión de bienes públicos que se hacen realidad a través de las diferentes funciones que se atribuyen al Gobierno de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, el ejercicio de estas funciones y su correlativa exigencia de financiación no agotan la amplia temática de la Hacienda regional, ya que es preciso establecer las relaciones de carácter hacendístico entre los diferentes entes, no sólo a nivel horizontal, es decir, de Comunidad autónoma a Comunidad autónoma, sino también a nivel vertical o piramidal, como lo denomina SHOPH, estableciendo relaciones entre el Estado, la Administración Local y la Región.

Este conjunto de cuestiones, que seguidamente voy a abordar desde la perspectiva económica, constituyen lo que he denominado el funcionamiento de la Hacienda regional.

### 2.1. FUNCIONES

2.1.1. *Análisis teórico de las funciones económicas desde la perspectiva de la asunción de las mismas por las Haciendas autónomas.*

Es opinión unánime de la literatura económica y hacendística que de los cuatro fines de la teoría múltiple de MUSGRAVE, las haciendas regionales sólo pueden asumir la primera: la de asignación de recursos, mientras que las otras tres: estabilidad, crecimiento y distribución, no pueden ser asumidas por ser de carácter estatal.

Examinemos cada una de estas funciones.

### A) *Función estabilizadora*

Como señala SEVILLA SEGURA,<sup>16</sup> “la tarea estabilizadora llevada a cabo independientemente por múltiples unidades de decisión, es bastante más compleja que si se realizara a un sólo nivel y ello fundamentalmente porque el resultado estabilizador conseguido por cada hacienda local depende, tanto de sus propias decisiones, como de las decisiones de las restantes haciendas que no tiene bajo su control y que de ser temporalmente correctas pudieran realizarse simultáneamente”.

“Es evidente, que el coste y dificultad de conseguir una adecuada acción anticíclica, cuando las decisiones se adoptan de forma descentralizada se convertiría en imposibilidad en el caso de políticas o interpretaciones divergentes de la realidad.”

“Por todo ello, parece fuera de discusión la posibilidad de que la Hacienda local en una situación de total descentralización pueda llevar a cabo una política estabilizadora, al menos con eficacia comparable a la que proporcione en igual caso la Hacienda Central.”

La fundamentación técnica de esta afirmación la resume MORAL MEDINA,<sup>17</sup> al subrayar que “el mantenimiento del pleno empleo con precios estables exige una política mixta fiscal y monetaria cuya eficacia depende básicamente:

a) del efecto expansivo del gasto público, es decir, de la cuantía del multiplicador, que es igual al recíproco de la suma de las propensiones marginales al ahorro y a la importación, de suerte por tanto, que cuanto mayor sea el porcentaje que la comunidad adquiera del exterior, menor es el efecto expansivo de una elevación autónoma del gasto.

b) del control que las autoridades ejerzan sobre las variables monetarias — oferta monetaria, velocidad de circulación y tipo de interés — y sobre las instituciones e intermediarios financieros, de modo que cuanto mayor sea aquél mayores serán las posibilidades de actuación indirecta sobre el volumen y composición de la demanda efectiva.

c) de las posibilidades de utilización de la Deuda interna, instrumen-

<sup>16</sup> SEVILLA SEGURA, J. V., “Modelos de financiación de la Hacienda Local”, HPE, 35, 1975, pág. 52.

<sup>17</sup> MORAL MEDINA, J., “Eficiencia económica y actividad financiera de la Hacienda local”, HPE, 25, 1975, págs. 20 y 21.

to indispensable, por sus múltiples funciones, en la realización de la actividad financiera. A este respecto, y sin perjuicio de la polémica en torno al tema, lo que sí parece evidente es la muy inferior potencialidad de la Deuda externa”.

La política fiscal o monetaria con finalidades estabilizadoras difícilmente es pensable a nivel regional, ya que si cada región regulara su propia oferta monetaria, se caería rápidamente en la inevitable tendencia a la expansión de los activos líquidos lo que produciría un efecto desestabilizador. Pero, además, ante las crecientes demandas de satisfacción de más necesidades sociales, expresadas en gastos públicos, nuevamente se tendería a una financiación inflacionista de los mismos.

A esto se añade el importante grado de participación, por vía de aportaciones de factores de producción, de las otras regiones, lo cual produciría distorsiones desestabilizadoras si se descentralizase esta función.

Incluso cuando se contempla un esquema o modelo centralizado se corre siempre el riesgo de que determinadas acciones, ya sea de los entes regionales ya de los entes locales, obedezcan a comportamientos adversos a la actuación política conjunta del Estado, efecto que se conoce en la teoría como “hipótesis de perversidad” enunciada por HANSEN y PERLOFF.

Es de subrayar que esta afirmación de que la función de estabilización compete primordialmente al Gobierno central es unánimemente compartida por la doctrina, la cual ha concentrado sus esfuerzos en analizar y, en su caso, remediar el efecto enunciado por HANSEN y PERLOFF.

### B) *Función de crecimiento y distribución de la renta y la riqueza*

Los objetivos del crecimiento y de la distribución tienen un carácter global y macroeconómico que hace difícil su consecución a nivel regional. Puede suceder, incluso, que se alcance una más adecuada distribución en una región determinada pero, como contrapartida negativa, se produzcan efectos distorsionantes en la movilidad de los factores de producción y, en consecuencia, un empeoramiento de la distribución a nivel nacional.

En este sentido, MORAL MEDINA <sup>18</sup> señala “si cada comunidad local abordara independientemente su propio programa redistributivo, con toda

18 MORAL MEDINA, J., “Eficiencia económica...”, pág. 21.

probabilidad ocurriría que los individuos situados en los tramos superiores de la escala de rentas trasladarían su residencia a aquellas localidades donde tales programas presentarían para ellos un cariz más benigno e, inversamente los económicamente más débiles intentarían desplazarse hacia las haciendas más redistributivas. El resultado final sería, naturalmente, que cada hacienda local agruparía a contribuyentes de similares niveles de rentas. Aquellas que hubieran adoptado las medidas más redistributivas concentrarían un fuerte núcleo de individuos de baja capacidad de pago, e inversamente en el caso contrario. En suma, la finalidad perseguida resultaría frustrada”.

Un ejemplo de esta posible movilidad lo tenemos en España. Las variaciones de la presión fiscal directa, provincia a provincia, hacen que se produzca un preocupante cambio de domicilios fiscales, si bien hay que reconocer que el influjo de la fiscalidad no es el único que determina esa movilidad de domicilios.

Si cada región establece una política de redistribución diferente, tan sólo con variar la cantidad o la forma de participación de los llamados “gastos de transferencia” (Seguridad Social, Sanidad, vivienda subvencionada o enseñanza) se produciría un efecto distorsionante ya que las regiones más pobres verían aumentar su pobreza, aún cuando se pusiera en funcionamiento un Fondo de Subvención Interregional — al que después he de referirme — porque en un sistema de economía social de mercado, la asignación de los recursos se hace en base al principio del beneficio que difícilmente se corrige por la actuación equilibradora de los agentes intervinientes. Todo ello sin perjuicio de la forma progresiva o regresiva de su financiación.

En consecuencia, la función redistributiva de la renta y de la riqueza compete también a la Hacienda central. Nuevamente, y como ocurría en el ámbito de la estabilidad, es ésta una conclusión avalada por la generalidad de los hacendistas. Por citar tres reconocidos especialistas en la materia BUCHANAN,<sup>19</sup> MUSGRAVE<sup>20</sup> y OATES,<sup>21</sup> el cual señala que “en

19 BUCHANAN, J., “The demand and supply of public goods”, Rand McNally, Economics Series, Chicago, 1968.

20 MUSGRAVE, R., “Theories of Fiscal Federalism”, *Public Finance*, 1969, 4.

21 OATES, W. O., “Federalismo Fiscal”, IEAL, 1977, *Estudios preliminares*, Eugenio DOMINGO, pág. 179.

un sistema fiscal altamente descentralizado de gobiernos locales funcionando independientemente para conseguir diferentes objetivos redistributivos, es probable que surjan grandes dificultades. Considérese, por ejemplo, una comunidad que adopta un fuerte programa de impuestos negativos sobre la renta, diseñados para conseguir una distribución de la renta significativamente más igualitaria que la que existe en el resto de la nación. Un programa de este tipo, a la vista del relativamente alto grado de movilidad individual que caracteriza a una economía nacional, crearía fuertes incentivos para que los ricos se desplazaran a las municipalidades vecinas y para que los pobres emigraran a esa comunidad. Aunque podría conseguirse claramente una distribución de la renta bastante más igualitaria, ello se debería en gran medida a la salida de los ricos de la comunidad y a la entrada de los pobres, con la consiguiente caída en el nivel de la renta per cápita en la comunidad en cuestión”.

### C) *Función de asignación de recursos*

La panorámica cambia cuando se afronta la función de asignación de recursos que comprende, como he señalado anteriormente, la satisfacción de las necesidades sociales mediante la provisión de bienes públicos.

Los bienes públicos poseen unas características — oferta conjunta, no aplicación del principio de exclusión, no revelación por parte de los consumidores de sus preferencias — que impiden su provisión a través del mercado.

Sin embargo, los bienes públicos deberían ofrecerse — con ciertas excepciones — de acuerdo con las preferencias del consumidor. Este enfoque de MUSGRAVE<sup>22</sup> implica que los servicios públicos deben determinarse y su coste sufragarse por el conjunto de beneficiarios, con lo que la función de asignación de recursos se lleva a cabo a través del principio del beneficio. Los beneficios de los servicios prestados en una determinada zona del territorio son disfrutados por igual por todos los que residen en dicha zona y su coste debe financiarse por los beneficiarios del servicio.

Esta doble exigencia de provisión de bienes con arreglo a las preferencias del consumidor y aplicación del principio del beneficio es postura generalmente admitida por la doctrina y determina la asignación de la fun-

22 MUSGRAVE, R., “Sistemas fiscales”, Aguilar, 1973, págs. 290 y 291.

ción de provisión de bienes públicos al nivel central o al nivel regional.

La consecuencia es que “los servicios públicos, cuyos beneficios se disfrutan por las personas situadas en una determinada región, deben determinarse y pagarse por las personas que viven en dicha región”.<sup>23</sup>

Aquellos servicios que solamente son disfrutados por los ciudadanos que habitan una determinada región deben ser financiados exclusivamente por estos ciudadanos, mientras que los que se disfrutan con carácter de generalidad — por acercarse más al concepto de bien público puro — deben ser financiados por todos los ciudadanos del Estado.

“Las funciones con beneficios nacionales, como por ejemplo la Defensa nacional — señala MUSGRAVE — deberían realizarse por un organismo de amplitud nacional basándose sobre una determinación nacional del servicio y base impositiva. Los servicios que son estrictamente locales como el alumbrado público para las casas que rodean la plaza de una ciudad deberían suministrarse por un organismo local con una participación correspondiente, delimitada en la determinación del servicio y en la base impositiva. Los servicios que cubren una región más extensa como las arterias de transporte, deberían determinarse y financiarse por el grupo de comunidades colindantes. Otras funciones como la educación, deberán ser financiadas sobre una base en parte local y en parte nacional, según fuere la movilidad de la mano de la obra”.<sup>24</sup>

De este modo, son atribuidos al nivel central los bienes públicos que generan beneficios para todos los ciudadanos y al nivel regional los bienes públicos que producen “beneficios especiales” para los miembros de una Comunidad autónoma.

El problema estriba en cómo se determina qué es “beneficio especial”. La respuesta radica una vez más en el doble criterio: el beneficio recibido por los residentes en el territorio y la elección de los mismos a través de la revelación de sus preferencias. De este modo, existirá una gama de posibilidades por parte del ciudadano a la hora de apreciar los beneficios y, consecuentemente, demostrar sus preferencias que puede ir desde la petición de un gran número de servicios o de una más alta calidad de los mismos, hasta el deseo de menos bienes públicos y de la

23 MUSGRAVE, R., “Sistemas...”, 291.

24 MUSGRAVE, R., “Sistemas...”, 291.

consiguiente reducción de su presión fiscal. Claro está que esta solución basada en el doble criterio enunciado no tiene en cuenta el valor social total que posee para la Comunidad una unidad adicional de bien público.

Otro criterio es el de la necesidad de coordinación del gasto público cuando el servicio requiere por razones físicas que su realización se desenvuelva de manera conjunta en dos o más territorios. Ejemplos evidentes son el control de las inundaciones, el riego de las tierras, la construcción de carreteras y de puertos.

En estos casos la distribución de los costes y la distribución de los beneficios difieren, ya que si bien los costes se localizan especialmente en una determinada zona o región, sin embargo, los beneficios se distribuyen en zonas más amplias. Esto supone la necesidad de medir y calcular de manera independiente los costes y los beneficios.

Problema de especial trascendencia a la hora de establecer una mejor asignación de recursos, es el de la determinación de la dimensión óptima del grupo receptor de los bienes públicos.

Existe una amplia gama de bienes públicos que sólo son disfrutados por un grupo, lo que implica que si el grupo es excesivamente pequeño, los costes de provisión de dichos bienes harán inviable su disfrute, por lo que se precisa una dimensión adecuada. Porque el coste de producción de los bienes públicos depende no sólo de la cantidad producida, sino también del número de beneficiarios.

Se suele afirmar erróneamente que el coste de producción de un bien público es independiente del número de beneficiarios o, lo que es lo mismo, dicho en términos de Teoría económica, que el coste marginal es nulo. Pero esta afirmación no supone que la producción de una cantidad adicional tenga un coste nulo, sino que la adición de un nuevo beneficiario no entraña coste adicional si se mantiene el mismo número de unidades técnicas ofrecidas.

Ahora bien, como esto no es posible, como es sabido, ya que al aumentar la población se precisan más unidades de servicio, nuevamente nos encontramos en la necesidad de determinar la dimensión óptima del grupo basada en la extensión de la población que se beneficia, lo cual está haciendo referencia a la difusión de los efectos económicos externos en el espacio y en el volumen óptimo de producción dada una estructura de costes, lo que implica las economías de escala en la producción. Ambos



extremos deben equilibrarse para conseguir esa dimensión óptima, que tienda a evitar las pérdidas y despilfarros. Pérdidas procedentes de la uniformidad en el consumo de bienes públicos y despilfarros por no alcanzar el óptimo técnico de producción.

A esto se añade la dificultad de establecer la dimensión del grupo o del territorio, lo que de una parte, nos conecta nuevamente con lo dicho al configurar el concepto económico de región, no coincidente con el socio-político o cultural, justamente por estas dos exigencias técnicas y, de otra, nos conduce a desechar tanto los grupos o territorios excesivamente amplios, ya que el ahorro de costes, propio de las economías de escala, se ve superado por el incremento de costes necesarios para producir una unidad adicional, como los grupos pequeños que no llegan a alcanzar estas economías de escala, aunque favorezcan consumos más adecuados y más específicos, al hacer posible una más perfecta expresión de las preferencias, requisito que hemos visto constituye, junto con el principio del beneficio, la cuestión medular en el tema de la asignación de recursos.

En relación con este planteamiento resultan de especial interés tanto la teoría de la descentralización fiscal de TIEBOUT, como el teorema de la descentralización de OATES.

TIEBOUT señala que “cuando el coste de producción de un bien público dependa del número de consumidores, de suerte que el coste mínimo por consumidor, para cada nivel de producción se alcance respecto a un cierto subconjunto — localizado en una cierta zona, y por lo general, relativamente reducido — de la población total, surge automáticamente la necesidad de una descentralización en el proceso de producción de tales bienes, desde el punto de vista de la utilización óptima de los recursos. Y esta descentralización técnica que reclaman dichos bienes públicos debemos diferenciarla claramente de la descentralización en el proceso de adopción de decisiones que, en primera aproximación, exige todo bien público que sea sólo consumido por un subconjunto de población, dependa o no su coste del número de consumidores. Finalmente, a esto se añade el que la utilidad que un bien público proporciona a cada consumidor es función no sólo de la cantidad, sino del número de consumidores, como ha revelado la literatura profesional”.<sup>25</sup>

25 MORAL MEDINA, J., “Eficiencia...”, 30.

Como acertadamente ha subrayado OATES <sup>26</sup> “bastaría con suponer una total movilidad de los ciudadanos dentro de una nación y prescindir de todos los factores no fiscales que arraigan al hombre a una tierra, para que se produjera un desplazamiento de la población hacia aquella Hacienda local cuya estructura de ingreso y gasto mejor se adapta a sus preferencias. Con la fórmula de Tiebout “se vota con los pies”. Gracias al desplazamiento en el espacio, se crean subconjuntos de población de idénticas preferencias tanto por los bienes públicos como por la forma de financiación. Nos acercamos a una solución de mercado. La falta de realismo de los supuestos de partida no invalida la importancia teórica del modelo de Tiebout.

El modelo de Tiebout, en la medida en que nos acerca a una solución de mercado, lleva implícita la aplicación del principio del beneficio a nivel local, ya que los habitantes de cada jurisdicción pagan los servicios prestados dentro de ella. El modelo de Tiebout es un modelo de demanda, puesto que la solución propuesta está encaminada a satisfacer preferencias de los individuos, prescindiendo de factores tales como la variación del coste de producción al aumentar el número de consumidores, o el infinito coste de administración fiscal del infinito número de jurisdicciones que serían precisas para satisfacer de forma óptima las preferencias de todos los ciudadanos. Podría afirmarse que el axioma implícito en el modelo de Tiebout, el juicio de valor en el que se sustenta, es la creencia de que la Hacienda local, al estar más cercana al individuo, es capaz de captar con mayor precisión sus preferencias de ingreso y gasto público y satisfacer así mejor sus necesidades”.

Los individuos con una demanda relativamente alta de bienes públicos vivirían en comunidades que proporcionarían altos niveles de consumo del bien público con una presión fiscal relativamente elevada, mientras que los que tienen menor demanda de bienes públicos locales residían en comunidades cuyos niveles de consumo y presión fiscal fueran significativamente menores.

Este esquema se comporta excelentemente de acuerdo con los criterios de eficiencia presentados antes. Puesto que el tributo-precio pagado

<sup>26</sup> DOMINGO SOLANS, Eugenio, Presentación al libro OATES, citado, páginas xx-xxi.

por el consumidor refleja exactamente el coste de los bienes públicos que el individuo consume, este sistema de financiación no introduce incentivos para un comportamiento ineficiente. No hay forma de que el consumidor pueda evitar el pago de los bienes públicos que consume; debe pagar directamente el coste de los recursos que absorbe en el consumo del bien público local. Además, esto implica que al maximizar su bienestar el individuo ajustará su consumo de bien público al punto en que los beneficios derivados de una unidad adicional de consumo igualan al coste marginal. En este caso tenemos un claro tributo finalista determinado por los beneficios, y el resultado es la eficiencia en la asignación. Adicionalmente se podría aventurar que esta forma de tributación local implicaría costes de administración y de ejecución relativamente más bajos.

El teorema de la descentralización de OATES señala que para un bien público — cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costes de provisión de cada nivel de *output* del bien en cada jurisdicción son los mismos para el Gobierno central o los respectivos Gobiernos locales — será siempre más eficiente la provisión por los Gobiernos locales de los niveles de *output* Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el Gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de *output* para todas las jurisdicciones.<sup>27</sup>

No cabe, en consecuencia, duda alguna sobre la ventaja de adscribir al nivel regional la asignación de recursos. Avancemos un paso más. Veamos cómo se plasman estos principios a nivel de funciones operativas.

#### 2.1.2. *Criterios para la cesión o transferencia de funciones.*

El análisis de la función de asignación de recursos ha puesto de relieve los siguientes criterios:

1.º Aplicación del principio del beneficio, que aísla la provisión del bien público, permite su conexión directa con el sistema de financiación, propicia la revelación de las preferencias del consumidor y evita las distorsiones de origen fiscal en la asignación de recursos por el mercado.

2.º La dimensión del grupo que va a utilizar el bien y del territorio en que se desempeñará la función, han de ser lo suficientemente am-

27 OATES, "Federalismo...".

plios para que se produzca una economía de escala, pero no tanto que no se puedan revelar las preferencias del consumidor y sea necesaria la utilización de unidades adicionales.

Junto a estos criterios económicos existen otros de carácter político-administrativo.

1.º Se reservan al Estado las funciones relacionadas con la proyección de la soberanía a nivel internacional.

2.º Igualmente se reservan al Estado las funciones que rebasan el territorio de una Comunidad autónoma y afectan a varias Comunidades.

La aplicación conjunta de estas series de criterios conduce, como subraya COLOMER,<sup>28</sup> a varios modelos en los que se combina la función legislativa y la ejecutiva.

- |  |                            |
|--|----------------------------|
| 1. Función legislativa estatal   | Función ejecutiva regional |
| 2. Función legislativa estatal   | Función ejecutiva regional |
| +  |                            |
| Potestad reglamentaria regional  |                            |
| 3. Función legislativa básica estatal  | Función ejecutiva regional |
| +  |                            |
| Desarrollo legislativo regional<br>(Legislación complementaria)              |                            |
| 4. Legislación regional si no la hace el Estado<br>(Legislación concurrente) | Función ejecutiva regional |

En cualquier caso la función ejecutiva regional siempre se mantiene ya que es evidente que una excesiva centralización del gasto público entraña grandes inconvenientes toda vez que los servicios públicos de ges-

<sup>28</sup> COLOMER VIADEL, A., y MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., "Competencias regionales y su distribución en el marco constitucional", en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, pág. 542. (El esquema es propio.)

ción se ven afectados por la ley de los rendimientos decrecientes, por lo que debe indagarse su nivel óptimo.

Una excesiva concentración del gasto a través de los órganos de la Administración Central puede interferir e incluso anular los efectos de las economías de escala y convertirse en deseconomías y en motivo de posibles estrangulamientos.

Otra razón para llevar a cabo la descentralización es el criterio de la cercanía. Es indudable que existen una serie de necesidades de carácter social y público sentidas por los ciudadanos radicados en un espacio perfectamente delimitado y cuya satisfacción se realizará con mejor conocimiento de causa y con mayor eficacia por las Administraciones que se hallan más cercanas, es decir, por las Comunidades autónomas. Este criterio se sigue en gran número de países en los que imperan adecuados grados de descentralización.

Junto a estos criterios de carácter económico, existe un criterio indudablemente válido, basado en un principio político: deben ser descentralizadas todas aquellas funciones que los ciudadanos democráticamente así lo decidan.

Sin poner en duda este principio básico de la soberanía popular, debo decir que el criterio es excesivamente simplista para tema de tal complejidad económica y financiera. Y ésta no es una opinión personal mía, sino que se encuentra avalada por los tratadistas, ya que si el criterio político fuera suficiente no se habría planteado toda la problemática económica de la asignación óptima de recursos y de la articulación financiera y fiscal de las diversas esferas de competencia: central, regional y local. Como dice PREST<sup>29</sup> “probablemente es cierto que muchas autoridades locales son más capaces de captar el posible malestar y descontento de sus electores que el Gobierno Central. Por tanto, es mucho lo que hay que decir en favor de la descentralización de algún gasto público por esta causa. Sin embargo, deberíamos proceder con gran cautela sobre este punto. La proximidad a los deseos populares puede transformarse muy fácilmente en vulnerabilidad frente a los grupos de presión y, por consiguiente, el razonamiento en favor de la autoridad local no debería llevarse demasiado lejos”.

29 PREST, A. R., “Hacienda pública”, Gredos, 1967, pág. 385.



A esto se añade que la organización regional — como señala MUSGRAVE <sup>30</sup> — “no ha sido diseñada para servir a un principio de eficacia sino que se ha desarrollado como consecuencia del proceso histórico. Si las regiones se rehicieran a imagen del principio de eficacia fiscal, resultarían, sin duda, muy diferentes de las que existen hoy en día en la mayoría de los países. Esto implica que el simple criterio de la regionalidad, aplicable en otras esferas no lo sea a la hora de distribuir las competencias o funciones desde una perspectiva económica y fiscal”.

En consecuencia, hay que analizar los criterios de carácter económico.

El *primer criterio* económico, como señala PREST <sup>31</sup> es el de la *eficacia administrativa*. Esto supone que cuando se producen economías de escala en la gestión de un servicio éste debe encomendarse a la autoridad estatal, produciéndose una distribución similar a la que se lleva a cabo en el sector privado entre grandes y medianas empresas.

Por el contrario, cuando se precisa de una flexibilidad y la población beneficiada por el servicio o por la función está perfectamente matizada y diferenciada, la eficacia exige que se lleve a cabo por las unidades especializadas más cercanas, es decir, por las unidades regionales.

Un ejemplo del primer caso podría ser el de la explotación de un aeropuerto mientras que una aplicación del segundo criterio serían los servicios de incendios o de abastecimiento de agua.

La problemática de las economías de escala la ilustra muy adecuadamente MUSGRAVE <sup>32</sup> al establecer la relación existente entre las diferentes variables.

Entre estas variables se encuentran, el área de la región en la que se presta el servicio (R), la densidad de la población (D) y el nivel de servicios (L) que debe ser prestado en el territorio considerado, contemplándose dos casos.

En el primer supuesto se mantienen constantes, tanto la densidad de la población (D) como el nivel de prestación de servicios (L) de tal modo que el coste de prestación de los servicios públicos variará con el área de la región (R). Al aumentar el territorio de la región, la población ab-

<sup>30</sup> MUSGRAVE, R., “Sistemas...”, 288.

<sup>31</sup> PREST, A. R., “Hacienda...”, 384.

<sup>32</sup> MUSGRAVE, R., “Sistemas...”, 293.

solamente aumentará, con lo que el número de beneficiarios de los servicios igualmente aumenta, lo que hace que el coste medio se reduzca. Pero también sucede que el coste puede aumentar a partir de un determinado volumen de población, si se precisa producir mayor número de unidades técnicas de servicio y, más pronto o más tarde, esto ocurrirá, contrarrestando el beneficio del aumento de población. Ante este hecho es evidente la necesidad de calcular la dimensión óptima de la región con el fin de que pueda beneficiarse de la reducción de costes — consecuencia de las economías de escala — sin alcanzar el punto de inflexión en el que se precisa una producción mayor de unidades técnicas de servicio incrementándose, en consecuencia, los costes del mismo.

El segundo supuesto contempla la variación del nivel de servicios. Se mantiene constante tanto el área regional (R), como la densidad de población (D). En este supuesto — confirmatorio de la argumentación antes establecida — el coste unitario o medio de los servicios puede reducirse a medida que se incrementa el nivel del servicio y puede subir si se incrementa demasiado.

La conclusión a que se llega después de este análisis es que la extensión óptima de la región, desde un punto de vista técnico y aplicando criterios económicos, se obtiene teniendo en cuenta el coste mínimo que permite aprovechar los resultados de las economías de escala sin requerir la producción de nuevas unidades técnicas. Naturalmente las consideraciones históricas y culturales juegan también, pero se salen del marco de la Economía que es aquel en el cual nos movemos.

El *segundo criterio* podría ser el de BUCHANAN: <sup>33</sup> *la dimensión de la población que se beneficia del servicio*. En este sentido el Gobierno central debe proporcionar aquellos servicios públicos que benefician a la población de todo el territorio del Estado, mientras que las entidades regionales o locales deben proporcionar los que son más divisibles geográficamente.

La Defensa es, claramente, una responsabilidad del Gobierno central. La protección proporcionada por las Fuerzas Armadas se aplica por igual a todos los ciudadanos.

<sup>33</sup> BUCHANAN, J. M., "Hacienda pública", *Editorial Derecho financiero*, 1968, págs. 567-568.

Por contraste, la policía facilita protección sólo a un número más limitado de ciudadanos, ya que, aunque la actuación policial en una zona produce efectos externos en otras zonas, sin embargo, estos efectos se van diluyendo a medida que se amplía el ámbito geográfico.

Esto supone que la provisión eficaz de bienes públicos depende no solamente de la amplitud geográfica, sino también de los efectos de difusión de la acción colectiva. Ahora bien, el carácter de “colectiva” tiene sentido solamente referida a un grupo. De ahí que la dimensión del grupo determine a qué nivel de gobierno deba realizarse la función.

BUCHANAN ilustra este planteamiento mediante el siguiente diagrama: <sup>34</sup>

Modelo ilustrativo para determinar la dimensión del ente colectivo encargado de la realización de las funciones públicas.

#### EJEMPLOS ILUSTRATIVOS

- 1) Bienes y servicios privados
- 2) Servicios locales y recreativos
- 3) Protección contra incendios
- 4) Sistema judicial
- 5) Educación
- 6) Defensa Nacional

Las actuaciones del individuo referidas a bienes y servicios privados no benefician a otro individuo o familia. El individuo situado en el punto *A* que lleva a cabo, por ejemplo, la compra de un televisor, paga los costes individualmente y recibe, igualmente, de manera individual los beneficios. Los costes y beneficios externos no se imponen a los otros ciudadanos ya que no existen efectos de difusión. Cuando estos efectos de difusión aparecen, comenzamos a situarnos en la zona de los bienes públicos. El efecto de difusión será cada vez mayor según sea la naturaleza jurídica y económica de la prestación que se vaya a realizar y, lógicamente, los círculos se irán ampliando al llegar a mayor número de beneficiarios.

La consecuencia inmediata es que según la naturaleza jurídica y eco-

34 BUCHANAN, J. M., “Hacienda...”, pág. 569.



nómica de la prestación y en base a este efecto de difusión, variará la unidad de prestación municipal, regional o estatal.

### 2.1.3. *El ejemplo histórico*

Establecidos los principios económicos cabe preguntarse para completar la criteriología de la asignación de funciones ¿cuál ha sido el que se ha dado en los diferentes ensayos autonómicos de nuestro país?

Tomo como textos autonómicos el Proyecto de Estatuto de la Mancomunidad de Cataluña de 1919; el Estatuto de Nuria de 1931; el Anteproyecto de Estatuto Valenciano de 1931; el Proyecto de Estatuto Balear de 1931; el Proyecto de Estatuto Gallego de 1932 y los Estatutos de Cataluña y País Vasco.<sup>35</sup>

COLOMER<sup>36</sup> sintetiza el contenido de dichos textos de la siguiente manera:

#### 1. *Proyecto de Estatuto de la Mancomunidad de Cataluña*

El texto contiene dos tipos distintos de materias, unas en las que la región goza de legislación exclusiva y ejecución directa, contenidas en el artículo 6 del proyecto y otras, contenidas en los artículos 8, 9, 10 y 11 del mismo, en las que a la región autónoma le corresponde la ejecución exclusiva y la legislación concurrente. Las primeras, que configuran el más alto grado de autonomía, son materias de organización política: régimen municipal y provincial, administración de justicia (salvo legislación procesal) y policía y orden público regional; junto a ellas figuran competencias en temas de legislación civil: Derecho civil catalán (a salvo de lo dispuesto en el artículo 12 del Código civil) y ordenación del ejercicio de la fe pública; en tercer lugar, una amplia gama de servicios públicos: enseñanza, obras públicas regionales, teléfonos, servicios forestales y agronómicos, sanidad y beneficencia; en cuarto lugar, servicios culturales y, por último, los baldíos.

35 En este apartado, por su carácter histórico, no se hace referencia a los actuales proyectos de Estatuto Vasco y Catalán a los que nos referiremos después.

36 COLOMER VIADEL, A., y MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., "Competencias...", 544 a 559.

En cuanto a las materias compartidas, su número es muy escaso; se reducen a la expropiación forzosa y a las limitaciones a la propiedad por razones de utilidad pública, a la legislación social y a las minas, aguas, caza, pesca, correos y telégrafos. Estas materias mixtas lo son en un doble sentido: de un lado, en ellas la ejecución directa corresponde siempre a los poderes regionales; del otro, la Mancomunidad puede legislar sobre las mismas, bien en defecto de ley general, bien para reforma del ramo, pero en este último caso las Cortes gozan de la facultad de vetar la legislación regional. Finalmente, se hallan en manos del poder regional las contribuciones directas.

## 2. *Estatuto de Nuria*

Recoge dos tipos distintos de materias: de un lado aquellas en las que corresponde a la región la legislación y ejecución y que, siguiendo la pauta del proyecto de la Mancomunitat, amplía sustancialmente la lista de aquél. El artículo 13 del Estatuto señala como materias exclusivas las siguientes: *a)* de relevancia política: régimen municipal y división territorial, organización de tribunales, policía y orden público interior; *b)* en materia de derecho civil: todo el derecho civil y la legislación hipotecaria exceptuando la ordenación del registro civil y las formas del matrimonio; *c)* en materia mercantil: el establecimiento de centros de contratación y las cooperativas, mutualidades y pósitos; *d)* en materia de obras y servicios públicos: la enseñanza en todos sus grados, museos, archivos, bibliotecas y bellas artes, ferrocarriles, canales, caminos, puertos y obras públicas que no sean de interés general, sanidad interior y beneficencia. Por otra parte, son asimismo competencia exclusiva de la Generalitat los servicios forestales, agronómicos y pecuarios, la aviación civil y la radiodifusión; *e)* en materia social: los sindicatos y cooperativas agrícolas y la política y acción social agraria.

Junto a las materias exclusivas, el Estatuto (artículo 11 y 12) enumera una serie de materias en las que la ejecución corresponde a la Generalitat y ésta puede asimismo legislar en defecto de legislación de las Cortes de la República, lista que comprende: *a)* materias financieras: contribuciones directas, expropiación; *b)* servicios públicos: pesas, medidas y contraste de metales preciosos, recaudación de tributos y mono-

polios de la República, seguros sociales y generales, aprovechamientos hidráulicos del Ebro, ferrocarriles, canales y obras públicas de interés general; c) materias políticas: régimen de prensa, asociación, reunión y espectáculos; d) materias civiles: propiedad literaria, intelectual y artística, registro civil y formas de matrimonio; e) legislación penal, mercantil, obrera y procesal; f) legislación minera, aguas, caza y pesca, así como líneas eléctricas de interés general, desapareciendo el derecho de veto de las Cortes que figuraba en el proyecto de la Mancomunitat.

### 3. *El Anteproyecto de Estatuto valenciano*

Más sencillo es el anteproyecto valenciano de 1931, obra del republicanismo blasquista (el PURA) y que no alcanzó buen fin debido a los conflictos entre las diversas familias políticas valencianas. El anteproyecto, cuya lista de materias es hartó más concisa y menos precisa que la de los documentos catalanes, contiene tan sólo materias exclusivas de la región y materias en las que la legislación corresponde a la República y la ejecución a los poderes regionales. Las primeras, comprendidas en los artículos 5 y 6 del anteproyecto, comprenden: orden público y régimen local, todas las obras públicas salvo los ferrocarriles, puertos y canales de interés general, beneficencia y sanidad, agricultura, expropiación y conservación de la Albufera, así como la desecación de pantanos y, finalmente, todo lo relacionado con la enseñanza y bellas artes. En franco contraste con la amplitud de las materias exclusivas, las compartidas — comprendidas en los artículos 10 a 13 — tienen una extensión muy reducida, limitándose a la ejecución de la legislación estatal en materia de minas, aguas, comunicaciones, caza y pesca, a la legislación social y a la expropiación forzosa, servidumbres y límites de la propiedad por razones de utilidad pública.

### 4. *El Proyecto de Estatuto balear*

No existen las materias compartidas, contemplándose sólo las materias competencia de la República y las propias de la región en las que ésta tiene la legislación exclusiva y la ejecución directa.

El catálogo de materias regionales contenido en el artículo 23 es largo y notablemente preciso, al menos en contraste con el anterior. Las mate-

rias competencia de la región son, en líneas generales, las que siguen: a) políticas: estatuto interior, vida política regional; b) transportes y comunicaciones: aeropuertos, navegación de cabotaje, puertos, tranvías, carreteras, tráfico y puertos; c) agricultura: estructuración agrícola y pecuaria; d) servicios públicos: sanidad interior y previsión, beneficencia, enseñanza primaria y secundaria, la totalidad de los asuntos culturales, tesoro artístico y monumental; e) cuestiones económicas: vida económica regional, zonas francas, comercio de cabotaje e industrias navales, caza y pesca, régimen tributario, tribunales mercantiles, regulación bancaria regional comprendido el Banco Agrario regional); f) obras públicas: la totalidad de éstas, y especialmente, aguas, saltos; otras: régimen minero y turismo.

##### 5. *El proyecto de Estatuto gallego de 1932*

Muy similar aunque con un cuadro de competencias mejor perfilado y más extenso, es el proyecto gallego de 1932, cuya tramitación alcanzó el estadio del referéndum en los días inmediatamente anteriores a la guerra civil. El proyecto gallego acepta, con mayor claridad que el catalán, una tripartición de competencias: materias exclusivas, materias en las que la región goza de ejecución y de legislación compartida y, finalmente, materias en las que el ente regional sólo ostenta la ejecución y que se hallan determinadas estrechamente por el artículo 15 de la Constitución. El repertorio ofrece curiosas diferencias con el cuadro del Estatuto Catalán, al que por otra parte, se asemeja bastante.

En cuanto a materias exclusivas, el proyecto gallego contiene las mismas materias que el Estatuto Catalán en líneas generales, pero con las siguientes variantes: desaparecen de la competencia regional los centros de contratación, la beneficencia y la sanidad, que pasan a otros capítulos o simplemente no existen (caso de los centros de contratación), pero por otro lado las materias exclusivas se ven enriquecidas por cuestiones que no figuran entre las atribuciones de la Generalitat: así en el Estatuto gallego es competencia exclusiva lo referente a montes, una parte de la expropiación y de la socialización, la previsión y acción social, los sindicatos y el turismo.

## 6. *El Estatuto Catalán de 1932*

El texto definitivo del Estatuto, que no es ciertamente un modelo de claridad y precisión, y que suponía un recorte drástico del técnicamente superior "Estatuto de Nuria", dividía las materias de competencia de la Generalitat en dos grandes capítulos, de acuerdo con la sistemática constitucional: materias en las que correspondía a la Generalitat tan sólo la ejecución y aquellas otras que eran de la exclusiva competencia de esta última, adjuntando una breve lista de materias en las que, de acuerdo con la redacción dada al artículo 15 de la ley fundamental podía corresponder a la Generalitat la legislación complementaria por reducirse la competencia de la República a la ordenación de las bases.

En punto a la mera ejecución, el Estatuto se limita a reproducir las disposiciones constitucionales, si bien con un criterio más restringido que su sucesor vasco. Así la Generalitat ejecuta la legislación del Estado en las materias siguientes: minas, aguas, caza, pesca fluvial, teléfonos, ferrocarriles, caminos, puertos y obras públicas de interés general, pesas y medidas, eficacia de los documentos públicos, legislación social, expropiación, seguros sociales y generales, aviación civil y radiodifusión, enseñanza, orden público, prensa, asociaciones, reuniones y espectáculos públicos, constituyéndose una Junta de Seguridad de Cataluña para la debida coordinación en materia de orden público y señalándose que sólo en el caso de la ejecución de la legislación social existiría una inspección regular de dicha ejecución por parte de la República, a tenor de lo dispuesto en el artículo 15.1 de la Constitución. La legislación concurrente sólo se daba en dos casos: en materia de enseñanza y en aquellas en las que correspondía al Estado la determinación de las bases mínimas: sanidad interior, montes, agricultura y ganadería.

De otro lado el Estatuto señala las materias en las cuales corresponde a la Generalitat la legislación exclusiva y la ejecución directa: organización interior, régimen local, justicia regional y municipal, carreteras, canales y puertos de interés regional, ferrocarriles y electricidad regionales, política agraria y servicios forestales y agrarios, centros de contratación, empréstitos y deuda pública, beneficencia, cooperativas y mutualidades, derecho civil, museos, bellas artes, archivos y bibliotecas.

7. *Estatuto del País Vasco de 1936*

El texto vasco, cuya influencia en los anteproyectos valencianos de los años de la guerra civil es notoria y ha sido destacada por CUCÓ, ofrece una relación de competencias regionales mucho más extensa que los dos textos anteriores aquí comentados. Respecto del Estatuto catalán sólo registra una omisión digna de mención: la de los centros de contratación, mientras que el catálogo de materias exclusivas es bastante más amplio que el de aquél, ya que, a más de las comprendidas en el texto estatutario de 1932, abarca: aguas regionales, montes, banca regional e instituciones de ahorro, previsión y acción social, sindicatos y turismo.

Algo similar ocurre con las materias de mera ejecución regional. El Estatuto vasco comprende todas las relacionadas en el Estatuto catalán a las que agrega una extensa relación de materias en las que dicha ejecución está asimismo encomendada a los poderes vascos, aunque la legislación permanezca en manos de la República: contraste de metales, propiedad intelectual, industrial y artística, estadística, servicios demográficos, marina mercante, recibiendo la enseñanza un tratamiento prácticamente idéntico al del Estatuto Catalán. Las materias en las que se da la legislación concurrente son las mismas de aquél, viniendo condicionadas por la redacción del artículo 15 de la Constitución de la República: sanidad interior, agricultura y ganadería.

Como síntesis del contenido de esta materia COLOMER presenta el siguiente cuadro que creemos es extraordinariamente instructivo reproducir:

MATERIAS EXCLUSIVAS DEL ENTE REGIONAL AUTÓNOMO

|                                       | M.<br>1919 | Nuria | APV | PB | PG | EC | EV |
|---------------------------------------|------------|-------|-----|----|----|----|----|
| Organización interior . . . . .       | si         | si    | si  | si | si | si | si |
| R. Local y org. territorial . . . . . | si         | si    | si  | si | si | si | si |
| Policía y O. Público . . . . .        | si         | si    | si  | —  | —  | —  | —  |
| Admón de Justicia:                    |            |       |     |    |    |    |    |
| — regional . . . . .                  | si         | si    | si  | —  | si | si | si |
| — municipal . . . . .                 | si         | si    | si  | si | si | si | si |

|                                       | M.<br>1919 | Nuria           | APV | PB              | PG              | EC              | EV              |
|---------------------------------------|------------|-----------------|-----|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Industria regional . . . . .          | —          | —               | —   | si              | —               | —               | —               |
| Carreteras regionales . . . . .       | si         | si              | si  | si              | si              | si              | si              |
| Canales regionales . . . . .          | si         | si              | si  | —               | si              | si              | si              |
| Puertos regionales . . . . .          | si         | si              | si  | si              | —               | si              | si              |
| Aviación civil . . . . .              | —          | si              | —   | —               | —               | —               | —               |
| Minas . . . . .                       | —          | —               | —   | —               | —               | —               | —               |
| Aguas . . . . .                       | —          | —               | —   | si              | —               | —               | si <sup>1</sup> |
| Salto . . . . .                       | —          | —               | si  | si              | —               | —               | —               |
| Ferrocarriles regionales . . . . .    | si         | si              | si  | si              | si              | si              | si              |
| Tráfico . . . . .                     | —          | —               | —   | si              | —               | —               | —               |
| Teléfonos . . . . .                   | si         | —               | —   | —               | —               | —               | —               |
| Electricidad regional . . . . .       | si         | si              | si  | —               | si              | si              | si              |
| Radiodifusión . . . . .               | —          | si              | —   | —               | —               | —               | —               |
| <hr/>                                 |            |                 |     |                 |                 |                 |                 |
| Serv. forestales y agrarios . . . . . | si         | si              | si  | si              | si              | si              | si              |
| Montes . . . . .                      | —          | —               | si  | —               | si              | —               | si              |
| Caza y pesca . . . . .                | —          | —               | —   | si              | —               | —               | —               |
| Política agraria . . . . .            | —          | si              | si  | si              | si              | si              | si              |
| <hr/>                                 |            |                 |     |                 |                 |                 |                 |
| Abastos . . . . .                     | —          | —               | —   | —               | —               | —               | si              |
| <hr/>                                 |            |                 |     |                 |                 |                 |                 |
| Empréstitos y D. Pública . . . . .    | si         | si              | si  | si              | si              | si              | si              |
| Centros contratación . . . . .        | —          | si              | —   | —               | —               | si              | —               |
| Expropiación . . . . .                | —          | —               | —   | —               | si <sup>1</sup> | —               | —               |
| Asociación . . . . .                  | —          | —               | —   | —               | si <sup>1</sup> | —               | —               |
| Banca reg. e I. Ahorro . . . . .      | —          | —               | —   | si              | —               | —               | si              |
| Tribunales Mercantiles . . . . .      | —          | —               | si  | si              | —               | —               | —               |
| <hr/>                                 |            |                 |     |                 |                 |                 |                 |
| Beneficencia . . . . .                | si         | si              | si  | si              | —               | si              | si              |
| Sanidad . . . . .                     | si         | si <sup>2</sup> | si  | si <sup>2</sup> | —               | si <sup>2</sup> | si <sup>2</sup> |
| Previsión y A. Social . . . . .       | —          | —               | —   | si              | si              | —               | si              |
| Cooperativas . . . . .                | —          | si              | —   | —               | si              | si              | si              |
| Mutualidades . . . . .                | —          | si              | —   | —               | si              | si              | si              |
| Sindicatos . . . . .                  | —          | —               | —   | —               | si              | —               | si              |
| <hr/>                                 |            |                 |     |                 |                 |                 |                 |
| Turismo . . . . .                     | —          | —               | —   | si              | si              | —               | si              |
| <hr/>                                 |            |                 |     |                 |                 |                 |                 |
| Código civil propio . . . . .         | si         | si              | si  | —               | si              | si              | si              |

|                                  | M.<br>1919 | Nuria | APV | PB | PG | EC | EV |
|----------------------------------|------------|-------|-----|----|----|----|----|
| Enseñanza:                       |            |       |     |    |    |    |    |
| — primaria . . . . .             | si         | si    | si  | si | —  | —  | —  |
| — secundaria . . . . .           | si         | si    | si  | si | —  | —  | —  |
| — universitaria . . . . .        | si         | si    | si  | —  | —  | —  | —  |
| Museos . . . . .                 | si         | si    | si  | si | si | si | si |
| Archivos y Bibliotecas . . . . . | si         | si    | si  | si | si | si | si |
| Bellas Artes . . . . .           | si         | si    | si  | si | si | si | si |

1 Sólo parcial.

2 Sólo Sanidad interior.

M. 1919: Proyecto de Estatuto de la Mancomunitat de Cataluña.

Núria: ídem de 1931; APV: Anteproyecto de Estatuto Valenciano de 1931;

PG: Proyecto de E. Gallego de 1932; EC: Estatut de Cataluña; EV: Estatuto Vasco.

## MATERIAS COMPARTIDAS (I)

### LEGISLACIÓN CONCURRENTE Y DE INTEGRACIÓN. EJECUCIÓN REGIONAL

#### I. Legislación concurrente y de integración

|                               | M.<br>1919 | Nuria | APV | PB | PG | EC | EV |
|-------------------------------|------------|-------|-----|----|----|----|----|
| Minas . . . . .               | si         | si    | —   | —  | si | —  | —  |
| Aguas . . . . .               | si         | si    | —   | —  | si | —  | —  |
| Caza . . . . .                | si         | si    | —   | —  | si | —  | —  |
| Pesca . . . . .               | si         | si    | —   | —  | si | —  | —  |
| Correos . . . . .             | si         | —     | —   | —  | —  | —  | —  |
| Telégrafos . . . . .          | si         | —     | —   | —  | —  | —  | —  |
| Ferrocarriles . . . . .       | —          | si    | —   | —  | —  | —  | —  |
| Canales . . . . .             | —          | si    | —   | —  | —  | —  | —  |
| O. P. de in. gen. . . . .     | —          | si    | —   | —  | —  | —  | —  |
| Líneas eléc. in. gen. . . . . | —          | si    | —   | —  | —  | —  | —  |

#### Bases mínimas:

|                                       |   |    |   |   |    |    |    |
|---------------------------------------|---|----|---|---|----|----|----|
| — Sanidad interior . . . . .          | — | —  | — | — | si | si | si |
| — montes . . . . .                    | — | —  | — | — | si | si | si |
| — agricultura . . . . .               | — | —  | — | — | si | si | si |
| — ganadería . . . . .                 | — | —  | — | — | si | si | si |
| Pesas, med. y cont. metales . . . . . | — | si | — | — | —  | —  | —  |



|  | M.<br>1919 | Nuria | APV | PB | PG              | BC | EV |
|--|------------|-------|-----|----|-----------------|----|----|
| <b>Propiedad:</b>                      |            |       |     |    |                 |    |    |
| — literaria . . . . .                  | —          | si    | —   | —  | —               | —  | —  |
| — artística . . . . .                  | —          | si    | —   | —  | —               | —  | —  |
| — industrial . . . . .                 | —          | si    | —   | —  | —               | —  | —  |
| <hr/>                                  |            |       |     |    |                 |    |    |
| <b>Legislación:</b>                    |            |       |     |    |                 |    |    |
| — penal . . . . .                      | —          | si    | —   | —  | —               | —  | —  |
| — mercantil . . . . .                  | —          | si    | —   | —  | —               | —  | —  |
| — procesal . . . . .                   | —          | si    | —   | —  | —               | —  | —  |
| — social . . . . .                     | si         | si    | —   | —  | —               | —  | —  |
| R. Civil y formas matrimonio . . . . . | —          | si    | —   | —  | —               | —  | —  |
| <hr/>                                  |            |       |     |    |                 |    |    |
| <b>Seguros:</b>                        |            |       |     |    |                 |    |    |
| — sociales . . . . .                   | si         | si    | —   | —  | —               | —  | —  |
| — generales . . . . .                  | —          | si    | —   | —  | —               | —  | —  |
| Expropiación . . . . .                 | si         | si    | —   | —  | —               | —  | —  |
| Límites propiedad . . . . .            | si         | —     | —   | —  | —               | —  | —  |
| Socialización . . . . .                | —          | —     | —   | —  | —               | —  | —  |
| <hr/>                                  |            |       |     |    |                 |    |    |
| Contribuciones directas . . . . .      | —          | si    | —   | —  | —               | —  | —  |
| <b>Recaudación:</b>                    |            |       |     |    |                 |    |    |
| — tributos del Estado . . . . .        | —          | si    | —   | —  | —               | —  | —  |
| — monopolios del Estado . . . . .      | —          | si    | —   | —  | —               | —  | —  |
| <hr/>                                  |            |       |     |    |                 |    |    |
| Enseñanza . . . . .                    | —          | —     | —   | —  | si <sup>1</sup> | —  | —  |
| <hr/>                                  |            |       |     |    |                 |    |    |
| Prensa . . . . .                       | —          | si    | —   | —  | —               | —  | —  |
| Asociaciones . . . . .                 | —          | si    | —   | —  | —               | —  | —  |
| Reunión . . . . .                      | —          | si    | —   | —  | —               | —  | —  |

1 Sólo legislación de integración.

M. 1919: Proyecto de Estatuto de la Mancomunitat de Catalunya; Nurria: Idem de 1931; APV: Anteproyecto de Estatuto Valenciano, 1931; PG: Proyecto Gallego de 1932; EC: Estatut de Catalunya; EV: Estatuto Vasco.

MATERIAS COMPARTIDAS (II)

II. Ejecución regional

|                                       | M.<br>1919 | Nuria | APV | PB | PG              | EC | EV              |
|---------------------------------------|------------|-------|-----|----|-----------------|----|-----------------|
| Minas . . . . .                       | si         | si    | si  | —  | si              | si | si              |
| Aguas . . . . .                       | si         | si    | si  | —  | si              | si | si              |
| Caza . . . . .                        | si         | si    | si  | —  | si              | si | si              |
| Pesca . . . . .                       | si         | si    | si  | —  | si <sup>1</sup> | si | si <sup>2</sup> |
| Correos . . . . .                     | si         | —     | —   | —  | —               | —  | —               |
| Telégrafos . . . . .                  | si         | —     | si  | —  | —               | —  | —               |
| Teléfonos . . . . .                   | —          | —     | si  | —  | si              | si | si              |
| Ferrocarriles (in. gen.) . . . . .    | —          | si    | si  | —  | si              | si | si              |
| Caminos (in. gen.) . . . . .          | —          | si    | si  | —  | si              | si | si              |
| O. P. int. gen . . . . .              | —          | si    | —   | —  | si              | si | si              |
| Líneas eléc. in. gen. . . . .         | —          | —     | —   | —  | si              | —  | —               |
| Puertos . . . . .                     | —          | si    | —   | —  | si              | si | si              |
| <hr/>                                 |            |       |     |    |                 |    |                 |
| Pesos y medidas . . . . .             | —          | —     | —   | —  | —               | si | si              |
| Contraste metales . . . . .           | —          | —     | —   | —  | —               | —  | si              |
| Propiedad:                            |            |       |     |    |                 |    |                 |
| — intelectual . . . . .               | —          | si    | —   | —  | —               | —  | si              |
| — industrial . . . . .                | —          | si    | —   | —  | —               | —  | si              |
| — artística . . . . .                 | —          | si    | —   | —  | —               | —  | —               |
| Centros contratación . . . . .        | —          | —     | —   | —  | si              | —  | si              |
| Eficacia doc. pub. . . . .            | —          | —     | —   | —  | —               | si | si              |
| <hr/>                                 |            |       |     |    |                 |    |                 |
| Legislación:                          |            |       |     |    |                 |    |                 |
| — penal . . . . .                     | —          | si    | —   | —  | —               | —  | —               |
| — social . . . . .                    | si         | si    | si  | —  | si              | si | si              |
| — mercantil . . . . .                 | —          | si    | —   | —  | —               | —  | —               |
| — procesal . . . . .                  | —          | si    | —   | —  | —               | —  | —               |
| R. Civil y forma matrimonio . . . . . | —          | si    | —   | —  | —               | —  | —               |
| Expropiación . . . . .                | si         | si    | si  | —  | —               | si | si              |
| Socialización . . . . .               | —          | —     | —   | —  | —               | si | si              |
| <hr/>                                 |            |       |     |    |                 |    |                 |
| Sanidad . . . . .                     | —          | —     | —   | —  | —               | —  | —               |

|                                     | M.<br>1919 | Nuria | APV | PB | PG | EC | EV |
|-------------------------------------|------------|-------|-----|----|----|----|----|
| <b>Seguros:</b>                     |            |       |     |    |    |    |    |
| — sociales . . . . .                | —          | si    | si  | —  | si | si | si |
| — generales . . . . .               | —          | si    | —   | —  | —  | si | si |
| Aviación civil . . . . .            | —          | —     | si  | —  | si | si | si |
| Radiodifusión . . . . .             | —          | —     | si  | —  | si | si | si |
| Estadística . . . . .               | —          | —     | —   | —  | si | —  | si |
| Servicios demográficos . . . . .    | —          | —     | —   | —  | —  | si | si |
| Marina Mercante . . . . .           | —          | —     | —   | —  | —  | si | si |
| <b>Recaudación:</b>                 |            |       |     |    |    |    |    |
| — tributos del Estado . . . . .     | —          | si    | —   | —  | —  | —  | —  |
| — monopolios del Estado . . . . .   | —          | si    | —   | —  | —  | —  | —  |
| — contribuciones directas . . . . . | —          | si    | —   | —  | —  | —  | —  |
| Enseñanza . . . . .                 | —          | —     | —   | —  | si | si | si |
| Orden público . . . . .             | —          | —     | —   | —  | si | si | si |
| Prensa . . . . .                    | —          | si    | —   | —  | si | si | si |
| Asociaciones . . . . .              | —          | si    | —   | —  | si | si | si |
| Reuniones . . . . .                 | —          | si    | —   | —  | si | si | si |
| Espectáculos . . . . .              | —          | si    | —   | —  | si | si | si |

1 Sólo pesca fluvial.

M. 1919: Proyecto de Estatuto de la Mancomunitat de Catalunya; Nuria: ídem de 1931; APV: Anteproyecto de E. Valenciano de 1931; PG: Proyecto Gallego de 1932; EC: Estatut de Catalunya; EV: Estatuto Vasco.

## 2.2. FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La función de asignación de recursos que, como hemos visto, es la verdaderamente susceptible de traspaso a los entes autónomos, conduce a la prestación de una serie de servicios que satisfacen las necesidades sentidas colectivamente y, en consecuencia, benefician a los ciudadanos residentes en una determinada Comunidad autónoma.

Naturalmente la prestación de estos servicios implica unos costes que deben financiarse para lo que hay que establecer unos criterios y unos modelos de financiación.

### 2.2.1. *Criterios de financiación*

La cuestión primaria que se plantea a la hora de determinar criterios de financiación es si se utilizará el principio de la capacidad de pago, que pone el acento en el carácter de generalidad y en el de redistribución, o el principio del beneficio basado en la contraprestación que el ciudadano abona por la provisión del bien público.

Uno y otro tienen ventajas e inconvenientes. Como resumen sintético — antes de pasar revista más pormenorizada a cada uno de los criterios específicos — puede afirmarse que el criterio aplicable con ventaja es el del principio del beneficio, ya que cumple con las exigencias de la localización e individualización de la prestación, lo que hace factible tanto la provisión de un bien público específico como la revelación de las preferencias del consumidor y consecuentemente un proceso consciente de elección. Naturalmente el principio de la capacidad de pago afirma ese anhelo de plena autonomía en la esfera de lo político y permite en ocasiones — dentro del ámbito técnico — una exportación del tributo y como contrapartida negativa genera importantes distorsiones de origen fiscal en la asignación de recursos.

Del principio del beneficio puede decirse como señala OATES<sup>37</sup> que la carga fiscal pasa a ser “el precio que el ciudadano decide pagar por consumir un nivel específico de bien público”.

El primer criterio de financiación que puede ser analizado es el de la naturaleza espacial de la incidencia del beneficio, siguiendo la línea de MUSGRAVE.<sup>38</sup>

La provisión de bienes públicos produce — al satisfacer necesidades sentidas colectivamente —, unos beneficios a los ciudadanos que habitan el territorio en donde radica el bien público. Los efectos de estos beneficios — principio del beneficio — pueden considerarse homogéneos para todos, pero lo cierto es que se produce una disminución gradual de los mismos al aumentar la distancia desde el centro del servicio.

De otra parte, los beneficios también se extienden hacia otras zonas, produciendo unos efectos económicos externos, lo que plantea el proble-

37 OATES, W. O., “Federalismo...”, 174.

38 MUSGRAVE, R., “Sistemas...”, 292.

ma de no poder hacer efectiva la contribución correspondiente al beneficio obtenido.

“La dispersión de beneficios — señala MUSGRAVE<sup>39</sup> — puede producirse de diversas maneras. Una de ellas es a través de la corriente de servicios prestados por los residentes en la región *A* a los residentes en la región *B*. Así, las medidas de control de inundaciones tomadas por la región *A* situada aguas arriba, serán beneficiosas para la región más baja *B*; el desarrollo de un puerto en la región *C* puede ser de vital importancia para la economía de las regiones colindantes *D* y *E*, y así sucesivamente. Otra forma de dispersión de beneficios se produce a través de la inversión humana y de la migración. Los servicios de educación ofrecidos a la región *A* pueden perderse para dicha región por la emigración de las personas allí formadas. Otro mecanismo de dispersión es el que opera a través de los residentes en la región *B* que entran en la región *A* como trabajadores o turistas y disfrutan de los servicios públicos de *A*. No obstante, ellos no pueden ser partícipes de la base impositiva de *A* ni tener voto en la determinación de los niveles de servicio en *A*. Esto supone un doble ataque contra nuestra regla básica de que los servicios públicos deberían ser determinados y pagados por el grupo de beneficiarios.”

La aplicación de esta norma — *a sensu contrario* — nos lleva a fijarnos en los efectos de la dispersión de daños y perjuicios, ya que “el refuerzo de la protección policíaca en el territorio *A* puede ser causa de que los agitadores operen en el distrito *B*; el uso de agua para riego en la parte superior del curso fluvial puede secar las zonas de aguas abajo, y así sucesivamente”<sup>40</sup>.

Es lógico que los ciudadanos que obtienen un beneficio de la prestación de un bien público, sean los que deban financiar dicha prestación. En definitiva, esto supone la aplicación del principio del beneficio, si bien se instrumentará y hará operativo teniendo en cuenta las diferentes dispersiones del beneficio, lo que dará lugar, consiguientemente, a una cierta dispersión fiscal.

Sin embargo, el planteamiento no es tan simple, aunque tenga un importante sedimento de verdad.

39 MUSGRAVE, R., “Sistemas...”, 296.

40 MUSGRAVE, R., “Sistemas...”, pág. 299.

Los beneficiarios de la provisión de bienes públicos no revelan sus preferencias, ya que es innecesario puesto que les va a ser satisfecha su necesidad de una manera conjunta.

A esta característica se añade:

a) La producción de efectos económicos externos que impiden la titularización del beneficio de personas ajenas al área regional.

b) El que los beneficiarios potenciales tengan diferentes niveles de renta, ya que la distribución de la renta y de la riqueza — función de la Hacienda Pública que debe tener carácter central, recuérdese *supra* — no siempre se alcanza. Esto trae como consecuencia que al tener diferente capacidad de pago, los ciudadanos de las regiones más pobres tendrán posibilidades de tener menos servicios y, a la inversa, los de las más ricas, más y mejor provisión de bienes públicos. El efecto será: de una parte, agravar la desigualdad en la distribución regional, de otra, distorsionar la eficiente asignación de recursos — movimientos de capital, migraciones de trabajo.

Este aspecto, de trascendental importancia, fue ya subrayado por BUCHANAN y la mayor parte de la doctrina, dando lugar en la práctica a la subvención interterritorial en base al programa de igualación fiscal regional.

Tanto BUCHANAN<sup>41</sup> como DUE,<sup>42</sup> han subrayado la dificultad procedente de la desigual distribución de la renta y de la riqueza y, en consecuencia, la diferente capacidad de pago de los ciudadanos residentes en las distintas regiones.

Existen regiones en las que habitan perceptores de rentas más altas, al tiempo que tienen dichas regiones niveles globales de renta y riqueza también más elevados. En estas regiones la prestación de los servicios resulta no sólo más factible sino también más barata, ya que la carga fiscal será proporcionalmente menor para financiar un determinado volumen de servicios públicos.

A esto se añade el que, normalmente, las regiones de más baja renta requieren además un grado mayor de prestaciones, especialmente en los

41 BUCHANAN, J. M., "Hacienda...", pág. 577.

42 DUE, J. F., "Análisis económico de los impuestos", *Ateneo*, 1968, página 397.

“gastos de transferencia” — prestaciones de Seguridad Social, desempleo, Sanidad, viviendas subvencionadas, enseñanza — lo que hará que el esfuerzo de financiación sea mucho mayor siendo menor la capacidad de pago.

La consecuencia será que para financiar el mismo volumen de servicios, la región con menor capacidad de pago — lo que gráficamente podría denominarse “el territorio más pobre” — tendría que establecer sobre sus habitantes un impuesto proporcionalmente más elevado que la región más rica.

Un intento práctico de superación de estas limitaciones aparece en el principio de igualación fiscal regional basado en el principio de solidaridad. Esto sucede en Australia, Suiza, Canadá, Estados Unidos y Alemania, entre otros países, que han establecido programas de subvenciones interterritoriales, que tendremos ocasión de analizar en el apartado relativo a la coordinación entre los diferentes niveles político-administrativos.

Ante esta doble dificultad — producción de efectos económicos externos y desigual capacidad tributaria de las zonas — hay que acudir, para adecuar a la realidad la aplicación del principio del beneficio, a un sistema de decisión social que lleva implícita una doble descentralización.

a) La primera descentralización afecta a la toma de decisiones. Para que el sistema realmente sea eficaz se precisa que aquellas personas que van a resultar beneficiadas como consecuencia de la provisión de los bienes públicos, sean quienes decidan en qué forma y medida los desean, máxime cuando van a ser sujetos pasivos de los impuestos, a la hora de la financiación. Esto que constituye un primer paso descentralizador entraña, sin embargo, dificultades procedentes de la existencia de efectos económicos de dispersión pues, a veces, personas que se benefician se trasladan a otras regiones o se producen efectos económicos externos sin que sea posible gravar a los beneficiarios de otras regiones.

b) El segundo grado de descentralización se refiere a la provisión del bien público de tal manera que se alcance la dimensión óptima de la comunidad para beneficiarse de las economías de escala, sin caer en la necesidad de generar un número adicional de unidades técnicas.

En este sentido — como hemos visto antes al plantear el problema de la asignación de recursos — la dimensión óptima tiene unos contornos definidos. El grupo debe ser suficientemente amplio para conseguir eco-

nomías de escala y para que los costes de satisfacción de la necesidad o la producción del bien público no sean prohibitivos. Pero tampoco debe ser excesivamente grande ya que si supera un determinado tamaño, hará sumamente difícil la toma de decisiones por la colectividad al tiempo que, desde el punto de vista económico, los costes crecerán, ya que será necesario producir un número adicional de unidades técnicas.

c) La aplicación del principio del beneficio supone, como hemos dicho, un determinado nivel de adecuación y eficacia de la distribución de la renta y de la riqueza. Sin embargo, cuando esto no es así, y no lo es en la mayoría de las ocasiones, se precisa de un corrector que permita introducir el principio de la capacidad de pago, como subrayan BUCHANAN y DUE, y que se instrumenta en la práctica mediante el sistema de subvenciones interterritoriales.

La generalidad de la doctrina (BUCHANAN, DUE, MUSGRAVE) señala la conveniencia de utilizar instrumentos fiscales — como el impuesto sobre el patrimonio neto — que incorporen el principio de la capacidad de pago, para la financiación de la Hacienda regional.

Pese a estar conforme con la opinión de estos tratadistas debo señalar la opinión discordante, especialmente referida al caso español, de MORAL MEDINA, que niega la conveniencia de utilizar impuestos de carácter personal en la financiación de las Haciendas locales — o en su caso regionales —, ya que a su juicio producirían interferencias en la función redistributiva central, al tiempo que ocasionarían una distorsión en la asignación de recursos por la aplicación de tipos impositivos diferentes.

Con ser esto cierto, pienso que puede evitarse si se implanta el impuesto sobre el patrimonio neto — acerca de cuya conveniencia tengo serias reservas — con carácter general en todo el territorio del Estado y luego se cede a las Haciendas regionales. De este modo, el efecto redistributivo, la aplicación del principio de capacidad de pago y el mantenimiento de la neutralidad en la asignación de recursos serían más fácilmente alcanzables.

Pero los criterios de financiación no se agotan ni en el ámbito espacial del principio del beneficio, ni en la subsidiaria aplicación del principio de la capacidad de pago. Todavía puede analizarse el criterio basado en el carácter de la función, como señala PREST, o en el criterio de la eficacia administrativa o la eficiencia económica como subraya DUE.



PREST<sup>43</sup> opina que “algunas actividades de las autoridades locales son, esencialmente, de carácter económico-privado y deberían tratarse estrictamente como tales. Para las funciones públicas “puras” los argumentos políticos son favorables a un alto grado de autofinanciación, pero los argumentos de eficacia administrativa señalan las limitaciones inherentes a la imposición local, particularmente cuando se tienen en cuenta las diferencias regionales de renta y las diferencias de dimensión de las distintas autoridades locales; tales limitaciones hacen ver la conveniencia de un sistema de subvenciones del Gobierno central al local”.

Por su parte DUE<sup>44</sup> subraya que la eficacia administrativa depende de la capacidad de la unidad gubernamental específica para obtener información en torno a la base imponible de los potenciales contribuyentes. Esto trae como consecuencia, ante la dificultad de control por parte de las unidades menores cuando éstas son múltiples, que las unidades superiores puedan administrar la mayoría de los impuestos de manera más eficaz que las locales o regionales.

Ahora bien, el simple enunciado de estos últimos criterios nos revela que su importancia es menor, sin duda, que el de la delimitación espacial del principio del beneficio o el de su corrección a través del principio de la capacidad de pago. En consecuencia, es preciso aceptar uno y otro criterio a la hora de establecer y delimitar los modelos de financiación de la Hacienda de una Comunidad autónoma.

### 2.2.2. Modelos de financiación

La financiación de la Hacienda regional se encuentra íntimamente ligada con la temática de la autonomía en materia tributaria. Ya he señalado que la autonomía con traspaso de servicios a una región carece de sentido, o cuando menos, de efectividad, si no va acompañada de un soporte económico y financiero. De tal modo que la autonomía política está condicionada por la autonomía fiscal, al tiempo que la autonomía en materia tributaria no es más que una manifestación de la autonomía política. Existe, pues, una importante interrelación entre ambas.

Pero todavía hay otros problemas: la autonomía tributaria no puede

43 PREST, A. R., “Hacienda...”, pág. 390.

44 DUE, J. F., “Análisis...”, pág. 394.

estudiarse si no es en el contexto general de la Hacienda Pública y la autonomía tributaria no puede conseguirse sin una precisa regulación de la financiación de los entes autónomos.

En este sentido los modelos son varios.

Prescindiendo del modelo de financiación absolutamente centralizado, ya que carece de sentido a la hora de hablar de autonomía regional, caben, o bien una situación intermedia, o bien la fórmula de absoluta autonomía fiscal.

El sistema de la total autonomía fiscal presenta serios inconvenientes, ya que al romper la unidad tributaria del Estado produciría, de una parte, diferencias redistributivas importantes, contrarias a la función estatal de distribución de la renta y la riqueza, y de otra, una distorsión en la asignación de recursos, al margen del sistema de asignación del mercado, ya que por diferencias tributarias se producirían trasvases de factores de producción, tanto de capital como de trabajo.

La solución intermedia entre el centralismo y la absoluta autonomía, conduce a una situación más satisfactoria, ya que permite combinar la imprescindible unidad tributaria con las necesidades peculiares de las funciones a cumplir por la Comunidad autónoma, con los beneficios que reciben los residentes en ella y con su diferente capacidad de pago.

Aquí alcanza especial relieve la doble distinción entre autonomía en la vertiente de ingresos (potestad legislativa tributaria y potestad de gestión tributaria) y en la vertiente de gastos (potestad económica o posibilidad de libre utilización de los ingresos) lo que da lugar a diferentes modelos.

- 1) Potestad tributaria total, ya sea derivada u originaria.  
Potestad de gestión tributaria.  
Potestad económica.

Supone la absoluta autonomía rayana en la independencia.

- 2) Potestad tributaria limitada (modulación de figuras tributarias).  
Potestad de gestión tributaria.  
Potestad económica.

Supone una auténtica autonomía.

- 3) Potestad tributaria limitada (modulación de figuras tributarias).

Potestad de gestión tributaria compartida (en aras de un programa de economicidad en la gestión tributaria).

Potestad económica.

Es un modelo autonómico, si bien limitado por razón de economicidad.

Las siguientes combinaciones constituyen a mi juicio formas de descentralización pero no modelos de autonomía en materia de hacienda.

En estos modelos, como señala el profesor SEVILLA SEGURA,<sup>45</sup> los ingresos estarían compuestos por tres elementos:

“a) El conjunto de los ingresos del sistema fiscal del Estado, geográficamente afectados a las Haciendas regionales.

b) El margen de imposición autónoma establecida por decisiones de cada Hacienda, sobre los conceptos anteriores.

c) Las transferencias de la Hacienda central de carácter redistributivo afectadas a finalidades de gasto en concreto.”

### 2.2.3. Fuentes de financiación

La temática de los criterios y la enumeración de los diferentes modelos conducen a determinar cuáles son las fuentes de financiación.

El punto de partida nuevamente es la aplicación del principio de la capacidad de pago o del principio del beneficio a los tributos, de una parte, y a las tasas y las contribuciones especiales de otra.

El tributo es una aplicación del principio de la capacidad de pago, mientras que las tasas y las contribuciones especiales aplican el principio del beneficio puesto que las primeras suponen una contraprestación a la provisión de un bien público específico, y las contribuciones especiales, una contraprestación a la provisión de bienes generados por un efecto económico externo.

Pero con ser básica esta distinción, dentro de la temática de los tributos todavía cabe matización. Los tributos pueden corresponder al Poder Central o ser propios de la Comunidad Autónoma (separación de fuentes).

Los tributos que corresponden al Poder Central (coordinación de fuentes) pueden ser:

a) cedidos a la Comunidad Autónoma.

45 SEVILLA SEGURA, J. V., “Modelos...”, págs. 53-54.

b) participados.

c) sometidos a recargos a percibir por esas Comunidades.

En definitiva, el cuadro de fuentes de financiación — referido sólo al ámbito en el que se actúa con potestad — puede sintetizarse como hace CARRETERO.<sup>46</sup>

### 1. Fuentes tributarias exclusivamente estatales.

El Estado establece el impuesto dentro del sistema tributario general, pero posteriormente transfiere su gestión o afecta su rendimiento a la hacienda regional.

Los procedimientos operativos son también dos:

a) Cesión. En este caso la relación tributaria se establece entre la Administración regional y el contribuyente pero los elementos fundamentales de esta relación tributaria vienen determinados por el Estado.

b) Fondos Nacionales. Parte de las recaudaciones se afectan a un patrimonio que administra el Estado y que se distribuye entre las Administraciones regionales para compensar la insuficiencia de sus recaudaciones regionales. Constituye una transferencia en dinero desde la Administración Central hacia las Entidades regionales.

### 2. Fuentes tributarias compartidas por el Estado y la Administración regional.

El Estado establece dentro del sistema tributario general los impuestos. Además, lleva a cabo la recaudación de los mismos, si bien parte de su rendimiento lo destina a financiar las necesidades colectivas regionales.

En este caso existen dos tipos de relaciones jurídicas:

a) La tributaria entre el Estado y el contribuyente que se basa en una ley formal.

b) La administrativa en virtud de la cual el Estado cede parte de la recaudación.

Esta fuente tributaria se instrumenta de dos maneras:

<sup>46</sup> CARRETERO PÉREZ, A., "Principios generales de la reforma de las Haciendas locales", *Revista de Economía y Hacienda local*, mayo-agosto, 1977, volumen VII-20, págs. 63 a 65.

a) El recargo. Sobre la base o sobre la cuota del tributo se aplica un tipo adicional con destino a la Administración regional. El recargo puede ser obligatorio o voluntario.

— En el caso del recargo obligatorio la Administración regional carece de autonomía limitándose a recibir el importe del mismo sin posibilidad de dictar normas específicas.

— En el caso del recargo voluntario, la Administración regional puede establecer o no dicho recargo, por medio de una ordenanza, si bien la gestión del cobro pertenece al Estado cuya liquidación es un acto susceptible de impugnación.

b) La participación. Se distingue del recargo en que no hay tipo adicional sobre el tributo estatal. El rendimiento del impuesto es el que se divide entre el Estado y la Administración regional. Además, tiene un carácter condicional, ya que para que sea percibido por la Administración regional se exige la prestación de determinados servicios.

### 3. Fuentes tributarias exclusivamente regionales.

Se aplica una potestad tributaria delegada o secundaria y, en virtud de la misma, se elige el tipo de exacción y su regulación, estableciéndose la ordenanza correspondiente.

A este tipo pertenecen las Tasas (contraprestaciones de los servicios públicos locales), las Contribuciones especiales (tributos pagados como consecuencia del aumento de valor de los inmuebles a causa de una obra pública local) y los Impuestos de las Entidades regionales.

El contribuyente puede impugnar la cuantía del gravamen.

En definitiva, como señalan los tratadistas — entre los que podríamos citar a PREST,<sup>47</sup> JOHANSEN,<sup>48</sup> BUCHANAN,<sup>49</sup> DUE,<sup>50</sup> existen cinco grandes figuras conducentes a la financiación de la Hacienda regional.

1) *Impuestos compartidos con la Hacienda central.* Bajo este sistema, las normas, estructura y tipos impositivos se determinan por la Hacen-

47 PREST, A. R., "Hacienda...", pág. 385.

48 JOHANSEN, L., "Economía pública", Ed. Vicens Vives, 1970, páginas 328-329.

49 BUCHANAN, J. M., "Hacienda...", capítulo XXXVII, págs. 587 a 598.

50 DUE, J. F., "Análisis...", págs. 395-396.

da central y el producto de la recaudación se divide entre el Estado y la región autónoma, según unas reglas de distribución predeterminadas.

2) *Impuestos sobre las mismas bases que el Estado pero con tipos establecidos a nivel regional.*

Esta forma de financiación dota de una cierta autonomía al ente regional aunque también, de una cierta dependencia. La falta de una plena autonomía se ve compensada por un volumen de recaudación que permite hacer más eficaz la consecución de las finalidades y funciones asignadas a la región.

3) *Subvenciones o transferencias del Estado.* Existen dos métodos diferentes de transferencia:

a) transferencias condicionadas o de carácter finalista que se conceden para la realización de una determinada función.

b) transferencias incondicionales: cada región recibe una suma que puede utilizar como mejor le parezca.

4) *Impuestos de carácter regional.* Suponen una *autonomía financiera* en la recaudación y en ocasiones una *autonomía fiscal*. La diferencia es evidente ya que a través de la *autonomía financiera*, la Comunidad autónoma es independiente de la Hacienda central en lo que a la cuantía del impuesto y su recaudación se refiere, pero no así en la determinación de la estructura y características del impuesto. Por el contrario, cuando esta autonomía no sólo se circunscribe a la recaudación y utilización del impuesto sino que también tiene la potestad de establecer y estructurar el impuesto, entonces existe *autonomía fiscal*. Ya hemos señalado las dificultades de carácter técnico tanto en lo referente a la función de distribución, como a la función de asignación que esta solución comporta.

5) *Contratación de empréstitos en los mercados de dinero* o capitales, o tomar prestados fondos de la Hacienda Central.

Estas dos formas de financiación aseguran la independencia de las Comunidades autónomas respecto de la Hacienda Central pero conducen claramente a la insuficiencia de recursos para atender al conjunto de funciones cedidas o descentralizadas.

Ciertamente ningún país se limita exclusivamente a una o dos de las figuras de financiación señaladas.

Analícemos ahora algo más detenidamente cada una de las fuentes de financiación enumeradas.

La primera distinción que debe hacerse es la de si se trata de fuentes de financiación de origen privado — rendimientos del patrimonio regional, endeudamiento procedente del mercado de capitales — o por el contrario, de origen público. Limitados ya a este último tipo de financiación, la problemática se centra en si procede de fuentes basadas en el principio de la capacidad de pago — impuestos estatales en cualquiera de sus formas de articularse con la realidad regional o tributos propios de las Comunidades Autónomas — o en el principio del beneficio — tasas, contribuciones especiales, asignaciones del Fondo de compensación interterritorial —. Esta descripción, a mi juicio, puede plasmarse en el siguiente esquema.

1. Fuentes tributarias de origen público:

A) Principio de la capacidad de pago.

- Impuestos del Estado.
- Impuestos cedidos (conciertos).
- Impuestos participados.
- Recargos en los impuestos.
- Tributos propios.

B) Principio del beneficio.

- Tasas.
- Contribuciones especiales.
- Asignaciones del Fondo de compensación.

2. Fuentes de origen privado:

A) Rendimientos del patrimonio de la Comunidad Autónoma.

B) Obtención de recursos (endeudamiento en el mercado de capitales).

*Impuestos del Estado*

Los impuestos del Estado que posteriormente pasan a ser una fuente de financiación de las Comunidades Autónomas presentan notables ventajas desde el punto de vista económico — economicidad de la gestión

tributaria, mantenimiento de la unidad fiscal, evitación de distorsiones — pero suponen una limitación desde el punto de vista político: reducen la autonomía de manera importante ya que la circunscriben a la autonomía de gastos, como hemos visto *supra*. Sólo una parte de la doctrina italiana la acepta como autonomía financiera. Y no satisface las exigencias políticas.

### *Impuestos cedidos*

Dentro de estas fórmulas — cesión, participación y recargo —, la cesión supone un mantenimiento de la unidad fiscal, pero admite modulaciones por las Comunidades Autónomas, es decir, potestad tributaria normativa limitada; una potestad de gestión tributaria compartida o no, y una libertad en la utilización de los ingresos — potestad económica — salvo alguna excepción cuando la cesión tiene carácter finalista. De este grupo de figuras es la que tiene, a mi juicio, mayores ventajas.

### *Impuestos participados*

La participación supone un cierto grado de limitación, ya que la potestad tributaria normativa de las Comunidades Autónomas desaparece — con lo que desaparece la autonomía en la vertiente de ingresos — si bien las otras dos potestades se mantienen en límites análogos a los señalados en líneas anteriores.

### *Recargos en los impuestos*

Los recargos tienen un tratamiento similar al señalado al analizar las participaciones, pero acumulan un nuevo defecto: producen importantes distorsiones de origen fiscal a la hora de la asignación de recursos, poniendo en práctica la consecuencia tributaria de que “se vota con los pies”, es decir, se produce una importante migración, no sólo de individuos (factor trabajo), sino también de capitales.

### *Tributos propios*

Los tributos propios dan cumplida satisfacción a las exigencias autonomistas, pero acentúan aún más las distorsiones de origen fiscal. Un



ejemplo que fundamenta esta afirmación lo tenemos en el siguiente texto de OATES: <sup>51</sup>

“Vamos a suponer, por ejemplo, que una comunidad aislada decide financiar sus gastos en bienes públicos a través del establecimiento de un impuesto proporcional sobre la renta, mientras que las otras comunidades continúan empleando un tributo por cabeza. Los economistas están perfectamente versados en la principal clase de ineficiencia que puede introducir tal tributo: una distorsión en la elección entre trabajo y ocio. Un tributo local de este tipo puede dar lugar también a una segunda fuente más seria de exceso de gravamen: puede distorsionar la selección de la comunidad de residencia. El tributo-precio para un consumidor de bienes públicos dependería en este caso no solamente de su nivel de consumo del bien, sino también de la renta del individuo. Los residentes de alta renta pagarían tributos más altos que los residentes más pobres. Esto implica que la adopción del tributo establecería inmediatamente algunos incentivos pecuniarios para la relocalización: los ricos tendrían un incentivo para desplazarse a las localidades en que pudieran obtener bienes públicos locales de forma más barata. Por el contrario, las personas más pobres tenderían a desplazarse a esta comunidad, ya que consumirían bienes públicos a un tributo-precio relativamente bajo. Como resultado de ello el impuesto local sobre la renta podría dar lugar a un patrón ineficiente de localización de las unidades económicas individuales, así como también introduciría posiblemente algunas distorsiones en la elección trabajo-ocio. El punto más importante aquí estriba en que las decisiones individuales respecto a la localización y el consumo de bienes públicos locales no reflejarían en lo sucesivo el coste de proveer esos bienes. En consecuencia, cabe esperar que el esquema de localización que surgiera, no se correspondería a una asignación eficiente de recursos. Además, la salida de la comunidad de los ricos y la entrada de los pobres exigiría un tipo tributario creciente en el impuesto sobre la renta, que estimularía adicionalmente la salida de los ricos y proporcionaría posteriormente pocas ventajas a los pobres. Por lo tanto, la movilidad de los consumidores no solamente introduciría ineficiencias en la asignación sino que también frustraría en gran medida el intento de obtener una incidencia más deseable de los tributos locales.”

<sup>51</sup> OATES, W. O., “Federalismo...”, págs. 178 a 181, 187.

“Vamos a realizar este experimento una vez más, pero esta vez suponemos que la comunidad en cuestión reemplaza su tributo por cabeza por un impuesto sobre ventas *ad valorem*, que grava las compras de todos los bienes y servicios. Como antes, la introducción de un nuevo tributo implicaría que ciertos individuos, los que tienen niveles de gasto relativamente altos, pagarían un tributo-precio más elevado que otros. Una vez más, los primeros tendrían un incentivo para emigrar a otras comunidades, mientras que los individuos con bajos niveles de gasto tenderían a acudir a la localidad. El impuesto local sobre las ventas, al igual que el tributo sobre la renta, generaría de este modo un exceso de gravamen, dando lugar a decisiones de localización ineficientes. Puesto que la gente con niveles de gasto relativamente altos es habitualmente la que tiene rentas mayores, cabría esperar que el uso de un impuesto sobre las ventas por nuestra comunidad de referencia, produciría aproximadamente los mismos resultados que un impuesto proporcional sobre la renta. Sin embargo, puede haber una diferencia significativa si pueden hacerse compras fuera de la jurisdicción, a un coste nominal. En este caso, en vez de cambiar de localización algunos individuos, pueden encontrar más deseable soportar el inconveniente de viajar fuera de la comunidad para comprar bienes y servicios. Por tanto, en tal caso el exceso de gravamen adoptará principalmente la forma de un incremento en el tiempo y en los costes monetarios para realizar esas compras.”

“Un impuesto sobre uso del capital haría inicialmente más cara la producción de bienes y servicios dentro de la comunidad que en cualquier otro lugar; por tanto, de este modo se crearía un incentivo para que las empresas se desplazaran a otro lugar, o incluso más importante aún, para que las nuevas inversiones empresariales buscaran otras localizaciones. En gran medida esto explica por qué los funcionarios de los niveles descentralizados de gobierno son reacios a utilizar ampliamente este tipo de tributos.”

“Por tanto, el análisis sugiere que en un mundo de Tiebout, con perfecta movilidad en respuesta a los incentivos económicos, la adopción de tributos no basados en el principio del beneficio a niveles de gobierno altamente descentralizados, puede significar un alto coste en términos de exceso de gravamen. La facilidad de movimientos entre las comunidades significa que el establecimiento por una comunidad de un tributo cuyo

patrón de incidencia se separe significativamente del patrón de beneficios de los servicios públicos locales, supondrá un conjunto de incentivos puramente pecuniarios para que algunas personas y/o unidades empresariales se desplacen fuera de la comunidad, y para que otras entren dentro. Y los incentivos para el desplazamiento no reflejarán el verdadero coste de los recursos por el consumo de esos bienes provistos públicamente, sino más bien el conjunto particular de incentivos puramente pecuniarios existentes en la estructura del tributo. Además, la realización de los objetivos de eficiencia económica y distributivos del tributo es probable que se vean frustrados por esta movilidad. Los intentos de gravar a los que sean relativamente ricos más fuertemente que a los pobres fracasarán en cierta medida, a consecuencia de la salida de aquellos sobre los que el tributo imponía una deuda más elevada.”

Acabamos de ver cómo OATES y en general toda la teoría hacendística se muestra partidaria de la utilización del principio del beneficio. Esto nos sitúa ante las tasas, las contribuciones especiales y las asignaciones del Fondo de compensación interterritorial, cuya adscripción a este grupo debo justificar.

### *Tasas*

Las tasas tienen las siguientes ventajas: aíslan y localizan la provisión del bien público, permiten que se revelen las preferencias del consumidor, no modifican la unidad fiscal y, consecuentemente, no producen distorsiones de origen fiscal. En el capítulo de los inconvenientes sólo uno, pero básico: no conceden ningún tipo de autonomía.

### *Contribuciones especiales*

Las contribuciones especiales tienen un tratamiento similar aunque diferente. Constituyen una valiosa fuente de financiación a la hora de personalizar los beneficios que los sujetos económicos — economías domésticas y empresas — reciben por la generación de economías externas, especialmente derivadas de inversiones públicas en infraestructura.

### *Asignaciones del Fondo de compensación*

Este tema nos reconduce a las asignaciones procedentes del Fondo de compensación interterritorial.

Estas asignaciones, pueden realizarse con carácter finalista o no, lo que implica no gozar o sí de autonomía de gastos.

Si la asignación tiene carácter finalista, como suele ocurrir, y supone la transferencia financiera del coste de un servicio o de una función cedida por el Estado, entiendo que tiene carácter de contraprestación y de ahí su encuadre dentro de las fuentes presididas por el principio del beneficio.

Ejemplo de este tipo de asignaciones procedentes del Fondo interterritorial o bien del presupuesto del Estado lo tenemos en Italia cuya experiencia demuestra la permanente tendencia del poder central a reservarse mecanismos de control indirecto sobre las regiones a través del sistema financiero. En este país, donde es de muy dudosa constitucionalidad todo tipo de asignaciones afectadas, en lugar de engrosar adecuadamente el fondo ordinario de financiación, *se crearon fondos especiales que dejaron maniatadas a las regiones*; así aparecieron el “fondo hospitalario” (artículo 11 D.P.R., número 4 de 14 de enero de 1972, en relación con el artículo 23 de la ley número 132 de 11 de febrero de 1968); el “fondo para el adiestramiento profesional de los trabajadores” (artículo 17 D.P.R., número 10 de 15 de enero de 1972); el “fondo de rotación para la concesión de préstamos de mejora agrícola en las Regiones del Sur”; el “fondo de rotación para la concesión de préstamos para la adquisición de fincas rústicas”; el “fondo para el desarrollo de la mecanización agrícola”; el “fondo de rotación para el desarrollo de la zootecnia”; el “fondo forestal nacional” (artículo 6 D.P.R., número 11 de 15 de enero de 1972 y ley número 817 de 14 de agosto de 1971); el “fondo para planes de desarrollo de comunidades de montaña” (artículo 15 de la ley número 1.102 de 3 de diciembre de 1971); el “fondo para financiación de intervenciones extraordinarias en áreas deprimidas del Centro y Norte” (ley número 912 de 20 de octubre de 1971); etc.<sup>52</sup>

Otra cuestión es la de determinar a qué tipo de gastos — gastos consuntivos, gastos de transferencia o gastos de inversión — corresponden estas asignaciones. La lógica económica indica que son gastos de inversión para mejorar la infraestructura regional, ya que tratan de mitigar o hacer desaparecer las desigualdades regionales. Los gastos consuntivos

52 SIMÓN ACOSTA, E., “La proyectada...”, pág. 608.

— personal y material — corresponden a las estructuras orgánicas y al funcionamiento de la Comunidad autónoma, por lo que deben ser financiados con los tributos propios de la Comunidad.

Los gastos de transferencia no pueden ser diferenciales, ya que esto supondría una política distributiva diferente en cada Comunidad autónoma y, como se recordará, esta función de distribución de la renta y de la riqueza unánimemente se asigna al Estado.

Las inversiones son la finalidad propia de estas asignaciones, ya sean presupuestarias ya del Fondo Interterritorial, pero la financiación de aquéllas debe ser suplementada y de manera importante, por las contribuciones especiales, contrapartida de los beneficios que esa infraestructura va a generar.

Finalmente se puede establecer, siguiendo el estudio citado, un cuadro sobre posibles tributos estatales, regionales y municipales:

| <u>TRIBUTOS</u>   | <u>ESTADO</u> | <u>REGIÓN</u> | <u>MUNICIPIO</u>                          |
|---|---------------|---------------|---|
| — Impuesto sobre la Renta                                 | X             |               |   |
| — Recargo Impuesto sobre la Renta . . . .                 |               | X             |   |
| — Cuotas fijas de la actual imposición de producto        |               |               | X (con posibles recargos regionales)      |
| — Contribución Urbana .                                   |               |               | X (administración compartida)             |
| — Impuesto de Sociedades                                  | X             |               |   |
| — Impuesto sobre Patrimonio Neto . . . .                  | X             |               | X   |
| — Impuesto de sucesiones .                                | X             |               |   |
| — Impuesto sobre Valor añadido . . . . .                  | X             |               |   |
| — Impuesto sobre Valor añadido sobre minoristas . . . . . |               | X             | (administración en conjunción con I.V.A.) |

| <u>TRIBUTOS</u>   | <u>ESTADO</u> | <u>REGIÓN</u> | <u>MUNICIPIO</u>  |
|---|---------------|---------------|---|
| — Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados . . . . .   | X             |               | X (cesión del gravamen de las transmisiones entre particulares) |
| — Impuesto sobre consumos específicos (alcohol y bebidas alcohólicas, petróleo y derivados .  |               | X             |   |
| — Impuestos cuya base tenga relación con la distribución del gasto público autónomo (sobre apuestas, compra y circulación de vehículos, establecimientos hoteleros, publicidad, etcétera) . . . . . | X             |               | X   |
| — Tasas y Contrib. Especiales . . . . .   | X             |               | X   |

2.2.4. *Principios y criterios del Ministerio de Hacienda español sobre fuentes de financiación de las Haciendas autónomas.*

La Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda ha publicado un estudio sobre las “Haciendas regionales” al que se une la opinión del Ministro de Hacienda FERNÁNDEZ ORDOÑEZ — síntesis de dicho estudio — expuesta en el discurso pronunciado en La Rábida el 26 de agosto de 1978 en la clausura del “Seminario Iberoamericano sobre Reformas Fiscales”.

Los principios sobre financiación de las Haciendas regionales propuestos en el estudio y sintéticamente expuestos por Fernández Ordoñez son los siguientes:

1. *Principio de unidad de la política económica*

Tanto la política coyuntural como la política de medio plazo, deben ser competencias del Gobierno del Estado y su consecución exige el man-

tenimiento por parte de la Administración Central de los poderes suficientes como para garantizar su cumplimiento. Las razones son que sólo el Gobierno Central dispone de información suficiente de la totalidad de los problemas a nivel del Estado y, en consecuencia, sólo él puede decidir sobre las macromagnitudes que están detrás de las decisiones de política monetaria, de gasto público, y de mecanismos de financiación. En otro caso, se podría producir lo que HANSEN ha llamado la hipótesis de perversidad: las decisiones regionales y locales podrían actuar en contra de la política general de coyuntura y producir incluso efectos contraproducentes.

La complejidad de los problemas de la crisis económica mundial es de tal envergadura que incluso se está tratando de elaborar una política económica a nivel supranacional e internacional: el ejemplo de la serpiente monetaria europea, de la amplia trama que significa la política financiera internacional de reciclaje, la instalación en toda Europa de un único modelo de impuesto sobre valor añadido y las directrices sobre política fiscal en la Comunidad Económica Europea dan idea de hasta qué punto la alta dirección de la economía occidental está comenzando a superar ya los niveles estrictamente nacionales.

## *2. Principio de responsabilidad de la Hacienda estatal en la distribución de la renta y de la riqueza.*

Lo que se llama la Hacienda Pública no es más que un gigantesco mecanismo de redistribución: recauda unos fondos y los distribuye. Pues bien, nos encontramos en un país de fuertes desigualdades interpersonales, intersectoriales e interregionales. Desde el punto de vista regional, la mayoría de las regiones españolas están muy por encima o muy por debajo del nivel medio de renta *per cápita*; en Cáceres Jaén y Orense son el 50 por 100 de la renta media; y, en cambio, Barcelona y Madrid lo superan en un 40 por 100. No llega a un 20 por 100 la población que vive en regiones alrededor de la media nacional. Esto quiere decir que hay desigualdades regionales muy acusadas.

Ante este cuadro puede decirse que la política de distribución es también una política básica de la Hacienda Central. En primer lugar porque si se hiciera por las regiones sería un factor determinante de locali-

zación; se movería incluso la localización industrial en función de incentivos fiscales locales. En segundo lugar no se lograrían resultados muy relevantes porque el gasto local es muy bajo. Tercero, y sobre todo, porque los problemas de pobreza, los problemas de la miseria moderna y de bienestar son de responsabilidad nacional. Y la respuesta a este problema está dentro o pasa necesariamente por la respuesta general del sistema fiscal. Dentro de este contexto es donde hay que entender todo el problema de la redistribución.

La autonomía financiera de las regiones, no debe interferir a este propósito siempre que se definan bien los límites de la autonomía financiera. No habría perturbación ninguna desde el punto de vista de la redistribución regional y personal por el hecho de que se concediera una mayor autonomía financiera a las regiones; pero el problema general de redistribución de rentas es, en su línea esencial, un problema de la Hacienda Central. Y bajo este principio, el Estado, a través de sus mecanismos de decisión, debe ser el árbitro o moderador del flujo general de rentas y riquezas del país. Esto no descarta el que en las distintas regiones se produzcan políticas de sentido redistributivo.

### 3. *Reconocimiento de autonomía financiera.*

El artículo 133 de la Constitución, establece un principio inequívoco: la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado. Éste es el poder tributario, emanación directa de la soberanía, que en las palabras de FONROUGE es abstracto, permanente, irrenunciable e indelegable.

Por su parte, el artículo 157 atribuye a una ley orgánica, cuya importancia es trascendental, la regulación de las competencias financieras de las Comunidades autónomas y el establecimiento de las normas para regular su colaboración y la resolución de conflictos.

El texto constitucional habla sólo de las relaciones entre las Comunidades autónomas y el Estado, pero es evidente que esta futura ley tendrá que abordar las relaciones de las Comunidades autónomas entre sí, para evitar problemas de doble imposición, de dificultades al comercio libre o de subimposición relativa. Al propio tiempo, será necesario enlazar estas normas con las que regulan el régimen de las provincias y los municipios.



Se trata, por tanto, de elaborar una verdadera Constitución financiera regional donde deben quedar encuadrados los problemas de gestión, las posibles imputaciones de impuestos, y los mecanismos de participación. Esta ley orgánica, que se encuentra en estos momentos en los proyectos de trabajo inmediatos del Ministerio de Hacienda, permitirá a los distintos Estatutos de autonomía elaborarse desde un cuadro general lógico.

En resumen: la plena realización de la autonomía conlleva que los entes autónomos posean un volumen de recursos propios que dediquen libremente a las competencias que se les reconozca. Ello significa el reconocimiento de un poder tributario limitado por la propia Constitución para que no perturbe el principio de unidad fiscal del Estado.

Veamos ahora cuáles son los criterios que deben presidir la atribución de fuentes tributarias.

A) Es condición previa para asignar una determinada figura tributaria a un cierto nivel el que cuente con una administración adecuada, o esté en condiciones de establecerla, para administrar el tributo con eficacia. En caso contrario se estaría estableciendo una ficción en la que los entes autónomos contarían con tributos que no podrían hacer funcionar.

B) Equidad en la distribución de la carga impositiva. En una situación en que junto a una Hacienda Central coexisten otros niveles jurisdiccionales autónomos, el factor de la localización territorial del sujeto introduce nuevas consideraciones en la valoración de la equidad fiscal. En concreto:

— Equidad fiscal no equivale a presión fiscal uniforme en todo territorio nacional. Desde el punto de vista de la equidad es admisible una presión fiscal diferente en la prestación de los servicios públicos. El respeto al principio de autonomía financiera implica la aceptación de diferentes grados de presión fiscal a nivel territorial. Si, por ejemplo, una determinada región quiere disponer de ciertos servicios de gran calidad, superiores al promedio nacional tendrá que pagarlos con sus recursos propios.

— La equidad fiscal entre los residentes en los distintos entes territoriales autónomos requiere forzosamente que se produzcan transferencias de fondos a favor de los que tengan menor capacidad económica. Ello garantiza a todos los niveles territoriales la posibilidad de ofrecer un nivel medio de servicios a cambio de un nivel medio de presión fiscal.

C) Las fuentes tributarias que bajo la fórmula de cesión o como tributos de creación propia se reconozcan a los entes autónomos, deben tener la suficiente flexibilidad y entidad tributaria como para garantizar un volumen de recursos de una cierta importancia. No es aconsejable condenar a las Haciendas regionales a depender de unos tributos secundarios, de escaso poder recaudador y elevada rigidez.

D) La consideración de los efectos económicos de las diferentes figuras tributarias es fundamental al distribuir las fuentes entre los diferentes niveles. Las funciones estabilizadora y redistributiva deben continuar en lo fundamental, como competencias de la Administración Central, por lo que, por una parte, deberá poder manejar las figuras tributarias fundamentales de cara a esos objetivos y, por otra, habría que considerar los efectos distorsionadores que sobre los mismos podría producir la gestión de ciertos tributos por los entes regionales.

E) Las cargas tributarias que pudiesen establecer los entes regionales deberán soportarse dentro de los límites jurisdiccionales de cada Comunidad autónoma y no se podrán trasladar a los residentes en otras Comunidades.

F) Debe procurarse que el establecimiento de figuras tributarias propias de los entes autonómicos no produzcan efectos distorsionadores importantes sobre la localización de los recursos productivos.

#### 4. *Principio de generalidad o de no privilegio.*

Sin perjuicio de asumir las peculiaridades históricas que la Constitución reconozca, la Hacienda regional que se diseñe, en sus líneas generales debe ser apta para establecerse en todas las regiones autónomas. Ello implica al menos dos cosas: no es admisible una Hacienda regional que suponga un régimen de privilegio para cualquier región frente a otras y, en segundo lugar, la existencia de Haciendas regionales autónomas no puede implicar la ruptura de la unidad fiscal del país.

#### 5. *Principio de suficiencia.*

Que cada nivel disponga de los instrumentos o mecanismos necesarios para allegar recursos suficientes con que hacer frente a las competencias que se les reconozcan.

### 6. Principio de flexibilidad.

Es necesaria tanto en el diseño de las Haciendas regionales, para adaptarlas dentro del marco general a cada situación particular como para dotar a las regiones de mecanismos e instituciones financieras capaces de responder a la problemática que en cada situación se presente.

### 7. Principio de solidaridad.

Aquellas regiones con mayor nivel de renta y riqueza deben colaborar con las de menor capacidad económica, ayudando a garantizar la existencia de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos.

#### 2.2.5. Criterios del Ministro Adjunto para las Regiones.

En el acto de clausura del VII Congreso de la Asociación Hispano-Italiana de Profesores de Derecho Administrativo, que tuvo lugar el día 10 de febrero de 1979, el Ministro para las Regiones, CLAVERO ARÉVALO, abordó el tema de la Hacienda de las Comunidades Autónomas y glosó expresamente el apartado a) del artículo 157 de la Constitución que habla de los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, de los recargos sobre impuestos estatales y de otras participaciones en los ingresos del Estado.

Clavero expresó su criterio respecto a qué impuestos pueden ser cedidos por el Estado a las Comunidades Autónomas y cuáles no pueden serlo. En su opinión, sólo pueden cederse el Impuesto sobre Transmisiones, el Impuesto sobre las ventas al por menor y los Impuestos Especiales. Los demás Impuestos, tales como el Impuesto sobre el Tráfico de Empresas, el Impuesto de Sociedades, etc., no pueden ser cedidos a las Comunidades Autónomas pues con ello se vulneraría el principio de solidaridad establecido en el artículo 138 de la Constitución.

Respecto de los recargos sobre impuestos estatales, Clavero expresó su opinión de que podría establecerse en favor de las Comunidades Autónomas un recargo sobre la recaudación, en el respectivo territorio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y también un recargo sobre la recaudación en el respectivo territorio del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Donaciones.

Por último, en lo relativo a las participaciones en los ingresos del Estado indicó Clavero que el Fondo de Compensación Interterritorial establecido en el artículo 158, párrafo 2, de la Constitución, ha de nutrirse con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y debe distribuirse con arreglo a los siguientes criterios:

- a) volumen de actividad que cada Comunidad Autónoma realice.
- b) la población y la extensión territorial.
- c) la renta "per cápita".

Los anteriores criterios, añadió, habrán de ser corregidos por otros índices, tales como la emigración, el desempleo y la presión fiscal en cada Comunidad Autónoma.

### *2.2.6. Nuestro criterio sobre las fuentes de financiación.*

Tras esta panorámica de la teoría hacendística y de la criteriología de los Ministros de Hacienda y de las Regiones me parece ineludible — máxime en esta Academia — fijar mi opinión avalada, a mi juicio, por las aportaciones de la teoría.

Pienso que en la financiación de las Comunidades Autónomas debe prevalecer el principio del beneficio. Ello no implica el abandono del principio de la capacidad de pago. Y esto por una doble motivación: el sentido redistributivo y la necesidad de contar con algunos tributos propios.

En segundo término, como criterio básico, debe evitarse la producción de efectos distorsionantes de origen fiscal. Queremos una Hacienda de las Comunidades Autónomas suficiente, pero que no genere distorsiones en la asignación de recursos.

En tercer lugar, ante la disyuntiva: coordinación de fuentes tributarias o separación de las mismas, opto por una solución intermedia: cesiones y participaciones junto a tributos propios.

Finalmente, afirmo la necesidad de una asignación finalista con cargo no sólo al Presupuesto, sino también al Fondo de Compensación interterritorial.

Estos principios se plasman en el siguiente esquema de fuentes tributarias:

A) *Principio de la capacidad de pago* (principio complementario).

1. *Tributos propios*, buscando nuevas fuentes tributarias no gravadas, tales como el impuesto sobre el patrimonio específico y sobre plusvalías, que al ser limitados, generan recursos suficientes para financiar los gastos de organización y funcionamiento de las Comunidades autónomas.

2. *Cesión de impuestos* por parte del Estado: impuesto sobre el valor añadido, total o parcial, impuesto sobre transmisiones patrimoniales impuesto sobre consumos específicos si bien una parte sería transferida al Fondo de compensación por las Comunidades autónomas con mayor poder recaudatorio.

B) *Principio del beneficio* (principio prevalente).

1. *Tasas*: fuente primordial destinada a financiar la provisión de bienes públicos específicos queridos por los ciudadanos del territorio — revelación de preferencias — o la mayor calidad de los bienes públicos de carácter general.

2. *Contribuciones especiales*: fuente complementaria de financiación de los gastos de inversión y de infraestructura, contraprestación de la economía externa generada.

3. *Asignaciones finalistas del Fondo de compensación interterritorial* para la creación de infraestructura y el ejercicio de funciones conducentes a reducir los desequilibrios regionales.

2.3. COORDINACIÓN ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES POLÍTICOS

La Comunidad autónoma se encuentra situada en la jerarquía político-administrativa entre el Estado y los Entes locales, especialmente, el Municipio. Pero además se relaciona con las otras Comunidades autónomas, poniéndose de relieve en esta relación los inevitables desequilibrios territoriales que es preciso hacer desaparecer.

Esto conduce a que se plantee la temática de las relaciones tanto en sentido vertical o piramidal como horizontal. En este último caso surge toda la teoría de los llamados Fondos de compensación interterritorial. La doctrina reserva para la relación vertical el término de “federalismo fiscal”. Ya he dicho anteriormente que el empleo de esta terminología

en manera alguna supone que pensemos en un federalismo fiscal, sino que hemos adaptado las aportaciones científicas al caso de las Haciendas autónomas en un Estado no federal, pero sí autonómico.

En el caso español y según la Constitución, las Comunidades autónomas, a las que nos hemos venido refiriendo a lo largo de este discurso, no son Estados federados ya que no se llega al federalismo, es decir, a romper la unidad del Estado. Por ello, no existe una estricta correspondencia entre los planteamientos teóricos de la literatura económica y hacendística y el caso español como tampoco existe entre éste y las situaciones reguladas en el Derecho comparado. Ello obliga a ir tomando de cada uno de los planteamientos científicos los elementos necesarios y a hacer referencia en ocasiones, para la construcción de la teoría de las Comunidades autónomas, ya sea a las Haciendas regionales ya a las soluciones tomadas del federalismo fiscal.

La doctrina económica ha enfocado la problemática desde tres diferentes ópticas:

a) *Relaciones entre la Hacienda estatal y las Haciendas de los entes locales*: se inscriben dentro de la teoría clásica de las Haciendas locales de la que existe abundante literatura y que se plasma en la mayoría de las legislaciones, como en el caso español.

b) *Relaciones entre la Hacienda estatal y las Haciendas regionales*: constituye un ámbito más moderno en la literatura profesional y especialmente referido a las realidades fiscales de los Estados de estructura federal. Es lo que se ha llamado el federalismo fiscal cuyos ejemplos más caracterizados los tenemos en MUSGRAVE, DUE, WILLIAMS, BUCHANAN, OATES, TIEBOUT, por sólo citar los más conocidos.

c) *Las relaciones entre las diferentes Haciendas regionales* que se inscriben dentro de la temática del principio de las subvenciones interterritoriales, en el sentido de transferencias entre los Estados integrados en una organización federal, a la que ya nos hemos referido y de la que la literatura profesional también se ha ocupado, siendo ejemplo destacado las aportaciones de TIEBOUT y BUCHANAN.

La coordinación piramidal se lleva a cabo en las dos vertientes que son básicas en la Hacienda Pública: la vertiente de los ingresos y la de los gastos.

Esta última — la de los gastos — es más fácil de llevar a término ya

que su problemática se resuelve a través de la teoría de la transferencia de funciones y el resultado que se ha obtenido — tanto a nivel constitucional como a nivel legislativo y ejecutivo — es válido a la hora de la coordinación.

Los diferentes modelos allí expuestos solucionan para las distintas funciones el modo de ensamblarse Estado-Región-Municipio.

Mayor complejidad presenta la coordinación en la vertiente de ingresos o perecuación vertical. El modo y manera de distribuirse los ingresos entre los tres niveles sometidos a consideración no ha tenido, ni tiene, una solución unitaria.

La primera cuestión que se plantea es la de si las fuentes de financiación de los tres niveles administrativos deben ser las mismas o, por el contrario, en evitación de tensiones ulteriores, debe existir una separación de fuentes.

a) En el caso de que la utilización de los tributos sea conjunta, se descarta, evidentemente, el que no exista ningún tipo de coordinación. Este supuesto es lo que se denomina “jungla fiscal”.

La utilización de las mismas figuras tributarias por los diferentes niveles administrativos sometidos a coordinación exige que se delimite claramente.

— En cuanto a la figura tributaria hay que precisar si se gira sobre la misma base imponible o sobre base diferente — caso este último que se da en la realidad española en algún impuesto municipal respecto al de transmisiones patrimoniales —; si existen recargos en el tipo, etc.

— En cuanto a la recaudación y, en general, a la gestión del tributo, también juega esta exigencia de delimitación.

En suma, se precisa una regulación uniforme de los elementos más importantes del tributo.

Claro está que también pueden utilizarse las figuras de la *participación* y de la *delegación* o *cesión*.

En lo que a la participación se refiere. PREST<sup>53</sup> aporta dos posibles soluciones: la asignación de una parte de la recaudación del impuesto a las autoridades regionales, o la administración y organización conjunta del impuesto por las autoridades centrales y las regionales. En definitiva propo-

53 PREST, A. R., “Hacienda...”, pág. 385.

ne para las fuentes tributarias compartidas por el Estado y la Administración regional, las figuras del recargo y de la participación.

Ejemplos de cualquiera de los dos métodos los tenemos en la realidad comparada, pero ambos presentan, señala PREST, una dificultad: la de que las autoridades regionales no alcanzan el mismo grado de independencia que cuando recaudan impuestos enteramente regionales. A esto se añade una importante dificultad técnica. Toda vez que los impuestos giran sobre la renta o la riqueza, en las regiones en las que existe mayor capacidad de pago, la participación o el recargo será mayor, con lo que las situaciones de desigualdad en la distribución regional tenderían a perpetuarse.

A consecuencia de lo que acabo de señalar y en base a la tan deseada autofinanciación, aparece la figura de la *delegación de impuestos*.

JOHANSEN <sup>54</sup> destaca cómo en Noruega algunos impuestos han sido delegados. Sin embargo, los límites de la delegación son muy estrictos, lo cual se agrava como consecuencia de que el Estado al delegar los impuestos señala también un conjunto de funciones o de servicios que deben ser cumplidos, lo que hace que, siendo limitado el volumen de recursos, el cumplimiento de estas funciones y servicios suponga un mínimo grado de autonomía.

<sup>1</sup>También deberían tenerse en cuenta de qué forma los distintos sistemas influyen en la dirección y eficacia de la explotación de los recursos del país. No es necesario repetir las diversas consideraciones previamente expuestas sobre los efectos de los distintos tipos de impuestos a este respecto. Señalaremos tan sólo que con respecto a las dos diferentes formas de transferencias del Estado a los municipios que hemos mencionado, las transferencias incondicionales serían preferibles, por regla general, porque no interfieren la evaluación municipal de los costes relativos de los distintos proyectos implicados. Por otra parte, cuando ciertos tipos de actividades no son subvencionadas por el Estado, una administración municipal eficaz tendrá esto en cuenta en sus decisiones, y adaptará sus disposiciones hacia el tipo de actividades que reciben subvenciones del Estado. Esto no es un argumento decisivo en contra de las diversas formas de transferencia condicional, pero sugiere que las asigna-



ciones de este tipo deberían emplearse con prudencia, y con preferencia cuando, desde el punto de vista del Estado, hay razones obvias para intentar encauzar la actuación municipal en ciertas direcciones.”<sup>55</sup>

b) La separación de fuentes tributarias presenta un inconveniente básico y es la dificultad de encontrar nuevas fuentes ya que casi todas están utilizadas por el Estado o el Municipio. No se trata de un simple problema de “imaginación fiscal”, sino de tener en cuenta las posibles distorsiones fiscales. A esto se añade el que al aumentar las figuras tributarias no sólo se incrementa la presión fiscal, sino también el coste de la gestión tributaria. En este sentido se pronuncia OATES.

Pese a ello, la doctrina prefiere, por razones de claridad y de alivio de la presión fiscal psicológica, utilizar la teoría de la separación de las fuentes tributarias. El esquema que se presenta y que tendremos más adelante ocasión de ver plasmado en la realidad, se ajusta a los siguientes términos:

| <u>Nivel</u> | <u>Tipo de Impuesto</u>                 |
|--------------|---|
| A) Central   | Impuestos sobre la renta.               |
| B) Regional  | Consumo y Ventas. Impuestos especiales. |
| C) Municipal | Impuesto sobre la propiedad.            |

En Estados Unidos, señala BUCHANAN,<sup>56</sup> “el Gobierno Federal confía principalmente en el impuesto sobre la renta de los individuos o de las sociedades. El principal instrumento en el sistema fiscal global para efectuar una redistribución de la renta real entre los individuos es el impuesto federal sobre la renta de las personas físicas”.

“Los gobiernos estatales apenas utilizan este impuesto ya que recaudan tan sólo un 10 % en base al mismo. Estos gobiernos confían fundamentalmente en el impuesto sobre el consumo exigido sobre la producción, distribución o venta de bienes y servicios. Su recaudación asciende a más del 70 % de la recaudación total de los Estados.”

“Estos gravámenes, impuestos directamente sobre la empresa comer-

55 JOHANSEN, L., “Economía...”, pág. 332.

56 BUCHANAN, J. M., “Hacienda...”, pág. 587.



cial que realiza el acto de producir o vender un bien o servicio, deben ser soportados por los individuos, ya sea en su condición de consumidores de los bienes gravados o como abastecedores de recursos a las firmas productoras o transformadoras de esos artículos. El impuesto sobre los bienes o productos tiene la principal ventaja de permitir a los distintos Estados percibir grandes ingresos con tipos nominales bajos y con costes de administración y cobranza relativamente pequeños. Los impuestos sobre las ventas, precisamente porque son impuestos indirectos, no generan la misma reacción psicológica que los impuestos sobre la renta. Se pagan, en cierto grado, 'sin dolor'; por consiguiente, no ejercen los mismos efectos sobre la emigración potencial de los hombres y los medios que los impuestos sobre la renta."

Por su parte, las Haciendas locales confían en una fuente impositiva única, el impuesto sobre la propiedad, que asciende a más del 87 % de sus recaudaciones procedentes de los impuestos.

De este modo se ve claramente cómo existe una separación de fuentes impositivas, que, en definitiva, se fundamenta en el grado de dispersión de su carga.

Los impuestos cuya carga se dispersa sobre una base nacional deben utilizarse para financiar funciones de carácter nacional, mientras que aquellos cuyo impacto es local deben emplearse para financiar las funciones que se hayan descentralizado.

De acuerdo con este principio, MUSGRAVE<sup>57</sup> atribuye los impuestos sobre el beneficio de las sociedades a la Hacienda central, mientras que los impuestos sobre la propiedad formarían parte de los recursos de las haciendas locales, o en su caso, regionales.

Los impuestos sobre sueldos y salarios se aplicarían también a nivel local, mientras que el impuesto sobre el volumen de ventas sería propio de la Hacienda regional.

Estas atribuciones se basan en unos criterios que subraya MORAL MEDINA.<sup>58</sup>

El primero consiste en evitar interferencias en las funciones redistributivas centrales y asegurar la neutralidad en la asignación de recursos

57 MUSGRAVE, R., "Sistemas...", pág. 302.

58 MORAL MEDINA, J., "Eficiencia...", págs. 43 y sig.

llevada a cabo por el mercado. En este sentido las Haciendas regionales no deben utilizar tributos progresivos, que distorsionarían la distribución de la renta y la riqueza ni tampoco impuestos que distorsionen la localización del capital.

El segundo es el de establecer la relación más estrecha posible entre la financiación y el bien recibido a través de una afectación de recursos a programas.

El tercer criterio, ya subrayado siguiendo a MUSGRAVE, es que exista correlación entre la distribución de los beneficios y la distribución de la carga.

Finalmente, el cuarto criterio es el de la simplicidad en la gestión, es decir, el de la eficacia administrativa habida cuenta de las limitaciones del aparato burocrático de las Haciendas regionales, que no son aptas para imponer gravámenes de estructura compleja de difícil comprobación. Por el contrario, aquellos cuyas bases sean simples y que no exijan un gran aparato tributario ni un importante grado de especialización ofrecerán unos costes de gestión más adaptados a sus posibilidades.

MORAL MEDINA descarta los tributos basados en la renta y en el patrimonio a consecuencia de los efectos perturbadores sobre la distribución y la asignación de recursos y se inclina por los impuestos sobre las ventas de los minoristas o el impuesto sobre el valor añadido, de una parte, y por las cuotas fijas exigidas para el ejercicio de actividades comerciales, industriales o profesionales.

A este respecto señala que “un impuesto sobre el valor añadido o sobre las ventas de los minoristas, altera mínimamente los precios relativos a los productos. Su incidencia, máxime introduciendo los habituales mecanismos correctores, es moderadamente regresiva, lo que provoca una distribución de la carga similar a como habitualmente se presume que se distribuyen los beneficios de los gastos locales. Finalmente, aunque los Estados federados apliquen tipos distintos, no es probable que, dado el reducido nivel de las alícuotas y la extensión territorial de los mismos, alteren de forma importante las pautas de localización del trabajo o del capital; únicamente es posible que en las zonas limítrofes los compradores residentes en el Estado más gravoso efectúen parte de sus adquisiciones en la jurisdicción adyacente”.<sup>59</sup>

59 MORAL MEDINA, J., “Eficiencia...”, pág. 44.

“En cuanto a las cuotas fijas, exigidas por el establecimiento o ejercicio de alguna industria, comercio o profesión, parecen relativamente aptas como instrumentos impositivos de las Haciendas locales. La independencia de su cuantía de las rentas y ventas garantiza suficientemente su neutralidad frente a la asignación de recursos y su función es totalmente ajena a la redistributiva. Ofrecen, además, reducidos costes de gestión. No obstante, sus pautas de incidencia, habida cuenta de su posible traslación, no son claras. En el contexto de nuestro sistema tributario, añadamos que su cesión a las Haciendas locales requeriría otorgarlas, previamente, un carácter eminentemente censal, medida que forzosamente habría de enmarcarse en una reforma en profundidad de la imposición personal.”<sup>60</sup>

Pero este análisis no agota la problemática, ya que cada uno de estos impuestos — especialmente los que son atribuidos a la Región o al Municipio — son objeto de tres potestades.

— La potestad legislativa y reglamentaria que puede o no ser transferida. Lo normal es establecer en la legislación del Estado el marco o cuadro de referencia de la figura tributaria y dejar su modulación a la autoridad a la que se atribuye el impuesto.

— La potestad de liquidación y recaudación, es decir, potestad administrativa, que en ocasiones y por razón de minoración de costes en la gestión del impuesto se ejerce conjuntamente.

— La potestad económica, es decir, la posibilidad de apropiación de los ingresos producidos y posterior utilización, que constituye exigencia importante ya que en ella radica la autonomía financiera en la vertiente del gasto.

Si combinamos figuras tributarias y ejercicio de potestades, tenemos el conjunto de posibilidades de actuación, es decir, la perecuación vertical.

Pasemos ahora al tema de la coordinación horizontal.

La primera cuestión que hay que plantear — aunque de respuesta obvia — es la de ¿por qué es necesaria la coordinación a nivel horizontal? Dos problemas nos dan la respuesta. Uno de carácter eminentemente económico: los desequilibrios regionales; otro de índole fiscal: las distorsiones en la asignación de recursos. Si tuviera que sintetizar, diría que la primera es una razón de justicia distributiva; la segunda, de eficacia económica.

60 MORAL MEDINA, J., “Eficiencia...”, pág. 45.

La justicia distributiva obliga a que las regiones con mayor capacidad de pago acudan en ayuda de la financiación de los servicios y de la provisión de bienes públicos de las regiones que tienen menos posibilidades.

Pero la desigualdad en la provisión de bienes públicos conduce por razón de eficiencia económica, a una distorsión en la libre asignación de recursos, ya que si en una zona del territorio nacional existen menos prestaciones o éstas son más costosas, se produce una movilidad de factores en busca de niveles satisfactorios en la provisión de los bienes públicos, se “vota con los pies” — migraciones — utilizando el modelo de TIEBOUT. Este argumento, hemos visto también, es igualmente válido en caso de un nivel impositivo más alto en una región que en otra o con una estructura impositiva más progresiva que la media nacional, con lo que no solamente se produce un trasvase de factores, sino que además se genera una “exportación de impuestos”, ya que ciertas regiones más desarrolladas exportadoras de factores productivos solicitan contraprestaciones y como éstas no se alcancen, imponen tributos, que al desgravar expresamente a sus residentes, recaen en las otras Comunidades. Recuérdese el impuesto italiano sobre la energía.

Ante estas dos importantes razones: justicia distributiva y eficiencia económica, aparecen las asignaciones interterritoriales y para llevarlas a término se configuran los Fondos de Compensación.

Estos Fondos como es sabido, tienen como finalidad capacitar a las Comunidades autónomas más atrasadas o subdesarrolladas para una eficiente y más igualatoria — a nivel interregional — provisión de bienes públicos, al tiempo que tratan de reducir las distancias en materia de renta de los ciudadanos.

La presencia de un Fondo de Compensación aparece en varios países. Referido a la realidad noruega JOHANSEN <sup>61</sup> describe así el Fondo de distribución de impuestos: “Este Fondo fue establecido en 1936 y originalmente se financiaba por los llamados impuestos de interés (impuestos sobre los intereses de los depósitos bancarios). Esta disposición fue abolida en los años 1950 y desde entonces el Fondo de distribución de impuestos ha sido financiado por un impuesto especial sobre las rentas superiores

61 JOHANSEN, L., “Economía...”, pág. 329.

(ahora llamado derecho de distribución impositiva). Además de esto, el Estado ha concedido subvenciones al Fondo de distribución de impuestos directamente a través del presupuesto del Estado.”

Su composición se nutre de una parte, de recursos provenientes del Tesoro — solidaridad de todos los ciudadanos y de todas las clases sociales —; de otra, de recursos provenientes de las Comunidades autónomas con mayor capacidad de pago — solidaridad interterritorial.

Donde la doctrina se ha planteado problemas es en los criterios que deben presidir la distribución de ese Fondo entre las Comunidades Autónomas. Tres son los criterios que suelen utilizarse:

— Grado de necesidad, que viene representado por los bienes públicos que hay que proveer. Pero como las necesidades son ilimitadas se establece un baremo respecto al número de habitantes. Esto que a primera vista es adecuado — recuérdese lo dicho en relación con el incremento de costes de una unidad adicional y la teoría de la dimensión óptima conectada con la revelación de preferencias de los consumidores, discrimina a las regiones menos pobladas, las más de las veces más extensas y consecuentemente con costes adicionales importantes. De ahí que se busque un segundo criterio.

— Índice de capacidad contributiva potencial, es decir, la capacidad de pago o posibilidad de obtención de recursos medida a través de indicadores similares a la “renta per cápita”. Digo indicadores similares pues no es éste el momento de replantear toda la problemática de la representatividad o no del indicador “renta per cápita”.

— Grado de presión fiscal que muestran las elecciones y preferencias del consumidor.

La combinación de estos indicadores permite una orientación técnica a la hora de la distribución. Mas no se olvide que como todo problema de distribución de renta y riqueza, al tratarse de su instrumentación prevalecen sobre las razones económicas los deseos y exigencias políticas.

### 3. LA REALIDAD COMPARADA

El esquema teórico que se ha venido construyendo a lo largo de las páginas anteriores, ha puesto de relieve una serie de consideraciones y de características que deben ser comprobadas empíricamente.

En nuestro caso, la comprobación empírica nos lleva a acudir a los antecedentes autonómicos españoles y a la realidad comparada. Ahora bien, dentro de esta realidad el análisis se centrará en dos países de tipo mediterráneo de la Comunidad Económica Europea: Francia e Italia, y dos países también pertenecientes al Mercado Común, con peculiaridades propias: Bélgica y el Reino Unido.

Francia, ciertamente, siempre se ha caracterizado por su importante grado de centralización. Sin embargo, se ha producido un proceso transformador hacia la regionalización, que ha puesto, precisamente, el acento en las materias económicas. El presupuesto regional es una innovación francesa importante.

Este proceso que conduce desde la centralización hacia la regionalización creando instituciones propias es, sin duda, una experiencia interesante que debe ser analizada.

El caso italiano es diferente. A partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, se procede a una regionalización, con el establecimiento de un mapa regional y con dotación de Estatutos de autonomía regional de dos tipos diferentes, que pretenden estructurar y articular este deseo político de autonomía. Su análisis permitirá sacar consecuencias, alguna tan importante como la de que el designio político de la autonomía regional se ha visto, en cierto modo, detenido por la ausencia de soluciones de carácter financiero; resulta patente que aunque exista vocación y decisión política en el tema autonómico si se olvida o se pospone su base de sus-

tentación económica y financiera, la autonomía se diluye por su ineficacia en el cumplimiento de las funciones que les son cedidas o les son atribuidas a las regiones.

El Reino Unido representa a nivel regional un proyecto de autonomía basada tan sólo en una autonomía de gastos, como se deduce del tratamiento previsto para Escocia y Gales.

Finalmente, Bélgica presenta un problema regional algo distinto respecto a los anteriores. En primer término, el punto de partida es un problema socio-cultural que se ve matizado y enconado por una realidad socio-económica que aglutina a las dos Comunidades lingüísticas principales — valones y flamencos — sin que quepa olvidar a la Comunidad alemana, aunque sea minoritaria. La segunda cuestión que debe considerarse y que se superpone a las anteriores — en cierto modo generada por aquel sustrato socio-cultural y socio-económico — es el proceso político, que parece encaminarse hacia una Federación.

De este modo y como síntesis diría que la experiencia regional francesa es prácticamente inexistente, pese a su innovación técnica importante: el Presupuesto regional.

Un mapa regional, una normativa jurídica muy completa, pero una insuficiencia notable en el tratamiento de la autonomía financiera en la vertiente de ingresos es el resultado de la experiencia italiana.

El Reino Unido se orienta hacia una autonomía de gastos con sus ventajas y sus limitaciones.

Finalmente, en Bélgica no sólo se habla de regionalización, sino que se cuestiona ésta y se propugna por algunos una unión de carácter federativo sin haberse alcanzado todavía en el momento que se redactan estas reflexiones.

### 3.1. ESTATUTO DE CATALUÑA DE 1932

La construcción de un Estado regional se intenta llevar a cabo en la Constitución de 1931, que más tarde — como hemos de ver será seguida y puesta en práctica por la Constitución italiana.

En septiembre de 1932, Cataluña se constituye en región autónoma dentro del Estado español con arreglo a la Constitución de la República y con sujeción a las normas del Estatuto. Se trata de un intento histórico



de regionalización que, independientemente de las opiniones y de las motivaciones que en torno al Estatuto y a sus consecuencias se tenga, debe ser analizado desde una perspectiva objetiva.

En el Estatuto de Cataluña de 1932 se plantean varias cuestiones íntimamente relacionadas con la problemática económica y fiscal de las Comunidades autónomas.

Se aborda, en primer término, la delimitación del territorio. Establecido el marco de actuación, se especifican las funciones de la Generalitat de Cataluña, tanto en materia legislativa como en materia administrativa, señalándose las fuentes de financiación para hacer operativa la delegación o traspaso de funciones.

Finalmente, a diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos, se establece claramente la coordinación entre los diferentes niveles de la Hacienda, se dictan normas de administración financiera, tanto en lo referente a la recaudación como a la fiscalización externa, y se establece la situación jurídica de los bienes de dominio público y las condiciones de emisión de Deuda.

Enumerados estos grupos de problemas, vamos a examinarlos sumariamente.

### 1.º *Funciones*

Las funciones que se atribuyen a la Generalitat como organismo representativo de Cataluña, son de dos clases: funciones en materia legislativa y funciones administrativas o de ejecución.

Este modelo jurídico de distinguir ambas clases de funciones ha sido seguido — como veremos más adelante — por el ordenamiento jurídico italiano a la hora de regionalizar el Estado.

#### a) *Funciones en materia legislativa*

El artículo 10 del Estatuto señala que corresponde a la Generalitat la "*legislación sobre régimen local* que reconocerá a los Ayuntamientos y demás Corporaciones administrativas que cree, plena autonomía para el gobierno y dirección de sus intereses peculiares y les concederá recursos propios para atender a los servicios de su competencia. Esta legislación

no podrá reducir la autonomía municipal a límites menores de los que señale la Ley general del Estado”.

En ejercicio de esta competencia se promulgó la Ley municipal de Cataluña de 5 de enero de 1934.

Otra función legislativa atribuida a la Generalitat es la referente a las *materias civiles* cuya legislación le corresponde en exclusiva, salvo lo dispuesto en el artículo 15, núm. 1, de la Constitución de 1931.

Asimismo, corresponde a la Generalitat (art. 11) “la legislación exclusiva y la ejecución directa de las funciones siguientes:

1. Ferrocarriles, caminos, canales, puertos y demás obras públicas de Cataluña, salvo lo dispuesto en el artículo 15 de la Constitución.

2. Los servicios forestales, los agronómicos y pecuarios, Sindicatos y Cooperativas agrícolas, política y acción social agraria, salvo lo dispuesto en el párrafo quinto del artículo 15 de la Constitución y la reserva sobre leyes sociales consignadas en el número 1 del mismo artículo.

3. La Beneficencia.

4. La Sanidad interior, salvo lo dispuesto en el número 7 del artículo 15 de la Constitución.

5. El establecimiento y ordenación de Centros de contratación de mercancías y valores conforme a las normas generales del Código de Comercio.

6. Cooperativas, Mutualidades y Pósitos, con la salvedad, respecto de las leyes sociales, hecha en el párrafo primero del artículo 15 de la Constitución”.

#### b) *Funciones administrativas o de ejecución*

Según el artículo 5.º del Estatuto, “de acuerdo con lo previsto en el artículo 11 de la Constitución, la Generalitat ejecutará la legislación del Estado en las siguientes materias:

1.ª Eficacia de los comunicados oficiales y documentos públicos.

2.ª Pesas y medidas.

3.ª Régimen minero y bases mínimas sobre montes, agricultura y ganadería, en cuanto afecte a la defensa de la riqueza y a la coordinación de la economía nacional.

4.ª Ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos que sean de

interés general, quedando a salvo para el Estado la reversión y policía de los ferrocarriles y de los teléfonos y la ejecución directa que pueda reservarse de todos estos servicios.

5.<sup>a</sup> Bases mínimas de la legislación sanitaria interior.

6.<sup>a</sup> Régimen de seguros generales y sociales, sometidos estos últimos a la inspección que preceptúa el art. 6.º.

7.<sup>a</sup> Aguas, caza y pesca fluvial, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución. Las Mancomunidades hidrográficas cuyo radio de acción se extienda a territorios situados fuera de Cataluña, mientras conserven la vecindad y autonomía actuales dependerán exclusivamente del Estado.

8.<sup>a</sup> Régimen de prensa, asociaciones, reuniones y espectáculos públicos.

9.<sup>a</sup> Derecho de expropiación, salvo siempre la facultad del Estado para ejecutar por sí sus obras peculiares.

10.<sup>a</sup> Socialización de riquezas naturales y empresas económicas, delimitándose por la legislación la propiedad y las facultades del Estado y de las regiones autónomas.

11.<sup>a</sup> Servicios de aviación civil y radiodifusión, salvo el derecho del Estado a coordinar los medios de comunicación en todo el país. El Estado podrá instalar servicios propios de radiodifusión y establecerá la inspección de los que funcionen por concesión de la Generalitat”.

La organización de todos los servicios que la legislación social del Estado haya establecido o establezca corresponde también como función administrativa a la Generalitat.

En virtud de lo que establece el artículo 7.º del Estatuto, la Generalitat podrá también crear y sostener los centros de enseñanza en todos los grados y órdenes que estime oportunos.

También y en virtud de este mismo artículo, a propuesta de la Generalitat, el Gobierno podrá otorgar a la Universidad de Barcelona un régimen de autonomía.

Los servicios de Bellas Artes, museos, bibliotecas, conservación de monumentos y archivos, salvo el de la Corona de Aragón, será también misión de la Generalitat,

En materia de orden público, quedan reservados al Estado todos los servicios de seguridad pública en Cataluña en cuanto sean de carácter

extrarregional, la policía de fronteras, inmigración, emigración, extranjería y régimen de extradición y expulsión, correspondiendo a la Generalitat todos los demás servicios de policía y orden interior en Cataluña (artículo 8.º).

Otra función es la referente a la organización de la Administración de Justicia en todas las jurisdicciones excepto en la militar y de la Armada, ya que el Estatuto señala que la Generalitat “nombrará a los jueces y magistrados con jurisdicción en Cataluña mediante concurso entre los comprendidos en el escalafón general del Estado. El nombramiento de magistrados del Tribunal de Casación de Cataluña, corresponderá a la Generalitat, conforme a las normas que su Parlamento determine. La organización y funcionamiento del Ministerio fiscal corresponde íntegramente al Estado, de acuerdo con las leyes generales. Los funcionarios de la Justicia municipal serán designados por la Generalitat, según el régimen que establezca. Los nombramientos de secretarios judiciales y de personal auxiliar de la Administración de Justicia se harán por la Generalitat con arreglo a las leyes del Estado.

Finalmente, corresponde también a la Generalitat la ejecución de las materias cuya legislación exclusiva le ha sido atribuida y que hemos enumerado ya al establecer las funciones legislativas en el apartado anterior.

## 2.º *Financiación*

Las funciones que se traspasan, especialmente las referentes a las funciones ejecutivas, precisan de una financiación. Los artículos 16 y 17 del Estatuto de Cataluña tratan de dar solución a este problema, pudiéndose, de manera sistemática, distinguir dos aspectos importantes; de una parte, lo referente a las *fuentes* de financiación, de otra, a las *normas* de financiación.

### a) *Fuentes de financiación*

El Estatuto de Cataluña de 1932, señala tres grupos de impuestos. Los impuestos que son cedidos por el Estado, los impuestos en que siendo el Estado titular, participa la Generalitat, y los impuestos propios de ésta.

Como impuestos cedidos por el Estado a la Generalitat, aparecen:

— La contribución territorial, rústica y urbana, con los recargos es-

tablecidos sobre la misma, debiendo abonar a los Ayuntamientos la participación que les corresponda.

— El impuesto sobre los derechos reales, las personas jurídicas y las transmisiones de bienes con sus recargos y con la obligación de aplicar los mismos tipos contributivos establecidos en las leyes del Estado.

— El producto del canon de superficie.

— El impuesto sobre las explotaciones mineras.

Como impuestos participados, el artículo 16, párrafos III-IV del Estatuto señala:

— Participación en la contribución industrial y de utilidades, igual a la diferencia entre la cuantía de las contribuciones con sus recargos que se ceden en virtud de lo establecido en el Estatuto y el coste total de los servicios transferidos a la región autónoma.

— El 20 % de propios.

— El 50 % de pesas y medidas.

— El 10 % de aprovechamientos forestales.

Impuestos propios:

Según el apartado c) del artículo 16, la Generalitat tiene potestad para establecer impuestos, derechos y tasas, si bien el artículo 17 en su párrafo 2.º establece una importante matización: “Los nuevos tributos que establezca la Generalitat no podrán ser obstáculo a las nuevas imposiciones que con carácter general cree el Estado, y en caso de incompatibilidad, aquellos tributos quedarán absorbidos por los del Estado, con la compensación que corresponda. En ningún caso la ordenación tributaria de la Generalitat podrá estorbar la implantación y desarrollo del impuesto sobre la renta, que será tributo del Estado.”

El juego de ambos preceptos pone de relieve que si bien la Generalitat poseía una potestad tributaria, ésta se encontraba subordinada a la potestad tributaria del Estado y, en ningún caso, podrían estar en contradicción, sino más bien, la potestad tributaria de la Generalitat debía coordinarse con la estatal.

Como puede verse, el Estatuto de Cataluña refleja un sistema fiscal y una situación económica muy distinta de las que existen en la actualidad, por lo que las fuentes de financiación que en un futuro inmediato hayan de establecerse no podrán ser las mismas que figuraban en dicho Estatuto.

A principios de siglo los impuestos en España eran impuestos de producto (contribución territorial rústica y urbana, contribución industrial, etcétera) que eran susceptibles de transferencia a las Comunidades autónomas. Ahora, por el contrario, el nuevo sistema fiscal resultante de la reforma tributaria en curso gira en torno al impuesto sobre la renta que, por sus características, no puede transferirse.

### *El Plan Tarradellas*

A los cuatro meses de iniciada nuestra guerra se dictó un Decreto de la Generalitat el 20 de noviembre de 1936 por el que se otorga al Consejero de Finanzas de la Generalitat (Josep Tarradellas) amplias facultades en materia fiscal y financiera. Concretamente el artículo 3.º de dicho Decreto, faculta al Consejero de Finanzas para “proponer al Consejo de la Generalitat la modificación o recargo de los impuestos y tributos vigentes en la actualidad y la creación de nuevas exacciones”.

A consecuencia de este Decreto, el Primer Consejero y Consejero de Finanzas señor Tarradellas salió el 2 de enero de 1937 “hacia una localidad de Cataluña” — S'Agaró — con el fin de “emprender el estudio y puesta en vigor del Decreto de facultades excepcionales”, según reza la nota del Gabinete de Prensa de la Presidencia de la Generalitat publicada al día siguiente.

Fruto de los trabajos allí desarrollados fue una serie de 58 Decretos y Órdenes — los Decretos de S'Agaró o “Plan Tarradellas” — publicados el 18 de enero en número extraordinario del Diari Oficial de la Generalitat. De este plan financiero, recogido en un volumen publicado por la Generalitat bajo el título “L'obra normativa de la Generalitat. El Pla Tarradellas”, diría el propio Tarradellas en el discurso que pronunció ante el Parlamento de Cataluña el 1.º de marzo de 1938 que “tendía a canalizar el desbordamiento, a retornar dentro de las normas de la buena Administración la riada que se había producido como consecuencia de los hechos del 19 de julio”.

AZAÑA, en “La velada de Benicarló” afirma a este propósito que “el Gobierno de la Generalidad lanzó de una vez cincuenta y ocho Decretos, cada uno de los cuales era una transgresión legal”.

De este paquete de medidas interesa a nuestro objeto destacar los

Decretos números 38 a 47, que creaban nuevos impuestos y reordenaban los anteriormente existentes.

Después de la reforma tributaria contenida en el “Plan Tarradellas”, el cuadro de tributos de la Generalitat quedaba así establecido:

- Contribución territorial rústica.
- Contribución sobre edificios y solares (urbana).
- Derechos reales y transmisión de bienes. Impuesto sobre los bienes de las personas físicas.
- Ingresos procedentes de las extinguidas Diputaciones y recursos cedidos por el Estado: cédulas personales.
- Arbitrios propios de la Generalitat: sellos, aprovechamientos hidráulicos, Cajas Generales, aportación municipal.

Impuestos creados por los Decretos del “Plan Tarradellas”:

- Espectáculos.
- Radiodifusión.
- Tasas sobre asignaciones de funcionarios.
- Impuesto sobre la cifra de negocios.

Me fijaré brevemente en este último impuesto por ser sin duda el de mayor importancia ya que su rendimiento en febrero de 1938 rozaba la cuantía de todos los demás recursos de la Generalitat.

El Departamento de Finanzas de la Generalitat publicó una recopilación de las disposiciones relativas a este impuesto bajo el título “L’Impost sobre la xifra de negocis”.

Recaía dicho impuesto sobre “todas las operaciones que realice o servicios que preste, dentro de Cataluña, toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, sin distinción en cuanto a la forma de su constitución y funcionamiento. Por tanto, están también comprendidas las entidades de carácter cooperativo y las empresas colectivizadas o en régimen de control obrero”.

El tipo de imposición se fijó mediante una orden posterior, con carácter uniforme, en el dos por ciento.

## b) *Normas de financiación*

Si importante es la temática de las fuentes de financiación ya que en ella va implícita la posesión o no de una potestad tributaria y según los

tipos de financiación aparecerá el grado de autonomía, de especial relevancia es la temática de las normas de financiación recogidas en el Título IV del Estatuto de 1932 que trata de la Hacienda.

Los recursos de la Hacienda de la Generalidad se cifrarán con sujeción a las siguientes normas:

Primera: El coste de los servicios cedidos por el Estado.

Segunda: Un tanto por ciento sobre la cuantía que resulte de aplicar la norma anterior por razón de los gastos imputables a servicios que se transfieran y que, teniendo consignación en el Presupuesto del Estado, no produzcan pagos en Cataluña o los produzcan en cantidad inferior al importe de los servicios.

Tercera: Una suma igual al coeficiente de aumento que experimenten en lo sucesivo los gastos de los Presupuestos futuros del Estado en los servicios correspondientes a los que se transfieren a la Generalitat de Cataluña.

La aplicación de esta norma se encomienda a una Comisión Mixta designada por mitad por el Consejo de Ministros y por el Gobierno Provisional de la Generalitat.

Cada cinco años se procederá por una Comisión de técnicos nombrados por el Ministerio de Hacienda y por la Generalitat a la revisión de los impuestos cedidos y participados.

Tanto los impuestos cedidos como los servicios traspasados serán calculados por un aumento o una rebaja igual a la que hayan experimentado unos y otros en la Hacienda del Estado.

El Ministro de Hacienda podrá hacer una revisión extraordinaria en cualquier momento siempre que esté de acuerdo con la Generalitat. Si este acuerdo no fuese posible, la reforma deberá someterse a la aprobación de las Cortes, siendo preciso el voto favorable de la mayoría absoluta del Congreso.

#### D) *Coordinación entre las Haciendas*

Hemos visto ya al analizar la imposición propia de la Generalitat cuál era el mecanismo que se establece en el Estatuto sobre coordinación entre la Hacienda estatal y la Hacienda regional.

La norma prevalente consiste en establecer la autonomía de la Ge-



neralitat si bien sometida al principio de dependencia respecto a la potestad tributaria originaria y general que posee el Estado.

La Generalitat puede crear nuevas contribuciones que no se apliquen a las mismas materias que tributaban en Cataluña al Estado y, en todo caso, puede dar una nueva ordenación a sus ingresos más acorde a sus exigencias y al cumplimiento de las funciones que le han sido traspasadas.

En lo que se refiere a las Haciendas locales, tanto la Hacienda del Estado como la Hacienda regional respetarán los actuales ingresos de las mismas sin gravar con nuevas contribuciones las bases de tributación de aquéllas.

En contraste con el Estatuto de Cataluña, la Constitución de 1978 no prevé la coordinación de la Hacienda de las Comunidades autónomas con las Haciendas municipales, laguna que se advierte en el artículo 156 que sólo habla de coordinación con la Hacienda estatal.

#### E) *Normas de Administración financiera*

##### a) Recaudación.

Según el Estatuto de 1932, la Hacienda de la Generalitat podrá continuar recaudando por delegación de la Hacienda del Estado y con el premio de cobranza que ésta tenga consignado en presupuesto, las contribuciones, impuestos y arbitrios que el Estado debe percibir en Cataluña, con excepción de los monopolios y de las Aduanas con sus anexos. Sin embargo, el Estado se reserva el derecho de rescatar la recaudación de sus tributos y gravámenes en el territorio catalán y de ordenarla libremente.

##### b) Fiscalización externa.

El Tribunal de Cuentas fiscalizará anualmente la gestión de la Generalitat en cuanto a la recaudación de impuestos que le esté atribuida por delegación de la Hacienda del Estado y a la ejecución de servicios por encargo de ésta, siempre que se trate de servicios que tengan su consignación especial en los presupuestos del Estado.

##### c) Situación jurídica de los bienes.

Los derechos del Estado en territorio catalán relativos a las minas, agua, caza y pesca, los bienes de uso público y los que, sin ser de uso

común, pertenezcan privativamente al Estado y estén destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, se transfieren a la Generalitat, excepto los que sigan afectos a funciones cuyos servicios se haya reservado el Gobierno. Dichos bienes y derechos no podrán ser enajenados, gravados, ni destinados a fines de carácter particular sin autorización del Estado. El régimen de las concesiones de minas potásicas y de los posibles yacimientos de petróleo seguirá rigiéndose por las disposiciones vigentes, mientras el Estado no dicte nueva legislación sobre estas materias.

d) Emisión de deuda.

La Generalitat podrá emitir Deuda interior, pero ni la Generalitat ni sus Corporaciones locales podrán apelar al crédito extranjero sin autorización de las Cortes. Si el Estado emite Deuda cuyo producto haya de invertir, total o parcialmente, en la creación o mejoramiento de servicios que, en cuanto a Cataluña hayan sido transferidos a la Generalitat, ésta fijará las obras y servicios de la misma naturaleza que se propone realizar con la participación que se le otorgue en el empréstito dentro de un límite que no podrá exceder de una parte proporcional a la población de Cataluña con respecto a la población de España.

### 3.2. FRANCIA

El caso francés, como ya he señalado, supone una postura cercana al centralismo, si bien tomando conciencia de la importancia del hecho regional y tratando de darle soluciones de carácter técnico.

La Ley de 5 de julio de 1972 y los Decretos de aplicación de 5 de septiembre de 1973 constituyen la normativa básica de la creación y organización de las regiones en Francia. La ley de 6 de mayo de 1976 organiza la "Region d'Ille-de-France" (antes "distrito de la región parisina").

Por virtud de esta normativa se crea en cada circunscripción de acción regional, que recibe el nombre de "región", una corporación pública regional ("Établissement public").

Esta corporación pública tiene por misión, según dispone el artículo 4.º de la Ley de 1972, contribuir al desarrollo económico y social de la región a través de:

- 1.° estudios referentes al desarrollo regional.
- 2.° propuestas que tiendan a coordinar y a racionalizar las opciones de las inversiones a realizar por las entidades públicas.
- 3.° participación voluntaria en el financiamiento de equipamientos colectivos que presenten un interés regional directo.

4.° realización de equipamientos colectivos que presenten un interés regional directo, por acuerdo y por cuenta de las entidades locales, de las agrupaciones de entidades locales y otras corporaciones o del Estado.

Se señala también que dos o más corporaciones públicas regionales pueden concluir acuerdos para el estudio, financiación y realización de equipamientos de interés común o para la creación de instituciones de utilidad común, si bien para la realización de estos fines se exige el acuerdo de las entidades locales.

Asimismo la corporación pública regional ejerce, de una parte, las atribuciones referentes al desarrollo regional que el Estado le confíe en las condiciones fijadas por decreto aprobado previo dictamen del Consejo de Estado, y de otra, las funciones, diferentes de las tareas de gestión, que las entidades locales o agrupaciones de entidades decidan confiarle con su aquiescencia.

En definitiva se trata de una región al servicio de la planificación económica francesa y no constituye un escalón o nivel político ya que éste sigue siendo el departamento. Diríamos que es el resultado del “empirismo económico” y que tiene un sentido “operacional”, especialmente pensando en las grandes inversiones de infraestructura. Su finalidad primordial es el desarrollo económico y la canalización de la democracia local.

Por su parte, las grandes inversiones en infraestructuras se clasifican en cuatro categorías según que se refieran al nivel nacional, regional, departamental o local.

Tienen el carácter de inversiones de interés nacional los centros hospitalarios, los universitarios, los parques nacionales y las autopistas interurbanas, por sólo citar algunos ejemplos.

Inversiones de carácter regional son los colegios de enseñanza media, los parques regionales, las carreteras rápidas departamentales y locales.

Inversiones de interés departamental son los establecimientos de enseñanza elemental, las piscinas y las vías de comunicación de los departamentos y los municipios.

Finalmente tienen carácter local las inversiones en bibliotecas municipales, el alumbrado urbano, etc.

Las inversiones de carácter nacional las llevan a cabo las autoridades centrales. Para las restantes inversiones, el prefecto de la región actúa por delegación del ministerio correspondiente y decide, con el asesoramiento de la Comisión Administrativa Regional, las inversiones de carácter regional, al tiempo que distribuye entre los departamentos la realización del resto de las inversiones.

Pero junto a esta función de llevar a cabo grandes inversiones en infraestructura, la región se configura como el campo de aplicación de los estudios y de las experiencias en materias de regionalización del plan y del presupuesto. Elabora los planes regionales de desarrollo económico y las políticas regionales globales, mostrando aquí su primordial finalidad de colaborar en las tareas del desarrollo económico y de la ordenación del territorio.

En la región d'Ille-de-France las atribuciones son más amplias; en las otras regiones su ámbito es más restringido. En cualquier caso, el Estado ha transferido a la región todo lo referente a los equipamientos colectivos, tales como las instalaciones sanitarias, culturales, artísticas y sociales.

Estas funciones tienen su contrapartida de financiación, de una parte en una fiscalidad directa: la "tasa especial de equipamiento" en la región d'Ille-de-France y la "tasa regional" en provincias.

El artículo 17 de la Ley de 5 de julio de 1972 establece como fuentes de financiación, el producto de la tasa sobre los permisos de conducir prevista en el artículo 971-2 del Código general de los Impuestos.

Por otra parte, el Consejo General Regional tiene la facultad de establecer:

- 1.º un recargo adicional a la tasa proporcional prevista en el artículo 972, sometida a las mismas reducciones y exigible por la matriculación de los vehículos a motor.
- 2.º un recargo adicional a la tasa de publicidad inmobiliaria o al derecho de registro sobre las transferencias de inmuebles.
- 3.º un recargo regional adicional a la contribución inmobiliaria sobre los solares edificadas, a la contribución inmobiliaria sobre los solares sin edificar, a la contribución sobre el arrendamiento y a la contribución profesional.

No se puede establecer más que un tipo único por cada contribución y el volumen total de los recursos no puede exceder del 30 % en lo referente al recargo adicional sobre las transferencias de propiedad de inmuebles.

El artículo 19 describe otras fuentes de financiación de la corporación pública regional, tales como las subvenciones, las transferencias, las participaciones de los municipios, las donaciones y legados, el producto de los empréstitos y el rendimiento de sus bienes y los ingresos percibidos por los servicios prestados.

Sin embargo, la institución peculiar y novedosa de la regionalización francesa es el presupuesto regional.

Los presupuestos regionales surgen como consecuencia de la Ley de 1972 y se configuran como tales por vez primera en 1974. Sus características más destacadas son:

- a) su reducido volumen, salvo el caso de París.
- b) su afectación a gastos de infraestructura, especialmente carreteras y telecomunicaciones.
- c) Su marcado matiz político a la hora de su confección y votación.

La estructura de estos presupuestos viene determinada por el Decreto de 5 de septiembre de 1973 que distingue entre gastos de inversión y gastos de funcionamiento así como sus correspondientes fuentes de financiación.

En lo referente a la sección de funcionamiento, el artículo 5.º señala lo siguiente:

a) Gastos:

- de las Asambleas regionales
- de la Corporación pública regional
- intereses de la deuda
- reserva llevada a cabo en beneficio de la sección de inversión.

b) Ingresos:

- el producto de los tributos y de cualquier otro tipo de ingresos fiscales
- recursos provenientes del Estado y de los municipios
- el producto o la renta de los bienes pertenecientes a la región
- ingresos por servicios prestados.

En lo referente a la sección de inversiones el artículo 6.º señala:

a) Gastos:

- estudios
- participaciones financieras
- amortización del capital de las deudas
- gastos de inversión.

b) Ingresos:

- subvenciones, participaciones y ayudas procedentes del fondo
- producto de los empréstitos emitidos por la región
- donaciones y legados
- la reserva llevada a cabo por la sección de funcionamiento.

Debe subrayarse que la parte principal del presupuesto — 95 % — debe destinarse a inversiones públicas.

Consecuencia del volumen reducido de los presupuestos regionales que he señalado, aparece la vertiente de ingresos, pudiéndose distinguir entre ingresos no fiscales e ingresos fiscales.

Los ingresos fiscales son de dos clases: la tasa sobre el permiso de conducir y los recargos adicionales.

La tasa sobre el permiso de conducir se cifra en 50 francos por permiso lo que supone apenas 50 millones de francos, es decir, alrededor del 0,03 % del presupuesto del Estado. No es exagerado hablar de cantidad simbólica. Además está en función del grado de desarrollo del parque automovilista con lo que agrava las desigualdades regionales.

Las tasas adicionales se hacen operativas a través de recargos sobre los impuestos generales y dentro de ellos pueden aplicarse los recargos en los siguientes casos:

- Tasas del Estado sobre la matriculación de vehículos automóviles.
- Impuesto estatal sobre transmisiones inmobiliarias.
- Impuestos locales sobre solares edificadas, no edificadas, impuesto de habitabilidad e impuesto profesional.

Todos los impuestos no pueden sobrepasar la cifra de 25 francos por habitante (1972) es decir, como señala M. PEYREFITTE, entonces Minis-

tro de Estado encargado de la Reforma Administrativa, “no sobrepasaría el precio de un ‘gauloise’ por día y persona”.

Los recursos no fiscales se establecen en el artículo 19 y proceden tanto de las transferencias del Estado, como de las donaciones, legados y producto de los bienes que constituyen el patrimonio de la región.

Establecido este marco de carácter general del proceso de regionalización en Francia la pregunta que cabe hacerse es: ¿cuál ha sido el balance al cabo de algunos años de este proceso?

Desde el punto de vista positivo, se ha puesto freno, como señala BRIGOULEIX <sup>62</sup> al “esfuerzo multisecular de la centralización”, al tiempo que se ha creado una conciencia regional en zonas que no tenían tradición regional desde el punto de vista histórico. También se señala como dato positivo la equitativa distribución de las Presidencias regionales entre los partidos políticos representados en la Asamblea Nacional.

Sin embargo, el juicio negativo parece ser más unánime. El desarrollo normativo de septiembre de 1973, no ha producido el efecto descentralizador, pues no se han transferido funciones a las Corporaciones públicas regionales, salvo alguna de escasa importancia. A esto se añade la inexistencia de dotación adecuada de recursos.

Sin duda la opinión más característica es la del propio Presidente de la República, GISCARD D'ESTAING, que a la hora de enjuiciar el proceso de regionalización señalaba el 26 de noviembre de 1975 la necesidad de tratar los problemas allí donde se producen. En suma se trataba de devolver a la democracia su raíz local. GISCARD afirmaba entonces “somos localistas en Provincias y centralizadores en París; liberales para nuestros Entes locales y planificadores para el conjunto; favorables a las libertades locales y multiplicadores del control”.

A la hora de hacer operativo este planteamiento regional GISCARD llamaba la atención sobre el peligro de caer en la tentación burocrática o en la política. “El papel de la región no es el de administrar ella misma, ni de dirigir, ni de sustituir a los municipios, sino de asegurar a un nivel apropiado, la coordinación de nuestro desarrollo económico.” Y añadía “Francia no es suficientemente rica para ser el único país que tenga cua-

62 BRIGOULEIX, *Le Monde*.

tro niveles administrativos: el municipal, el departamental, el regional y el nacional”.

En suma, se trata de un tímido proceso regionalizador ya que lo único que se crea en Francia son unas Corporaciones públicas regionales. Pervive la tradición centralista reflejada en la actitud que se adopta a la hora de llevar a cabo el planteamiento ideológico del tema regional.

### 3.3. ITALIA

El caso italiano encierra especial interés para el estudioso español por diversos motivos.

En primer término, debido al fuerte influjo que la Ciencia del Derecho italiano ha tenido, tanto en los juristas españoles, como también, en cierto modo, en el Ordenamiento jurídico español.

Otra razón, en íntima relación con nuestro tema, es el esfuerzo regional llevado a cabo por Italia — con mayor o menor éxito — a partir de su Constitución de 1947.

Finalmente, el hecho de haber sido puestos en práctica — en Italia — gran número de principios contenidos en la Constitución española de 1931 pues, como reconocen los propios legisladores italianos, en materia regional siguieron fuertemente la inspiración republicana española, lo cual permite analizar con proyección en el tiempo cuáles fueron los efectos prácticos de aquella línea de pensamiento.

El análisis económico del tema de la autonomía referido a Italia, continúa planteando los dos problemas fundamentales, ya analizados en el aspecto teórico — el tema de las funciones susceptibles de ser asignadas a la región autónoma y el tema de la financiación — si bien ahora se añade el de la delimitación de las regiones autónomas, que plantea una problemática realmente importante y que de manera normativa — a diferencia de otros ordenamientos — es abordada por la Constitución italiana.

#### A) *Delimitación de las regiones autónomas*

La Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947 introdujo una innovación en la estructura del Estado que la diferencia radicalmente de las organizaciones jurídico-políticas vigentes en Europa. El Estado regional estrenado por los constituyentes italianos ha venido a resolver va-



rios problemas que tenía planteados la vida política del país desde la formación de su unidad.

Entre varias razones que indujeron a los legisladores italianos a introducir el ordenamiento regional merecen señalarse las siguientes:

1) Resolver y encauzar las aspiraciones autonomistas de ciertas y diferenciadas zonas del país, y

2) Intentar que los problemas e intereses locales tuvieran soluciones eficaces y satisfactorias. Para ello no había fórmula mejor que vincular el poder político a la zona interesada, mediante la creación de instituciones políticas regionales.

Antes de establecer la organización político-administrativa del territorio italiano, recogida en el título V del texto base, éste, siguiendo de cerca la Constitución española del 31, afirma el carácter unitario e indivisible de la República italiana (art. 5.º), aunque la misma se funda en la descentralización administrativa y reconoce la autonomía a las regiones, provincias y municipios, instancias administrativas en que va a quedar dividido el territorio.<sup>63</sup>

La Constitución italiana, en su artículo 115, establece que “Las Regiones se constituirán como corporaciones autónomas con propios poderes y funciones, según los principios fijados por la Constitución”.

Ahora bien, como señala FERRANDO BADÍA<sup>64</sup> “La región que se crea ha sido calificada de muchas y variadas maneras: ente administrativo, al igual que provincias y municipios, sujeto al poder del Estado, de cuya legislación, bien ordinaria o constitucional, emana, tanto en lo que se refiere a su existencia como a su ordenamiento, poder, etc., según dice Ranelletti; Virga, por el contrario, la califica de ente autónomo, distinto de los otros entes locales, pues goza de potestades legislativa y administrativa, potestades que le son propias y originarias, mientras que los entes autárquicos locales, provincias y municipios, ejercitan tan sólo potestades administrativas y este ejercicio no es la manifestación de un poder propio, sino delegado. La región, dice, tiene poderes propios de naturaleza constitucional, mientras que los entes territoriales autárquicos

63 FERRANDO BADÍA, J., “El regionalismo en Europa”, REP, 216, noviembre-diciembre 1977, pág. 47.

64 FERRANDO BADÍA, J., “El regionalismo...”, pág. 48.

no tienen este poder garantizado constitucionalmente. Por esto, aunque en la Constitución se califica tanto a las regiones como a las provincias y municipios de corporaciones autónomas (arts. 115 y 128), en realidad tal calificación no es correcta, pues sólo la región debía haberse calificado de tal, puesto que tiene poder normativo, aunque limitado, mientras que las provincias y municipios tan sólo debían ser calificados como entes autárquicos, puesto que entre sus poderes solamente se cuentan los administrativos. No estamos, pues, en presencia de un Estado unitario descentralizado ni de un Estado federal, sino que nos encontramos con una nueva forma jurídica de Estado; el Estado regional tipo intermedio entre el unitario y el federal”.

Se distinguen dos tipos de Región — las de Estatuto ordinario y las de Estatuto especial — al tiempo que se establece el mapa regional.

Esta distinción entre las cinco regiones con Estatuto especial y las quince restantes regiones, con Estatuto ordinario, es fundamental. Las primeras se constituyeron entre los años 1946 y 1948 con la única excepción de la región de Friuli, creada en 1966, y son, por tanto, en su mayoría, anteriores a la Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947.

Las 15 regiones de Estatuto ordinario previstas en la Constitución tardaron más de 22 años en ser creadas, puesto que no lo fueron hasta 1970 y no comenzaron a ser operativas hasta 1972. Las relaciones financieras con el Gobierno Central están muy claramente diferenciadas entre las regiones de Estatuto especial y las regiones de Estatuto ordinario.

El artículo 131 de la Constitución señala: “Se constituirán las siguientes regiones: Piamonte, Valle de Aosta, Lombardía, Trentino-Alto Adigio, Véneto, Friuli-Venecia Julia, Liguria, Emilia-Romaña, Toscana, Umbría, Las Marcas, Lacio, Abruzos, Molisa, Campania, Apulia, Basilicata, Calabria, Sicilia y Cerdeña.” Y el artículo 116 lleva a cabo la distinción entre las Regiones al decir que “A Sicilia, a Cerdeña, al Tridentino-Alto Adigio, al Friuli-Venecia Julia y al Valle de Aosta se atribuirán formas y condiciones particulares de autonomía, según *Estatutos especiales* aprobados como leyes constitucionales”.

La Constitución italiana establece, claramente, a la hora de la delimitación regional las condiciones, ya sea para la creación, ya sea para la modificación de los límites territoriales, si bien hay que hacer notar — sin duda por la fecha de la Constitución italiana y el escaso desarrollo de los estu-

dios económicos en materia regional en aquella época, 1947-48 —, la ausencia de criterios económicos a la hora de esta delimitación.

En efecto, el artículo 132 de la Constitución establece que “se podrá, mediante ley constitucional y oídos los Consejos regionales, disponer la fusión de regiones existentes o la creación de nuevas regiones, con un mínimo de un millón de habitantes, cuando lo pidan un número de Consejos Municipales que representen, al menos, una tercera parte de las poblaciones interesadas y la propuesta sea aprobada en referéndum por la mayoría de las mismas Regiones. Se podrá, mediante referéndum, y por ley de la República, oídos los Consejos regionales, permitir que las Provincias y Municipios que lo soliciten sean separados de una Región y agregados a otra”.

En cuanto a las dos clases de regiones, su diferencia fundamental estriba en la naturaleza y contenido de sus Estatutos.

1) El Estatuto de las Regiones especiales tiene el rango de Ley Constitucional y debe ser aprobado y modificado por el Órgano constitucional del Estado italiano. Su contenido viene también establecido en la Constitución.

2) Los Estatutos de las Regiones de derecho común son leyes regionales elaboradas por el Órgano legislativo regional. Esto supone que están sometidas a control por el Parlamento nacional, no pudiendo ir contra las leyes del Estado. Dentro de estos límites pueden establecerse peculiaridades.

## B) *Funciones*

En el ámbito de las funciones hay que distinguir el nivel legislativo — sin duda importante desde la perspectiva económica ya que supone la posibilidad de obtener o no una potestad tributaria más o menos condicionada — y el nivel administrativo, en el que se plasma la prestación de servicios para la satisfacción de necesidades de carácter público o colectivo.

A nivel legislativo el artículo 117 de la Constitución italiana concede a la Región potestad legislativa en una amplia gama de materias tales como: organización de las oficinas públicas y de las entidades administrativas dependientes de la región; términos municipales; policía local, ur-

bana y rural; ferias y mercados; beneficencia pública y asistencia sanitaria y hospitalaria; instrucción artesana y profesional y asistencia escolar; museos y bibliotecas de entidades locales; urbanismo; turismo e industria hotelera; tranvías y líneas de transporte por carretera de interés regional; vías, acueductos y obras públicas de interés regional; navegación y puertos lacustres; aguas minerales y termales; canteras y horna-gueras (minas de carbón); caza; pesca en las aguas internas; agricultura y montes; artesanía. Todo ello, siempre que se cumplan las siguientes condiciones mínimas:

- a) no vulnerar los principios constitucionales.
- b) no estar en oposición con el interés nacional.
- c) no lesionar el interés de otras regiones.

A nivel de funciones administrativas se encomienda a la región, en el artículo 118 de la Constitución, la ejecución de las materias que han sido objeto de delegación legislativa, salvo cuando el contenido de estas materias sea exclusivamente de interés local, en cuyo caso se atribuirán a las Provincias, a los Municipios o a otras Entidades locales.

Esta delegación de funciones administrativas basada en el conjunto de materias que han sido objeto de delegación legislativa no es excluyente, ya que podrán ser delegadas otras funciones no contenidas en la anterior enumeración.

La manera de hacer operativa esta delegación de funciones se contempla en la ley de 16 de mayo de 1970 que regula las “Medidas financieras para la actuación de las Regiones de Estatuto ordinario” norma que más tarde fue completada por la ley de 22 de julio de 1975 sobre “Normas sobre el Ordenamiento Regional y sobre la Ordenación de la Administración Pública”.

El juego conjunto de estas dos leyes establece el marco operativo para el trasvase de las funciones, así como el grado de interrelación de los diferentes niveles.

En efecto, el artículo 3.º de la ley sobre “Normas sobre el Ordenamiento Regional y sobre la Ordenación de la Administración Pública” señala que: “La función de dirección y coordinación de las actividades administrativas de las regiones de Estatuto ordinario se ejerce en orden a exigencias de carácter unitario, incluso con referencia a los objetivos de la programación económica nacional y a los compromisos de las obligaciones

internacionales comunitarias. Dicha función corresponde al Estado y se ejerce, además de los supuestos en que se prevea por la ley o por un acto con fuerza de ley, a través de acuerdos del Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Consejo, de acuerdo con el Ministro o los Ministros competentes.”

“El ejercicio de la función a que se refiere el párrafo precedente puede delegarse en cada caso por el Consejo de Ministros al Comité Interministerial para la Programación Económica (CIPE) para la determinación de los criterios operativos en las materias de su competencia o bien al Presidente del Consejo de Ministros con el Ministro competente cuando se trate de asuntos particulares.”

Por su parte el artículo 17 de las “Medidas Financieras para la actuación de las Regiones de Estatuto ordinario” desarrolla el artículo 117 de la Constitución estableciendo las siguientes directrices:

a) Las atribuciones de los órganos centrales y periféricos del Estado en las materias indicadas en el artículo 117 de la Constitución serán traspasadas a las regiones. En las mismas materias queda reservada al Estado la función de dirección y coordinación de las actividades de las regiones que afecten a exigencias de carácter unitario, incluso con referencia a los objetivos del programa económico nacional y a los compromisos derivados de obligaciones internacionales; se establecerán asimismo vínculos para garantizar la inalienabilidad, la indisponibilidad y el destino de los bienes a que se refiere la primera parte del párrafo quinto del artículo 11 (bosques, canteras y minas) cuando sea necesario para la tutela de los intereses generales del Estado en relación con la naturaleza de los bienes.

b) El traspaso de las funciones estatales a las regiones se realizará por sectores orgánicos de materias y deberá efectuarse mediante la transferencia de órganos periféricos del Estado.

c) Para cada función estatal atribuida a las regiones se establecerá el contingente del personal estatal, incluso de las Administraciones centrales que deba transferirse a las propias regiones, reduciendo simultánea y respectivamente las plantillas orgánicas de las Administraciones estatales interesadas.

d) En el traspaso de las funciones mencionadas se deberán respetar las exigencias de la autonomía y de la descentralización de acuerdo con lo previsto en los artículos 5 y 118 de la Constitución, conservando en todo

caso a las provincias, a los municipios y a las demás entidades locales las funciones de interés exclusivamente local, descentralizadas por las normas vigentes, hasta tanto no se haya realizado la reordenación y la distribución de las funciones administrativas entre los entes locales.

Posteriormente se han dictado la ley núm. 335 de 1976 y la ley número 468 de 1978 que establecen la obligatoriedad para el Estado y para las regiones de Estatuto ordinario, de redactar presupuestos plurianuales como paso hacia la elaboración de un programa económico trienal a nivel nacional y de los programas económicos regionales.

### C) *Financiación*

El legislador constitucional italiano se ha pronunciado por el principio de autonomía financiera, si bien insertando la Hacienda regional en el marco de la Hacienda pública estatal y estableciendo algunas matizaciones.

El art. 119 de la Constitución de 1947 dispone que “Las regiones tendrán autonomía financiera en la forma y dentro de los límites establecidos por las leyes de la República, que la coordinarán con la Hacienda del Estado, de la Provincia y de los Municipios”.

“A las regiones se atribuirán contribuciones propias y participación en los impuestos estatales en proporción a las necesidades de las mismas para hacer frente a los gastos que exija el cumplimiento de sus funciones ordinarias.”

“Para atender a los gastos especiales y, singularmente, para revalorizar el Mediodía y las Islas, el Estado asignará por ley a las regiones determinadas contribuciones especiales.”

“La región tendrá recursos propios y patrimonio según las modalidades establecidas por leyes de la República.”

De este modo se les asigna, fundamentalmente, contribuciones propias y participaciones en los impuestos y, en el caso de las regiones de Estatuto especial, también contribuciones especiales, con lo que se utilizan las diferentes fuentes de financiación que la doctrina aplica en general a las Haciendas regionales.

Sin embargo, el art. 119 suscita un tema de gran interés, no sólo por la polémica a que dio lugar, que intentaré resumir, sino por su trascendencia ya que se refiere a la posibilidad o no de que las regiones tengan potestad tributaria.

Unos autores afirman que la potestad tributaria no es diferente de la común potestad legislativa regional regulada en el artículo 117 de la Constitución, de forma que, definidos los hechos imponible, al Estado le corresponde solamente dictar los principios fundamentales. En definitiva, sostienen la existencia de una potestad normativa regional concurrente con la del Estado en materia tributaria.

La fundamentación de esta postura se realiza en base al concepto de potestad legislativa regional y señalando que no existen más limitaciones a la misma que las señaladas en el propio artículo 119.

Otros autores parten de la distinción entre los párrafos primero y cuarto del artículo 119 y los párrafos segundo y tercero. Los primeros hacen referencia a la autonomía financiera, mientras los otros señalan los límites de la misma: "la autonomía financiera de las regiones — se dice — no puede extenderse hasta incluir la potestad de establecer impuestos. Corresponde al Estado atribuir a la región el rendimiento entero (tributos propios), o parte del rendimiento (cuotas de tributos del Tesoro) de los impuestos recaudados en la región".<sup>65</sup>

Por tanto, según esta línea interpretativa, las regiones no gozan de ningún tipo de potestad tributaria. La autonomía financiera en cuanto determinación de ingresos queda reducida, según esta tesis, al campo de los ingresos no tributarios, esto es, a las rentas derivadas de actividades de organismos pararregionales o a los préstamos.

No obstante lo señalado hasta aquí, donde mejor se contempla el tema de la autonomía es en la vertiente de los ingresos ya que se atribuyen a la región unos tributos propios (arts. 1 a 6); se le confiere asimismo el rendimiento total o parcial de tributos del Tesoro (arts. 1 y 8); y se regulan unas concretas ayudas especiales (arts. 9 a 12).

En los ingresos procedentes de tributos propios, la autonomía financiera puede teóricamente desplegarse tanto en la vertiente del ingreso como en la del gasto. En las participaciones en los tributos del Tesoro, los ingresos vienen determinados por el Estado mientras que a las regiones les corresponde la autónoma decisión del gasto. Finalmente en las ayudas especiales desaparecen ambas manifestaciones de la autonomía financiera.

65 CASSESE, "Il finanziamento delle regioni", citado por ARGULLO MURGADAS, en "La vía italiana a la autonomía regional", IEAL, 1977, pág. 230.

Establecidos estos tres grandes grupos analicémoslos sumariamente.

A) En las “Medidas financieras...” de mayo de 1970, en el artículo 1.º se atribuyen a las regiones los siguientes tributos propios:

a) Impuesto sobre las concesiones estatales de bienes de dominio público y del patrimonio inalienable.

b) Tasa sobre concesiones regionales.

c) Tasa de circulación.

d) Tasa por la ocupación de espacios y áreas públicas.

Existe, pues, una atribución de tributos propios. Ahora bien, como señala ARGULLOL,<sup>66</sup> el mismo legislador estatal ha regulado minuciosamente todos los aspectos: los hechos y bases imponibles, los sujetos pasivos, los plazos, las modalidades de comprobación, la liquidación y recaudación de los tributos. Al legislador regional corresponde sólo la fijación de los tipos de gravamen entre estrechos márgenes máximo y mínimo determinados también por el legislador estatal. Por lo tanto, no parece que quede espacio para una potestad legislativa regional de tipo concurrente en materia tributaria. En otras palabras, la regulación italiana no sólo niega la potestad legislativa regional en materia tributaria, sino que niega cualquier configuración aceptable de la autonomía tributaria. Resulta de extrema claridad que los tributos propios sirven para garantizar un ingreso y que de ellos deriva solamente una libertad de gasto, concepto completamente diferente del que, en el marco de la declarada autonomía financiera del art. 119 de la Constitución, se preveía para los tributos propios.<sup>67</sup>

Por otra parte, y desde el punto de vista de la realidad, el rendimiento de estos tributos es muy escaso — así en Florencia en 1973 el rendimiento de los tributos propios respecto al conjunto de ingresos fue del 6,21 % — lo que hace que tales tributos sean casi simbólicos.

B) El segundo grupo está constituido — como hemos visto — por las participaciones, ya que se atribuye a las regiones el importe de las contribuciones del Tesoro sobre renta agraria y de los terrenos y sobre el rendimiento de los edificios. Cuando entre en vigor la reforma tributaria,

66 ARGULLOL MURGADAS, E., “La vía italiana a la autonomía regional”, IEAL, 1977, pág. 232.

67 ARGULLOL MURGADAS, E., “La vía...”, pág. 233.



el importe de esta contribución se sustituirá por una cuota del impuesto correlativo de montante no inferior al del último año de aplicación de la contribución territorial.

C) El tercer grupo está constituido por las contribuciones especiales reguladas en el párrafo 3.º del art. 119 de la Constitución italiana, si bien la Ley de “Medidas financieras...” establece en el artículo 12 las siguientes condiciones: “tener en todo caso carácter añadido respecto de los gastos directa o indirectamente efectuados por el Estado con carácter de generalidad para todo el territorio. Se asignan a las regiones de Estatuto ordinario a través de leyes específicas en relación con indicaciones del programa económico nacional y de los eventuales programas de desarrollo regional, con particular atención al desarrollo del Mezzogiorno”.

Finalmente, el aspecto de solidaridad nacional se instrumenta a través de un Fondo para la Financiación del Progreso Regional. En la Ley de “Medidas Financieras...” el artículo 9.º, establece que:

“En el estado de previsión de gastos del Ministerio del Presupuesto y de la Programación Económica se instituye un Fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo, cuyo montante queda determinado para cada quinquenio en la ley aprobatoria del programa económico nacional y para la cuota anual, en la ley de presupuestos.”

“Este Fondo se asigna a las regiones según las indicaciones del programa económico nacional sobre la base de los criterios que anualmente serán determinados por el Comité interministerial para la Programación económica y con particular atención a las exigencias de desarrollo del Mezzogiorno.”

BUGLIONE,<sup>68</sup> analiza qué cuota del producto interior bruto representan los recursos financieros de las regiones y señala que en 1973 las regiones italianas (de Estatuto ordinario y de Estatuto especial) administraban unos recursos que representaban aproximadamente el 2,4 % del producto interior bruto, frente a los gastos totales de la Administración Pública que representan cerca del 40 %. En 1976 los recursos administrados por las regiones equivalían al 5,5 % del producto interior bruto y los gas-

68 “I Rapporti finanziari tra Stato e Regioni in Italia”, Comunicación presentada al VII Congreso de la Asociación Hispano-Italiana de Profesores de Derecho Administrativo, febrero 1979.



tos de la Administración Pública pasaron al 46,5 %. Estos datos evidencian una notable ampliación del papel de las regiones, en particular las de Estatuto ordinario que vieron cuadruplicados en términos monetarios los recursos financieros del año 1973.

Analizando los componentes de los ingresos regionales, en las regiones de Estatuto ordinario, BUGLIONE subraya:

a) la importancia mínima y decreciente de los tributos propios de las regiones.

b) su absoluta dependencia de las transferencias del Estado que tanto en 1973 como en 1976 representan cerca del 90 % de sus ingresos.

c) la notable y creciente importancia de los fondos transferidos por el Estado con un destino vinculado, que llegaron a representar en 1976, el 72 % de los ingresos totales de las regiones.

Radicalmente distinta es la composición de los ingresos en las regiones de Estatuto especial en las que tienen escasa importancia las transferencias del Estado, mientras que los ingresos tributarios propios representan cerca del 40 % de los ingresos totales, frente al 4 % en las regiones de Estatuto ordinario.

Todo ello ofrece un fuerte contraste con el modelo financiero plasmado en la Ley núm. 281 de 1970 en la cual, aunque la autonomía tributaria de las regiones de Estatuto ordinario era muy limitada, preveía que la mayor parte de sus recursos gozarían de autonomía de gestión en vez de quedar vinculados por el Estado.

Ello se debe principalmente a la desnaturalización del Fondo para el desarrollo que, al no existir programas regionales de desarrollo, no puede ser el instrumento a través del cual se garantice la financiación de tales programas y se ha convertido en un fondo parecido al Fondo común del cual sólo se distingue por el hecho de ser distribuido en base a criterios más redistributivos, como lo prueba el que el 60 % de dicho fondo se destina a las regiones meridionales.

En ausencia de un proceso de programación, las atribuciones más significativas en materias propias de la competencia de las regiones vienen en gran parte decididas por el Gobierno Central al ser financiadas con fondos vinculados. En materias como la agricultura, la economía de montaña, la formación profesional, la asistencia y, sobre todo, la sanidad, todas ellas de la exclusiva competencia regional, los gastos efectuados por estos

organismos dependen en gran medida de las transferencias del Estado con destino vinculado. Estas transferencias vinculadas representan el más importante instrumento en manos del Estado para garantizar la coordinación entre la Hacienda Central y las Haciendas regionales, en contraste con lo previsto en la Ley financiera de 1970 que había especificado los instrumentos de coordinación especialmente en materia de programación económica.

Finalmente he de señalar dos aspectos que tienen especial trascendencia. De una parte, el límite de la autonomía financiera y económica dentro de la normativa italiana. De otra, las peculiaridades de la legislación financiera de una región de Estatuto especial como puede ser Cerdeña o Sicilia.

— Respecto de las limitaciones de la autonomía financiera y económica, el artículo 120 de la Constitución italiana dispone que: “La región no podrá establecer impuestos de importación, de exportación o de tránsito entre las regiones.”

— La otra cuestión hace referencia a las peculiaridades de la regulación financiera de una región como Cerdeña que posee un Estatuto especial.

La región tiene una Hacienda pública propia coordinada con la del Estado de acuerdo con el principio de solidaridad nacional.

De este modo aparecen tres principios básicos:

- Autonomía financiera y hacendística.
- Coordinación de la Hacienda regional con la política económica y fiscal de carácter nacional, y
- Solidaridad entre las diferentes regiones a efectos de superar sus desigualdades económicas.

Para hacer realidad la idea de autonomía pero coordinada dentro del marco de referencia del Estado, la región disfruta de los siguientes ingresos en régimen de participación:

- 1) Los nueve décimos del impuesto sobre terrenos y sobre bienes raíces situados en el territorio de la región.
- 2) Nueve décimos del impuesto sobre la riqueza mobiliaria.
- 3) Nueve décimos de los derechos de timbre sobre los bienes de manos muertas.

4) Nueve décimos del impuesto sobre las concesiones gubernativas, impuesto hipotecario, impuesto sobre la producción de gas y energía eléctrica.

5) Nueve décimos del impuesto sobre los productos del monopolio del tabaco.

6) Nueve décimos del impuesto sobre las rentas agrarias de las fincas rústicas situadas en el territorio.

7) Seis décimos del producto de las rentas de fabricación de los productos que no están gravados percibidas en el territorio de la región.

Asimismo, percibe una cuota del impuesto general sobre los ingresos de competencia del Estado recaudados en la región y que se determina cada año financiero entre el Estado y la región, teniendo en cuenta los gastos necesarios que ésta tiene que llevar a cabo para cumplir sus funciones normales.

Este cuadro impositivo de participación en los impuestos nacionales se completa con las contribuciones, tanto normales como extraordinarias, y con las rentas patrimoniales.

Entre las contribuciones se encuentran las que recaen sobre:

- a) las concesiones hidroeléctricas.
- b) las obras de mejora y gastos por determinadas obras.
- c) el turismo,

así como las contribuciones extraordinarias y otras contribuciones que la región pueda establecer por concesión de una ley, si bien con la limitación de que debe cumplir las exigencias y requisitos de carácter general dimanantes de los principios del sistema tributario del Estado.

También, en ejercicio de sus facultades autonómicas, la región — por supuesto dentro de los límites de su propia competencia tributaria —, puede establecer exenciones y facilidades fiscales para nuevas empresas. Lo que no puede establecer es un régimen arancelario privativo ya que esta materia es de la exclusiva competencia del Estado.

Finalmente, su autonomía se manifiesta también en el ámbito financiero ya que la región tiene facultad para emitir deuda interior con el fin de financiar inversiones en obras de carácter permanente por una cifra anual no superior a los ingresos ordinarios.

En cuanto al caso particular de Sicilia "...su Estatuto, aprobado por la ley constitucional del 26 de febrero de 1948, no le atribuye ni impuestos

propios ni cuotas-partes de impuestos del Estado...". "...En definitiva, resulta, en primer lugar, que todas las tasas y los impuestos percibidos por el Estado sobre el territorio de la isla eran transferidos a la región, si bien la Administración de esta última procedía por su propia cuenta a su recaudación; en segundo lugar, la región ejercerá sobre estas tasas e impuestos una competencia legislativa concurrente, de tal suerte que Sicilia se encuentra investida del poder de determinar la base imponible de estos impuestos. Este poder podrá ser ejercido no solamente con el fin de aumentar la rentabilidad, sino también con el fin de otorgar exenciones con la idea de facilitar el desarrollo económico del territorio siciliano. La autonomía financiera de Sicilia parece pues particularmente fuerte." 69

#### 3.4. REINO UNIDO

El Reino Unido tiene un tratamiento regional peculiar influido por la candente y difícil situación del Ulster. Esta experiencia y el nacimiento y pujanza del Scottish National Party (Partido Nacionalista Escocés) y el Plaid Cymru (Partido Nacionalista Galés) ha conducido a un planteamiento político — en el que evidentemente no es éste el momento de entrar — en el que se contraponen los anhelos regionalistas e incluso independentistas (no se olvide que los crudos del Mar del Norte harían posible un ingreso en el Tesoro escocés de más de 3.000 millones de dólares) con la tendencia unitaria que desde época histórica muy temprana predomina en el Reino Unido. A esto se une la importante vida local británica. De ahí que la solución que se adopta en el Libro Blanco sobre Escocia y Gales es el tema de una transferencia de funciones — autonomía financiera en la vertiente de gastos — pero cuya financiación se lleva a cabo a través de cesiones de impuestos y, fundamentalmente, por subvenciones y asignaciones. Ésta ha sido la solución de una Comisión de expertos que ha rendido finalmente el denominado Informe Kilbrandon, a partir de cuyas conclusiones el Gobierno británico ha elaborado dos Libros Blancos, en 1974 y 1975, que han sido posteriormente rectificadas y completadas.

El Informe Kilbrandon no se refería sólo a los problemas de Escocia y Gales, sino que proponía una regionalización general del Reino Unido,

69 ARGULLOL MURGADAS, E., "La vía...", pág. 242.

si bien, inicialmente, se trata de dotar de autonomía política, administrativa y económica a Escocia y a Gales.

De acuerdo con el resumen que, de tal Informe, elaboró E. García de Enterría, se deduce que “el informe Kilbrandon comienza observando sobre el tema financiero que resulta fundamental, una vez que la devolución se consagre, que la unidad no sólo política, sino también económica del Reino Unido sea preservada, lo que impone que el poder central mantenga los poderes que permiten ordenar y dirigir la política económica como un todo, lo cual exige que los principales poderes de impuesto y de gasto hayan de constituir en manos del Parlamento de Westminster. Esta retención es, además, la única que permite asegurar el ‘principio de paridad’ entre todos los ciudadanos del país tanto respecto a las cargas públicas como respecto a los servicios prestados por la Administración. En definitiva, el informe proponía operar preferentemente con la descentralización del gasto, atribuyéndolo a las regiones y no del ingreso, unificado en el presupuesto central, si bien admitía un cierto nivel de imposición regional que no debía afectar a las grandes figuras tributarias del sistema fiscal. Pero en los Libros Blancos sobre Escocia y Gales de 1974 y 1975 el Gobierno ha sido aún más estricto y reduce la ‘devolución’ al puro gasto, mediante la asignación por el Parlamento de un block grant, de subvenciones globales, que a la región corresponderá luego administrar autónomamente; el sistema ‘is inescapable’, es ineludible — dice — si ha de preservarse la unidad económica y la necesidad de una equiparación regional; únicamente, se admite la posibilidad de imponer un recargo sobre la imposición local actual... Con agudeza dice uno de estos documentos que el principio de igualdad y el de la capacidad contributiva no se predica sólo de los ciudadanos, sino también de los lugares, territorios y regiones: todos deben pagar el impuesto y quien más tiene, más debe pagar”.<sup>70</sup>

Ésta es la línea. Ahora bien, como después del Parlamento el proyecto de devolución de poderes a Escocia y Gales fue sometido a referéndum, con resultado negativo, el día 1 del corriente mes, ha quedado rechazada o, por lo menos, aplazada *sine die* la autonomía escocesa y galesa.

<sup>70</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Problemas específicos de nuestra regionalización”, El País, 25 septiembre 1976.

### 3.5. BÉLGICA

Bélgica constituye un claro ejemplo de cómo a través del Estado regional puede caminarse hacia un Estado Federal. Hemos visto cómo un Estado puede ser regionalizable — caso de Italia — y continuar dentro de ese ámbito; pero la historia y la realidad comparada nos muestran los difíciles problemas que tal solución entraña. La contemplación del caso belga nos lleva a la reflexión y nos reafirma en el criterio de propugnar las autonomías, pero no la ruptura del Estado unitario y su transformación en una Federación. Son muchos los esfuerzos que la historia de España ha realizado en aras de la unidad para desear volver a los reinos disgregados o a la situación fiscal anterior a MON-SANTILLÁN. En este sentido nos inclinamos por una solución semejante a la italiana, y, si esto significase pérdida de eficiencia económica, por una solución no centralista, pero sí respetuosa con la unidad, como la proyectada en el Reino Unido.

Bélgica consta básicamente de dos Comunidades aunque en los textos aparecen tres, ya que se incluye la Comunidad lingüística alemana. Los flamencos — que hablan un dialecto del holandés — se cifran en unos cinco millones y medio de habitantes. Los walones o francófonos son cuatro millones.

Tradicionalmente, Bélgica, ha sido un Estado unitario centralizado. Su Constitución de 1831 es de cuño francés.

Sin embargo, dicha Constitución ha sido objeto de tres revisiones, en los períodos constituyentes de 1892-93, de 1919-21 y de 1967-71. De estas tres revisiones, la más importante sin duda es la última que concierne muy directamente al tema regional.

#### *Regiones lingüísticas*

En virtud de la revisión constitucional de 1967-71, se ha adicionado un nuevo artículo 3 bis a la Constitución que dice:

“Bélgica comprende cuatro *regiones lingüísticas*: la región de lengua francesa, la región de lengua neerlandesa, la región bilingüe de Bruselas-Capital y la región de lengua alemana.”

"Cada municipio del Reino forma parte de una de estas regiones lingüísticas."

"Los límites de estas cuatro regiones sólo pueden ser cambiados o rectificadas por una ley adoptada por la mayoría de sufragios en cada uno de los grupos lingüísticos de las Cámaras, a condición de que se encuentre reunida la mayoría de los miembros de cada grupo y siempre y cuando el total de los votos positivos emitidos por los dos grupos lingüísticos alcance las dos terceras partes de los sufragios expresados."

La región de lengua neerlandesa comprende las provincias de Flandes occidental, Flandes oriental, Amberes y Limburgo, así como los distritos de Lovaina y de Hal-Vilvorde, que forman parte de la provincia de Brabante, es decir, la parte septentrional del país. La región de lengua francesa comprende las provincias de Henao, Namur, Luxemburgo, Lieja (salvo la parte Este) y el distrito de Nivelles que forma parte de la provincia de Brabante, o sea, la parte meridional del País. La región de lengua alemana comprende el Este de la provincia de Lieja. La región bilingüe de Bruselas-Capital comprende los 19 municipios de la aglomeración bruselense de la que forma parte la capital de la nación.

### *Comunidades culturales*

Concepto distinto del de las *regiones lingüísticas* es el de las *Comunidades culturales*. Según el artículo 3 *ter.* de la Constitución, aprobado en la revisión constitucional de 1967-71: "Bélgica comprende tres *Comunidades culturales*: la francesa, la neerlandesa y la alemana. Cada Comunidad tiene las atribuciones que le han sido reconocidas por la Constitución o por las leyes adoptadas en virtud de ésta."

La noción de Comunidades culturales es completamente nueva. Con anterioridad a la revisión constitucional, el Estado belga sólo reconocía a los ciudadanos individualmente considerados. Las provincias y municipios no eran sino subdivisiones del territorio nacional. A partir de la reforma de la Constitución, las Comunidades culturales adquieren carta de naturaleza en el Derecho Público belga.

El objetivo más importante de la revisión constitucional de 1967-71 ha sido armonizar las relaciones entre las Comunidades lingüísticas. Bélgica comprende dos grandes Comunidades lingüísticas. Sobre todo la Comuni-



dad neerlandesa ha adquirido cada vez mayor conciencia de su importancia. La coexistencia de estas dos grandes Comunidades culturales en el seno de un mismo Estado provocó dificultades crecientes a partir de comienzos del siglo xx y planteó el difícil problema de las relaciones entre una Administración centralizada y los poderes locales. De ahí la necesidad de reorganizar las estructuras fundamentales del Estado belga con el fin de adaptar sus instituciones a la evolución cultural, política, social y económica.

Los walones, que se beneficiaron principalmente del progreso industrial del siglo xix, se sentían mayormente perjudicados en el plan económico y temían ser también marginados en el plan político si las decisiones importantes seguían tomándose por acuerdos mayoritarios en el Parlamento ya que ellos eran numéricamente inferiores a los representantes neerlandeses.

Se trataba, por consiguiente, de instaurar un “modus vivendi” entre ambas Comunidades preservando al mismo tiempo su unión en el seno de un mismo Estado y sus peculiaridades propias en el seno de cada una de ellas.

La organización y competencias de las Comunidades culturales se regula en el artículo 59 bis de la Constitución, incorporado a la misma a consecuencia de la tercera revisión constitucional y sancionado el 24 de diciembre de 1970.

El texto de dicho artículo 59 bis es el siguiente:

“1.° Existe un Consejo cultural para la Comunidad cultural francesa que comprende a los miembros del grupo lingüístico francés de las dos Cámaras, y un Consejo cultural para la Comunidad cultural neerlandesa que comprende a los miembros del grupo lingüístico neerlandés de las dos Cámaras.”

“Una ley, adoptada por mayoría de sufragios en cada grupo lingüístico de cada una de las Cámaras, a condición de que se halle reunida la mayoría de los miembros de cada grupo y siempre y cuando el total de los votos positivos emitidos en los dos grupos lingüísticos ascienda a los dos tercios de los sufragios expresados, determina el modo según el cual los Consejos culturales ejercen sus atribuciones, teniendo principalmente en cuenta los artículos 33, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 59 70 y 88.”

“2.º Los Consejos culturales, cada uno en lo que le concierne, reglamentan por decreto:

1.º las materias culturales;

2.º la enseñanza, excepto lo que atañe a la paz escolar, la obligación escolar, las estructuras de la enseñanza, los diplomas, los subsidios, los salarios y las normas de población escolar;

3.º la cooperación entre las Comunidades culturales, así como la cooperación cultural internacional.”

“Una ley, adoptada por la mayoría prevista en el 1.º, apartado 2, decretará las materias culturales previstas en el 1.º, así como las formas de cooperación a que se alude en el 3.º del presente párrafo.”

3.º Además, los Consejos culturales, cada uno en lo que le concierne, reglamentan por decreto, excluido el legislador, el empleo de las lenguas para:

1.º las materias administrativas;

2.º la enseñanza en los establecimientos creados, subvencionados o reconocidos por los poderes públicos;

3.º las relaciones sociales entre los patronos y su personal, así como las actas y documentos de las empresas que la ley y los reglamentos imponen.”

“4.º Los decretos establecidos en aplicación del 2.º, tienen fuerza de ley respectivamente en la región de lengua francesa y en la región de lengua neerlandesa, así como en lo que atañe a las instituciones establecidas en la región bilingüe de Bruselas-Capital que, debido a sus actividades, han de ser consideradas como perteneciendo a una u otra comunidad cultural.”

“Los decretos, establecidos en aplicación del 3.º, tienen fuerza de ley respectivamente en la región de lengua francesa y en la región de lengua neerlandesa, excepto en lo que atañe a:

— los municipios o grupos de municipios contiguos a otra región lingüística, donde la ley prescribe o permite el empleo de otro idioma distinto del de la región en la que se hallan situados;

— los servicios cuyas actividades se extienden más allá de la región lingüística en que se hallan establecidos;

— las instituciones nacionales e internacionales designadas por la Ley cuyas actividades son comunes a más de una Comunidad cultural.”

“5.º El derecho de iniciativa corresponde al Rey y a los miembros de los Consejos culturales.”

“6.º La ley fija el crédito global puesto a la disposición de cada Consejo cultural, quien reglamenta su afectación por decreto.”

“Los artículos 67, 69 y 129 son aplicables a los decretos.”

“Este crédito se establece en función de criterios objetivos fijados por la ley. Serán establecidas dotaciones iguales en las materias que, por su naturaleza, no se prestan a criterios objetivos.”

“La ley determina, en función de estas mismas reglas, la parte alícuota de dicho crédito que ha de ser consagrada al desarrollo de una y otra cultura en el territorio de Bruselas-Capital.”

“7.º La ley decreta las medidas para prever cualquier discriminación por razones ideológicas y filosóficas.”

“8.º La ley organiza el proceso con tendencia a prever y reglamentar los conflictos entre la ley y el decreto, así como entre los otros decretos.”

El apartado 6.º del artículo 59 bis que se acaba de transcribir trata, como hemos visto, de los medios financieros de que dispondrán las Comunidades culturales.

Es interesante consignar que en las proposiciones gubernamentales de 4 de marzo de 1970, se previó principalmente que una ley adoptada por mayoría especial, podría atribuir a cada región la competencia necesaria para establecer impuestos. En tal caso, cada Consejo cultural gozaría realmente de autonomía financiera. No obstante, esta proposición fue combatida por diferentes razones: creación de una fiscalidad suplementaria, competencia exclusiva del Parlamento para fijar los impuestos de acuerdo con el Título IV de la Constitución, peligro de orientarse hacia un federalismo cuando la autonomía cultural propuesta ha de mantener la autonomía de las Comunidades en el seno de una Bélgica regionalizada, donde es necesario por lo tanto un presupuesto nacional a repartir entre las Comunidades y un Gobierno nacional que organice no ya la separación, sino la cooperación de estas Comunidades. Este punto es en extremo importante puesto que la fiscalidad sigue incumbiendo únicamente al Parlamento nacional; el Parlamento es pues el encargado de hacer figurar en el presupuesto nacional la dotación para cada Comunidad.

En el primer estadio, y a propuesta del Gobierno, el Parlamento nacional fija el crédito global, es decir, el importe de los créditos puestos a

la disposición de cada Consejo cultural. Este crédito global es calculado, en parte, según los criterios objetivos que la ley deberá definir (población, número de beneficiarios de la política cultural, número de realizaciones previstas, etc.) y por otra parte, de acuerdo con las materias que no se presten a criterios objetivos y para las cuales han de ser previstas, por consiguiente, dotaciones iguales (por ejemplo, radiodifusión y televisión).

Una vez votado el crédito global, cada Consejo cultural reglamenta por decreto la afectación de dicho crédito en función de la política cultural que desea seguir.

Por lo que atañe, en particular, a la aglomeración bruselense, el Parlamento nacional determina, dentro de los límites del crédito global asignado a cada Consejo cultural, la parte alícuota que debe ser consagrada al desarrollo de cada una de las culturas en el territorio de Bruselas-Capital. Se trata, pues, de un importe mínimo garantizado que cada Consejo cultural puede aumentar si lo desea. Las sumas así determinadas son atribuidas a las dos Comisiones, francesa y neerlandesa, de la Cultura instituidas en la aglomeración bruselense en aplicación del artículo 108 *ter.* de la Constitución.

Una ley de 16 de julio de 1973 desarrolla el artículo 59 bis de la Constitución belga y regula la participación, elaboración y ejecución de la política cultural, así como la gestión y administración de los organismos culturales y establece una Comisión Nacional Permanente del Pacto Cultural que tiene por objeto velar por la observancia de las disposiciones de dicha ley.

El artículo 32 bis de la Constitución belga establece que:

“Para los casos determinados en la Constitución, los miembros elegidos de cada Cámara son repartidos en un grupo lingüístico francés y un grupo lingüístico neerlandés, de la manera fijada por la ley.”

“Como representantes de su Comunidad lingüística, los diputados y senadores, además de la competencia que poseen en tanto que miembros de los Consejos culturales, enumerada en el artículo 59 bis de la Constitución están también habilitados en los casos siguientes:

— presentar una moción motivada afirmando que un proyecto o propuesta de ley pueden causar graves perjuicios a las relaciones entre las dos Comunidades lingüísticas;

— votar leyes cuya aprobación exija una mayoría supercalificada (extraprovincialización de un territorio, modificación de los límites de las regiones lingüísticas, funcionamiento de los Consejos culturales, contenido de la autonomía cultural, cooperación cultural y organización de las regiones).”

Este artículo fue también incorporado a la Constitución en la revisión de 1967-71. De él se deduce que los miembros del Parlamento son al mismo tiempo representantes de toda la población belga y, en casos determinados, representantes de sus Comunidades lingüísticas respectivas.

### *La región socioeconómica*

Tema distinto de la Comunidad lingüística es el de la *región socioeconómica*, regulada en el artículo 107 *quater* que dice así:

“Bélgica comprende tres regiones: la región walona, la región flamenca y la región bruselense.”

“La ley atribuirá a los órganos regionales por ella creados y compuestos por mandatarios elegidos, la competencia de reglamentar las materias que ésta determina, excepto las aludidas en los artículos 23 y 59 bis, en su jurisdicción y según el modo por ella establecido.”

“Esta ley habrá de ser adoptada por mayoría de sufragios en cada grupo lingüístico de cada una de las Cámaras, a condición de que se halle reunida la mayoría de los miembros de cada grupo, y siempre y cuando el total de votos positivos emitidos en ambos grupos lingüísticos obtenga los dos tercios de los sufragios expresados.”

Es preciso, ante todo, consignar que los límites geográficos de las regiones definidos en este artículo no coinciden con los de las regiones lingüísticas previstas en el artículo 3 bis, por tratarse de dos conceptos totalmente distintos.

A los órganos regionales les podrán ser atribuidas toda clase de competencias exceptuadas las de los artículos 23 (“El empleo de los idiomas usados en Bélgica es facultativo; no puede ser reglamentado más que por ley y sólo para los actos de las autoridades públicas y para los asuntos judiciales”), y 59 bis (es decir, las competencias en materia lingüística y cultural).

Nadie discute que los órganos regionales carecen de poder fiscal pues-

to que los artículos 110 y 113 de la Constitución belga enumeran taxativamente los órganos competentes para establecer impuestos, a saber: el Estado, las provincias, las aglomeraciones y federaciones de municipios, así como los propios municipios.

Cada una de las regiones podrá reglamentar las materias siguientes:

- el urbanismo, el acondicionamiento del territorio y la política territorial;
- la política de expansión económica regional y del empleo;
- ciertos aspectos de la legislación industrial y de la política energética;
- la política de la vivienda;
- la política familiar y demográfica;
- la higiene y salud pública;
- el turismo y la política de acogida;
- la pesca, la caza y los montes;
- la política del agua;
- la concentración parcelaria de los predios rurales, la renovación urbana y el saneamiento de los parajes industriales desafectados.

Sin embargo, hasta el presente no se ha llegado a aprobar la Ley prevista en el párrafo 2.º del artículo 107 *quater*, en virtud del cual debe atribuirse competencia a los órganos regionales, por no haberse alcanzado la mayoría requerida por la Constitución.

Se trata por consiguiente, de un artículo constitucional que carece todavía de eficacia práctica por no haber sido desarrollado legalmente.

Como afirma Robert SENELLE, Profesor de la Universidad de Gante,<sup>71</sup> el artículo 107 *quater* no atribuye a las regiones un poder fiscal propio. A *fortiori*, una ley ordinaria les impide disponer de una tal financiación fiscal directa. Los medios económicos necesarios para la política regional deberán, pues, ser forzosamente suministrados a través del aparato central del Estado.

El sistema de financiación puesto a punto por las regiones ha sido definido en el artículo 11 de la ley. Éste comporta tres fases. En la primera fase, se consigna en el presupuesto del Estado una suma global destinada a cubrir los gastos de la política regional en las tres regiones. Esta

71 SENELLE, R., "La Constitución belga comentada", Bruselas, 1974.

suma es luego repartida entre las tres regiones basándose en los criterios siguientes, cada uno de ellos considerado como ventajoso para una de las regiones: una tercera parte se reparte a prorrata de la cifra de población de cada región; una tercera parte, a prorrata de la superficie de cada región, y la otra tercera parte a prorrata del rendimiento del impuesto sobre la renta de las personas físicas de la región. En la tercera fase, los créditos así repartidos por región, son afectados, a propuesta de cada comité ministerial regional, a ciertos gastos de política regional, y son objeto de proyectos de presupuesto separados presentados ante las Cámaras legislativas.

A cada comité ministerial le corresponde proponer la afectación, con fines determinados, de los créditos atribuidos a cada región. La manera en que ha sido calculada, en su origen, la suma global, no implica obligación ninguna, ni tan siquiera orientadora, para la afectación final de los créditos. Este sistema, de confirmarse, constituiría una innovación sumamente revolucionaria: los criterios adoptados se corrigen mutuamente; y, automáticamente, se tiene en cuenta, para el reparto de los créditos, la evolución económica y social en cada una de las regiones.

La regionalización de que hemos hablado más arriba, no puede ser disociada de la planificación y de la descentralización económica instauradas por la ley del 15 de julio de 1970. Por consiguiente, conviene recordar lo que, en una primera realización del principio de la planificación y de la descentralización, el legislador belga ha realizado ya.

Una de las características esenciales de la ley de 15 de julio de 1970, referente a la organización de la planificación y descentralización económicas es la sustitución de una política económica de concepción y ejecución centralizadoras, por una política que, aun conservando un carácter nacional y global y sin dejar de seguir inspirándose en una estrategia única, sea resueltamente regional.

Ello se traduce, en primer lugar, en la asociación íntima de las regiones a la elaboración y ejecución del Plan. Se trata de un plan económico quinquenal que engloba al sector público y a las empresas privadas, y abarca los aspectos tanto nacionales como regionales y sectoriales. Éste, ha sido elaborado por una oficina especialmente creada para este fin, la Oficina del Plan, que comprende una dirección general, una dirección sectorial y una dirección regional. El Plan, una vez aprobado, es impe-

rativo para todos los poderes públicos — lo que se refleja anualmente en los presupuestos —, es contractualmente obligatorio para las empresas que reciben estímulos del Estado, e indicativo para las demás. Concebido con flexibilidad, permite, gracias al “presupuesto económico”, una adaptación anual a la evolución de la coyuntura y acontecimientos imprevistos. Este Plan se somete a consulta de los Consejos económicos regionales.

El deseo del legislador de practicar una política económica francamente regional, se ha traducido también en la creación de Consejos económicos regionales y de sociedades de desarrollo regional.

En Bélgica, contrariamente a lo que sucedió en la mayoría de los países de Europa occidental, la noción de política de desarrollo regional, en su sentido estricto (es decir, una política encaminada a eliminar las disparidades entre regiones) es bastante reciente.

Se puede afirmar que el comienzo de una política específica de desarrollo regional data solamente de 1959. La ley del 18 de julio de 1959, arbitró medidas especiales con vistas a combatir las dificultades económicas y sociales de ciertas regiones.

El problema de la descentralización económica lo examinó de manera profunda, por primera vez, la Comisión para la reforma de las instituciones. Ésta llegó a la conclusión de que la descentralización económica debía responder a la triple inquietud siguiente:

1. favorecer el crecimiento o renovación económica de las regiones;
2. hacer participar en esta tarea a las poblaciones interesadas;
3. adaptar y simplificar el funcionamiento de las instituciones existentes.

La Comisión desarrolló sobre estas bases un plan de descentralización del que encontramos ciertos elementos en la ley del 15 de julio de 1970.

Tanto el Gobierno como las Cámaras estimaron que la descentralización económica era posible en el contexto existente, y que una revisión de la Constitución no sería necesaria en este campo. Fue pues por la vía legislativa ordinaria como se estableció jurídicamente la descentralización económica, principalmente, con el voto en el Senado y en la Cámara, el 2 y 3 de julio de 1970, de la ley referente a la organización de la planificación y descentralización económicas (ley del 15 de julio de 1970).



Como se ha dicho ya, lo importante de esta ley, para nuestro caso, no es únicamente la creación de una Oficina del Plan que comporta entre otras cosas una dirección regional, sino también, y sobre todo, la creación o institucionalización de Consejos económicos regionales y la constitución de sociedades de desarrollo regional.

Con la creación de estos Consejos, dotados de personalidad jurídica, el legislador satisfizo los deseos, expuestos en varias ocasiones, de los representantes de las regiones. La ley del 15 de junio de 1970, creó o institucionalizó:

- el Consejo económico regional para Walonia;
- el Consejo económico regional para Flandes;
- el Consejo económico regional para Brabante.

Los Consejos económicos regionales no tienen poder reglamentario ni poder de decisión. Sólo tienen competencia consultiva y tienen una competencia general de formular recomendaciones.

Principalmente, tienen por misión:

1. estudiar los problemas económicos;
2. dar su parecer previo:
  - a) sobre el nombramiento de los miembros de la dirección regional de la Oficina del Plan;
  - b) sobre la jurisdicción geográfica de las sociedades de desarrollo regional;
  - c) sobre la distribución de los principales créditos presupuestarios concernientes al desarrollo económico regional, y su afectación, tales como los de infraestructura y dotaciones sociales;
  - d) sobre los proyectos y proposiciones de ley o reglamentos generales relativos al desarrollo regional y sobre la determinación de las regiones de desarrollo;
  - e) por propia iniciativa, o a petición del Gobierno, sobre cualquier problema de interés para el desarrollo económico;
3. recoger todos los datos y sugerencias procedentes de las sociedades de desarrollo regional, coordinarlos y, si fuera necesario, armonizar los intereses eventualmente divergentes;
4. aprobar los proyectos del plan regional;
5. transmitir estos proyectos a la Oficina del Plan;



6. recoger todas las informaciones o dictámenes relativos a la ejecución de la parte del Plan que les atañe.

Por decreto acordado en Consejo de Ministros, el Rey puede extender la competencia consultiva de los Consejos económicos regionales, y determinar los casos en que es obligatoria su consulta por el Gobierno.

La regionalización socioeconómica no se ha implantado todavía por no haberse aprobado la ley prevista en el artículo 107 *quater* de la Constitución y su necesidad se deja sentir cada vez más intensamente. La figura que capitanea una regionalización “tan amplia como sea posible” es el Primer Ministro LEO TINDEMANS quien en su declaración del 7 de junio de 1977, señala que, “Las tres regiones, reconocidas por el artículo 107 de la Constitución belga, deben ser dotadas, sin tardanza, de los poderes, competencias y medios que les permitan promover su propia política en los asuntos esenciales del desarrollo económico, de la ordenación de su territorio y de su política social”.

Como consecuencia de este principio, se pretende establecer las funciones o competencias que deberían atribuirse a los tres niveles políticos: nivel nacional, nivel de las Comunidades y nivel de la región.

A) Nivel nacional: el Senado se configura como un Senado de las Comunidades y como Cámara de reflexión.

B) Nivel de las Comunidades.

— Existirán dos Consejos de Comunidades: el de la Comunidad francesa y el de la Comunidad neerlandesa.

El Consejo de la Comunidad francesa estará compuesto por miembros del Consejo regional de Walonia y por miembros francófonos del Consejo regional de Bruselas.

El Consejo de la Comunidad neerlandesa estará compuesto por miembros del Consejo regional flamenco y por miembros neerlandeses del Consejo regional de Bruselas.

— Competencias: asumirán las competencias de los antiguos Consejos culturales a los que se les añadirán cuestiones relacionadas con el bienestar social — salud y enseñanza.

— Financiación: las materias culturales se financiarán a través de una dotación global, tanto para gastos ordinarios como para gastos de inversión.

La suma global reservada en el presupuesto nacional para las dota-

ciones puestas a disposición de los Consejos de las Comunidades se repartirán anualmente del siguiente modo:  $\frac{2}{3}$  proporcionalmente a la población y  $\frac{1}{3}$  proporcionalmente a la superficie del territorio de cada Comunidad. La población de la región de Bruselas se adscribe porcentualmente a las dos Comunidades: la población neerlandesa tendrá el 20 %, mientras que el 80 % restante corresponderá a los francófonos.

C) Nivel de la región.

1. Consejos regionales.

A) Composición: los consejos regionales estarán compuestos por un número de consejeros igual al de los diputados elegidos en cada región.

El Consejo regional de Bruselas comprenderá un número de Consejeros igual al doble del número de diputados previstos para esta región. Serán elegidos a partir de listas unilingües y formarán, en el seno del Consejo, dos grupos lingüísticos. En esta región existirán también dos Comisiones de cultura.

B) Elecciones: los miembros de los Consejos regionales serán elegidos por sufragio universal.

C) Incompatibilidades: la condición de Consejero será incompatible con la de miembro de la Cámara de representantes.

D) Competencias: su objeto es la creación del mayor bienestar social y económico dentro de la región, si bien estas funciones tendrán que desarrollarse dentro del marco de la Constitución y en lo que a materia financiera se refiere, coordinadamente con el Ministerio de Finanzas.

Confecionan el presupuesto regional, crean y organizan las empresas públicas de nivel regional; establecen los criterios de distribución de las asignaciones procedentes de los fondos y, en general, lo referente al ámbito social y económico, siempre que la acción se localice en la región.

2. Ejecutivo regional.

A) Composición: el órgano encargado de la ejecución de la normativa regional estará constituido por miembros pertenecientes al Consejo regional y elegidos por éste. Su cargo será incompatible con el de Ministro del Gobierno belga. El Consejo ejecutivo regional elegirá a su Presidente, cuya elección será ratificada por el Rey.

B) Competencias: ejecución de la normativa emanada del Consejo regional. Los servicios administrativos referentes a las materias regionales serán transferidas a la región, si bien la regionalización no podrá, en ningún caso, implicar una inflación de personal.

### 3. Financiación:

Cada región tendrá personalidad jurídica y será la única responsable de los compromisos por ella contraídos. El Estado no prestará ninguna garantía.

La región deberá asegurar la financiación de sus presupuestos a través de:

a) los ingresos no fiscales propios.

b) una dotación que inicialmente se fijará a partir del nivel de necesidades actuales. Se prevé un aumento anual proporcional a la tasa de crecimiento de presupuesto nacional, excluyendo las asignaciones para el paro y para situaciones excepcionales.

c) supletoriamente, por eventuales cesiones del rendimiento de ciertos impuestos estatales y por su fiscalidad propia.

d) empréstitos a contratar o a emitir por la región.

La cantidad global que anualmente se asignará en el presupuesto nacional para las dotaciones destinadas a los Consejos, tanto para gastos corrientes como de capital, se distribuirán entre las tres regiones con arreglo a los siguientes criterios.

— un tercio, proporcionalmente a la población.

— otro tercio, proporcionalmente a la superficie del territorio.

— el tercero, proporcionalmente a los impuestos directos sobre las personas físicas.

Con cargo al fondo de las Comunidades, se asignará con carácter prioritario una cantidad destinada a financiar los gastos inherentes a la ejecución de las funciones de carácter nacional e internacional y las dimanantes del carácter bilingüe de los municipios de la región de Bruselas.

### D) Nivel de subregión.

Se mantendrá la división territorial en provincias así como las funciones actuales de los Gobernadores que se ampliarán con las de tutela ad-

ministrativa sobre las funciones que se transfieren al Consejo ejecutivo regional.

Se crearán entidades subregionales para ejercer las competencias ejecutivas que les sean delegadas por los municipios, las regiones, las Comunidades o el Estado. Cuando estas entidades se hayan creado y todas las competencias hayan sido transferidas a los respectivos niveles políticos, la provincia será suprimida.

Entre tanto se lleva a término este proceso de regionalización previsto en 1977, se han adoptado algunas medidas.

La primera fue establecer los límites de la región de Bruselas coincidentes con los de su aglomeración, es decir, su área metropolitana, el 24 de mayo de 1977.

En segundo lugar, se dio a los habitantes de Bruselas la facultad de optar entre un distrito electoral francófono o neerlandés, para de este modo respetar su comunidad lingüística de origen.

La tercera medida fue la de creación de tres Ministerios encargados de los asuntos regionales walones, flamencos y bruselenses. Cada ministro estará asistido por dos Secretarios de Estado.

Finalmente, en lo que respecta a la financiación, se establece que no existirá fiscalidad propia de las regiones, si bien, como contrapartida política, se ampliará la lista de materias culturales contenida en la ley de 21 de julio de 1971 (y que se transfirieron a las regiones) al tiempo que se regulará el uso de las diversas lenguas en las actuaciones administrativas.

Estas soluciones contenidas en la declaración gubernamental — en cuya cabecera se dice textualmente: “los acuerdos que han permitido la constitución del Gobierno han necesitado más de doscientas horas de negociación y constituyen la suma de esfuerzos de conciliación, imaginación y voluntad que ha sido preciso poseer para superar dificultades y oposiciones”.

Apenas transcurrido un año de dicha declaración, la tensión entre las Comunidades se agudiza y obliga a TINDEMANS a dimitir. La historia no se ha cerrado. Mas, en cualquier caso, la solución regional se ha visto desbordada, se duplican o triplican los órganos administrativos — con el consiguiente coste de los servicios — y cabe intuir que quizá se camina hacia un Estado federal.

#### 4. LA CONSTITUCIÓN

Los actuales regímenes preautonómicos españoles nada dicen acerca de su financiación. Es preciso, por de pronto, esperar a que se ultimen los trasposos de servicios y se asigne a los entes autonómicos los correspondientes recursos. Y para conocer el sistema financiero definitivo de las autonomías hará falta que se aprueben los Estatutos de las Comunidades autónomas, y hará falta, además, que termine de implantarse la reforma fiscal.

En cuanto a esta última, es bien sabido que el nuevo sistema fiscal aún no ha sido promulgado en su totalidad. Por el momento, sólo han sido promulgadas la “Ley de Medidas urgentes de reforma fiscal”, la “Ley del impuesto sobre la renta de las personas físicas” y la “Ley del impuesto sobre sociedades”. Se encuentran en tramitación en el Congreso cinco proyectos de Ley: la del Impuesto sobre el Patrimonio, la del Impuesto sobre Sucesiones, la del Impuesto sobre el valor añadido, la del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, y la de régimen transitorio de la imposición indirecta.

Sin embargo, conociendo sus líneas generales, puede afirmarse que la reforma fiscal está en cierto modo en contradicción con el proceso autonómico, pues obedece a criterios centralistas.

No va a ser fácil, con el sistema centralizado resultante de la reforma fiscal en curso, articular la autonomía financiera de las Comunidades autónomas.

No estará de más recordar los males del centralismo. Una excesiva centralización del gasto público entraña graves inconvenientes, ya que los servicios públicos de gestión requieren en cada caso una dimensión territorial óptima. Una desmesurada extensión de los servicios para mantener-

los en manos de la Administración Central puede interferir, e incluso anular, los efectos de las economías de escala y convertirse en deseconomías y en motivo de estrangulamientos. De otra parte, es indudable que existen una serie de necesidades de carácter social y público sentidas por las personas que radican en un territorio determinado y cuya satisfacción se realizará con mejor conocimiento de causa y con mayor eficacia por las Administraciones que se hallan más cercanas, es decir, por las Comunidades autónomas y no por la Administración Central del Estado.

Por lo que se refiere a la Constitución, los principales hitos de su elaboración son los siguientes: el anteproyecto originario se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes el 5 de enero de 1978 y se presentaron más de 3.100 enmiendas al mismo. El 21 de julio, el Congreso aprobó un texto constitucional, que se publicó el día 24 de dicho mes en el Boletín de las Cortes. El Senado, por su parte, en sesión plenaria del 9 de octubre, propuso numerosas modificaciones al texto del proyecto de Constitución aprobado por el Congreso (Boletín de las Cortes de 13 de octubre). Por último, la Comisión mixta Congreso-Senado concilió ambas versiones y elaboró el texto definitivo que fue aprobado en una y otra Cámara el 31 de octubre y por el pueblo español en el referéndum del 6 de diciembre de 1978 y fue sancionada por el Rey el 27 del mismo mes.

La Constitución dedica el capítulo 3.º de su título 8.º a las Comunidades Autónomas. Este capítulo es de los más extensos de la Constitución y comprende los artículos 143 a 158 ambos inclusive.

En dicho capítulo tras establecer el principio de que “las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica, podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas” (artículo 143), señala el contenido de los Estatutos de Autonomía que “serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma” (artículo 147); enumera en treinta y dos apartados las materias que son de la exclusiva competencia del Estado (artículo 149), entre las que destacan la Hacienda General y el régimen aduanero y arancelario; declara expresamente que “*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*” (artículo 156).

La expresión “Comunidades Autónomas” ha sido introducida por la ponencia en vez de la expresión “Territorios autónomos” que figuraba en el proyecto primitivo. Esta nueva terminología es la que emplearé en lo sucesivo para evitar confusiones toda vez que habré de citar con frecuencia el texto constitucional.

#### 4.1. AUTONOMÍA FINANCIERA

La primera pregunta que hemos de hacernos es cuál sea el significado y alcance de la “autonomía financiera” proclamada en el artículo 156.

Como atinadamente señala SIMÓN ACOSTA<sup>72</sup> comentando este artículo, autonomía financiera es libertad o independencia para el desarrollo de la actividad financiera en dos momentos diferentes: el de la obtención de recursos (ingresos públicos) y el de la realización de gastos. La autonomía financiera implica, por tanto, la libertad de obtener ingresos y la libertad de realizar gastos.

En orden a los ingresos, la autonomía financiera habrá de traducirse en la fijación del montante de los recursos económicos que las Comunidades Autónomas necesitan para ejercer sus competencias, es decir, la determinación de la cuantía de sus ingresos.

Naturalmente esta libertad no es absoluta sino que tiene sus lógicas limitaciones, en especial cuando se trata de “transferencias de un Fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado” (apartado c) del artículo 157), como tendremos ocasión de examinar más adelante.

En cuanto a la autonomía para la realización de los gastos, ésta se traduce en atribuir a las Comunidades Autónomas la facultad de poder disponer libremente de los recursos que posean. Se desvirtuaría la autonomía financiera proclamada en el artículo 156 del proyecto de Constitución con la afectación a determinados fines de las subvenciones y transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas, o la vinculación de los impuestos cedidos y de los recargos y otras participaciones. Entiendo que tanto el importe de las transferencias con cargo al Fondo de compensación interterritorial como otras asignaciones figuradas en los presupuestos

72 SIMÓN ACOSTA, E., “La proyectada...”, pág. 597.



generales del Estado (apartado c) del artículo 157) han de quedar a la libre disposición de las Comunidades Autónomas, sin que sean susceptibles de vinculación o afectación a un fin concreto, pues en tal caso se erosionaría el principio de la autonomía financiera.

Una vez ha quedado establecido el significado y alcance del principio de autonomía financiera consagrado en el artículo 156 de la Constitución, veamos ahora los artículos 133 y 157.

El artículo 133 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."

El artículo 157 dice así:

1. "Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.

b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.

e) El producto de las operaciones de crédito."

2. "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."

3. "Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado."

#### 4.2. RECURSOS FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La enumeración del artículo 157 de la Constitución, ¿es vinculante o es meramente permisiva? O, dicho de otro modo, ¿ha de atribuirse a las

Comunidades Autónomas todos y cada uno de los recursos enunciados en los cinco apartados de dicho artículo, o pueden asignarse tan sólo algunos de ellos? A mi juicio, la respuesta a esta pregunta ha de inclinarse a favor de la primera interpretación. Es decir, en favor del carácter vinculante de la enunciación, de modo que las Comunidades Autónomas podrán reclamar, amparadas en el precepto constitucional, que se les atribuyan *todas las fuentes* de recursos que figuran en el enunciado del artículo 157, aunque sin poder exigir un concreto *volumen* de recursos. Tienen derecho a contar con todas las fuentes pero no a un determinado caudal en cada una de estas fuentes.

Otra cuestión diferente es la de si la enumeración del referido artículo 157 tiene carácter limitativo en el sentido de que las Comunidades Autónomas no podrán disponer de más recursos que los enunciados en el mismo. Con arreglo al tenor del precepto constitucional, aparece claro este carácter limitativo pues si dice que “los recursos de las Comunidades Autónomas *estarán constituidos por...*” es evidente que no pueden constituir recursos de tales Comunidades los procedentes de otras fuentes distintas de las expresamente señaladas en los cinco apartados de este precepto.

De aquí mi discrepancia con la redacción de este artículo, que me parece excesivamente rígida. Entiendo que debiera ser más flexible, pues las circunstancias pueden aconsejar que se conceda a las Comunidades Autónomas otras fuentes de ingresos no comprendidos en la citada enumeración. A mi juicio, lo importante es que las Comunidades Autónomas cuenten con los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de sus funciones y la prestación de los servicios que tengan encomendados, pues de lo contrario no sólo la autonomía moriría por asfixia económica, sino que el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios resultaría imposible, con grave perjuicio de los administrados. Resulta, por tanto, primordial asegurar a las Comunidades Autónomas un volumen adecuado de medios económicos para el cumplimiento de sus fines.

Hecha esta advertencia, pasemos a examinar cada uno de los tipos de ingresos que la Constitución asigna a las Comunidades Autónomas.

a) *Impuestos cedidos, recargos y otras participaciones en ingresos estatales.*

El artículo 157 habla en primer lugar de los impuestos cedidos por el Estado y de los recargos y otras participaciones en ingresos estatales.

Los impuestos cedidos se distinguen de los impuestos propios a que se refiere el apartado siguiente, en que mientras en estos últimos corresponde a las Comunidades Autónomas la recaudación de los mismos y el poder normativo para desarrollar la ley estatal que los establezca, los impuestos cedidos se regulan enteramente por la ley del Estado y parece lógico que sean, por lo general, recaudados por éste para su posterior distribución entre las Comunidades Autónomas. La figura jurídica de los impuestos cedidos está solo justificada en aquellos casos en que deba mantenerse una regulación uniforme de tales impuestos en todo el territorio español.

El artículo 150, apartado 2, de la Constitución dispone que: “El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.”

Esa “transferencia de medios financieros” encaja en el primer apartado del artículo 157 que trata de la cesión de impuestos o de la participación en ingresos estatales.

En cuanto a las participaciones, conviene advertir que con arreglo al texto del artículo 157, se trata no sólo de participación en impuestos, sino de participaciones en cualquier ingreso del Estado.

b) *Tributos propios*

Los tributos propios de las Comunidades autónomas pueden ser impuestos, tasas o contribuciones especiales.

### 1.º *Impuestos*

En cuanto a los primeros, es decir, a los impuestos propios de las Comunidades Autónomas, los hacendistas se muestran extremadamente reservados y algunos, como el citado SIMÓN ACOSTA,<sup>73</sup> se declaran abiertamente contrarios a su existencia.

Para deslindar qué impuestos pueden ser propios de las Comunidades Autónomas y cuáles han de seguir siendo impuestos del Estado, es preciso tener en cuenta la reforma fiscal en curso.

El nuevo sistema fiscal que surgirá de la actual reforma, presenta importantes innovaciones respecto del anterior. De aquí que a la hora de establecer el régimen financiero de las autonomías no podamos basarnos en el sistema fiscal en gran parte todavía vigente, sino que habremos de fijar nuestra atención en el futuro sistema fiscal, si no queremos quedar desfasados.

En líneas generales, la reforma fiscal tiene por objeto superar la vieja distinción entre impuestos directos e impuestos indirectos — más cargada de contenido socio-político que de valor explicativo — por tres criterios o índices económicos: la Renta, el Patrimonio y el Gasto.

En base a estos tres índices, el sistema fiscal — que se trata de armonizar con el de la C.E.E. — quedará diseñado del siguiente modo:

- |                      |                                   |
|----------------------|-----------------------------------|
| 1. Índice Renta      | — Impuesto sobre la renta         |
|                      | — Impuesto sobre sociedades       |
| 2. Índice Patrimonio | — Impuesto sobre el patrimonio    |
|                      | — Impuesto sobre sucesiones       |
| 3. Índice Gasto      | — Impuesto sobre el valor añadido |
|                      | — Impuestos especiales            |

Existe todavía un impuesto, el de transmisiones patrimoniales, que no se ajusta a este esquema y que desde el punto de vista doctrinal ofrece importantes dudas sobre su ubicación y delimitación y que forma parte de esa realidad fiscal que irá lentamente adaptándose a través del régimen transitorio, cuya ley reguladora será básica durante los muy próximos años.

73 SIMÓN ACOSTA, "La proyectada...", pág. 604.

Si desde la visión panorámica de nuestro futuro sistema fiscal tratamos de señalar qué impuestos pueden atribuirse a las Comunidades Autónomas, habremos de atender a los tres grandes índices señalados.

Los impuestos que se enmarcan en el índice renta (impuesto sobre la renta y sobre sociedades) no pueden pasar a ser impuestos propios de las Comunidades Autónomas, ya que producirían una distorsión en la asignación de recursos. En este sentido se expresa MORAL MEDINA,<sup>74</sup> quien entiende que los impuestos de carácter personal no pueden descentralizarse pues, en tal caso, se producirían interferencias en la función redistributiva de la Hacienda Pública, al tiempo que se ocasionaría una distorsión en la asignación de recursos por la aplicación de tipos impositivos diversos. Lo que cabe es que el Estado ceda a las Comunidades Autónomas una participación en dichos impuestos.

Los impuestos enumerados en el índice patrimonio es más difícil que puedan ser impuestos propios de las Comunidades Autónomas, toda vez que con frecuencia el patrimonio de una misma persona está constituido por bienes radicados en distintos territorios y el impuesto sobre el patrimonio neto, en España, se configura como un impuesto de comprobación.

Cosa diferente es la creación de unos impuestos especiales sobre el patrimonio radicado en el territorio de la Comunidad Autónoma, si bien esto supondrá muy importantes distorsiones, al no ser posible paliar los efectos si se trata de bienes raíces.

Finalmente, los impuestos relativos al índice gasto — impuesto sobre el valor añadido e impuestos especiales — pueden ser impuestos propios de las Comunidades Autónomas si bien será preciso analizar en cada caso la situación socio-económica de la Comunidad Autónoma en relación a la temática de los impuestos especiales, y al propio tiempo, establecer un marco general de referencia en la definición del impuesto, sujetos, base imponible, etc., con el fin de evitar perturbadoras distorsiones por efectos fiscales. MORAL MEDINA<sup>75</sup> se declara partidario de la descentralización del impuesto sobre el valor añadido, mientras que FÉLIX DE

74 MORAL MEDINA, J., "Eficiencia...", pág. 44.

75 MORAL MEDINA, J., "Eficiencia...", pág. 44.

Luis,<sup>76</sup> siguiendo el ejemplo comparado de los Estados Federales lo pone en duda.

Por otra parte, resulta esclarecedor ver cuál es la solución adoptada en países como Estados Unidos, Suiza, Alemania, Argentina, Brasil y Canadá en los diferentes impuestos. Las soluciones que aparecen en el siguiente cuadro varían, predominando la adscripción federal en los impuestos sobre la renta, tanto de personas físicas como de sociedades y existiendo unanimidad en el de Aduanas.

Predomina la adscripción a cada Estado federado en transmisiones patrimoniales, sucesiones y algún impuesto especial, apreciándose unanimidad en el impuesto sobre el patrimonio, si bien con las matizaciones ya señaladas.

El impuesto sobre el valor añadido, en cambio, es un impuesto de adscripción incierta.

<sup>76</sup> DE LUIS, F. y ARES, L., "La distribución de las fuentes de ingresos impositivos en una Hacienda federal", IEF, Madrid, 1978.

|                             | EE.UU.            | SUIZÁ     | ALEMANIA         | ARGENTINA       | BRASIL             | CANADÁ                |
|-----------------------------|-------------------|-----------|------------------|-----------------|--------------------|-----------------------|
| I. Renta Personas Físicas   | Fed./Est.         | Fed./Est. | Fed. (Div. Rec.) | Fed.            | Fed. (Cesión 20 %) | Fed. (Rec. por Prov.) |
| I. Sociedades               | Fed./Est.         | Fed./Est. | Fed. (Div. Rec.) | Fed. (Cesión %) | Fed. (Cesión 20 %) | Fed./Est.             |
| I. Patrimonio               | Est.              | Est.      | Est.             | Est.            | —                  | Est.                  |
| I. Sucesiones               | Fed./Est.<br>80 % | Est.      | Est.             | Fed.            | Est.               | Est.                  |
| I. Valor añadido            | Est.              | Fed.      | Fed. (Trans.)    | Fed./Est.       | Fed./Est.          | Fed./Est.             |
| Aduanas                     | Fed.              | Fed.      | Fed.             | Fed.            | Fed.               | Fed.                  |
| I. Especial                 |                   |           |                  |                 |                    |                       |
| a) Tabaco                   | Est.              | Fed.      | Fed.             | —               | —                  | Est.                  |
| b) Productos petrolíferos   | Est.              | Fed.      | Fed.             | —               | Fed.               | Est.                  |
| c) Bebidas alcohólicas      | Est.              | Fed.      | Fed.             | —               | Est.               | Est.                  |
| Transmisiones patrimoniales | Fed./Est.         | Est.      | Est.             | —               | Est.               | —                     |

Abreviaturas: Fed. = Federación

Est. = Estado federado

Div. Recd. = Dividida la recaudación

Trans. = Transferido

## 2.º *Tasas y contribuciones especiales*

Una vez analizados los tipos de impuestos que pueden pasar a ser propios de las Comunidades autónomas, veamos ahora lo relativo a las tasas y contribuciones especiales. Entiendo que deben establecerse y regularse por las Comunidades autónomas, ya que aplican el principio del beneficio.

Según la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963, "Son tasas aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización del dominio público, la prestación de un servicio público o la realización por la Administración de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo". Y "Contribuciones especiales son aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos".

Pues bien, salvo que se trate de obras y servicios de carácter general y estatal, está plenamente justificada la asignación de las tasas y contribuciones especiales a las Comunidades Autónomas puesto que éstas tienen mejor conocimiento que el Estado de la realidad gravable, por hallarse más cerca de dicha realidad. Nadie mejor que las Comunidades Autónomas podrá conocer los supuestos de hecho que provoquen la demanda de un servicio público o la existencia de una plusvalía originada por la actividad de la Administración.

Se trata, además, de tributos que no se superponen nunca a los del Estado porque su fundamento reside en la realización de obras o la prestación de servicios por las propias Comunidades Autónomas. De aquí que al atribuirles un poder tributario en estas materias no se duplica ningún tributo del Estado.

A mayor abundamiento, el poder tributario conferido a una Comunidad Autónoma no afectará nunca a otras Comunidades Autónomas, puesto que la obligación tributaria surge a consecuencia de un gasto específico realizado por la Comunidad Autónoma que establece el gravamen. Son tributos perfectamente localizables que no plantean problemas de concurrencia de poderes tributarios de varias Comunidades Autónomas sobre un mismo objeto gravable.



De otra parte, no les afectan las diferencias interterritoriales de riqueza pues son tributos que no se basan en la riqueza, sino en el gasto realizado por la Comunidad Autónoma. No sólo no entorpecen el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal, entre los que destaca la redistribución de la riqueza, sino que favorecen el objetivo de la correcta asignación de recursos, el cual puede ser alcanzado más eficazmente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma por ser más reducido que el territorio del Estado.

Por último, las diferencias interterritoriales de tributación en materia de tasas y de contribuciones especiales no contradicen el principio de igualdad dado que estos tributos no se fundamentan en la capacidad contributiva del sujeto pasivo, sino en una actividad de la Administración Pública perceptora del tributo, que es distinta según cuál sea la Comunidad Autónoma que establezca el gravamen.

Por cuanto acabo de decir, entiendo que debiera concederse a las Comunidades Autónomas un poder normativo en materia de tasas y contribuciones especiales y que sería conveniente que así lo hubiera establecido la propia Constitución para que las Comunidades Autónomas puedan ser titulares y disponer de unos recursos financieros importantes para dar satisfacción al postulado del reparto equitativo de las cargas públicas.

### c) *Transferencias del Fondo de Compensación interterritorial*

Una función esencial de la Hacienda Pública es la justa distribución de la renta y de los recursos. Para realizar dicha función hay que tener en cuenta la diferente capacidad de pago de los contribuyentes según la Comunidad Autónoma a que pertenezcan. Las desigualdades en cuanto al nivel de renta entre las Comunidades Autónomas son patentes y ello traería como consecuencia que las más ricas podrían costear mejores servicios que las pobres, con lo que se agravaría la desigualdad en la distribución territorial de la renta y se distorsionaría la eficiente asignación de recursos (por diferencias tributarias se producirían movimientos de capital y migraciones de trabajo). Para financiar el mismo volumen de servicios, la Comunidad Autónoma más pobre tendría que establecer sobre sus habitantes un impuesto proporcionalmente más elevado que la más rica. De aquí que autores eminentes como BUCHANAN y DUE, hayan propugnado el estable-

cimiento de subvenciones interterritoriales para conseguir una mayor igualdad fiscal.

Este tipo de subvenciones se aplican ya en diversos países tales como Alemania, Austria, Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña, Noruega y Suiza. Concretamente, el artículo 42 de la Constitución de este último país establece que: “La Confederación fomenta la igualdad fiscal entre los Cantones. En particular cuando sean aprobadas subvenciones federales, debe considerarse de forma apropiada la capacidad contributiva de los Cantones y la situación de las regiones montañosas.”

Este objetivo de igualdad fiscal interterritorial trata de conseguirse en nuestra Constitución mediante el Fondo de Compensación interterritorial, previsto en el apartado c) del artículo 157.

En el artículo 158 se dispone que:

“1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.”

“2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.”

Respecto de las transferencias del Fondo de Compensación interterritorial, es preciso subrayar que éste cumple dos funciones: servir de mecanismo corrector de las diferencias interterritoriales de renta y de riqueza y ser una fuente de financiación de los gastos de inversión.

Como mecanismo corrector de diferencias interterritoriales, hubiera sido oportuno dar intervención a las Comunidades Autónomas interesadas en la elaboración de la propuesta de reparto de los recursos de ese Fondo. No parece lógico que la distribución se realice sólo por las Cortes Generales. Las Comunidades Autónomas deberían ser previamente oídas para tener la oportunidad de exponer sus necesidades y expresar sus criterios.

Por tratarse de gastos de inversión se hace necesario garantizar a las Comunidades Autónomas la estabilidad de los ingresos procedentes de

ese Fondo, única manera de que puedan programar sus inversiones, pues toda actividad inversora racional ha de sujetarse a una programación a medio plazo, es decir, por un período de cuatro o cinco años.

El artículo 131.2 de la Constitución hace referencia precisamente a la planificación y establece que “el Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de *acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas...*”. De otra parte, señala como uno de los objetivos de la planificación “equilibrar y armonizar el desarrollo regional”.

Está claro, por tanto, que el Fondo de Compensación interterritorial ha de guardar estrecha relación con la planificación económica general.

d) *Asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado*

Estas asignaciones, que figuran en el apartado c) del artículo 157 y que se regulan en el artículo 158 de la Constitución, pueden convertirse en la principal fuente de financiación de las Comunidades Autónomas.

Según el artículo últimamente citado, dicha asignación se hará en función de dos factores, a saber: el volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido las Comunidades Autónomas y la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

Son correctos ambos criterios, aunque no estaría de más que se precisara que la cuantía de la asignación no podrá ser inferior al coste de los servicios y actividades estatales traspasadas, toda vez que el traspaso de servicios no puede ser un cómodo expediente para que el Estado se descargue de obligaciones financieras, sino que ha de estar inspirado en las conveniencias del servicio que habrá de ser asumido por quien esté en mejores condiciones para prestarlo. Si son las Comunidades Autónomas las más indicadas para prestar un servicio determinado o desarrollar una concreta actividad, deberá realizarse el traspaso con todas sus consecuencias, entre ellas la transferencia íntegra de las cantidades presupuestarias con las que el Estado atendería el referido servicio o actividad, sin mermarlas en absoluto.

Sería también deseable que esa asignación para financiar los servicios y actividades estatales que hayan asumido las Comunidades Autónomas no estuviera a merced de la discusión anual en las Cortes de los Presu-

puestos Generales del Estado, sino que, por lo menos sus criterios determinantes, vinieran establecidos por la ley a que se refiere el artículo 131 del proyecto constitucional, para la planificación de la actividad económica general, la cual, a mi juicio, debe ser vinculante tan solo para el sector público e indicativa para el sector privado. Ello permitiría a las Comunidades Autónomas programar a medio plazo sus actividades.

Por último, respecto de esa asignación presupuestaria he de hacer constar, vista la experiencia italiana, la necesidad de que no se subdivida en compartimentos estancos, sino que sea una cantidad global que las Comunidades Autónomas puedan administrar en ejercicio de su autonomía financiera. En Italia se ha incurrido en la práctica viciosa de crear fondos especiales que dejan maniatadas a las regiones, tales como el fondo hospitalario, el fondo para la mecanización agrícola, el fondo para el adiestramiento profesional de los trabajadores, etc. Como ha señalado un autor italiano, DE SIERVO, estos fondos sectoriales suscitan problemas particularmente graves que afectan a la autonomía política de las Regiones. Por esta vía, el Estado controla la actuación regional y los Departamentos ministeriales influyen en las políticas sectoriales a través de sus mecanismos de reparto de dichos fondos.

Si el artículo 156 del texto constitucional proclama la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, este principio ha de respetarse y no cabe, por tanto, burlarlo sustituyendo la asignación de una cantidad global en los Presupuestos Generales del Estado de libre disposición de las Comunidades Autónomas, por una serie de fondos especiales o asignaciones vinculadas o afectadas a gastos determinados.

#### 4.3. PATRIMONIO

No entro en el tema de los *rendimientos* del patrimonio de las Comunidades Autónomas porque, al igual que los ingresos de derecho privado, no ofrecen problema alguno. Partiendo del principio de la autonomía financiera, es evidente que las Comunidades Autónomas podrán disponer libremente de esos ingresos.

El problema se plantea respecto de la formación de dicho patrimonio: ¿qué bienes ha de ceder el Estado a las Comunidades Autónomas para contribuir a formar su patrimonio?

Parece lógico que la transferencia de competencias y funciones del Estado lleve como consecuencia ineludible la transferencia paralela a las Comunidades Autónomas de los bienes del Estado sobre los que se ejercen tales competencias o que constituyen el medio indispensable para la realización de dichas funciones.

La Constitución nada dice al respecto.

Ya hemos visto que según el apartado 3 del artículo 157: "Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado." Evidentemente, la Constitución no puede descender a detalles y ha de moverse en un plano de gran generalidad. Pero sus preceptos han de ser claros para evitar que las leyes que ulteriormente los desarrollen puedan desvirtuar los designios del legislador constitucional que en este caso se sintetizan en la voluntad de crear un marco financiero adecuado a las Comunidades Autónomas.

## 5. PROYECTO DE ESTATUTO DE CATALUÑA

Los Diputados y Senadores de Cataluña designaron de entre ellos en agosto de 1978, una Comisión encargada de redactar el anteproyecto de Estatuto de Autonomía. Dicha "Comisión de los Veinte", así llamada por el número de sus componentes, hizo entrega del anteproyecto al Pleno de los Parlamentarios el día 10 de noviembre, abriéndose en esa misma fecha el plazo para presentación de enmiendas. Tras largos debates, el proyecto fue aprobado por la Asamblea de Parlamentarios en su reunión del 29 de diciembre, convocada al efecto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat. Dicho proyecto fue remitido acto seguido a la Comisión Constitucional del Congreso. La disolución de las Cortes paralizó la tramitación del proyecto de Estatuto hasta después de las elecciones del 1.º de marzo de 1979. A ese proyecto vamos a referirnos a continuación.

El Título I del Estatuto enumera en 36 apartados las materias de competencia exclusiva de la Generalitat (artículo 9), luego las materias en las que, dentro del marco de la legislación básica del Estado, corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución (artículo 10) y, por último, las materias en las que compete a la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado (artículo 11).

Entre las primeras destaca la organización de sus instituciones de autogobierno, la conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil propio de Cataluña, la política cultural, la investigación y sus instituciones, el régimen local, la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda, la higiene, el turismo, las obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado, los ferrocarriles, carreteras y transportes terrestres que no salgan del territorio de Cataluña, los recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas no discurran fuera del territorio

atalán, los canales y regadíos, las aguas subterráneas, minerales y termales, los puertos y aeropuertos que no tengan la calificación de interés general del Estado, la defensa del consumidor y del usuario, la pesca en aguas interiores, la agricultura, la artesanía, las farmacias, el establecimiento y ordenación de centros de contratación de mercancías y valores, las cooperativas y pósitos, las Cámaras de la Propiedad, las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, la asistencia y servicios sociales, la juventud, la promoción de la mujer, la tutela de menores, la defensa del consumidor, el deporte y el ocio, la publicidad, los espectáculos, los Casinos, juegos, apuestas y loterías, las estadísticas en interés de la Generalitat y las otras materias que por Ley Orgánica posterior y previa la aceptación de la Generalitat sean transferidas por el Estado.

En el ejercicio de sus competencias exclusivas corresponde a la Generalitat la potestad legislativa, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (artículo 24).

La Generalitat podrá celebrar convenios con las otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia (artículo 26).

En el segundo grupo de materias — desarrollo legislativo y ejecución por la Generalitat dentro del marco de la legislación básica del Estado — se enumera (artículo 10) el régimen jurídico y el sistema de responsabilidad de la Administración de la Generalitat y de los entes públicos que dependan de la misma y el régimen estatutario de sus funcionarios, los contratos y concesiones administrativas, la reserva al sector público de recursos o servicios esenciales en caso de monopolio, e intervención de empresas cuando lo exija el interés general, la ordenación del crédito, Banca y Seguros, el régimen minero y energético, las comunicaciones, la prensa, radio, televisión y en general los medios de comunicación social, la protección del medio ambiente, los montes, los aprovechamientos forestales y las vías pecuarias y la ordenación de la pesca marítima en la costa catalana.

Al grupo tercero — ejecución de la legislación del Estado — pertenecen las siguientes materias: mercantil, penal, penitenciaria, del trabajo, expropiación forzosa, propiedad intelectual e industrial, fe pública, ordenación de Registros e instrumentos públicos, sector público económico estatal, pesas y medidas, Ferias Internacionales que se celebren en

Cataluña, museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal y las otras materias en que por Ley Orgánica posterior así se acuerde, previa aceptación de la Generalitat.

Las competencias de ejecución de la Generalitat comportan en todo caso la potestad reglamentaria y la administración, incluida la inspección.

El artículo 12 dispone que corresponde a la Generalitat, en el marco de las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica general, la competencia exclusiva en las siguientes materias: planificación de la actividad económica en Cataluña, industria, agricultura y ganadería, comercio interior, ahorro y Cajas de Ahorro y sector público económico de la Generalitat.

Según el artículo 13, en materia de seguridad pública queda reservada al Estado la competencia sobre todos los servicios que sean de carácter extracomunitario o supracomunitario, la policía de fronteras, inmigración, emigración, extranjería, y régimen de extradición y expulsión. En cambio corresponderá a la Generalitat la ejecución de todos los demás servicios de policía y orden interior de Cataluña. Corresponderá también a la Generalitat la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y la coordinación de la actuación de las policías locales. La Generalitat podrá crear una policía propia en el marco de lo que disponga al efecto una Ley Orgánica. Y se crea una Junta de Seguridad formada por representantes del Gobierno del Estado y de la Generalitat.

Conforme al artículo 15 corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de enseñanza en todos sus niveles y también en materia de Colegios Profesionales y de ejercicio de profesiones tituladas, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149 de la Constitución.

El artículo 16 atribuye a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de seguridad social y de sanidad. Corresponde también a la Generalitat la ejecución en materia de gestión del régimen económico de la seguridad social en Cataluña, sanidad exterior y productos farmacéuticos.

En cuanto a la administración de Justicia, salvo la militar, corresponden a la Generalitat, según el artículo 17, todas las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconozca o atribuya al Poder Ejecutivo y fijar las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales en Cataluña y determinar las plantillas de personal y la organización y funcionamiento de los Juzgados de paz.



Tan amplias competencias como las anteriormente enumeradas requieren para su debido ejercicio de una adecuada financiación. De acuerdo con el artículo 43 del Estatuto, la Hacienda de la Generalitat se constituye con:

- “1. Los rendimientos de los impuestos que la Generalitat establezca.”
- “2. El rendimiento de los siguientes impuestos cedidos por el Estado:
  - a) Impuesto sobre sucesiones y donaciones.
  - b) Impuesto sobre el patrimonio neto.
  - c) Impuesto sobre transmisiones y actos jurídicos documentados.
  - d) Impuestos especiales.
  - d) Todos aquellos cuya cesión sea aprobada, en el futuro, por las Cortes.”
- “3. Un porcentaje de la recaudación obtenida en Cataluña de los siguientes impuestos estatales:
  - a) Impuesto sobre la renta de las personas físicas.
  - b) Impuesto sobre la renta de las sociedades.
  - c) Impuesto sobre el tráfico y sobre el lujo y, en su caso, el del valor añadido.
  - d) Monopolios.
  - e) Todos aquellos impuestos en los que, en el futuro, las Cortes aprueben la cesión de un porcentaje a la Generalitat.”
- “4. El rendimiento de sus propias tasas por aprovechamientos especiales y por la prestación de servicios directamente por la Generalitat, sean de creación propia o como consecuencia de traspasos de servicios estatales.”
- “5. Las contribuciones especiales y las exacciones con fines no fiscales que la Generalitat pueda establecer en el ejercicio de sus competencias.”
- “6. Los recargos sobre impuestos estatales y participaciones en el rendimiento de los monopolios fiscales y en otros ingresos del Estado.”
- “7. Los ingresos procedentes del Fondo de compensación interterritorial.”
- “8. Otras asignaciones a cargo de los presupuestos generales del Estado.”

“9. La emisión de deuda y el recurso al crédito.”

“10. Los rendimientos del patrimonio de la Generalitat.”

“11. Ingresos de derecho privado; legados, concesiones y subvenciones de naturaleza privada y pública; multas y sanciones.”

“2. La enumeración de impuestos contenida en el presente artículo no será obstáculo para futuras reformas fiscales. Si de una reforma o modificación del sistema tributario estatal resultara una disminución de los ingresos de la Generalitat, el Estado español garantizará el crecimiento de éstos en la misma proporción que el del conjunto de los ingresos estatales.”

Por su parte, el artículo 44 dispone.

“La participación en los impuestos citados en el número 3 del artículo anterior se fijará en un tanto por ciento de forma que los ingresos de la Generalitat procedentes de los números 2 y 3 del apartado 1 del artículo 43 no sean inferiores a la cifra que resultará:

a) de aplicar al valor total de los ingresos impositivos del Estado la media de los coeficientes de población y renta en Cataluña, y

b) de deducir la cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a Cataluña por los servicios que el Estado continúe asumiendo como propios.

2. El citado porcentaje podrá ser actualizado cada cinco años.”

Según el artículo 45:

“1. La gestión tributaria, la recaudación, la liquidación y la inspección de todos los impuestos estatales en Cataluña, a excepción de los monopolios fiscales y de la renta de aduanas, corresponderán a la Generalitat, la cual dispondrá de plenas atribuciones para la organización y ejecución de estas tareas al actuar por delegación del Estado, y percibirá los premios de gestión y recaudación que se establezcan. Para estas finalidades serán fijados los correspondientes mecanismos de coordinación con la Hacienda del Estado.”

“Corresponderá también a la Generalitat la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos locales siguientes:

- a) Cuota fija de la contribución territorial rústica y pecuaria.
- b) Contribución territorial urbana.
- c) Licencia fiscal del impuesto industrial.

- d) Licencia fiscal del impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal.
- e) Otros que puedan sustituir a los precedentes o que se establezcan en el futuro.”

“2. El Parlamento de Cataluña regulará la acción de la Generalitat en este ámbito y la participación y colaboración de los municipios en las mencionadas funciones.”

El Estatuto otorga a la Generalitat plena competencia en materia de Haciendas Locales. En efecto, el artículo 47 establece que “La Generalitat mediante ley del Parlamento, establecerá el régimen fiscal y financiero de los municipios y demás entidades territoriales de Cataluña, y velará para que tengan la capacidad financiera adecuada que garantice la máxima autonomía en el ejercicio de sus funciones de acuerdo con lo que dispone el artículo 142 de la Constitución.”

Según el artículo 49, “La potestad de establecer y exigir impuestos, tasas, contribuciones especiales y exacciones con fines no fiscales, propia de la Generalitat, así como la fijación de recargos, corresponde exclusivamente al Parlament”.

Las emisiones de la Deuda Pública de la Generalitat, según el artículo 50, “habrán de ser aprobadas por el Parlament, gozarán de los mismos beneficios fiscales que los del Estado y serán computables a efectos de coeficiente de inversión obligatoria. Cuando el Estado emita Deuda, afectada a un servicio traspasado a la Generalitat, ésta tendrá derecho a una participación en función del servicio que preste”.

Por último, el artículo 51 faculta a la Generalitat “para constituir instituciones de crédito especializadas y otras instituciones necesarias para su política económica”.

## 6. PROYECTO DE ESTATUTO VASCO DE 1978

También el 29 de diciembre de 1978, fecha de promulgación de la Constitución, fue aprobado el Proyecto de Estatuto Vasco por la Asamblea de Parlamentarios.

Buena parte de sus artículos son una transcripción literal del Proyecto de Estatuto de Cataluña que se elaboró con anterioridad; especialmente las materias de la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (artículo 10), así como las materias en las que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado (artículo 11) son prácticamente idénticas a las enumeradas en los correspondientes artículos del Estatuto Catalán.

Sin embargo, el proyecto de Estatuto Vasco presenta algunas peculiaridades que conviene subrayar.

Cada una de las actuales provincias vascas, denominadas en el Estatuto "Territorios históricos que integran el País Vasco", mantiene su individualidad en tanto que en el Estatuto de Cataluña se suprimen las provincias y todas sus competencias pasan a serlo de la Generalitat.

El artículo 3.º del Proyecto de Estatuto Vasco, dice concretamente así: "Cada uno de los territorios históricos que integran el País Vasco podrá conservar, o en su caso, restablecer y actualizar su organización y régimen privativos."

Y el artículo 37, agrega: "1. Los órganos forales de los territorios históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos."

"2. Lo dispuesto en el presente Estatuto no supone alteración de la naturaleza jurídica y del contenido de competencias de los regímenes privativos de cada territorio histórico."

“3. En todo caso, asumirán competencias exclusivas, dentro de sus respectivos territorios, en las siguientes materias:

a) Organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones.

b) Elaboración y aprobación de sus presupuestos.

c) Todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto, así como aquellas que mediante ley del Parlamento Vasco les sean transferidas.”

“4. Les corresponderá, asimismo, el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, de las materias que el Parlamento Vasco señale.”

“5. Para la elección de los órganos representativos de los territorios históricos se atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo, secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada territorio.”

Otra peculiaridad importante es precisamente la relativa a la Hacienda de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que se basa en el sistema de conciertos económicos. A esta materia se dedica el Título III del Proyecto de Estatuto Vasco cuyo tenor es el siguiente:

“Título III. Hacienda y Patrimonio.”

“*Artículo 40.* — Para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, el País Vasco dispondrá de su propia Hacienda autónoma.”

“*Artículo 41.* — 1. Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema tradicional de concierto económico o convenio.”

“2. El contenido del régimen de concierto o convenio, anteriormente citado, respetará y se acomodará a los siguientes principios y bases:

a) Las instituciones competentes de los territorios históricos podrán mantener y establecer, ateniendo a las normas de armonización fiscal que se contengan en el propio concierto o convenio, y de conformidad con los mismos, el sistema tributario que estimen procedente, siempre que no se opongan al presente Estatuto y a los pactos internacionales, y sin perjuicio de las normas que establezca el Parlamento vasco para la ade-

cuada coordinación del régimen tributario de los territorios históricos. El ejercicio de estas facultades no podrá determinar una presión fiscal inferior a la media en el resto del Estado.

b) La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos se efectuará dentro de cada territorio histórico, por las respectivas Diputaciones forales.

c) La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus territorios, como contribución a las cargas del Estado, por razón de los servicios que no asume la Comunidad Autónoma y como aportación, en su caso, al Fondo de Compensación interterritorial.

d) Para el señalamiento de los cupos correspondientes a cada territorio histórico y que integran el cupo global antes señalado, así como para su renovación en los períodos que se convengan, se constituirá una Comisión mixta, integrada, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno vasco, y de otra, por un número igual de representantes de la Administración del Estado.”

“*Artículo 42.* — Los ingresos de la Hacienda General del País Vasco estarán constituidos por:

a) Las aportaciones que efectúen las Diputaciones forales, como expresión de la contribución de los territorios históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco. Una Ley del Parlamento vasco establecerá los criterios de distribución equitativa y el procedimiento por el que, a tenor de aquéllos, se convendrán y harán efectivas las aportaciones de cada territorio histórico.

b) Los rendimientos de los impuestos propios del País Vasco. Sólo el Parlamento vasco tendrá la facultad de establecer nuevos impuestos, al amparo de lo previsto en el artículo 157-1 de la Constitución.

c) Transferencias del Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.

e) El producto de las operaciones de crédito y emisiones de deuda.

f) Por cualesquiera otros ingresos que puedan establecerse, en virtud de lo dispuesto en la Constitución y el presente Estatuto.”

“*Artículo 43.* — 1. Pasan a ser propiedad del País Vasco todos los derechos y bienes del Estado radicados en su territorio, actuales y futuros excepto los que estén afectados a funciones cuyo ejercicio se haya reservado el Estado.”

“2. El Parlamento Vasco resolverá sobre los órganos del País Vasco a quienes transferirá la propiedad o uso de dichos bienes y derechos.”

“3. Se integrarán, asimismo, en el patrimonio del País Vasco los bienes que pueda adquirir en el ejercicio de sus competencias, así como las donaciones de carácter privado.”

“*Artículo 44.* — 1. Los presupuestos generales del País Vasco contendrán los ingresos y gastos de la actividad pública general y serán elaborados por el Gobierno vasco y aprobados por el Parlamento vasco, de acuerdo con las normas que éste establezca.”

“2. El control de la gestión económica y presupuestaria se efectuará por el Tribunal de Cuentas del País Vasco, que, al efecto, creará el Parlamento vasco, sin perjuicio de lo prevenido en el artículo 153 de la Constitución.”

“*Artículo 45.* — El País Vasco tendrá una capacidad de endeudamiento determinada y regulada por sus presupuestos. Podrá efectuar emisiones de Deuda Pública, que serán computadas a efectos de los coeficientes de inversión obligatoria de las entidades financieras que se determinen.”

Toda vez que el Proyecto de Estatuto Vasco trata de instaurar en todo el País Vasco el régimen de conciertos económicos, conviene recordar que este régimen está actualmente vigente en Alava y en Navarra. De ahí la conveniencia de ofrecer una visión sintética de tales conciertos.

#### *Concierto económico con la provincia de Alava*

Está regulado por el Real Decreto 2948/1976 de 26 de noviembre. Entró en vigor el 1.º de enero de 1977 y tiene una duración de 25 años, sin perjuicio de la actualización anual de los cupos señalados para cada año de los tributos concertados y de las revisiones quinquenales previstas en el concierto.

Dicho concierto ha sido recientemente modificado por el Real Decre-

to 262/1979 de 19 de enero, para adaptarlo a la nueva normativa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En virtud del concierto, la Diputación de Álava tiene amplias facultades para mantener y establecer respecto de los impuestos concertados, el régimen tributario que estime procedente, siempre que no se oponga a lo dispuesto en el propio concierto, a los Pactos Internacionales, ni se refieran a rentas o tributos propios del Estado. La Diputación Foral de Álava gestiona e inspecciona los tributos concertados, que son los siguientes:

1.º *Impuesto sobre la renta de las personas físicas.* Se exigirá por la Diputación Foral cuando el sujeto pasivo del impuesto tenga su domicilio o residencia habitual en la provincia de Álava, entendiéndose por residencia habitual la permanencia en la provincia durante más de seis meses al año sin interrupción o más de ocho meses en otro caso. El Real Decreto 262/1979 de 19 de enero, señala las condiciones con arreglo a las cuales la Diputación Foral de Álava exacciona dicho impuesto.

2.º *El Impuesto general sobre la renta de sociedades y demás entidades jurídicas.* Las sociedades que operen exclusivamente en territorio alavés tributarán íntegramente a la Diputación Foral. Cuando una sociedad opere en Álava y en territorio común tributará a ambas Administraciones con arreglo a la cifra relativa de negocio que se señale al efecto.

3.º *Impuesto general sobre las sucesiones.* Las sucesiones de bienes inmuebles sitos en la provincia de Álava serán gravadas por la Diputación Foral, en tanto que las sucesiones relativas a bienes inmuebles sitos en territorio común, serán gravadas por el Estado. Las sucesiones referentes a bienes muebles, cualquiera que sea el lugar donde se hallen situados, serán gravadas por la Diputación cuando al causante de la herencia le sea aplicable el régimen foral, según las reglas establecidas en el artículo 14 del Código Civil.

4.º *Impuesto General sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.* La regulación de la exacción de este impuesto corresponde a la Diputación Foral de Álava, con arreglo a las normas contenidas en el concierto económico.



5.º *Impuesto general sobre el tráfico de las empresas.* Este impuesto se exige también en Álava por su Diputación Foral en los casos determinados en el concierto económico.

6.º *Impuesto sobre el lujo.* Este impuesto se exige por la Diputación Foral por los hechos imponible que se realicen en Álava, excepto los que gravan los viajes en coche-cama y en coche-salón.

7.º *Impuestos especiales.* Dichos impuestos, excepto los que gravan la fabricación de alcohol y el petróleo y sus derivados, se exigen por la Diputación Foral de Álava con arreglo a las normas contenidas en el concierto económico, entre las que destaca la obligación de la Diputación Foral de ingresar a la Administración del Estado el producto íntegro de la recaudación que obtenga por los impuestos que gravan el uso del teléfono y la fabricación del azúcar, previa deducción del importe del recargo provincial.

8.º *Tasas fiscales.* Las tasas fiscales reguladas por el texto refundido de 1.º de diciembre de 1966, serán exigidas por la Administración del Estado excepto la tasa por "expedición de títulos o credenciales a funcionarios o empleados públicos" que se exigirá por la Diputación Foral cuando se trate de funcionarios o empleados nombrados por ésta o por las Corporaciones locales de Álava. También se exigirá por la Diputación Foral la tasa fiscal que grava la celebración de apuestas cuando las mismas se realicen dentro del territorio alavés.

El Concierto económico señala los cupos parciales que deberá satisfacer la Diputación de Álava por los diferentes tributos concertados en el año 1977 que serán objeto, como ya se ha dicho, de actualización anual y de revisión quinquenal. La suma de dichos cupos parciales da el cupo bruto anual, del que se deducen los gastos compensables por los servicios de carácter general realizados por la Diputación en lugar del Estado. La diferencia constituye el cupo líquido a ingresar por la Diputación Foral al Estado, que en el ejercicio de 1977 se estipuló en 2.989 millones de pesetas.

En el caso de que se efectuase una reforma en el ordenamiento jurídico tributario que afectase a todos o a algunos de los impuestos concertados, se procederá por ambas Administraciones de común acuerdo a

adaptar la normativa establecida en el concierto económico para los diferentes tributos o para aquellos que fueron objeto de reforma, así como de los cupos parciales correspondientes a los impuestos cuya regulación sea modificada. Así se ha hecho por el Real Decreto 262/1979 de 19 de enero, para aplicar la nueva normativa del impuesto sobre la renta de las personas físicas. En virtud de este Real Decreto, la Diputación de Álava transformará en *tributos locales de carácter real*:

- a) la *cuota de la contribución territorial rústica*
- b) la *contribución territorial urbana*.
- c) la *licencia fiscal del impuesto industrial*
- d) la *licencia fiscal del impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal*.

La gestión de estos tributos estará a cargo de la Diputación Foral.

El concierto económico de Álava establece una Comisión Coordinadora integrada por el Delegado de Hacienda de Álava y dos funcionarios afectos a la misma y, por parte de la Diputación, por el Diputado que preside la Comisión de Hacienda y por dos funcionarios provinciales. Esta Comisión Coordinadora tiene por objeto coordinar y armonizar la gestión tributaria de aquellos impuestos que deban ser exaccionados conforme a los mismos principios básicos y normas sustantivas.

Las cuestiones que pudieran surgir entre la Administración del Estado y la Diputación Foral de Álava en orden a la interpretación del concierto económico, se resolverán siempre de acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y la Corporación Provincial. En caso de discrepancia, el Ministerio de Hacienda, oyendo previamente a la Diputación Foral y al Consejo de Estado, dictará, en definitiva, la resolución que estime procedente contra la cual la Diputación de Álava podrá, en su caso, interponer recurso contencioso-administrativo.

### *Régimen Fiscal de Navarra*

El Régimen Fiscal de Navarra es consecuencia de su carácter Foral reconocido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y está regulado por el Decreto-Ley 16/1969 de 24 de julio que vino a actualizar la Ley de 8 de noviembre de 1941, que fijaba la cuantía del cupo contributivo de

Navarra a las cargas generales del Estado. El Decreto-Ley citado establece un nuevo cupo contributivo sustituyendo el de carácter fijo por otro de nueva configuración, integrado por tres factores: un cupo fijo que respeta el sistema tradicional en esta materia; un cupo variable anualmente en función del incremento general de determinados impuestos indirectos, y una aportación también variable y anual, para contribuir a la desgravación fiscal correspondiente a las aportaciones que realicen las empresas que tributen a Navarra por aquellos impuestos. La suma de los tres factores representaba para el año 1970 una compensación a satisfacer por la Diputación de Navarra al Estado de 700 millones de pesetas.

Por lo que respecta al régimen de los diversos tributos, los preceptos del Decreto-Ley 16/1969 de 24 de julio sirvieron de precedente al Real Decreto 2948/76 de 26 de noviembre que regula el Concierto Económico con la provincia de Alava, por lo que ambos regímenes son bastante semejantes.

Las principales diferencias de Navarra respecto de Alava, son las siguientes:

1.º El establecimiento de una Junta Arbitral formada por dos representantes del Ministerio de Hacienda y otros dos de la Diputación Foral de Navarra y presidida por un Magistrado del Tribunal Supremo para resolver las cuestiones que surjan en la interpretación y aplicación del régimen fiscal de Navarra.

2.º La Diputación de Navarra nombrará sus Inspectores para la investigación en su territorio de los impuestos: general sobre el tráfico de las empresas, del lujo, especiales y tasas fiscales. Sin perjuicio de ello, el Inspector regional de la Zona correspondiente de la Dirección General de Impuestos Indirectos, podrá practicar cuantas comprobaciones estime pertinentes ante los contribuyentes de Navarra. Si de sus actuaciones resultaran débitos del contribuyente y la Diputación discrepara de dicho criterio, se someterán las actuaciones a informe de la Comisión Coordinadora. Si la Diputación tampoco compartiera el criterio de dicha Comisión, se remitirán las actuaciones a la Junta Arbitral. Contra las decisiones de dicha Junta, el contribuyente podrá interponer recurso contencioso-administrativo.

3.º Corresponde a la Diputación Foral el impuesto sobre el uso del teléfono en Navarra y los impuestos sobre la fabricación en territorio

navarro del alcohol, azúcar, achicoria, cerveza y bebidas refrescantes.

4.º El impuesto que grava las adquisiciones de tabaco se liquidará y recaudará por el Monopolio de Tabacos, el cual ingresará directamente en la Diputación Foral las cantidades correspondientes a las ventas en Navarra.

5.º El impuesto sobre tenencia y disfrute de vehículos y el impuesto sobre tenencia y disfrute de inmuebles de recreo, se exigirá por la Diputación cuando el titular tenga su domicilio en Navarra.

Las modificaciones totales o parciales del Decreto Ley 16/1969 de 24 de julio sobre Régimen Fiscal de Navarra, deberán hacerse, llegado el momento, por el procedimiento seguido para su adopción, es decir, mediante acuerdo con la Diputación Foral.

### III. ENFOQUE DE CIENCIA NORMATIVA

Cuando desde la perspectiva del “ser” (enfoque positivo) se pasa al ámbito normativo del “deber ser”, el posible dogmatismo de las afirmaciones se reduce, ya que éstas no son ya reflejo de una realidad sino manifestación científica de una opinión. Además, frente a la anterior unanimidad de la teoría, en el ámbito normativo aparecen opiniones contrapuestas, alineadas según las escuelas o las teorías imperantes.

Ahora bien, esta falta de unanimidad, en contraste con el enfoque positivo, no supone que la perspectiva normativa sea meramente errática ni discrecional ya que se encuentra sometida también a unos principios básicos que necesariamente se derivan del análisis llevado a cabo a través del enfoque positivo.

El enfoque normativo, para que tenga un cierto rigor, exige que junto a las opiniones y convicciones propias, se utilicen, a modo de conclusiones, las aportaciones científicas que del ámbito positivo se han ido derivando.

Partiendo de esta doble premisa, señalaré las consideraciones que pueden hacerse en torno a los aspectos económicos y fiscales de las autonomías.

Es oportuno recordar que, como señala BARRERA DE IRIMO, “el proceso de la unidad fiscal española, como culminación en la construcción del Estado moderno, es notablemente más lento y tardío de lo que la contemplación simplista y vulgar de la historia de nuestra Patria permite deducir. No ha sido, en mi opinión, analizado con la profundidad que merece todo el impulso intencional que en el siglo XIX, y sólo desde entonces, hace posible la auténtica creación de la comunidad española con su unidad de espacio económico (la red moderna de transporte), su uni-

dad monetaria y su unidad fiscal. Tres fenómenos que, hasta entonces, estaban muy lejos de producirse, cualquiera que fuera la apariencia política que España ofreciera.<sup>77</sup>

La unificación del sistema fiscal representa una conquista que no debe malograrse con un retroceso a la política de campanario. Sería un contrasentido que cuando a nivel de grandes uniones económicas supranacionales, como la Comunidad Económica Europea, se camina hacia la armonización fiscal, en España destruyéramos la unidad y la homogeneidad de nuestro sistema fiscal volviendo a la situación anterior a la reforma MON-SANTILLÁN.

El primer requisito, por tanto, que ha de cumplir el régimen fiscal de las Comunidades Autónomas es el de respetar la unidad del sistema fiscal español. Porque una cosa es la descentralización fiscal y la creación de Haciendas autónomas debidamente dotadas y otra, muy distinta, la desintegración del sistema fiscal para dar paso a múltiples sistemas fiscales diversos e inconexos, que harían imposible la vida económica española. La estabilidad económica y la política anticíclica del sistema fiscal, ha dicho TRÍAS FARGAS, sólo pueden estar en manos del Estado.

Es preciso conciliar la iniciativa y las responsabilidades financieras de las distintas Comunidades Autónomas con la coherencia de objetivos y la eficacia práctica que cabe exigir a todo sistema fiscal bien concebido.

La autonomía fiscal ha de plantearse con altura de miras, superando el planteamiento de las reivindicaciones autonómicas como cuestión de agravios comparativos y de cotejo simplista entre los ingresos y gastos públicos en cada Comunidad Autónoma.

El análisis de la realidad comparada revela que la autonomía con voluntad política es absolutamente inviable si no se resuelven como problemas antecedentes y fundamentales los de la autonomía financiera y fiscal.

El modelo italiano establece adecuadamente la delimitación del territorio autonómico, al tiempo que establece las funciones que son traspasables. Sin embargo, en el tema de la financiación adolece de importantes lagunas, hasta tal punto que se ha dicho que se concedía tan sólo un “argent de poche” a las regiones.

77 Prólogo al libro de DE LUIS, F. y ARCO, Luis, “La distribución de las fuentes de ingresos impositivos en una Hacienda Federal”, IEF. Madrid 1978.

El modelo francés más centralizador que el italiano y menos favorable a la autonomía regional, ya que piensa que "Francia no es suficientemente rica para ser el único país que tenga cuatro niveles administrativos: el municipal, el departamental, el regional y el nacional" (GISCARD), aporta, sin embargo, una institución peculiar e importante: el Presupuesto Regional que surge como consecuencia de la ley de 1972 y se configura como tal, por vez primera, en 1974. El Presupuesto Regional constituye una institución jurídica y económica de gran importancia susceptible de ser aplicada a nuestras regiones.

Como ha quedado expuesto en la primera parte de este trabajo, la Hacienda Pública moderna cumple cuatro grandes funciones: la función de estabilización, la de distribución de la renta y de la riqueza, la de crecimiento o desarrollo económico y la de asignación de recursos.

De estas cuatro funciones la doctrina señala unánimemente que tan sólo puede ser desempeñada por las autonomías la función de asignación de recursos, ya que traspasar cualquiera de las otras tres funciones conduciría a notables distorsiones económicas y traslaciones de factores de producción (población activa y capital) que perturbarían la propia función de asignación.

La función de asignación de recursos debe llevarse a cabo a través del principio del beneficio. De este modo, aquellos servicios que solamente son disfrutados por los ciudadanos que habitan en una determinada región, deben ser financiados exclusivamente por estos ciudadanos, al tiempo que los que se disfrutan con carácter de generalidad (por acercarse más al concepto de bien público puro) deben ser financiados por todos los ciudadanos del Estado.

Una excesiva concentración del gasto público a través de la Administración Central, puede incluso llegar a anular los efectos de las economías de escala y convertirse en deseconomías y en causa de posibles estrangulamientos. A esto cabe añadir la conveniencia de la cercanía de la Administración a los administrados y el imperativo de que las decisiones sobre el gasto se adopten por los interesados, ya que existe una serie de necesidades que se sienten por un grupo de ciudadanos radicados en una región determinada cuya satisfacción se asegurará con mayor eficacia por las autoridades regionales.

Este trasvase de funciones debe hacerse con arreglo a criterios económicos.

El primer criterio es el de la eficacia administrativa, es decir, que se produzcan economías de escala en la gestión y que la prestación del servicio se encuentre perfectamente delimitada de modo que en cada caso se sepa a qué autoridad corresponde.

El segundo criterio es el de la amplitud de la población que se beneficia con el servicio, según sea toda la población del Estado o grupos más o menos amplios de la misma.

Atendiendo a estos criterios económicos, aparecen una serie de funciones que deben ser transferidas a las Comunidades Autónomas.

En términos generales, ha de atribuirse a las Comunidades Autónomas facultades normativas y funciones ejecutivas y administrativas.

En cuanto a las facultades normativas, pueden ser de dos grados, a saber: legislativas y reglamentarias. La potestad legislativa corresponderá a la Asamblea y la potestad reglamentaria, al Consejo de Gobierno.

La competencia legislativa de las Comunidades Autónomas puede ser, a su vez, propia o delegada, según esté atribuida a la Comunidad Autónoma por la propia Constitución o por el correspondiente Estatuto de autonomía o dimanar de una ley de bases que atribuya a una Comunidad Autónoma la facultad de dictar la correspondiente legislación delegada.

En cuanto a las funciones ejecutivas y administrativas, se distinguen igualmente las inherentes a los servicios y atribuciones propias de la Comunidad Autónoma y las que ésta pueda ejercer por delegación, en materias propias de la competencia del Estado.

La línea divisoria entre la competencia estatal y la autonómica es difícil de trazar. La Constitución señala en su artículo 149 las materias que son de la exclusiva competencia del Estado y que se enumeran a lo largo de treinta y dos apartados.

Como ya he indicado, cabe que por ley se autorice la asunción por parte de las Comunidades Autónomas, de la gestión o ejecución de las funciones y servicios administrativos derivados de las competencias que correspondan al Estado.

El artículo 154 de la Constitución, prevé que un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado y la coordinación, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad.

La función de asignación de recursos, que es la única susceptible de traspaso a las Comunidades Autónomas, conduce a la prestación de una



serie de funciones que satisfacen las necesidades y generan unos beneficios a los ciudadanos residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma. Naturalmente la prestación de estas funciones implica unos costes que hay que financiar para lo cual deben establecerse unos criterios y unos modelos de financiación.

El primer criterio es el de la naturaleza espacial de la incidencia del beneficio, teniendo en cuenta tanto los efectos internos como los efectos económicos externos, producidos como consecuencia del efecto de dispersión del beneficio.

Los ciudadanos que obtienen un beneficio de la prestación de un bien público son los que deben financiarla, si bien hay que tener en cuenta las diferentes dispersiones, lo que dará lugar también a una cierta dispersión fiscal.

Sin embargo, existen dos importantes limitaciones:

- a) La imposibilidad o dificultad de titularización del beneficio en personas ajenas al territorio de la Comunidad Autónoma.
- b) El diferente nivel de renta de los beneficiarios potenciales, lo que implica una diferente capacidad de pago y puede suponer una perpetuación de las desigualdades al tiempo que se distorsiona la eficiente asignación de recursos.

Estas dos dificultades y muy especialmente la desigual distribución de la renta y de la riqueza, conducen a la necesidad de establecer un fondo de subvenciones interterritoriales que supere las dificultades técnicas y muestre la voluntad de solidaridad entre los pueblos de España.

Las Comunidades Autónomas más pobres deben percibir una subvención proporcional a su esfuerzo fiscal y a sus costes de provisión de los servicios públicos e inversamente proporcional a su capacidad contributiva y al grado de cobertura de sus propias necesidades sociales objetivas. La financiación deberá correr a cargo de las Comunidades Autónomas más ricas, cada una de las cuales aportará una cantidad tomando en consideración factores análogos a los utilizados en la fijación de las subvenciones.

Las subvenciones deberán adoptar la forma de subsidios por unidad de servicio.

Los modelos de financiación son varios. Prescindiendo del modelo de financiación absolutamente centralizado, ya que carece de sentido a la hora de hablar de Comunidades Autónomas, aunque históricamente

en ocasiones haya prevalecido, caben, o bien una situación intermedia, o bien la fórmula de absoluta autonomía fiscal.

El sistema de total autonomía fiscal presenta serios inconvenientes, ya que al romper la unidad tributaria del Estado producirá, de una parte, diferencias redistributivas importantes, contrarias a la función estatal de distribución de la renta y la riqueza, y de otra, una distorsión en la asignación de recursos al margen del sistema de asignación del mercado, ya que por diferencias tributarias se producirán trasvases de factores de producción, tanto de capital como de trabajo.

La solución intermedia entre el centralismo y la absoluta autonomía, conduce a una situación más satisfactoria ya que permite combinar la indispensable unidad tributaria con las necesidades peculiares de las funciones a cumplir por la Comunidad Autónoma con los beneficios que reciben los residentes en ella y su diferente capacidad de pago.

El sistema de financiación que se propone dentro de esta solución intermedia entre el centralismo y la absoluta autonomía se plasma operativamente del siguiente modo:

A) *Fuentes tributarias exclusivas de las Comunidades Autónomas.*  
Con la finalidad de hacer patente el principio de autonomía financiera podrían establecerse unos cuantos impuestos tales como:

- El impuesto patrimonial sobre bienes de naturaleza inmueble.
- El impuesto sobre plusvalías.
- El impuesto sobre transmisiones patrimoniales de bienes radicados en el territorio.

B) *Fuentes tributarias compartidas por el Estado y las Comunidades Autónomas* en los que el Estado establece el sistema tributario general, evitándose de este modo las distorsiones fiscales. Parte de los rendimientos se destinan a financiar las necesidades colectivas de las Comunidades Autónomas.

Su instrumentación técnica se puede llevar a cabo:

- a) por cesión de impuestos.
- b) por participación en el impuesto.

Como impuestos susceptibles de cesión aparecen los que gravan la uti-

lización de los bienes y servicios para evitar que el domicilio fiscal sea motivo de distorsiones en la distribución de los recursos. Dentro de este grupo están el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, los impuestos sobre consumos específicos excepto los de carácter nacional — petróleo —, el impuesto sobre el valor añadido, especialmente en su fase minorista.

Como impuestos estatales en los que podría darse una participación a las Comunidades Autónomas, están, como sucede en otros sistemas fiscales, el impuesto sobre la renta, tanto sobre personas físicas como sobre sociedades.

C) *Tasas y contribuciones especiales*. Ya quedó dicho al comentar el artículo 157 de la Constitución que ha de reconocerse a las Comunidades Autónomas la facultad de imponer tasas por la utilización de sus bienes de dominio público, por la prestación de un servicio público o por la realización por la Administración autónoma de actividades que afecten o beneficien de modo particular al sujeto pasivo de la tasa. Asimismo, están facultadas para imponer contribuciones especiales cuando el sujeto pasivo obtenga un beneficio o un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos por las Comunidades Autónomas. No existe ninguna contraindicación referente a la imposición de tasas y contribuciones especiales por las Comunidades Autónomas ya que son una consecuencia de la aplicación del principio del beneficio reconocido por el Derecho fiscal.

D) *Subvenciones procedentes del Fondo de Compensación*, tendentes a corregir la desigual capacidad de pago. Estas subvenciones tendrán carácter no finalista a efectos de no mermar las facultades autónomas en la provisión de bienes, salvo cuando se destinen a proyectos concretos tendentes a la creación de infraestructura.

E) Como fuente complementaria, las Comunidades Autónomas deben estar facultadas para concertar *empréstitos en los mercados de dinero* o capitales, o para tomar prestados fondos de la Hacienda estatal.

Hasta aquí lo que el análisis normativo nos ha señalado. Las Comunidades Autónomas constituyen una exigencia de nuestro tiempo. Ahora bien, la autonomía que encuentra sus orígenes en el sentimiento o en la

razón, necesita ser instrumentada dentro de unos principios económicos y de unas coordinadas políticas.

Los principios económicos, a mi juicio, son los aquí establecidos y que someto a vuestra consideración.

En cuanto a las coordinadas políticas, don Juan Carlos I declaró en el primer Mensaje de la Corona ante las Cortes el 22 de noviembre de 1975: "Un orden justo, igual para todos, permite reconocer dentro de la unidad del Reino y del Estado, las peculiaridades regionales, como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la sagrada realidad de España." Esta idea central la desarrolló más ampliamente en su Mensaje de la Navidad de 1977, al recordarnos a un tiempo la unidad y la variedad con estas palabras: "La unión a la que no me cansaré de exhortaros, en esa otra gran familia, enorme, bullente, vigorosa y universal, a la que pertenecemos todos los miembros, que es España. Una unidad que se aparece más evidente cuando se contempla desde la perspectiva integradora de la Monarquía. Porque se ve entonces la fecundidad que nace de la variedad y la pluralidad de las regiones españolas, distintas, pero no contrapuestas; dotadas de diferente personalidad, pero esencialmente conjuntadas en el mismo destino patrio. Es en esta profunda creencia superiora donde se hace posible la evolución hacia una mejor convivencia nacional. Lo que nos une es más medular y dinámico que lo que nos separa, y eso es lo que nos compromete en el futuro, sea cual sea nuestra distancia del pasado."

DISCURSO DE CONTESTACIÓN POR EL ACADÉMICO DE NÚMERO  
EXCMO. SR. D. ANDRÉS RIBERA ROVIRA



EXCELENTÍSIMO SEÑOR PRESIDENTE:  
EXCELENTÍSIMOS E ILUSTRÍSIMOS SEÑORES:  
ILUSTRÍSIMOS SEÑORES ACADÉMICOS:  
SEÑORAS Y SEÑORES:

Las Instituciones tienen en sí mismas, en las funciones atribuidas en el seno de la sociedad, su razón de ser. Pero son sus Miembros quienes las hacen eficaces con su capacidad y su dedicación. Por ello creo que la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras de Barcelona no sólo hizo un acto de reconocimiento al elegir como Académico Numerario al Excmo. Sr. D. Laureano López Rodó, en razón a sus evidentes méritos científicos y de servicio público en el campo de la Economía y de la Política Económica, sino que, además, se ha enriquecido al incorporar una personalidad de las dotes y valía como la del nuevo Académico.

La Real Academia me ha hecho el gran honor de encomendarme la representación corporativa para contestar el discurso de ingreso que acaba de pronunciar don Laureano López Rodó. A este honor concedido se une, además, una profunda satisfacción al darme la oportunidad de poder colaborar al reconocimiento público de los méritos de un economista y político tan eminente de nuestra Cataluña, al que me liga, además, amistad y cordialidad sinceras.

De la amplia y poderosa personalidad del señor López Rodó, creo que debo resaltar en primer lugar su dedicación a la difícil y con frecuencia ingrata tarea de la función pública. Ha sido una dedicación casi total, desde su licenciatura en Derecho, en el seno de promociones brillantísimas de nuestra Facultad en los primeros años de la década de los cuarenta, hasta hoy, reparte su vida entre la docencia universitaria — gana en

1945, a los 24 años, la Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela y la imparte durante muchos años y la función pública a través del desempeño de altas responsabilidades de gobierno o de representación ciudadana.

En el primer terreno, el de la actividad docente y el cultivo del Derecho de la Administración, adquiere un elevado grado de prestigio internacional que le lleva a ser elegido Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, por el Congreso de este Organismo, que reúne a casi todos los países, celebrado en Costa de Marfil el año 1977. Y más recientemente aún ha sido investido Doctor Honoris Causa por la Universidad de Aix Marseille.

En estos sus muchos años de servicio a la comunidad se registran siempre unas constantes que parecen guiar toda su actuación: la preocupación permanente por la eficacia que le lleva a la entrega absoluta a la responsabilidad aceptada y a un elevado grado de pragmatismo; el esfuerzo continuado por la liberalización progresiva de la economía y de toda la sociedad; la labor en la preparación de la sociedad para que pueda integrarse a la vida económica y política de la Europa Comunitaria; y todo ello bajo un estilo propio de actuar, el del trabajo diario sin ruidos ni estridencias, reflejo sin duda de su sentido catalán de la historia, el convencimiento de que son los frutos los que al final darán la medida exacta de la tarea realizada.

Después de un largo período de docencia universitaria se integra plenamente al quehacer público de España. Sin solución de continuidad prácticamente, en 1956 es nombrado Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno, en 1962 Comisario para el Plan de Desarrollo, en 1965 Ministro Comisario del Plan, en 1973 Ministro de Asuntos Exteriores, en 1974, Embajador en Viena y el 15 de junio de 1977 obtiene la representación ciudadana para el Parlamento.

Desde la Secretaría General Técnica y hasta su nombramiento como Comisario para el Plan de Desarrollo, impulsa y realiza una amplia reforma administrativa que se concreta en dos piezas legislativas fundamentales: la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y la Ley de Procedimiento Administrativo. De tal forma incidían estas disposiciones sobre el arbitrio ejecutivo de la Administración, sometién-dola a unos cauces jurídicos, que hicieron plenamente válida la siguien-



te frase de un profesor de la Facultad de Derecho de Barcelona: “Nunca España podrá agradecer a Laureano López Rodó su esfuerzo para transformar un régimen derivado de una victoria militar, en un Estado de Derecho.”

Su quehacer público está plenamente ligado a la tarea de liberalización de la economía española, de su desarrollo económico y de la apertura de la economía al mundo internacional. Desde la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno colabora a que sea posible la operación de transformación de una economía autárquica y subdesarrollada a una economía abierta y con potencialidad para el progreso y el desarrollo, operación que se iniciará en 1959 con el Plan de Estabilización de los Ministros Ullastres y Navarro Rubio.

El Plan de Estabilización constituye la pieza básica de la profunda y positiva transformación de la economía española. Con él se establecieron las condiciones internas precisas para la industrialización y desarrollo que el país vive desde 1960 a 1974: la apertura a los intercambios internacionales de orden mercantil, técnico y financiero, la liberalización de las fuerzas del mercado y la mayor racionalización de las actividades económicas. El Plan de Estabilización supo poner en juego las principales fuentes de progreso real que tienen los países subdesarrollados: la competencia y la utilización, por medio de la importación de bienes de equipo, de tecnología y de capital, del stock de conocimientos técnicos y organizativos de los países más avanzados.

Los Planes de Desarrollo, al frente de los cuales ha estado don Laureano López Rodó, han sido el instrumento que ha encauzado y orientado la potencialidad de crecimiento y desarrollo que se había abierto a la economía española. Continuaron el proceso de apertura de la economía, iniciaron el camino de la descentralización y, sobre todo, introdujeron los elementos de racionalidad económica precisa para sacar el máximo provecho de los recursos escasos. Enmarcaron y comprometieron la actividad económica del Sector Público y ofrecieron el marco adecuado y los instrumentos necesarios para el desarrollo industrial de España.

Cualquier valoración puede pecar siempre de subjetividad, pero los datos claros y precisos no pueden cambiarse. Desde 1959 a 1973 la economía española sufre la mayor transformación de su historia. De una economía cerrada sobre sí misma se pasa a una economía abierta al tráfico



mundial y que comercia con todos los países del mundo; si en 1959 los intercambios de bienes y servicios con el exterior representaban escasamente un 7 % del producto nacional bruto, en 1973 se han elevado al 15,5 %. De un país esencialmente agrario España ha pasado a ser un país industrializado, con un lugar importante en el concierto mundial; en 1959 el 25 % del producto interior bruto procedía del sector primario y sólo el 33 % era creado por el sector industrial; en 1973 estos porcentajes han pasado al 11 % y al 40 % respectivamente. En estos catorce años se crean, sólo en el sector industrial, más de dos millones y medio de puestos de trabajo, una media anual de 185.000 empleos.

La política económica iniciada con el Plan de Estabilización y continuada con los tres Planes de Desarrollo imprime a la economía española un fuerte ritmo de crecimiento; la tasa anual y acumulativa del 7,3 % en este período sólo ha sido superada, entre los países de economía de mercado, por el Japón. En estos años la economía española consigue recuperar gran parte del retraso comparativo que había acumulado desde los primeros años de la década de los treinta. De una renta per cápita de escasamente 18.000 ptas. se ha pasado a 111.000 ptas. en 1973.

Estos hechos objetivos son claro indicativo de la profunda transformación que ha experimentado la economía española y, en consecuencia, toda la vida de la sociedad. Competencia y liberalización, eficacia y apertura internacional, han dado como resultado esta nueva sociedad, moderna e industrializada, más rica y próspera. La política económica que ha hecho posible esta transformación tiene básicamente un nombre, el del nuevo Académico, don Laureano López Rodó. Incluso en ese difícil proceso de integración a la Europa Comunitaria, todavía no alcanzado, el señor López Rodó desempeña un papel relevante, además de orientar el cambio del sistema productivo para que la integración pueda hacerse positivamente. Cuando España solicita en 1962 la apertura de negociaciones, el señor López Rodó es ya Comisario para el Plan de Desarrollo, y cuando se firma el Acuerdo Preferencial en 1970 continúa asumiendo la responsabilidad del Plan como Ministro Comisario. Realmente sin estos cambios en la vida económica y social de España, operados desde 1959, resultaría difícil comprender la serenidad y responsabilidad con que la sociedad española ha asumido el cambio político de estos últimos años.

En esta breve referencia a la intervención en la política económica

española del nuevo Académico, no puedo dejar de reseñar su preocupación clara por los temas de la política regional, uno de cuyos aspectos ha sido el motivo de su discurso. Esta preocupación creo que quedará suficientemente ilustrada y matizada si me permiten rememorar un acto celebrado hace seis años y que permanece muy gratamente en mi recuerdo. Cuando el 21 de febrero de 1973, en este mismo salón, pronuncié el discurso del acto de mi recepción en la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, presidió el acto el Ministro Comisario del Plan de Desarrollo, don Laureano López Rodó. Mi discurso versaba sobre "La Política Económica Regional". El momento no era propicio para que un Ministro presidiese un acto cuyo tema central era la defensa de la política regional y de las autonomías.

Esta actitud tiene fiel continuidad en el tema que el Académico Numerario, Electo, ha escogido para el acto de su recepción: "Aspectos Económicos y Fiscales de la Autonomía", con cuya elección da una muestra más de la sensibilidad del hombre entregado al servicio de la comunidad no sólo para captar los problemas más vivos de la sociedad sino también para analizarlos en profundidad y aportar soluciones viables.

En el importante proceso de transformación política que nuestro país vive, la sociedad española busca su equilibrio y su convivencia en una nueva regulación de las múltiples relaciones que se dan en su seno, individuales y colectivas. Entre los distintos aspectos de esta nueva regulación, destaca la de una organización territorial que responda a la realidad de la existencia de unas nacionalidades y regiones concretas, con personalidad diferenciada, pero que, a la vez, tienen una larga historia en común. La aspiración de Cataluña a este reconocimiento, evidentemente también la de las restantes nacionalidades y regiones, empezó a verse satisfecha con el restablecimiento de la Generalitat provisional, el retorno de su Presidente y el inicio de transferencia de competencias; ha hallado cauce adecuado en la Constitución; y esperamos que se convierta pronto en realidad fructífera con la aprobación y aplicación del Estatuto de Autonomía.

Este gran cambio plantea problemas políticamente delicados y técnicamente complejos en muchas de sus vertientes, pero de forma especial en toda la temática económica. La autonomía — la capacidad del ejercicio de funciones normativas y de autogobierno — comporta de forma

incuestionable la autonomía financiera. Tratar de autonomía financiera es entrar de lleno en el tema de la hacienda pública y de sus funciones — asignación de recursos, distribución de la renta y la riqueza, estabilización económica y desarrollo y crecimiento económicos —. Y aquí es donde surgen los grandes problemas técnicos y las importantes consecuencias políticas.

En una comunidad con un alto grado de integración económica, a pesar de la diferenciación de sus componentes, las múltiples interrelaciones existentes plantean problemas macroeconómicos y globales que condicionan las funciones que pueden asumir las haciendas autónomas y su propia estructura a fin de evitar comportamientos adversos y resultados contrarios a los objetivos perseguidos por la hacienda pública del Estado.

Autonomía financiera significa capacidad para la obtención de ingresos y para la realización de gastos. ¿Pero la capacidad para la obtención de ingresos debe traducirse en potestad tributaria original o bien ésta debe ser derivada de la potestad tributaria estatal? ¿Debe existir un sistema fiscal uniforme o pueden tener las Comunidades Autónomas capacidad de elección entre distintos tipos de ingresos? Según sea la respuesta que se dé a estas opciones la hacienda pública podrá cumplir mejor o peor con las funciones que se le pide que cumpla; hacer una óptima asignación de los recursos escasos, ayudar a la expansión y a la estabilización, crear y distribuir la riqueza y la renta, etc. Incluso halladas respuestas satisfactorias a estas preguntas se plantean inmediatamente otras: ¿Sobre qué criterios se estructura la financiación de las haciendas autónomas?, ¿a partir del principio de la capacidad de pago, persiguiendo la generalidad y la redistribución, o bien sobre el principio de la contraprestación por el beneficio obtenido por el ciudadano? Porque no puede olvidarse que los servicios financiados por la hacienda pública tendrán unos efectos económicos externos al ámbito de la Comunidad autónoma como tampoco puede ignorarse que hay una desigual capacidad tributaria de las distintas Comunidades.

¿Cómo responde la organización de la hacienda pública basada en la autonomía al principio de solidaridad entre las distintas Comunidades?, o bien cómo coordinan los diferentes niveles tributarios o se obtiene la dimensión óptima de la producción de servicios públicos, etc., son, entre muchas otras, cuestiones profundas a las que nuestra sociedad debe hallar ahora una respuesta eficaz.

Del acierto en estos temas depende la eficacia de la nueva organización, el futuro de nuestra economía y la disposición de una mayor o menor capacidad de progreso y bienestar. Por ello, esta Real Academia se siente honrada con el tema escogido por el nuevo Académico, ya que así contribuye al mejor análisis y conocimiento de uno de los problemas de más viva actualidad en nuestra sociedad.

Por otra parte, todo el discurso está presidido por el rigor científico del catedrático que analiza con minuciosidad los conocimientos sistematizados de la ciencia regional y de la hacienda pública y las experiencias reales que aportan los diferentes países con organizaciones regionales y federales. Pasa revista a las aportaciones de la ciencia positiva, desde el concepto económico de región a los fines de la economía pública o el concepto de autonomía financiera. Entra de lleno en el análisis teórico del funcionamiento de la hacienda autónoma, estudiando las funciones económicas que pueden asumir las haciendas autónomas, los problemas de compatibilidad entre ellas y las distorsiones o beneficios que se pueden derivar sobre todo el sistema económico según sea la estructuración que se dé a las haciendas autónomas. Estudia, asimismo, las distintas soluciones que aportan los tratadistas teóricos al tema de la financiación de las Comunidades Autónomas, desde los distintos criterios en que basar la financiación a los posibles modelos teóricos y las diferentes fuentes a utilizar, entrando también en los problemas de coordinación entre los diferentes niveles territoriales: Estado, Comunidad Autónoma y Administraciones Locales. Esta parte de su discurso no es un mero repaso de las aportaciones de la ciencia positiva, sino que realiza el análisis crítico de la coherencia y solidez de cada una de ellas.

El estudio comparado de la realidad internacional constituye en el campo económico un paso imprescindible en la búsqueda de cualquier solución viable. Para la ciencia económica es el laboratorio de pruebas, la base de la investigación económica, para contrastar la eficacia de unas soluciones, los éxitos y fracasos, las coherencias y las incompatibilidades. Este tipo de análisis constituye una de las partes sustanciales del discurso del señor López Rodó. Empieza con nuestra propia experiencia, la aplicación del Estatuto de Cataluña de 1932; sigue con el ejemplo de Francia, presidido por un acentuado centralismo. Especial importancia reviste el caso italiano, cuya solución a través del Estado regional es muy pró-

xima a la que puede ofrecer para nuestro país la Constitución. La Gran Bretaña aporta una notable experiencia tanto por el delicado tema del Ulster como por la vía que se sigue para dar satisfacción a las aspiraciones de Escocia y Gales, así como por la importancia de la vida local inglesa. El caso de Bélgica aporta la experiencia de un Estado regional que ha evolucionado hacia un Estado Federal. También son contrastados algunos aspectos de organizaciones federales, como son Alemania y Estados Unidos.

El marco a partir del que deben estructurarse las haciendas autónomas es la Constitución y su norma institucional básica los Estatutos de Autonomía. Por ello, en su discurso se hace un análisis profundo del significado y alcance de la autonomía financiera proclamada en la Constitución y de los recursos financieros que podrán reclamar las Comunidades Autónomas y, por otra parte, de las soluciones que Diputados y Senadores de Cataluña acordaron en el Proyecto de Estatuto de Cataluña para la hacienda de la Generalitat.

La voluntad de actuar sobre la propia realidad para transformarla y acercarla a situaciones que considera mejores, de que don Laureano López Rodó ha dado prueba en toda su trayectoria de servicio a la comunidad, no podía contentarse con dar a conocer y explicar lo que acontece. Y consecuentemente ofrece unas opciones para los grandes temas planteados. Aunque las opciones normativas son siempre la manifestación de una opinión y, por tanto, la unanimidad no acostumbra a producirse, las que ha ofrecido en su discurso las fundamenta en las aportaciones de la ciencia positiva y de la experiencia internacional comparada.

El docto trabajo de nuestro recipiendario, Excmo. Sr. D. Laureano López Rodó, constituye a la vez una magnífica lección magistral y una importante aportación al estudio de uno de los problemas de más viva actualidad. Al darle la más cordial bienvenida, quiero felicitarle cordialmente, al propio tiempo que congratularme con todos sus nuevos compañeros por la incorporación a esta Real Academia de una personalidad cuya trayectoria está basada en su dedicación a la difícil tarea de la función pública y guiada por la preocupación por la eficacia, por la liberalización de la economía y por el esfuerzo del trabajo constante y diario.

# ÍNDICE

|   | <u>Págs.</u> |
|---|--------------|
| DISCURSO DE INGRESO DEL ACADÉMICO DE NÚMERO, ELECTO, EXCMO. SR.<br>DR. LAUREANO LÓPEZ RODÓ . . . . .  | 3            |
| INTRODUCCIÓN . . . . .  | 5            |
| I. INTRODUCCIÓN: TÉCNICA Y POLÍTICA ANTE LA REALIDAD ECONÓMICA . . . . .  | 7            |
| II. ENFOQUE DE CIENCIA POSITIVA . . . . .   | 11           |
| 1. PLANTEAMIENTO . . . . .  | 11           |
| 1.1. Concepto económico de región . . . . .   | 11           |
| 1.2. Fines de la economía pública . . . . .   | 12           |
| 1.3. Concepto de autonomía financiera regional . . . . .  | 15           |
| 2. FUNCIONAMIENTO DE LA HACIENDA AUTÓNOMA . . . . .   | 20           |
| 2.1. <i>Funciones</i> . . . . .   | 20           |
| 2.1.1. Análisis teórico de las funciones económicas desde la perspectiva de la asunción de las mismas por las Haciendas autónomas . . . . . | 20           |
| A) Función estabilizadora . . . . .   | 21           |
| B) Función de crecimiento y distribución de la renta y riqueza . . . . .  | 22           |
| C) Función de asignación de recursos . . . . .  | 24           |
| 2.1.2. Criterios para la cesión o transferencia de funciones . . . . .  | 29           |
| 2.1.3. El ejemplo histórico . . . . .   | 35           |
| 1. Proyecto de Estatuto de la Mancomunidad de Cataluña . . . . .  | 35           |
| 2. Estatuto de Nuria . . . . .  | 36           |

|   | <u>Págs.</u> |
|---|--------------|
| 3. El Anteproyecto de Estatuto valenciano . . . . .   | 37           |
| 4. El Proyecto de Estatuto balear . . . . .   | 37           |
| 5. El Proyecto de Estatuto gallego de 1932 . . . . .  | 38           |
| 6. El Estatuto catalán de 1932 . . . . .  | 39           |
| 7. Estatuto del País Vasco de 1936 . . . . .  | 40           |
| 2.2. <i>Financiación de las Comunidades autónomas</i> . . . . .   | 45           |
| 2.2.1. Criterios de financiación . . . . .  | 46           |
| 2.2.2. Modelos de financiación . . . . .  | 51           |
| 2.2.3. Fuentes de financiación . . . . .  | 53           |
| 1. Fuentes tributarias estatales . . . . .  | 54           |
| 2. Fuentes tributarias compartidas por el Estado y la<br>Administración regional . . . . .  | 54           |
| 3. Fuentes tributarias exclusivamente regionales . . . . .  | 55           |
| 2.2.4. Principios y criterios del Ministerio de Hacienda espa-<br>ñol sobre fuentes de financiación de las Haciendas au-<br>tónomas . . . . . | 64           |
| 1. Principio de unidad de la política económica . . . . .   | 64           |
| 2. Principio de responsabilidad de la Hacienda estatal<br>en la distribución de la renta y de la riqueza . . . . .                            | 65           |
| 3. Reconocimiento de autonomía financiera . . . . .   | 66           |
| 4. Principio de generalidad o de no privilegio . . . . .  | 68           |
| 5. Principio de suficiencia . . . . .   | 68           |
| 6. Principio de flexibilidad . . . . .  | 69           |
| 7. Principio de solidaridad . . . . .   | 69           |
| 2.2.5. Criterios del Ministro Adjunto para las Regiones . . . . .   | 69           |
| 2.2.6. Nuestro criterio sobre las fuentes de financiación . . . . .   | 70           |
| A) Principio de la capacidad de pago (principio com-<br>plementario) . . . . .  | 71           |
| B) Principio del beneficio (principio prevalente) . . . . .   | 71           |
| 2.3. <i>Coordinación entre los diferentes niveles políticos</i> . . . . .   | 71           |
| 3. LA REALIDAD COMPARADA . . . . .  | 81           |
| 3.1. <i>Estatuto de Cataluña de 1932</i> . . . . .  | 83           |
| 1.º Funciones . . . . .   | 83           |
| a) Funciones en materia legislativa . . . . .   | 83           |
| b) Funciones administrativas o de ejecución . . . . .   | 84           |
| 2.º Financiación . . . . .  | 86           |



|  | <u>Págs.</u> |
|--|--------------|
| a) Fuentes de financiación . . . . .   | 86           |
| b) Normas de financiación . . . . .  | 89           |
| D) Coordinación entre las Haciendas . . . . .  | 90           |
| E) Normas de Administración financiera . . . . .   | 91           |
| 3.2. <i>Francia</i> . . . . .  | 92           |
| 3.3. <i>Italia</i> . . . . .   | 98           |
| A) Delimitación de las regiones autónomas . . . . .  | 98           |
| B) Funciones . . . . .   | 101          |
| C) Financiación . . . . .  | 104          |
| 3.4. <i>Reino Unido</i> . . . . .  | 111          |
| 3.5. <i>Bélgica</i> . . . . .  | 113          |
| A) Nivel nacional . . . . .  | 124          |
| B) Nivel de las Comunidades . . . . .  | 124          |
| C) Nivel de la región . . . . .  | 125          |
| 1. Consejos regionales . . . . .   | 125          |
| 2. Ejecutivo regional . . . . .  | 125          |
| 3. Financiación . . . . .  | 126          |
| D) Nivel subregión . . . . .   | 126          |
| 4. LA CONSTITUCIÓN . . . . .   | 128          |
| 4.1. <i>Autonomía financiera</i> . . . . .   | 130          |
| 4.2. <i>Recursos financieros de las Comunidades Autónomas</i> . . . . .                          | 131          |
| a) Impuestos cedidos, recargos y otras participaciones en ingresos estatales . . . . .           | 133          |
| b) Tributos propios . . . . .  | 133          |
| 1.º Impuestos . . . . .  | 138          |
| 2.º Tasas y contribuciones especiales . . . . .  | 138          |
| c) Transferencias del Fondo de Compensación interterritorial . . . . .                           | 139          |
| d) Asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado . . . . .                      | 141          |
| 4.3. <i>Patrimonio</i> . . . . .   | 142          |
| 5 PROYECTO DE ESTATUTO DE CATALUÑA . . . . .   | 144          |
| 6 PROYECTO DE ESTATUTO VASCO DE 1978 . . . . .   | 150          |
| III ENFOQUE DE CIENCIA NORMATIVA . . . . .   | 159          |
| DISCURSO DE CONTESTACIÓN POR EL ACADÉMICO DE NÚMERO EXCMO. SR. D. ANDRÉS RIBERA ROVIRA . . . . . | 165          |

