

DR 13 70

Asignatura, Derecho Administrativo 1 y 2. Título, Financiación de las Comunidades Autónomas, Tercera parte. Autor, Adolfo Serrano Triana. Día de grabación, 21 de octubre del 80.

Día de emisión, Administrativo 1, 31 de octubre. Administrativo 2, 29 de octubre. La financiación de las comunidades autónomas.

Restaba de las emisiones anteriores analizar los principios cardinales de la actividad financiera del Estado y de las comunidades autónomas recogido en la ley de financiación comentada. Recordemos que el artículo 2a decía también a este respecto que el sistema de ingresos de las comunidades autónomas, regulado en las normas básicas a que se refiere el artículo primero de la ley, debería establecerse de forma que no pudiera implicar en ningún caso privilegios económicos o sociales, ni suponer la existencia de barreras fiscales en el territorio español, de conformidad con el apartado 2 del artículo 157 de la Constitución. Bien ha hecho el precepto en advertir que el límite de las normas básicas de regulación, estatutos, leyes y reglamentos del Estado y de las comunidades autónomas, no podrán comportar tales hechos discriminatorios.

Sin embargo, la misma limitación de la perspectiva coordinadora ya señalada se acusa aquí, siendo así que el principio de no discriminación viene regulado autónomamente en el artículo 138, párrafo segundo de la Constitución. En conexión con este precepto de la ley de financiación, hay que citar también el artículo 6.1, donde ya se dice que las comunidades autónomas podrán establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes. En este sentido, el tenor del mismo principio debe extenderse al artículo 7, aunque la ley no lo diga, pues las tasas no son sino un tipo de tributo.

La misma observación debe hacerse respecto de las contribuciones especiales aludidas en el artículo 8. En el artículo 9 se establecen, además, otros principios diferenciados en la implantación de impuestos que ya no son sino concreciones específicas de la territorialidad jurisdiccional enunciada en el artículo 157.2 de la Constitución o de la Ley de Verdad del Tráfico. Así establecerá dicho artículo 9 que las comunidades autónomas pueden establecer sus propios impuestos respetando, además de lo establecido en el artículo 6.1 de la ley, los siguientes principios. Primero, no podrán sujetarse elementos patrimoniales situados ni rendimientos originados o gastos realizados fuera del territorio de la respectiva comunidad autónoma.

Además, no podrán grabarse como tales negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio de la comunidad impositora ni la transmisión o ejercicio de bienes, derechos y obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio o cuyo adquirente no reside en el mismo. Tampoco, establece el mismo precepto, podrán suponer obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías y servicios capitales, ni afectar de manera efectiva la fijación de residencia de las personas o la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio español, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.a de la propia ley, ni

comportar tampoco cargas trasladables a otras comunidades. Además, en línea de esta recopilación de los principios vertebrales de la ordenación financiera recogidos por la ley, hay que señalar precisamente el de suficiencia de servicios públicos que ya se establecía en el artículo 158.1 de la Constitución.

La ley se ha sentido obligada a precisar algo más y así señala en el artículo 15 que el Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia. Cuando una comunidad autónoma, con la utilización de los recursos financieros regulados en esta ley orgánica, no pudiera asegurar un nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que haya asumido, se establecerá, a través de los presupuestos generales del Estado, con especificación de su destino, una asignación complementaria cuya finalidad será la de garantizar dicho nivel mínimo de prestación según establecida en la Constitución. Ahora bien, estas precisiones introducen una novedad a la adición del texto constitucional.

Este viene a establecer una ayuda económica estatal a las comunidades autónomas en función del volumen de servicios y actividades estatales asumidas y en función también de garantizar también un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. En otras palabras, que el Estado viene a financiar efectivamente servicios que eran atribuidos a él mismo porque consiente precisamente en ceder a las comunidades autónomas, ya sea, cabe interpretar el término, asumir, por medio de transferencia estatutaria o por delegación estatal de las propias competencias que sean susceptibles de transferencia o de delegación. Quiere, pues, decirse que estamos ante una nueva discrepancia respecto de la ley de financiación de las comunidades autónomas, puesto que en el artículo 15 se está diciendo ya algo distinto, y es que el Estado tiene facultades para garantizar servicios de subcompetencia –cabe entender, por tanto– de los no transferidos a las comunidades autónomas.

Probablemente el legislador quiso decir lo mismo que ha establecido la Constitución. Sin embargo, de suyo ha expresado algo enteramente distinto, y es que el Estado, a pesar de las competencias estatutarias, no puede declinar la garantía mínima de tales servicios. Como quiera, además, que ambos textos emplearen el término de «fundamentales» parece establecerse una ecuación de ambas expresiones o frases, imputando ya la gestión de tales garantías al Estado.

Queremos decir que la ley de financiación ha ido en este punto un poco más allá en las restricciones autonómicas. Está indirectamente restringiendo lo que la Constitución no restringe a las comunidades autónomas, y ahora sí, en cambio, está dicha ley en uso confusivo del término «servicios públicos fundamentales» y su competencia, restringiendo, cercenando posibilidades autonómicas en la concreta pretensión de ser financiadas con cargo a los presupuestos generales del Estado. Constatamos, pues, esta desviación de la norma constitucional en perjuicio de las autonomías regionales.

Estas observaciones hechas no se obvian por lo establecido en el párrafo segundo del artículo 15 comentado. Puesto que se ha de notar, aunque la edición es ahora enteramente semejante a la del artículo 158 de la Constitución, tampoco es idéntica, ya que en este instante se habla de competencias asumidas, pero tampoco se dice que estas competencias asumidas sean precisamente estatales o lo hayan dejado de ser en virtud de dicha asunción. Por tanto, mientras que la Constitución tiene un sentido de futuro y está especialmente dirigida al precepto sólo para las materias estatales que se asuman para las comunidades autónomas, la ley posibilita una financiación de competencias asumidas en el pasado y ya, por tanto, no de naturaleza estatal, porque, si lo fuera, habría de operar precisamente el párrafo primero y no el segundo dicho artículo.

La trascendencia práctica de estas políticas disquisiciones se hace evidente, pues, mientras que la conducta estatal ordenada por la Constitución era la financiación efectiva en los presupuestos generales del Estado de las actividades y servicios estatales transferidos para garantizar este nivel de prestaciones mínimo, ahora ya se dice que la garantía es pura y simplemente competencia del Estado y no se ordena una financiación automática. La garantía era allí una justificación o un requisito de afectación del gasto. Ahora es una competencia aparte reservada por ley ordinaria al Estado sin afectación de financiación alguna.

La mención del párrafo segundo, a pesar de su identidad con el artículo 158 de la Constitución, de suyo contempla un tipo de servicios y actividades no exactamente equivalentes, aunque sí comprendidas en la edición más amplia del precepto constitucional. Precisa, además, el párrafo tercero, en una contrapreterlejen, el concepto de nivel mínimo de prestación que no dudamos en calificar como jurídicamente indeterminado. Las consecuencias que pueden extraerse respecto de la redistribución del producto o renta de las comunidades autónomas por la contemplación de ese artículo, que es de obligada lectura para el alumno, es doble.

De un lado, que las comunidades más ricas, económicamente, verán primadas sus asignaciones dinerarias porque son precisamente ellas las únicas que podrán asumir más cantidad de servicios y actividades en función de su propia riqueza natural y coyuntural para sostener funcionarios, órganos y actividades. Y, de otro, el problema del nivel mínimo podrá cabecer, paradójicamente, por el lado de un excesivo traspaso de servicios a estas comunidades autónomas. Sin embargo, de suyo, el criterio corrector del nivel mínimo entendido como nivel medio debe jugar a favor de las comunidades más pobres, puesto que el cociente de los mismos, cabe esperar, se calcule a través de módulos que tengan en cuenta los más altos niveles de prestación, a lo que no llegarán precisamente las comunidades autónomas peor dotadas.

Por lo que, en esa diferencia, procederá aquí la asignación de tales recursos. En pero, la ley no precisa cómo debe ser el cálculo de dicho nivel medio, aunque cabe pensar también que se aluda a la obtención de un coeficiente resultante del dividendo integrado por un sumando multifactorial y un divisor consistente en el número de comunidades autónomas existentes en la Nación. El silencio en este tema nos parece, sin embargo, que debe ser subsanado, cuando

menos, por decreto reglamentario y coordinado su contenido con los informes del Instituto Nacional de Estadística, institución aludida en la disposición adicional tercera de la ley.

El próximo día terminaremos examinando los concretos sistemas de financiación ya establecidos por la ley orgánica y el ámbito de su aplicación.