

DR 13 71

Derecho Administrativo 1 y 2 Título Financiación de las Comunidades Autónomas Cuarta Parte Autor Adolfo Serrano Triana Día de grabación 21 de octubre de 1980 Día de emisión Administrativo 1, 7 de noviembre Administrativo 2, 5 de noviembre Financiación de las Comunidades Autónomas Cuarta Parte Continuando hoy la exposición de la regulación de la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas hemos de finalizar examinando los sistemas financieros aceptados por el texto legal y el ámbito de aplicación del mismo. Podemos afirmar a este respecto que el legislador no ha tenido impedimento en acoger distintas técnicas impositivas y financieras que obedecen a filosofías diferenciadas en función de los distintos sistemas políticos donde cobran sentido y sean recogidos simultáneamente para tener precisamente abierta una opción múltiple de financiación según las necesidades del momento histórico. Las técnicas de cesión de impuestos estatales, recargos sobre los mismos, participación de las recaudaciones a través de porcentajes, operaciones de crédito y deuda pública regional, subvenciones o asignaciones directas, ayudas de compensación a parte de la imposición tributaria estatutaria autonómica cierran el ámbito ciertamente bien generoso donde puede operar una financiación suficiente de las regiones.

Vemos así que el artículo 10 sobre la cesión de impuestos estatales establece en sus párrafos 1, 2 y 3 lo siguiente. Son tributos cedidos los establecidos y regulados por el Estado cuyo producto corresponda a la comunidad autónoma. Se entenderá efectuada la cesión cuando haya tenido lugar en virtud del precepto expreso del estatuto correspondiente sin perjuicio de que el alcance y condiciones de la misma se establezcan en una ley específica.

La cesión de tributos por el Estado a que se refiere este artículo podrá hacerse total o parcialmente según se hubiese cedido la recaudación correspondiente a la totalidad de los hechos impositivos contemplados en el tributo de que se trate o únicamente alguno o algunos de los mencionados hechos impositivos. Vinculando además el precepto que acabamos de señalar con el artículo 19, párrafo 2 vemos quizá una contradicción dentro del propio texto legal que no puede ser fácilmente salvable. Efectivamente aquí se dice en caso de tributos cedidos cada comunidad autónoma asumirá por delegación del Estado la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión en su caso de los mismos sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre ambas administraciones todo ello de acuerdo con lo especificado en la ley que fije el alcance y condiciones de la cesión.

Las competencias que se dice ahora a cargo de las comunidades autónomas son sensiblemente más amplias que lo que ordenaba el artículo 10. Señalemos en cuanto a esta técnica de financiación que con independencia que el Estatuto Regional pueda asumir directamente la cesión del impuesto estatal esta cesión no es obligatoria sino facultativa para el Estado y dentro del ejercicio de una ley que debe operar en los límites establecidos por el artículo 11. Concretamente recordemos ahora que impuestos de gran significación económica como el de la renta global de las personas físicas el de beneficio de las sociedades o tráfico exterior el

impuesto sobre productos de monopolios fiscales o sobre la producción y ventas en su fase no minorista son precisamente retenidos para el Estado.

La técnica del porcentaje de participación viene prevista en el artículo 13 que establece en su apartado primero las comunidades autónomas dispondrán de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos que se negociará con las siguientes bases el coeficiente de población el coeficiente de esfuerzo fiscal en el impuesto sobre la renta de las personas físicas la cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la comunidad autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúa asumiendo como propios la relación inversa de la renta real por habitante de la comunidad autónoma respecto a la del resto de España y otros criterios que se estimen procedentes entre los que se valorarán la relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la comunidad autónoma del conjunto del Estado y la relación entre los costos por habitantes de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la comunidad autónoma y para el conjunto del Estado. Es de notar ahora que este porcentaje de participación sólo puede ser aprobado por ley hemos interpretado también precisamente por una ley estatal que recoja los resultados de esa negociación aludida en este precepto. El artículo 14 regula la posibilidad de endeudamiento de las comunidades autónomas señalando que para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra operación al crédito público las comunidades autónomas precisarán autorización del Estado.

No nos aclara tampoco la norma qué cauce formal debe impregnar esta autorización si ha de ser un acto administrativo o una norma administrativa o legal ni qué órgano puede emitirlo precisamente. Más parece ésta una competencia típica del órgano ejecutivo estatal que de las Cortes Generales. Sin embargo, es posible que en los términos expresados por la norma quepa una actuación alternativa de ambos órganos estatales.

Finalmente, respecto de los mecanismos de subvenciones o asignaciones directas y redistributivas con cargo a los presupuestos generales del Estado los artículos 15 y 16 de la ley orgánica ya comentados en anteriores emisiones prevén su existencia en función del nivel mínimo de prestación de los servicios asumidos por las comunidades autónomas y de las transferencias solidarias del Fondo de Compensación Interterritorial. Todo este complejo sistema de financiación se cierra con unas previsiones jurisdiccionales con previsiones de homologación presupuestaria y de controles estatales. Así establece el artículo 20 El conocimiento de las reclamaciones interpuestas contra los actos dictados por las respectivas Administraciones en materia tributaria tanto si en ellas se suscitan cuestiones de hecho como de derecho, corresponderá Primero, cuando se trate de tributos propios de las comunidades autónomas a sus propios órganos económico-administrativos Segundo, cuando se trate de tributos cedidos a los órganos económico-administrativos del Estado o cuando se trate de recargos establecidos sobre tributos del Estado a los órganos económico-administrativos del mismo.

Las resoluciones de los órganos económico-administrativos tanto del Estado como de las comunidades autónomas podrán ser en todo caso objeto de recurso contencioso administrativo en los términos establecidos por la normativa reguladora de esta jurisdicción. Sobre los presupuestos de las comunidades autónomas, ordena el artículo 21 que estos tendrán carácter anual e igual periodo que los del Estado e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afectan a tributos atribuidos a las referidas comunidades. Si estos presupuestos generales de las comunidades autónomas no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores.

Los presupuestos de las comunidades autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los presupuestos generales del Estado. El artículo 22 nos termina recordando que además de los sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar en sus respectivos estatutos y en su caso las que por la ley se autorizaran en el territorio comunitario, al Tribunal de Cuentas corresponde realizar el control económico y presupuestario de la actividad financiera de las comunidades autónomas sin perjuicio del control que compete al Estado en el caso de transferencia de medios financieros con arreglo al apartado 2 del artículo 150 de la Constitución Española. Concluimos el tema señalando la trascendencia que a este efecto impone la disposición adicional primera, segunda y cuarta de la ley orgánica de financiación y que dice respectivamente el sistema foral tradicional de concierto económico se aplicará en la comunidad autónoma del País Vasco de acuerdo con lo establecido en el correspondiente estatuto de autonomía.

Segunda, en virtud de su régimen foral la actividad financiera y tributaria de Navarra se regulará por el sistema tradicional del convenio económico. En el mismo se determinarán las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado así como los criterios de armonización de su régimen tributario con el régimen general del Estado. Cuarta, la actividad financiera y tributaria del archipiélago canario se regulará teniendo en cuenta su peculiar régimen económico fiscal.

Es pues muy conveniente por lo que acabamos de exponer que el alumno estudioso de estas cuestiones acuda directamente a los estatutos autonómicos referendados así como a la regulación que existe sobre traspaso de servicios y competencias a las comunidades autónomas y compulsar en qué medida tal normativa ha condicionado o va a condicionar la aplicación de esta ley orgánica.