

DR 13 69

Asignatura, Derecho Administrativo I y II. Título, La financiación de las comunidades autónomas, segunda parte. Autor, Adolfo Serrano Triana.

Día de grabación, 7 de octubre de 1980. Día de emisión, 22 y 24 de octubre. Como decíamos en la emisión anterior, las normas estudiadas en la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas no eran normas propiamente conflictuales, sino organizativas o de reparto de competencias, por lo que ahora hemos de terminar de aludir a aquellas mencionando el artículo 10.2, sobre cesión de impuestos estatales, que dice así.

Se entenderá efectuada la cesión cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del estatuto correspondiente, sin perjuicio de que el alcance y condiciones de la misma se establezca en una ley específica, y más adelante, en el número 4, se alude a los requisitos específicos que pueda asentar la ley de cesión. Obviamente, el precepto no precisa qué ley de cesión sea ésta, es decir, si estatal o autonómica. La lógica más elemental exige que esta ley sea estatal, pues es el Estado quien da la competencia, y la comunidad autónoma quien la recibe.

Y además, en el artículo 11 se numeran precisamente los impuestos estatales que pueden ser cedidos a las comunidades autónomas de aquellos otros que no pueden cederse, se entiende ahora, aunque una ley autonómica lo pretendiera. Aunque esta interpretación es lógica y elemental, según el contexto del precepto, cabe la contraria sin rayar enteramente el absurdo, pues si la comunidad autónoma puede asumir unilateralmente por el estatuto un impuesto estatal, podría también regular sus condiciones y alcance en virtud del principio argumentativo de mayor e ad minus. Mencionamos también ahora como norma conflictual el artículo 13, nº 4, que establece que el porcentaje de participación en los impuestos estatales no cedidos se hará por ley.

La misma consideración hecha anteriormente cabe hacer ahora, pues tampoco se especifica si es una ley estatal o regional, aunque la teoría general del derecho nos preste similares argumentos interpretativos como el ya expuesto. El artículo 16.1 establece que la ponderación de los distintos índices o criterios para la fijación de los gastos de inversión destinados a los territorios comparativamente menos desarrollados se hará por ley, revisable cada cinco años. Pero dado que sus recursos tienen el carácter de carga general del Estado y que se dota anualmente en los presupuestos generales del Estado, así como por la Reserva Constitucional, efectuada por el artículo 158 párrafo 2º, no ofrece duda alguna que tal ley es una ley estatal.

El artículo 17, al iniciar la regulación del reparto de competencias, establece en la letra d la vigencia de la legislación básica del Estado en materia de régimen jurídico del patrimonio de las comunidades autónomas, si bien subordinada el enunciado general del inciso inicial que dice las comunidades autónomas lo regularán por sus órganos competentes de acuerdo con sus estatutos regionales. Como se ve de esta resumida exposición, el cuadro conflictual querido

por la Constitución se presenta en la ley orgánica claramente desdibujado. Se ha preferido, al parecer, repartir más claramente las competencias sobre ciertas materias financieras y tributarias que optar por un sistema de conflicto sistematizado, sin duda algo técnicamente delicado de establecer jurídicamente, pero querido en la intención del constituyente.

Resulta así una ley orgánica con un vacío sustancial y susceptible de ser padecido por continuos y recíprocas agresiones normativas entre el Estado y las comunidades autónomas. Marginando ya de este deficiente tratamiento de los aspectos conflictuales que ordenaba la Constitución, la ley ha recogido, sin embargo, con bastante fidelidad, los principios rectores contenidos en aquella norma fundamental. Así establece el artículo segundo.

1. La actividad financiera de las comunidades autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado, con arreglo a los siguientes principios. a. El sistema de ingreso de las comunidades autónomas, regulado en las normas básicas a que se refiere el artículo anterior, deberá establecerse de forma que no pueda 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. b. La garantía del equilibrio económico a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español.

c. La solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones que consagran los artículos 2 y los apartados 1 y 2 del 138 de la Constitución. d. La suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las comunidades autónomas. 2. Cada comunidad autónoma está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad.

3. Las comunidades autónomas gozarán del tratamiento fiscal que la ley establezca para el Estado. También pueden hacerse algunas observaciones a esta regulación legal de los principios constitucionales. Si se observa detenidamente el artículo 156.1 de la Constitución, no dice que la solidaridad entre todos los españoles sea una concreción o un *modus operandi* del principio de coordinación.

Tampoco, si nos remitimos al análisis del artículo 138, vemos que el principio de igualdad estatutaria económica y social sea un cauce instrumental del principio de coordinación con la hacienda estatal. Este último principio es ciertamente muy importante y se puede mostrar idóneo en estados federales o modelos políticos análogos como el nuestro, pero no lo es tanto como para instrumentalizar los principios autónomos y diferenciados de aquel de igualdad financiera y solidaridad entre todos los españoles. Es más, si cabe instrumentalización de unos por otros, es justamente al revés de cómo viene esta formulada por la ley.

Es decir, que el principio de coordinación esté precisamente en función de la igualdad financiera y la solidaridad interregional. Lo cual tiene su trascendencia, pues mientras que la

vigilancia de la igualdad financiera y social en el territorio español y el cumplimiento de la solidaridad es misión del Estado, esto es, de las Cortes Generales y de la Administración del Estado, la vigilancia de la operatividad del principio de coordinación, tal como se formula en la Ley Orgánica, viene atribuido al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, ya que como efectivamente vemos en el artículo 3º, así se establece. Así dice el artículo.

Para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado, se crea por esta ley el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, que estará constituido por el Ministro de Hacienda, el de Economía, el de Administración Territorial y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma. 2. El Consejo de Política Fiscal y Financiera, como órgano consultivo y de deliberación, entenderá en las siguientes materias. a. La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.

b. El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación. c. El estudio, la elaboración en su caso y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas. d. La apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de cada una de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.

e. La coordinación de la política de endeudamiento. f. La coordinación de la política de inversiones públicas. g. En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de su actuación coordinada.

i. Para su adecuado funcionamiento, el Consejo de Política Fiscal y Financiera elaborará un reglamento de régimen interior que será aprobado por mayoría absoluta de sus miembros. Basta observar la composición del mismo y el régimen de funcionamiento para percatarnos que no estamos ante un órgano de la Administración Central del Estado ni de las Cortes Generales, sino ante un órgano mixto o paritario entre la Administración Central y la Administración Autonómica, y más bien de composición mayoritariamente regional, lo cual cambia el signo enteramente de la vigilancia de la coordinación prevista por el artículo 156 de la Constitución. Puesto que hemos terminado el tiempo de nuestra intervención, en la próxima emisión terminaremos analizando el tratamiento de los principios constitucionales y el sistema financiero de las Comunidades Autónomas dado por la Ley Orgánica del 22 de septiembre de 1980.