

Diversidad y solidaridad en la financiación autonómica

Gerardo Holgado Cabrera, Manuel Ángel Rodríguez Portugués

1. Introducción histórica.

Una constante en la génesis, historia y ser mismo de España es esa «tensión entre unidad y diversidad»¹ que siempre ha caracterizado a nuestro país.

En efecto, cuando los romanos llegan a la Península, los pueblos hispanos diferían étnicamente en lengua, en culturas y en carácter. «La Península estaba habitada por pueblos étnica y culturalmente diversos, que difícilmente podían sentirse partes de una comunidad ni solidarios entre sí... Escritores grecorromanos (Plinio, Livio...) suelen distinguir tres grandes bloques culturales y probablemente étnicos(...) con los nombres de iberos, turdetanos y celtas respectivamente.»² Todavía en el siglo I, Plinio «reconoce en la Península un mínimo de nueve clases distintas de entidades políticas que, tanto ellas como sus miembros, tenían diferentes modos de vinculación con el poder del Imperio y con la Administración»³: colonias de ciudadanos romanos o simplemente colonias —y algunas exentas de tributo—, municipios de ciudades romanas y municipios de derecho latino, ciudades libres, algunas federadas por tratado, ciudades tributarias, etc. Por ello, quizá, la dominación romana parezca «haber contribuido tan sólo en modesta medida a desarrollar entre los hispanos un sentido solidario, que fuera germen incipiente de una conciencia nacional(...), aunque «ello no significa que la impronta romana en la Península no fuera profunda y de trascendencia indudable para el futuro destino de sus pueblos»⁴.

Realmente la Antigüedad no creó en España una conciencia solidaria, sino que esta empresa estaría reservada a la primera Edad Media. Según Orlandis, resulta obligado mencionar a tres personajes: Leovigildo, que consiguió extender por casi toda la tierra y población peninsulares el efectivo dominio de la Monarquía toledana, impulsando la unidad política y jurídica a través del «Codex Revisus» fundamentalmente; Recaredo, quien logró hacer realidad entre godos y romanos la unidad católica sancionada por el III Concilio de Toledo en el 589; y San Isidoro de Sevilla que unificó los diferentes ritos litúrgicos de la Península e imprimió una auténtica conciencia nacional a la historia de esos pueblos a través de su «Historia de los Godos» y las «Etimologías».

Hasta tal punto el Reino visigodo logró ser la «primera España» que ante el impacto de aquella tremenda fuerza histórica que era el Islam en expansión, todos los cronistas e historiadores cristianos medievales hablaron de la «pérdida de España»⁵. Y, precisamente, esta idea de «pérdida» es lo que explica el hecho mismo de la Reconquista que se desató después. Sin embargo, en la génesis de esta empresa tan prolongada se encuentra de nue-

¹ José Orlandis, «La configuración histórica de España», en *Estudios en Homenaje a Dr. Vicente Rodríguez Casado*, Madrid, Asociación de la Rábida, 1988.

² Antonio Fontán, «sobre Hispania y los hispani y su encuentro con Roma», en *Estudios en Homenaje a Dr. Vicente Rodríguez Casado*, Madrid, Asociación de la Rábida, 1988.

³ *Ibidem*.

⁴ José Orlandis, *op. cit.*, pág. 210.

⁵ *Ibidem*, pág. 260.

vo la diversidad. En efecto, «la Reconquista es múltiple; se hace desde todos los puntos septentrionales que quedan libres del dominio musulmán; desde los territorios que hoy conocemos como Asturias, Vasconia, el Alto Aragón, la Cataluña Pirenaica»⁶. Y, a pesar de esta diversidad genética, nos topamos, por contra, con un proyecto de unidad desde el primer momento. «Esta multiplicidad de origen, de punto de partida, no debió ocultar lo que fue esencial: su unidad proyectiva. Porque claro es que no se reconquistan los reinos medievales (...); lo que se reconquista es España, la España perdida», dice Julián Marías.

De hecho, a pesar de los cuatro reinos que se gestaron durante esta larga etapa histórica, pervivirá entre los distintos monarcas hispánicos una afinidad radical que hizo hablar a Muntaner en su «Crónica» de «los cuatro reyes de España, qui son una carn e una sang»⁷. En los diferentes reinos se conservaba una tradición jurídica común: «Liber Iudiciorum» (Fuero Juzgo en romance), cuya versión adaptada en Cataluña fue «Liber iudicum popularis», o la propia «Costumbre de España». Otro factor de continuidad histórica fue la liturgia mozárabe, vigente en todo la Península hasta finales del siglo XI, salvo Cataluña que ya había adoptado la romana por influencia de los francos⁸. Cuando la España perdida volvió a ser otra vez realidad con la culminación de la Reconquista, para Inglaterra o Francia es evidente que Felipe II era «Rey de España». Sin embargo, Felipe II «seguió sin titularse Rey de España»⁹, no siendo esto una cuestión meramente nominalista, «y es que la Edad Media no había pasado en balde; entre otras cosas sus avatares dieron vida a Portugal y determinaron el modo en que quedaba configurada la nueva España surgida de la Reconquista»¹⁰. Y así renació España, forjada por una Edad Media peculiar, que le imprimió una fisonomía perdurable, como es esa tensión entre unidad y diversidad, que constituye una constante en toda la historia española. «Los aldeaniscos estrechos y las insolidaridades centrífugas llegaron a quebrar en ciertas épocas la existencia nacional. Por otra parte la pretensión de imponer —como en el siglo XVIII— la cuadrícula cartesiana de una administración uniforme, olvidando que el pasado configuró una pluralista realidad regional, hizo igualmente violencia sobre la naturaleza de las cosas, en detrimento de la conciencia nacional y de la misma estabilidad de España. Una síntesis equilibrada, capaz de armonizar unidad y pluralidad parece haber sido a lo largo de los siglos la forma de vida en común más adecuada al genuino ser de España»¹¹.

2. Proyección jurídico-financiera de los principios de generales de solidaridad, compensación, coordinación y cooperación.

La Constitución Española de 1978 intenta hacer a lo largo de su articulado una síntesis armoniosa entre la unidad solidaria y la diversidad pluralista que parece haber sido la vida común en la historia de nuestro país. Porque, en efecto, en un Estado con una organización territorial compuesta, como es la nuestra, existen necesariamente una serie de desigualdades y desequilibrios¹² susceptibles de ser corregidos mediante la actividad económica pública de ingreso y gasto (financiera). Ello apunta a una concentración del

⁶ Julián Marías, *España inteligible*.

⁷ José Orlandis, op.cit., pág.220.

⁸ Ibidem, pág. 218.

⁹ Ibidem, pág.221.

¹⁰ Ibidem, pág. 221.

¹¹ Ibidem, pág.222.

¹² Cfr. Alain Guengart, *Equité territoriale et inegalités*, París, Librairies techniques, 1983.

poder financiero y a un reforzamiento de la solidaridad entre las regiones. Sin embargo, en modo alguno se considera hoy que las exigencias financieras son incompatibles con la autonomía política, sino todo lo contrario si existen los mecanismos adecuados de compensación y coordinación¹³.

Así pues, por lo que se refiere al factor solidario, la Constitución Española (CE) en su artículo 2, después de declarar la «indisoluble unidad de la Nación española» y reconocer el «derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran», garantiza la solidaridad entre todas ellas. Este principio general se concreta en el artículo 138 cuando manifiesta que el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular al hecho insular.

Además, a dicho equilibrio económico se le dota de un mecanismo adecuado, a nivel constitucional, con la creación del Fondo de Compensación Interterritorial que establece el artículo 158.2. El Tribunal Constitucional, por otro lado, ha entendido el principio de solidaridad como límite a la competencia de las Comunidades Autónomas y como factor de equilibrio entre los principios de unidad y autonomía. De hecho, tras declarar el artículo 156.1 la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, el mismo texto le impone dos límites: la coordinación con la Hacienda estatal y la solidaridad entre todos los españoles, a fin de paliar las grandes desigualdades económicas y sociales. Precisamente para lograr esto, el artículo 157.1 de la Carta Magna enumera, entre los recursos económicos propios de las Comunidades Autónomas (CC.AA.), las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo en los Presupuestos Generales del Estado. Por su parte, el artículo 158.1 establece, como una nueva concreción del principio de solidaridad, la igualdad sustancial de todas las CC.AA. mediante la asignación de los Presupuestos Generales del Estado para garantizar servicios públicos fundamentales. Por último, el artículo 149.1 refleja a través de las múltiples competencias exclusivas o de legislación básica del Estado la preocupación por salvaguardar el principio de unidad económica y no obstaculizar la libre circulación y establecimiento de personas y bienes en todo el territorio español, así como el libre comercio, cláusula recogida en el 139.2. Esta unidad ha sido, además, reforzada en un plano más amplio por ser objetivo fundamental de la Unión Europea. La jurisprudencia constitucional, por último, considera estos principios de unidad y solidaridad como marco jurídico fundamental de la economía española y que han de aplicarse unitariamente.

Pero, a la vez, entre los factores de autonomía financiera, vemos que la misma CE ofrece igualmente un elenco de principios con carácter general, empezando por el reconocimiento de la autonomía financiera en el artículo 156.1. como fruto de esa otra autonomía más amplia reconocida en el ya mencionado artículo 2 («La Constitución... reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones»). En concreto, las CC.AA. tendrán una serie de recursos con cierto carácter particular, según el artículo 157.1:

- Impuestos cedidos por el Estado, recargos sobre impuestos del Estado y otras participaciones en los ingresos del Estado;
- sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales;
- rendimientos de su Patrimonio e ingresos de Derecho Privado; y
- el producto de las operaciones de crédito.

¹³ Ramón Falcón y Tella, *La Compensación Financiera Interterritorial*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1986.

3. Régimen actual de la financiación de las CC.AA.

El artículo 137 de la CE establece que el Estado se organiza territorialmente en Municipios, Provincias y CC.AA. Titulares del poder financiero en España son el Estado (Administración Central), las CC.AA., los municipios, las provincias y demás entidades locales. Sin embargo, el Estado y las CC.AA. por un lado, y las provincias y municipios por otro, se diferencian mucho en lo tocante a la significación política de cada uno: el Estado es el titular de la soberanía política y las CC.AA. tienen autonomía política, mientras que las provincias y municipios tan sólo están dotados de autonomía administrativa.

El régimen financiero actual de las CC.AA. se encuentra básicamente recogido en dos leyes: la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), de 22 de Septiembre de 1980 y la Ley de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas (L. Ces. Trib.), de 26 de Diciembre de 1983.

Tanto en una Ley como en otra, se observan, como venimos haciendo en el presente estudio, tanto factores de solidaridad y unidad interregionales por un lado, como elementos proclives a la autonomía e independencia financieras entre las CC.AA. por otro.

Entre los primeros encontramos en el artículo 2 de la LOFCA la enunciación de una serie de principios genéricos, tales como la igualdad económica y social, el equilibrio económico, el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español, y la solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones. Además, como mecanismo coadyuvante de esta política, el artículo 3 de la LOFCA crea el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA. «para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las CC.AA. y de la Hacienda del Estado». Este propósito se refleja en la misma composición de este órgano: el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro para las Administraciones Públicas y los respectivos Consejeros de Hacienda de las CC.AA. También se prevé, entre los recursos de las CC.AA. desglosados en el artículo de la misma Ley, las *Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial* previsto en la CE. Asimismo, es incluíble entre los factores solidarios, el hecho de que el artículo 10 de la LOFCA prevea que la cesión de Tributos propios del Estado a las CC.AA. se determine en su alcance y condiciones por una Ley específica, «a fin de que sea un marco de referencia idéntico para todas las CC.AA.», evitando de este modo posibles desigualdades y discriminaciones. Fruto de este imperativo legal es la segunda ley mencionada al comienzo del presente epígrafe: la Ley 30/1983 de Cesión de Tributos del Estado a las CC.AA. De esta manera, actualmente, se ha estimado que la financiación de origen estatal ocupa un 86% del total de la financiación de las CC.AA.

Y por lo que se refiere a los mecanismos de autonomía financiera, nos encontramos con que el artículo 1.2. de la LOFCA establece que la financiación autonómica se regirá, además de por esta misma Ley, «por el Estatuto de cada una de dichas Comunidades». Del mismo modo, entre los principios contenidos en el antes mencionado artículo 2 de la LOFCA, se hace referencia a la «suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las CC.AA.». Por otro lado, en el Capítulo II de la Ley Orgánica se establecen recursos de las CC.AA. en desarrollo de la CE, a saber:

- ingresos de su Patrimonio y demás de Derecho Privado;
- sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales;
- los tributos cedidos por el Estado;
- los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos del Estado;
- las participaciones en los ingresos del Estado;
- el producto de las operaciones de crédito;

- el producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia;
- sus propios precios públicos;
- las asignaciones que se establezcan en los presupuestos generales del Estado.

Los demás artículos de este importante capítulo pasan a definir cada uno de estos conceptos. Y en el siguiente capítulo, tercero y último, se establecen los mecanismos a disposición de las CC.AA. para regular todo lo anterior: elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos, establecimiento y modificación de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, establecimiento y modificación de los recargos sobre los impuestos del Estado, operaciones de crédito concertadas por la Comunidad Autónoma, régimen jurídico de su Patrimonio en el marco de la legislación básica del Estado, Reglamentos Generales de sus propios tributos, y las demás competencias o funciones que les atribuyan las leyes.

Y siguiendo con los factores de autonomía financiera, por su parte la L.Ces.Trib., en su artículo 1, enumera los tributos cedidos por el Estado a las CC.AA. para su gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión (artículo 12.1), aunque no para su regulación normativa:

- impuesto extraordinario sobre el patrimonio de las personas físicas;
- impuesto general sobre sucesiones;
- impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados;
- impuesto sobre el lujo;
- y tasas y demás exacciones sobre el juego.

Para el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados e Impuesto sobre el Lujo establece un «*numerus clausus*» de hechos imponible. El resto del articulado de la Ley se dedica simplemente a establecer la normativa aplicable a los tributos cedidos, aclarar los puntos de conexión en cada uno de ellos, y delimitar las pertinentes cuestiones de residencia, domicilio fiscal de las personas jurídicas, titularidad y delegación de competencias, y diversas disposiciones de carácter administrativo.

4. Proyecto de nuevo régimen de financiación autonómica.

Uno de los puntos más importantes y, sin duda, el más polémico y controvertido ahora mismo en lo que se refiere al tema de la financiación de las CC.AA. es el tocante al régimen de cesión de tributos del Estado a las CC.AA.

Este es el principal mecanismo que el actual Gobierno de la Nación pretende modificar en la LOFCA, conforme a la corresponsabilidad fiscal efectiva asumida por las CC.AA. La citada modificación todavía es un Proyecto de Ley Orgánica de modificación parcial de la LOFCA, que el Ejecutivo presentó el pasado 10 de Octubre de 1996 a las Cortes Generales, y que consistiría básicamente en:

- ampliación del ámbito de la cesión de una parte del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF); y
- atribución a las CC.AA. de ciertas capacidades normativas respecto de los tributos cedidos.

Y aprovechando esta modificación se pretende también solucionar dos situaciones recientemente surgidas:

- la nueva realidad de Ceuta y Melilla como ciudades autónomas; y
- la reciente doctrina del Tribunal Constitucional sobre el régimen jurídico de las tasas.

En el artículo 10.3 la LOFCA se introduciría la cesión de tributos no sólo por cesión del rendimiento de algunos hechos imponible, sino también por cesión de parte del

rendimiento de dichos hechos imponible. Además, la cesión de tributos podrá comprender competencias normativas.

Respecto a la relación de tributos susceptibles de cesión, la realización efectiva del principio de corresponsabilidad fiscal se consigue añadiendo al artículo 11 de la LOFCA, que enumera los tributos que pueden ser cedidos, el IRPF con carácter parcial y un límite máximo del 30%.

Por lo que se refiere a los recargos autonómicos sobre los tributos del Estado se modifica el artículo 12 de la LOFCA, por lo que las CC.AA. pueden establecer recargos sobre todos los tributos susceptibles de cesión, con independencia de que hayan sido o no efectivamente cedidos.

Para atribuir ciertas competencias normativas a las CC.AA. sobre los tributos cedidos se modifica el artículo 19.2 con tres objetivos a la vista:

—La delegación de competencias en materia de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos cedidos hasta ahora vigente no operará en el ámbito de la parte del IRPF cedida a las CC.AA., sino que se llevará a cabo por la Administración Tributaria del Estado.

—Se delimita en líneas generales la atribución de competencias normativas a las CC.AA. en relación a cada tributo susceptible de cesión.

—Se prevé que, cuando las exigencias de armonización fiscal de la Unión Europea así lo determinen, la atribución de competencias a las CC.AA. en relación a los tributos cedidos quedará sin efectos, pasando el Estado a ejercer dichas competencias.

Por último, añadiendo un IV Capítulo a la LOFCA, la reforma dota al régimen de cesión de tributos de normas procedimentales y órganos capaces de resolver los conflictos que puedan suscitarse entre las diferentes CC.AA., y entre éstas y el Estado. El nuevo artículo 23 de la LOFCA daría los principios generales del procedimiento a seguir cuando se suscite algún conflicto.

Por su parte el también nuevo artículo 24 de la LOFCA regularía una Junta arbitral como órgano competente para la resolución de dichos conflictos.

Las demás cuestiones a modificar (Ceuta, Melilla y régimen jurídico de las tasas) no tienen especial trascendencia para el tema que nos ocupa.

5. Conclusión.

La modificación recién analizada conlleva, indudablemente, una ampliación considerable de lo que hemos venido en llamar mecanismos o factores de autonomía y diversidad financieras.

En primer lugar, porque hay un claro aumento cuantitativo de la parte del IRPF cedido en un 30%; y una atribución de capacidades normativas sobre los impuestos cedidos, que actualmente no existe y supone una intensificación notabilísima de la autonomía financiera de las Comunidades.

En segundo lugar, se está poniendo en marcha una reforma con posibles y profundas modificaciones estructurales de difícil reversibilidad, debido a la especial rigidez propia de las Leyes Orgánicas. Además, este proyecto estructural parece que se está llevando a cabo con criterios meramente coyunturales (Gobierno de coalición).

Por otro lado, y debido a las especificidades regionales a surgir, podrían nacer fenómenos próximos a auténticas barreras fiscales: capacidades normativas autónomas, deducciones, tipos impositivos de la tarifa, etc.

Y todo esto, finalmente, podría plantear problemas de constitucionalidad, por afectar a artículos como el 14 (igualdad ante la ley de todos los españoles), 19 (libre circula-

ción por el territorio nacional), 31 (bases del sistema tributario), 38 (libertad de empresa), 138 (no existencia de privilegios en favor de ninguna Comunidad Autónoma), 139 (no introducción de dificultades al tránsito y al derecho de establecimiento), y 156 (solidaridad entre las Comunidades Autónomas y coordinación entre las haciendas autonómicas y estatal).