

DR 20 60

Asignatura a Hacienda Pública II, título Las Haciendas Autonómicas, autor Eugenio Gutiérrez López. Día de grabación 13 de mayo del 81, día de emisión 27 de mayo del 81, lugar de grabación. La aparición de las comunidades autónomas reguladas en la Constitución Española del año 78 plantea todo el problema de las haciendas autonómicas, es decir, de los recursos que han de integrar estos territorios.

Conviene señalar, ante todo, que el texto constitucional en su artículo 133, apartado II, señala que las comunidades autónomas podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes. Evidentemente, se plantea en este sentido el problema de si el poder que ostentan estas comunidades autónomas es un poder originario o es un poder derivado. Evidentemente, asimismo, hay que señalar que el concepto originario-derivado depende de los límites a que está sujeto el ejercicio de tal poder.

Se decía, en sentido genérico, que el poder originario era el que dimanaba de la Constitución y el poder derivado el que procedía de leyes ordinarias. Sin embargo, esta distinción no creemos que sea enteramente válida en la actualidad debido a que tanto uno como otro proceden de la Constitución norma fundamental. Quizá la diferenciación básica entre el poder del Estado y el de las comunidades autónomas resida en los límites dentro de los cuales se ejerce tal poder.

En efecto, las comunidades autónomas solamente podrán ejercer el poder financiero dentro de los límites de sus respectivos territorios por mandato constitucional. Visto así en grandes rasgos el poder financiero de estas comunidades, hay que referirse en concreto a cuáles son los recursos que integran las mismas. Hasta ahora, como se sabe, solamente han aparecido las leyes orgánicas reguladoras de los Estatutos Catarán, Vasco y de Galicia.

Las del Estatuto Catarán y Vasco son aprobadas en virtud de leyes orgánicas números 3 y 4 de 18 de diciembre del año 79. Por su parte, el Estatuto Gallego fue aprobado a través de ley orgánica número 1 del año 81, concretamente de 6 de abril, publicada en el Boletín Federal del Estado del 28 del mismo mes. Hay que resaltar, asimismo, que con un carácter general, la ley orgánica número 8, de 22 de septiembre del año 80, regula la financiación de las comunidades autónomas.

Es curioso señalar cómo esta ley a la que acabamos de hacer mención aparece con posterioridad a los Estatutos Vasco y Catarán anteriormente citados. Pues bien, en esta última ley número 8, se señala que las comunidades autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las leyes y sus respectivos estatutos. Y, asimismo, se establece que la actividad financiera de las comunidades autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado con arreglo a una serie de principios, entre los cuales podemos destacar como más importantes el principio de solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones que se consagran en los artículos 2º y apartados 1 y 2 del artículo 138 de la Constitución.

Pues bien, entre los recursos que son comunes a todas las comunidades autónomas hay que aludir a los siguientes. En primer lugar, los ingresos procedentes de su patrimonio y demás ingresos de derecho privado, sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, los tributos cedidos total o parcialmente 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 y, por último, el producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia. Evidentemente, todos estos recursos pueden ser matizados, deben ser matizados, diría yo, en los respectivos Estatutos de Autonomía.

Y, sin embargo, una simple lectura de los publicados hasta el momento nos demuestra cómo se limitan a reproducir los conceptos expuestos en la Ley de Financiación de Comunidades Autónomas. Esta falta de mención concreta tal vez sea debida a la dificultad de encontrar nuevos recursos, a la dificultad de hallar nuevas fuentes que podrían coayudar, que podrían influir decisivamente en un aumento de la presión fiscal. La doble imposición interna que podría surgir en estos casos es uno de los más graves problemas con que se encuentra la hacienda española.

Efectivamente, la propia Ley de Financiación Orgánica para el País Vasco y el Catalán, que regulan el tema en los artículos 40 y 41, se limitan a reproducir los conceptos generales de la Ley de Financiación de Comunidades Autónomas. Tal vez lo más significativo del Estatuto Vasco resulte de la referencia al régimen de concierto que ha de presidir las actuaciones entre el Estado y esa comunidad. El artículo 41 nos señala que se regirán por el sistema tradicional de concierto las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco, régimen de concierto que se acomodará a los siguientes principios y bases.

Entre estos, los más importantes son que 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 todas las cargas del Estado que no asuma la comunidad autónoma. Y para el señalamiento de esos cupos se constituirá una comisión mixta integrada de una parte por un representante de cada diputación foral y otro estando del Gobierno Vasco, y de otra por un número igual de representantes de la administración del Estado. Por su parte, el Estatuto catalán indica aquellos impuestos que podrán ser cedidos a la Generalidad de Cataluña.

Entre estos impuestos, regulados en el dicho Estatuto, se aluden al impuesto sobre el patrimonio neto, al impuesto sobre sucesiones y donaciones, al impuesto sobre el lujo y al impuesto sobre transmisiones patrimoniales, indicándose que la eventual supresión o modificación de alguno de estos impuestos implicará la extinción o modificación de la cesión. En esta misma línea, el Estatuto gallego establece en la disposición adicional primera la posibilidad de ceder los citados impuestos a la comunidad autónoma gallega. Se observa, por tanto, una línea semejante en el tratamiento financiero de estas comunidades antes citadas.

Quizá la única novedad que convenga señalar del Estatuto gallego resida en la existencia de un precepto, el artículo 45, donde se señala que la comunidad autónoma gallega o los entes

locales afectados participarán en los ingresos correspondientes a los tributos que el Estado pueda establecer para recuperar los costos sociales producidos por actividades contaminantes o generadoras de riesgos de especial gravedad para el entorno físico y humano de Galicia, en la forma que establezca la ley creadora del Graamen. Se trata, por tanto, de un instrumento fiscal para preservar el medio ambiente, para preservar el saneamiento atmosférico y ambiental de este territorio gallego. Asimismo, otra importante aportación del Estatuto gallego, creemos, lo constituye la creación del Consejo de Cuentas de Galicia, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 136, apartado de la Constitución.

Evidentemente, pensamos que sería preciso, sería imprescindible, que no solamente en este aspecto, sino en el aspecto general, se cumpliera el principio de solidaridad interterritorial, tal como propuna el artículo 158 de la Constitución, donde se señala que en los presupuestos generales del Estado se dotará anualmente al fondo de compensación interterritorial una cantidad cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado, y dicho fondo se distribuirá por las Cortes Generales, entre las comunidades autónomas, provincias que no forman parte de ninguna comunidad y territorios no integrados en la Organización Provincial, de conformidad con lo dispuesto en esa Constitución. Este fondo se dotará con una cantidad no inferior al 30% de la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobado en los presupuestos generales del Estado, y se estirará a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados, distribuyéndose con arreglo a una serie de diversos criterios.