

## O novo financiamento das comunidades autónomas: a cesión do 30% do IRPF

Bolseiro da Xunta.  
Área de Dereito Financeiro e  
Tributario.  
Facultade de Dereito.  
Universidade de Vigo.

Carmen Ruíz Hidalgo

### 1. Introducción

A articulación de España como un Estado unitario e descentralizado, que nos últimos anos pasou dunha estrutura centralizada a outra articulada en comunidades autónomas, dificulta unha organización financeira que responda adecuadamente ós principios de autonomía, suficiencia, solidariedade, coordinación e homoxeneidade consagrados na Constitución de 1978. Desde a consolidación do Estado español, un dos primeiros e máis creativos da Idade moderna, detéctase unha tensión histórica entre os desexos de segui-lo modelo francés, dunha progresiva centralización, e a idea dunha monarquía hispánica, con marxes de autonomía para as distintas rexións, linguas e culturas que formaban o mosaico en que se constituía España. Esta liña foi respectada nos séculos XVI e XVII, ata que se intentou unha cen-

tralización, por influencia francesa, nos séculos XVIII e XIX. A finais do século XX fanse intentos de aborda-lo tema da descentralización e o da autonomía con profundidade. Este intento pódese considerar como a máis importante das decisións tomadas na Constitución de 1978. E, aínda que pasasen 19 anos desde que se promulgou a Constitución, os temas da descentralización e da autonomía seguen tendo actualidade, cando menos polas cuestións doutrinais que suscitan.

No artigo 2 da nosa Constitución, dispónse que España é un Estado unitario, no que existen colectividades (rexións, nacionalidades, municipios...) ás que se lles concedeu certo grao de autonomía mediante un réxime de descentralización administrativa<sup>1</sup>.

Estas colectividades contan cos seus propios órganos executivos e lexislativos, elixidos por elas mesmas, que asumiron competencias sobre determinadas materias<sup>2</sup>. Non se pode confundir, por tanto, cun Estado federal, nin na súa organización política, nin administrativa, nin na súa organización financeira; aínda que neste último punto, na organización financeira, o noso modelo impositivo se achega ó modelo federal, polos distintos graos de autonomía que, recoñecidos na nosa Constitución, existen en España. Polo tanto, segundo o exposto en liñas anteriores, existen colectividades (rexións, nacionalidades, municipios...) que percorren o camiño da autonomía financeira, aínda que non chegasen á prezada meta.

Así, a organización de España como un Estado unitario e descentralizado, a pesar da súa diversidade rexional, non pode confundirse coa organización dun Estado federal, e iso porque o federalismo é unha organización política, mentres que a descentralización constitúe un mecanismo administrativo, se ben non se pode descoñecer que a descentralización ten unha indiscutible transcendencia política<sup>3</sup>.

En suma, España, hoxe por hoxe, é un Estado unitario e descentralizado que se organiza administrativa e territorialmente en comunidades autónomas, unhas con maior significado histórico e outras con menos, pero todas podendo acceder ó seu autogoberno nos termos previstos na Constitución e nos distintos estatutos de autonomía<sup>4</sup>.

## 2. O financiamento das comunidades autónomas

### a) O poder financeiro e tributario das comunidades autónomas.

As comunidades autónomas<sup>5</sup> teñen no terreo financeiro e tributario certa autonomía prevista na Constitución e na lexislación complementaria, aínda que se fai necesario defini-la capacidade financeira e tributaria, é dicir, a recadación e xestión dos ingresos, así como a optimización dos gastos destas. Polo que, para chegar a analiza-lo financiamento e a tributación das comunidades autónomas, temos que partir antes, do concepto de poder financeiro e tributario.

A discusión doutrinal sobre o concepto de **poder financeiro e tributario** orixinou un elenco de posturas diversas. Non se pode reproducir aquí, pola súa extensión, toda a polémica doutrinal que o concepto suscita, pero si, darlles cabida a algunhas das distintas posturas.

Unha das posicións doutriniais<sup>6</sup>, considera que a soberanía do Estado é a que lexítima que este teña poder tributario, é dicir, que unha das manifestacións da soberanía política é a soberanía financeira. Polo tanto, o tributo (que abarca varias modalidades: impostos, taxas, contribucións especiais) é unha prestación que o ente público pode esixir, xa que está lexitimado en razón do seu poder de imperio. Polo tanto, o problema pode enfocarse<sup>7</sup> desde dúas perspectivas distintas: política a unha, e técnico-xurídica a outra.

Outra das posturas desvincúlase da idea de soberanía, e, define o poder financeiro entendéndoo como unha competencia constitucionalmente imposta para organizar un sistema de ingresos e de gastos que permitan desenvolve-las necesidades, os fins e os intereses da comunidade. Esta comunidade está representada por medio de entes políticos, que son os que constitucionalmente poden realizar esta actividade financeira, é dicir, están lexitimados na concreción dese poder financeiro<sup>8</sup>. Se deixamos a un lado este debate doutrinal<sup>9</sup>, a referencia á distinción entre o poder tributario do Estado (poder orixinario) e o das comunidades autónomas (poder derivado) é necesaria. Tampouco a doutrina está de acordo sobre se dentro do poder tributario existe ou non unha distinción entre poder orixinario e poder derivado.

Unha parte da doutrina<sup>10</sup> define o concepto de poder tributario en clara relación co concepto de soberanía, e entende que a distinción entre poder tributario orixinario e derivado vén determinada pola súa orixe e polo rango da norma que o reco-

ñece. Así, o poder tributario orixinario é unha consecuencia da atribución da soberanía, ademais de vir recollido e declarado nunha norma xurídico-constitucional. O poder tributario derivado ten a súa orixe na concesión do dereito a exercitalo dentro duns límites moi determinados. É dicir, o seu fundamento encóntrase non no que o exercita, senón no poder que lle corresponde ó ente que efectúa a concesión.

Outros autores<sup>11</sup> pensan que non hai unha distinción entre poder orixinario-poder derivado. Segundo estes, na Constitución hai un recoñecemento de poder financeiro tanto para o Estado como para as comunidades autónomas, provincias e municipios. Polo tanto, sería o mesmo poder, xa que o poder financeiro de tódolos entes públicos ten ese recoñecemento explícito na Constitución. Iso non é óbice para recoñecer que, mentres o Estado non ten máis límites no exercicio do poder financeiro cá Constitución, o resto dos entes, como as comunidades autónomas, corporacións locais, etc., teñan o límite da Constitución e o da propia lei estatal dictada para encamiñar xuridicamente o poder destas entidades. Acaban dicindo estes autores que o que existe é unha diferenza nos límites do exercicio do poder financeiro dos distintos entes públicos.

Sainz de Bujanda, nunha posición ecléctica<sup>12</sup>, entende que a Constitución lle confire ó Estado un poder tributario orixinario e, polo tanto, deduce que o poder tributario das comunidades autónomas e das corporacións locais ha de ser derivado. Pero subscribe algunhas das ideas dos segundos autores, aclara outras, e chega á conclusión de que pode aceptarse que a referencia ó poder tributario derivado é eventualmente substituíble por unha alusión ó poder legalmente limitado dos entes públicos menores.

En conclusión, os entes públicos teñen poder tributario e financeiro, recoñecido na Constitución. Este poder dado ós entes públicos pola vontade da comunidade ten unha serie de limitacións: en caso do Estado ten a súa limitación na Constitución, e por iso determinados autores avogan polo poder orixinario do Estado. No caso das comunidades autónomas e das corporacións locais, teñen, ademais da limitación prevista na Constitución, as limitacións da lei estatal que regula ese poder, que a doutrina denomina poder derivado.

#### **b) O financiamento das comunidades autónomas na Constitución e na LOFCA.**

Por ter ese poder tributario derivado ou limitado, as comunidades autónomas son suxeitos activos da imposición, é dicir,

están facultadas para estableceren e esixiren tributos de acordo coa Constitución e as leis que a desenvolven<sup>13</sup>.

En relación co financiamento das comunidades autónomas, existe un principio fundamental que non pode ir desligado da mesma, tal é o principio de suficiencia. Aínda que se tratará máis estensamente este principio, faise necesaria unha breve alusión ó mesmo, que non se libra tampouco de discrepancias doutriniais –que non se tratarán neste traballo–. Unha posible definición do principio de suficiencia, pode se-la que fai Cappacioli, ó explicar que «la autonomía política de las regiones exige que éstas posean medios económicos suficientes y que tengan libertad para emplearlos<sup>14</sup>». É dicir, ten que haber distintas fontes económicas que xeren ingresos suficientes para poder gastalos<sup>15</sup>. O principio de autonomía e o de suficiencia financeira están intimamente interrelacionados<sup>16</sup>. Estes dous principios son as bases que sustentan a corresponsabilidade fiscal<sup>17</sup>. O principio de suficiencia concrétese en que os entes públicos teñan os recursos necesarios para facer posible as decisións que se adopten en materia de gastos<sup>18</sup>. É o artigo 157 da nosa Constitución o que considera os recursos cos que contan as comunidades autónomas para seren suficientes e autónomas en relación coa Facenda central.

Son os seguintes recursos:

- a) Impostos cedidos total ou parcialmente polo Estado; recargos sobre impostos estatais e outras participacións nos ingresos do Estado.
- b) Os seus propios impostos, taxas e contribucións especiais.
- c) Transferencias dun fondo de compensación interterritorial e outras asignacións con cargo ós Orzamentos Xerais do Estado.
- d) Rendementos procedentes do seu patrimonio e ingresos de dereito privado.
- e) O produto das operacións de crédito».

Parécenos necesario analiza-los diferentes apartados do artigo 157 da Constitución, aínda que sexa brevemente, para afondar no financiamento das comunidades autónomas:

- a) *Impostos cedidos total ou parcialmente polo Estado, recargos sobre impostos estatais e outras participacións nos ingresos do Estado.*

Cando se define cesión afirmase que o Estado lles outorga ás comunidades autónomas os rendementos procedentes dos impostos estatais, de tal modo que o Estado conserva a xestión, liquidación, revisión e recadación, ou ben as efectúa conxuntamente coas comunidades autónomas. Iso non obsta para que, aínda que as comunidades autónomas poidan asumilas por delegación, o

Estado poida reservar estas competencias. Ademais, como expresa a norma, esta cesión pode ser total ou parcial. O respectivo Estatuto de autonomía e a lei prevista para iso determinarán a quén lle corresponde tanto a xestión como a recadación, se ó Estado ou á Comunidade Autónoma, así como se se transfire á Comunidade Autónoma a totalidade dos feitos impositivos considerados no tributo estatal, ou só algún ou algúns deles.

Por conseguinte, para determinar as competencias financeiras das comunidades autónomas, remitímonos á Lei orgánica, 3/1996, do 27 de decembro, de modificación parcial da Lei orgánica 8/1980, do 22 de setembro, de financiamento das comunidades autónomas (LOFCA), e a esta última naqueles artigos que non estean modificados pola anterior<sup>19</sup>, porque estas leis orgánicas son as que marcan a pauta á hora de establecer o financiamento das comunidades nos seus respectivos estatutos de autonomía (excepto as comunidades forais de Navarra e País Vasco)<sup>20</sup>, e onde se regulan os requisitos necesarios á hora de controlar e de levar a cabo a cesión; hai que entender que o que se cede son os rendementos do imposto, non o imposto.

No artigo 11.1 da LOFCA, lístanse os impostos que poden ser cedidos ás comunidades autónomas, nas condicións establecidas na lei:

- a) Imposto sobre a renda das persoas físicas, con carácter parcial sobre o límite máximo do 30 por 100.
- b) Imposto sobre o patrimonio neto.
- c) Imposto sobre transmisións patrimoniais.
- d) Imposto sobre sucesións e doazóns.
- e) A imposición xeral sobre as vendas na súa fase minorista.
- f) Os impostos sobre consumos específicos na súa fase minorista, salvo os recadados mediante monopolios fiscais.
- g) Os tributos sobre o xogo.»

Conviñemos en insistir en que os tributos cedidos seguen sendo de titularidade estatal, polo que só o Estado goza de poder normativo para regularlos. Agora ben, o Estado pode delegar competencias normativas en puntos moi concretos, ou dunha forma ampla, na forma prevista na lei. Desta maneira, a normativa que poidan dictalas comunidades autónomas, en relación coas materias, a competencia das cales lles corresponda, non ten efectos fiscais se non se axusta ó establecido polas normas estatais, como sinalou a sentenza do TC 181/1988, do 13 de outubro.

A xestión dos tributos cedidos pode suscitar en ocasións conflitos de competencia entre as distintas comunidades autóno-

mas. Polo tanto, hai que ter en conta as regras previstas no artigo 10.4 da LOFCA:

- a) Cando os tributos cedidos sexan de natureza persoal, a súa atribución a unha comunidade autónoma realizarase en función do domicilio fiscal dos suxeitos pasivos, salvo no gravame de adquisición por causa de morte, no que se atenderá ó do causante.
- b) Cando os tributos cedidos graven o consumo, a súa atribución ás comunidades autónomas levarase a cabo en función do lugar no que o vendedor realice a operación a través de establecementos, locais ou axencias.
- c) Cando os tributos cedidos graven operacións inmobiliarias, a súa atribución ás comunidades autónomas realizarase en función do lugar no que radique o inmovible».

Nos tres supostos previstos neste artigo, é o principio de territorialidade o que determina a qué Comunidade Autónoma lle corresponde a xestión e recadación do tributo cedido, xa sexa de natureza persoal, real, ou xa grave operacións inmobiliarias. Para darlle contido a este principio de territorialidade, faise necesaria unha colaboración nestes casos entre a Administración central e as distintas comunidades autónomas, para os efectos das cales se prevé unha Comisión coordinadora no artigo 21 da Lei 14/1996, do 30 de decembro, de cesión de tributos do Estado ás comunidades autónomas<sup>21</sup>.

Ademais, menciónase necesariamente esta lei, xa que o artigo 10.2 da LOFCA<sup>22</sup> remite a unha lei específica na cesión de tributos, a Lei 14/1996, do 30 de decembro, de cesión de tributos do Estado ás comunidades autónomas. A LOFCA é a súa referencia e, por conseguinte, van en consonancia. Esta lei é aplicable a todo o territorio nacional, excepto a Navarra e País Vasco, á vez que respecta o peculiar réxime económico e fiscal co que conta Canarias<sup>23</sup>.

Nesta Lei de cesión de tributos, aclárase o alcance e contido dos tributos que se ceden<sup>24</sup>. Discerne, ó igual que na LOFCA, que o que se cede é o rendimento: o importe da recadación líquida derivada das débedas tributarias correspondentes á recadación dos feitos impositivos cedidos. A titularidade dos tributos cedidos é do Estado, aínda que as competencias normativas, de xestión, liquidación, recadación, inspección e revisión destes tributos se lles poden delegar ás respectivas comunidades autónomas (competencias delegadas)<sup>25</sup>.

No artigo 157 da Constitución cítanse tamén, os recargos sobre impostos estatais, sempre que non supoñan unha minoración destes, nin desvirtúen a natureza ou estrutura dos mesmos. As comunidades autónomas percíbenos con ocasión da

exacción de impostos estatais e con igual réxime xurídico, pero a xestión quédalle encomendada á Administración central<sup>26</sup>.

As posibilidades normativas das comunidades autónomas en materia de recargos son moi amplas. Sen embargo, a pesar da flexibilidade e da ampla marxe que a LOFCA lles concede ós recargos como medio de financiamento das comunidades autónomas, ningunha delas lles deu contido<sup>27</sup>. O Estado, ó establecer ou regula-los impostos estatais, fixa a regulación dos recargos, e impón un tipo de gravame sobre a cota tributaria do imposto estatal que designa a contía do recargo autonómico, e que o suxeito pasivo debe pagar<sup>28</sup>; o suxeito pasivo da obriga tributaria estaría obrigado a pagar, simultaneamente, dúas obrigas tributarias. Así, ha de pagarlle un tributo ó Estado e, ó mesmo tempo, un tributo de carácter autonómico que figura como recargo do primeiro. Este recargo non se funde co tributo estatal, xa que hai dous acredores diferentes: o Estado e a Comunidade Autónoma<sup>29</sup>.

A razón de tal inoperancia pode ser que constituía unha medida pouco aceptable desde o punto de vista político-electoral<sup>30</sup>.

Tamén se citan na norma as **participacións**, de acordo coa Constitución e a LOFCA. Ó igual que sucede cos recargos, o Estado determina a porcentaxe que a Comunidade Autónoma pode dispoñer na recadación dos impostos estatais non cedidos, o cal se negociará de acordo cuns determinados índices. Esta participación pode supoñer ou non a xestión, recadación, inspección ou revisión por parte da Comunidade Autónoma. É dicir, hai distintos modelos en canto se estas competencias estatais poden estar delegadas ás comunidades autónomas polo Estado, compartidas por este e as comunidades, ou ben seren exclusivas do Estado. Este modelo determinará o respectivo Estatuto de autonomía<sup>31</sup>.

b) *Os seus propios impostos, taxas e contribucións especiais.*

Amplíase o recoñecemento do poder tributario das comunidades autónomas, e esta atribución de poder implica a posibilidade de esixir impostos, taxas, e contribucións especiais. As comunidades autónomas, ó esixir e establece-los seus propios tributos, deben respecta-los límites constitucionais e os criterios contidos na LOFCA e nos estatutos de autonomía (artigo 133.2 da Constitución)<sup>32</sup>. Agora ben, non poden esixirse impostos propios sobre feitos impositivos que xa estean gravados polo Estado.

Neste sentido, considerámo-la grande importancia do principio de territorialidade (artigo 157.2 da Constitución) como



límite consubstancial ó exercicio do poder tributario por parte das comunidades autónomas, a prol dunha coordinación do sistema tributario e da necesidade dun repartimento equitativo da carga fiscal:

«As comunidades autónomas non poderán, en ningún caso, adoptar medidas tributarias sobre bens situados fóra do seu territorio ou que supoñan obstáculos para a libre circulación de mercadorías ou de servizos».

Xunto a estes límites, os artigos 6 a 9 da LOFCA precisan os criterios a ter en conta para o establecemento das distintas categorías de tributos, para o cal destacan a prohibición de dobre imposición prevista no artigo 6.2 da LOFCA<sup>33</sup>.

c) *Transferencias dun Fondo de Compensación Interterritorial e outras asignacións con cargo ós Orzamentos Xerais do Estado.*

O artigo 158 da Constitución desenvolvida<sup>34</sup>, por unha parte, a función e o sentido das asignacións con cargo ós Orzamentos Xerais do Estado e, por outra, o Fondo de Compensación Interterritorial, de cara a facer efectivo o principio de solidariedade á vez que o principio de suficiencia.

En canto ás asignacións con cargo ós Orzamentos Xerais do Estado<sup>35</sup>, realízanse en función do volume dos servizos e das actividades estatais que asumise cada Comunidade Autónoma. O artigo 15 da LOFCA, nos seus 5 apartados non se pronuncia se este mecanismo só persegue fins de suficiencia ou ha de cumprir obxectivos de solidariedade<sup>36</sup>.

Por outra parte, non tódalas comunidades autónomas asumen as mesmas competencias. Polo tanto, esa asignación nunca pode ser igual. Sen embargo, ha de existir un mínimo para todas elas, que garanta o funcionamento dun nivel mínimo de prestacións dos servizos públicos en todo o territorio nacional, e faga efectivo o principio de coordinación entre as comunidades autónomas<sup>37</sup>. Este medio de financiamento non respecta o principio de autonomía financeira das comunidades autónomas, xa que o Estado controla a actuación da Comunidade creando fondos ou asignacións vinculadas a gastos determinados, ademais da contía e da proporción dos mesmos<sup>38</sup>.

O Fondo de Compensación Interterritorial cumpre unha función fundamental: a de servir de mecanismo corrector das diferenzas de riqueza entre unhas rexións e outras. Este fondo destínase a gastos de investimento, os recursos do cal serán distribuídos, polas Cortes Xerais entre as comunidades autónomas, cunha cantidade non inferior ó 30% do investimento público que para cada exercicio fose aprobada nos Orzamentos

Xerais do Estado. Cada territorio deberá dar conta anualmente ás Cortes Xerais do destino dos recursos recibidos con cargo ó citado fondo. Polo tanto, o repartimento do fondo debe aterse á corrección dos desequilibrios existentes entre os distintos territorios.

Este mecanismo de financiamento das comunidades autónomas fundamenta e fai efectivo o principio de solidariedade, xa que como o mesmo artigo 16 da LOFCA, expresa textualmente que o FCI está ó servicio do principio de solidariedade<sup>39</sup>. O FCI sufriu distintas transformacións desde que se creou ata os momentos actuais<sup>40</sup>. É de destaca-lo destino que se lle dá ó FCI: gastos de investimento. A Lei 29/1990 establece uns controis cos que pretende asegurar que os recursos do FCI se destinan ás finalidades previstas, sendo respectuosos coa autonomía financeira das comunidades.

Queremos destacar que o FCI non se establece para tódalas comunidades autónomas, senón para aquelas que o necesiten; o que, ó noso entender, pode crear situacións conflictivas entre as comunidades autónomas, e, pode produci-la inoperancia dalgunha delas, se dunha maneira eficaz non se controla cara a qué gastos se dirixen os ingresos que se reciben baixo este concepto. Obviamente, o FCI é un instrumento máis, compensador e solidario, dentro do sistema de financiamento autonómico, pero que non pode resolve-los problemas das comunidades pobres, xa que é necesaria a intervención doutros mecanismos estatais e supraestatais. En opinión de Cruz Rodríguez, a pesar de que se alcance un financiamento satisfactorio e solidario para as comunidades autónomas, haberá que avaliar cómo se concreta o gasto público; é dicir, se as comunidades autónomas máis beneficiadas por eses medios redistributivos non logran ser eficaces no gasto orientado a alcanzar aqueles obxectivos, non se avanzará no camiño da solidariedade<sup>41</sup>.

*d) Rendementos procedentes do seu patrimonio e ingresos de dereito privado.*

As comunidades autónomas contan entre os seus recursos cos rendementos procedentes do seu patrimonio e cos ingresos de dereito privado. Xeralmente consisten en adquisición a título de herdanza, legados, doazóns, etc. Agora ben, o patrimonio co que contan as comunidades autónomas non se debe tanto a criterios económicos atentos ó seu rendimento, como ó cumprimento de determinados fins públicos<sup>42</sup>, por exemplo o medio ambiente (protección, por tanto, dos recursos naturais)<sup>43</sup>. En canto á adquisición dos ingresos de dereito privado,

as comunidades autónomas teñen a mesma capacidade de obrar e as mesmas limitacións có Estado<sup>44</sup>. Sen embargo, hai que recoñecer que a contía destes ingresos posúe escasa importancia no financiamento do sector público.

e) *Operacións de crédito.*

O artigo 157 da Constitución permítelles ás comunidades autónomas tomar capitais a empréstito, ó igual que pode facelo o Estado. Tomar capitais a empréstito, calquera que sexa a forma en que se faga, significa contraer débeda pública. Pero convén distinguir entre emisións de débeda pública e as demais operacións de crédito que as comunidades autónomas poden concertar con institucións financeiras públicas ou privadas.

Se a Comunidade Autónoma decide emitir débeda pública, precisa da autorización do Estado. Regularase polo establecido na LOFCA<sup>45</sup> e na Lei xeral orzamentaria.

Nas demais operacións de crédito, se ben son necesarias como medio de financiamento nos investimentos a medio prazo, a súa contrapartida supón o nacemento dunha obriga polo mesmo importe que terá que ser satisfeita no futuro con cargo ós demais recursos autonómicos. Teñen unha serie de limitacións previstas na LOFCA<sup>46</sup>, maiores ás limitacións do Estado.

Este medio de financiamento alcanzou nos últimos tempos cotas alarmantes. Non só porque tanto as rexións como o Estado acoden a este recurso, senón porque supón a longo prazo un aumento do gasto, ó producir uns intereses moi altos (ademais da débeda) que teñen que ser satisfeitos cos recursos dispoñibles. É un recurso que a curto prazo é favorable política e electoralmente, e por iso se acode con demasiada frecuencia a el. En definitiva, o seu uso frecuente provoca un endebedamento tal, que ó ter que satisfacerse con outros recursos ordinarios constitúe un obstáculo para a creación de riqueza<sup>47</sup>.

Tras examinar brevemente o financiamento das comunidades autónomas, segundo a Constitución e a LOFCA, a seguinte cuestión que se debe formular é se realmente este sistema de financiamento é o correcto segundo os principios constitucionais.

### 3. Os principios constitucionais do financiamento autonómico

As comunidades autónomas, a través da Constitución e dos estatutos de autonomía, teñen un amplo abano de poderes e de potestades. En definitiva, teñen capacidade para adoptar decisións en materias que comportan gastos públicos, pero os re-

cursos que posibilitan este gasto proveñen en gran medida da Facenda central. A opción que teñen as comunidades autónomas é, ou solicitar unha maior participación nos ingresos estatais a través de negociacións políticas, ou ben aumenta-lo endebedamento. Polo tanto, parece necesaria, no marco actual da autonomía, unha descentralización dos ingresos. Esta descentralización dos ingresos faise imprescindible, para lle dar contido ó principio de autonomía financeira. Pero tanto a autonomía financeira como a descentralización demandan como requisito esencial recursos suficientes. Así, antes de conseguila prezada corresponsabilidade fiscal tense que determina-la suficiencia dos ingresos para que sexa unha realidade a autonomía financeira da Facenda autonómica.

Os principios constitucionais de autonomía, suficiencia, solidariedade, etc., son os que sosteñen este modelo de financiamento autonómico.

O principio de autonomía financeira está recollido no artigo 156.1 da nosa Norma Fundamental<sup>48</sup>, aínda que o constituinte non o define no articulado da Carta Magna. Este artigo proclama a autonomía financeira das comunidades autónomas, como correlato e sustento, lóxico e obrigado, que lles permita desenvolve-la súa autonomía política e «administrativa», no ámbito de xestión dos seus propios intereses<sup>49</sup>.

Por autonomía pode entenderse liberdade, independencia, ausencia de subordinación ou de circunstancias externas que predeterminen o contido da vontade. A característica fundamental é a ausencia de atrancos ou de obstáculos externos. As comunidades autónomas teñen recoñecida unha autonomía política, normativa e financeira, aínda que nunca dunha maneira absoluta.

Por conseguinte, autonomía financeira consiste na independencia no desenvolvemento da actividade financeira. Máis en concreto, sería a capacidade de obter recursos e liberdade de realizar gastos. Agora ben, esa capacidade en obter recursos nunca pode facilitarse de maneira ilimitada, porque a riqueza é limitada<sup>50</sup>. Así, aínda que existen límites naturais na autonomía financeira, as comunidades autónomas han de intentar que eses recursos sexan suficientes.

A realidade é que a autonomía financeira das comunidades autónomas de réxime común é escasa. É dicir, a principal crítica que se lle pode facer ó sistema de financiamento autonómico é a excesiva dependencia financeira das comunidades respecto do Estado, pois só xeran pola súa propia actuación unha proporción moi reducida dos seus ingresos totais<sup>51</sup>.

Por iso, as comunidades autónomas deberían defende-la autonomía financeira ante a Facenda central dunha forma máis vehemente e certa, para conseguir por parte da Facenda central un maior empuxe na súa consecución como meta financeira.

En definitiva, a posición actual das comunidades autónomas no tema da autonomía, conduce ó desaxuste que hai entre, por unha parte, a descentralización e autonomía alcanzada nos gastos e, por outra, a dependencia que teñen do Estado nos ingresos.

O principio de suficiencia está recollido no artigo 142 da Constitución<sup>52</sup>. Agora ben, a Constitución non o define, só sinala a meta que se ha de conseguir (suficiencia financeira local) e os medios destinados para alcanzala, nas facendas locais. A Constitución reconece este principio só para as facendas locais, e así a súa lei reguladora (Lei 39/1988, do 28 de decembro) recolle, no seu artigo 116 respecto dos municipios e no artigo 127 respecto das provincias, a posibilidade de establecer asignacións complementarias con cargo ós Orzamentos Xerais e en favor das facendas locais, no suposto de que non puidesen prestar adecuadamente os servicios públicos obrigatorios por insuficiencia financeira tras aplica-la normativa que a propia lei contén<sup>53</sup>. Agora ben, o artigo 142 non nos di nada de se se prescinde dos criterios hermenéuticos utilizados en dereito, para atopar un contido respecto das comunidades autónomas.

Unha das posibles definicións que se poden dar de suficiencia, é a existencia de medios económicos de que pode dispoñer o ente autonómico, segundo as circunstancias externas que poidan afectarlle, pero que permita cunha correcta xestión proporcionar un nivel cuantitativo e cualitativo de servicios públicos que deben prestarse na Comunidade autonómica<sup>54</sup>.

A falta de autonomía crea unha insuficiencia nas comunidades autónomas, aínda cando a Constitución determina que debe imperar este principio, necesario no financiamento das comunidades autónomas.

Entendemos que existe unha gran interrelación entre os principios de autonomía e de suficiencia. Ó trata-lo problema da suficiencia, advertimos unha cuestión: se non hai a suficiente autonomía, o principio de suficiencia quebra, ou, o que é o mesmo, é «insuficiente».

O principio de solidariedade está recollido nos artigos 138.1 e 156.1 da Constitución<sup>55</sup>. No artigo 138.1 o constituínte refírese ás esixencias de solidariedade como expresión do principio de igualdade.

O principio de solidariedade, no actual sistema de financiamento, consiste en asegurar en tódalas comunidades autónomas

a igualdade nos niveis de provisión dos servizos públicos e nos niveis de servizos considerados básicos. Por iso, o apartado 1 do artigo 158 da Constitución establece que *«se lles poderá establecer unha asignación ás comunidades autónomas en función do volume de servizos»*, polo que entendemos que esta mención responde á eventualidade de que no suposto de que, determinadas comunidades autónomas non alcanzasen o nivel mínimo de servizos públicos fundamentais, o lexislador orzamentario estaría na obriga de facelo se se dese aquela situación<sup>56</sup>.

Desta maneira, tódalas comunidades autónomas fan un recoñecemento común da importancia que ha de te-la solidariedade interterritorial en España, e en particular, no sistema de financiamento autonómico. Existe a necesidade de colmalo mandato constitucional por medio de dous instrumentos, ós que xa nos referimos, aínda que en realidade se lles preste unha importancia mínima: un é o Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), o outro consiste nas asignacións de nivelación dos servizos públicos<sup>57</sup>.

As comunidades autónomas, ademais das transferencias do FCI e das asignacións de nivelación, están apoiadas, dentro do sistema de financiamento, polos Fondos Estructurais e de Cohesión Europeos. Estes ingresos non están orientados a financiar as competencias «correntes» das comunidades autónomas, senón que responden a finalidades e obxectivos que superan o ámbito territorial da Comunidade, ben facer efectiva a solidariedade no Estado español, ou dentro da Unión Europea, procura-la cohesión económica e social entre as súas rexións e estados. Entre o FCI, o Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional (FEDER) e os Fondos de Cohesión, estableceuse unha liña de coherencia e de solidariedade das políticas de reequilibrio entre as lexislacións española e comunitaria<sup>58</sup>.

Outro instrumento, que fai realidade o principio de solidariedade constitúeno as asignacións de nivelación dos servizos públicos (artigo 158.1 da Constitución), que se recollen tamén no artigo 15.2 da LOFCA<sup>59</sup>. Estas asignacións establécense para que haxa en todo o territorio nacional un nivel mínimo de servizos públicos que asegure a solidariedade entre as comunidades. Participan nestas asignacións aquelas comunidades autónomas que, aínda que asumisen servizos públicos, non lles poidan asegurar un nivel mínimo na prestación destes ós cidadáns. A contía das asignacións establécense nos Orzamentos Xerais do Estado, ó especificalo seu destino. En canto ós supostos que xustificarían a aplicación das asignacións de nivelación serían, segundo Cruz Rodríguez<sup>60</sup>, fundamentalmente:

1º. As diferencias interrexionais nos custos unitarios de prestación de servicios.

2º. A insuficiencia inicial do *stock* de bens de capital que imposibilite unha Comunidade Autónoma para que poida ofrece-lo nivel medio de servicios. En tal caso débese examinar entón o emprego dos recursos por investimento novo que recibe cada Comunidade Autónoma.

3º. A insuficiencia provocada nun momento posterior, ante a falta de adecuación entre a evolución da Participación nos Ingresos de Estado (PIE) inicial e dos valores das variables que dan lugar ó repartimento.

En canto ó principio de coordinación, concrétese fundamentalmente nos campos do orzamento e do endebedamento. A Constitución só alude ó principio de coordinación no artigo 103.1, ó dispor que «a Administración pública serve con obxectividade os intereses xerais e actúa de acordo cos principios de eficacia, xerarquía, descentralización, desconcentración e coordinación, con sometemento pleno á lei e ó dereito».

A grandes trazos, na nosa opinión, a **coordinación** consiste en que a Facenda central e a Facenda autonómica adopten de maneira conxunta e consensuada as medidas necesarias nos distintos campos da actividade financeira (no campo do déficit, da xestión de tributos cedidos, nas decisións lexislativas, etc...).

No aspecto das transferencias de fondos é onde a coordinación foi máis insatisfactoria. Este é o caso da asunción de novos compromisos na prestación de servicios públicos, como sucede coa Sanidade.

En canto ó principio de homoxeneidade, tanto as comunidades do artigo 151 como as do artigo 143 da Constitución, aproximaron o seu financiamento respectivo ata igualarse nas variables e os graos de ponderación previstos no artigo 13 da LOFCA<sup>61</sup>. Púidose lograr unha homoxeneización, pero aínda non se corrixiu a diferenza existente entre as comunidades que seguen o modelo chamado xeral e as denominadas forais, tanto na atribución de competencias e facultades como na asignación de recursos<sup>62</sup>. Nas comunidades autónomas de réxime común entran en xogo as necesidades de gasto; nas que se non se adopta o criterio de igual financiamento *per cápita* se debería, na nosa opinión, determina-las razóns que xustifiquen a inaplicación deste criterio<sup>63</sup>.

Por outra parte, non se pode cargar todo o peso do financiamento sobre o Estado, polo que entendemos que hai que subliña-lo principio de subsidiariedade, xa que require que a comunidade maior (Estado) actúe de tal maneira que permita a

actuación da menor (Comunidade Autónoma) suplíndoa en todo o que esta non poida atender.

Desta maneira, é responsabilidade da Comunidade conseguir autonomía financeira. Un dos medios de conseguilo é a través dos tributos propios e dos tributos cedidos. Estes, previstos na Constitución e na LOFCA, xunto cos tributos propios, constitúen o principal ámbito de corresponsabilidade fiscal, aínda que bastante limitada. Na nosa opinión, o que as comunidades autónomas non gocen dunha plena corresponsabilidade fiscal supón un estancamento no financiamento das comunidades autonómicas, á vez que un empobrecemento en recursos destas.

Por outra parte, parece que, ó coexistiren dous modelos de financiamento público, un de corte confederal (País Vasco e Navarra), e outro correspondente ás restantes comunidades, faise necesaria unha nova orientación no financiamento para poder garanti-lo previsto no artigo 138.2 da Constitución: «*As diferencias entre os estatutos das distintas comunidades autónomas non poderán implicar, en ningún caso, privilexios económicos ou sociais*». Consideramos que se fai necesario, por tanto, unha reformulación da situación, do concepto e dos límites dos principios previstos na Constitución, que examinamos<sup>64</sup>.

#### **4. Problemas actuais do financiamento das comunidades autónomas: a corresponsabilidade fiscal**

##### **a) Formulacións previas: Períodos 1980-1986 / 1987-1991.**

Cando se analiza o financiamento das comunidades autónomas, a referencia é ás comunidades autónomas de réxime xeral, sempre deixando a un lado as comunidades forais, é dicir, Navarra e País Vasco, o modelo de financiamento dos cales é diferente. Agora ben, hai que partir dunha premisa: non tódalas comunidades autónomas teñen as mesmas competencias, e, polo tanto, as que asumiron un maior número de competencias, necesitan máis recursos para facerlles fronte a estas.

A Constitución distingue entre as comunidades autónomas, ó outorgar máis ou menos competencias segundo sexan do artigo 151 ou 143 da mesma<sup>65</sup>. Se se teñen máis competencias necesítanse máis recursos. E se eses recursos non os poden obter dos seus propios tributos, terán que buscar unha maior participación nos recursos do Estado, ou ben intentar que o Estado lles ceda os impostos necesarios para os gastos que producen as competencias que asumisen.



Por conseguinte, para delimita-la corresponsabilidade fiscal debemos sinala-los distintos acordos do Consello de Política Fiscal e Financeira e tamén o grupo de estudio, que distintas veces foi constituído por desexo do Consello de Política Fiscal e Financeira<sup>66</sup>, para estudar e abri-rlle novas posibilidades ó financiamento das comunidades autónomas. Por iso, convén que fagamos un breve repaso da traxectoria do Consello de Política Fiscal e Financeira na súa relación co financiamento da Facenda autonómica. En realidade, entendemos que o que está subxacente á relación da Facenda autonómica e estatal, constitúe un problema de corresponsabilidade fiscal.

No **primeiro período 1980-1986**, a consecuencia inmediata do recoñecemento da autonomía das comunidades autónomas foi a necesidade de enchela de contido, atribuíndo competencias, e desenvolvendo os principios (aínda vixentes) que neste campo foron recollidos na Constitución uns anos antes, en 1978, e que se precisaban para a construción da Facenda autonómica. En concreto, recóllese o principio de autonomía financeira das comunidades autónomas, complementándose co principio de solidariedade, igualdade ante a lei, e sobre todo, a prohibición de barreiras fiscais interiores no territorio nacional.

Trazouse o deseño do sistema de financiamento da Facenda autonómica prevista no artigo 157 da Constitución por medio da Lei orgánica 8/1980, do 22 de setembro, de financiamento das comunidades autónomas (LOFCA), que definiu os diferentes modelos de financiamento que existen no mapa autonómico.

O obxectivo principal neste período era a suficiencia no financiamento dos servicios traspasados, a través dunha porcentaxe de participación nos ingresos do Estado, ou a través da suma da recadación dos tributos cedidos<sup>67</sup>.

Prodúcese, neste período, así pois, un incremento do gasto das comunidades autónomas pola asunción de competencias, aínda que realmente non se fai unha política autónoma do gasto nas comunidades. A LOFCA considerou a existencia de asignacións especiais de nivelación para lograr equipara-los niveis de prestación dos servicios públicos esenciais<sup>68</sup> das comunidades autónomas que asumiron competencias en situación deficitaria. A carencia de datos sobre o stock público traspasado a cada comunidade autónoma no momento inicial, impediu a posta en marcha das asignacións de nivelación. Podemos afirmar que a ausencia de criterios é a característica dominante ante este tema<sup>69</sup>.

Unha das competencias traspasadas que asumiron algunhas comunidades, Cataluña e Andalucía, foi a sanidade. O finan-

ciamento desta configurouse como un compartimento estanco mantido na marxe dos mecanismos financeiros xerais da LOFCA<sup>70</sup>.

Pola súa parte, o FCI levou a incluír nel tódalas comunidades autónomas e non só as de menor desenvolvemento. Pero, a pesar de que o FCI atendeu os principios de suficiencia e de solidariedade<sup>71</sup>, na selección de variables para o repartimento dos recursos perseguíuse o obxectivo da solidariedade e non o de suficiencia<sup>72</sup>.

O **segundo período, 1987-1991**, caracterizouse pola respectiva asunción de competencias por parte das comunidades autónomas trala aprobación dos seus estatutos de autonomía no período anterior, e, pola negociación da porcentaxe de participación de acordo coa porcentaxe prevista no artigo 13 da LOFCA para todo o quinquenio. Desta maneira, evitouse a revisión anual. A finais de 1986, o Consello de Política Fiscal e Financeira alcanzou un novo acordo, as premisas do cal foron dúas:

1. Respecta o marco institucional deseñado na LOFCA, para evitar tensións políticas.
2. Pártese do presuposto de que ningunha Comunidade Autónoma reciba neste período unha cantidade inferior á que viña percibindo no período anterior.

A esencia do acordo é reforza-las transferencias vía porcentaxe como instrumento principal de financiamento e darlles unha maior estabilidade, cun tope máximo, que é o crecemento nominal do PIB, e tamén cun tope mínimo, consistente nas cantidades recibidas no período anterior. A porcentaxe queda acordada por un período de 5 anos. Amplíase a base sobre a que se aplica a dita porcentaxe, que pasa a ser denominada Base ITAE<sup>73</sup>, xa que comprende os tributos non cedidos, as cotizacións á Seguridade Social e por desemprego<sup>74</sup>, e exclúe a achega española ó orzamento comunitario.

Ademais, refórzase o FCI, que nutre as comunidades autónomas de menor nivel de desenvolvemento, que estaban incluídas como obxectivo n.º 1 dos Fondos Estructurais Europeos. Así, distribúese o FCI entre as comunidades beneficiarias segundo un novo conxunto de variables, como a poboación, a dispersión da poboación, as diferencias de renda das comunidades autónomas beneficiarias, etc. O FCI quedou ligado ó obxectivo de desenvolvemento rexional<sup>75</sup>. E é neste período no que se fai efectivo o funcionamento da política rexional española coa Comunidade Europea.

Produciuse un chamativo proceso de déficit nas facendas autonómicas, coa conseguinte acumulación de débeda, que pro-

duciu un fracaso dos mecanismos de coordinación orzamentaria e de endebedamento existentes.

A competencia de sanidade asumiuna a Comunidade valenciana e Galicia, seguindo o patrón preexistente no financiamento desta.

En materia de autonomía e de corresponsabilidade fiscal rexístrase un retroceso, xa que na nosa opinión, constitúe un modelo de financiamento excesivamente dependente da Administración central. Un dos tributos cedidos, o Imposto de Luxo en destino, suprínese. Esta redución a penas se viu paliada pola cesión desde 1988 do Imposto de Actos Xurídicos Documentados. Tampouco se procedeu á cesión na súa fase minorista do IVE.

Non todo neste período foi negativo, xa que, se conseguiu dar unha resposta global satisfactoria dalgúns dos problemas derivados do anterior período, como a corrección do efecto financeiro, o desincentivo á xestión dos tributos cedidos e o funcionamento do Fondo de Compensación Interterritorial.

Agora ben, non se adoptou ningunha medida no tema das asignacións de nivelación ás que alude o artigo 15 da LOFCA<sup>76</sup>. Agravouse a situación deficitaria da Facenda autonómica, coa conseguinte acumulación de débeda desde 1989, sen que o CPFF asumise as funcións de coordinación e de política presupostaria que a LOFCA lle atribúe.

Rematado o prazo de vixencia deste período, o Consello de Política Fiscal e Financeira adoptou, o 20 de xaneiro de 1992, un novo Acordo de Financiamento Autonómico para o período 1992-1996.

#### b) Período 1992-1996.

No catálogo das cuestións pendentes do Estado coas comunidades, e non satisfeitas nos períodos anteriores, o Acordo para 1992-1996 acaba de perfilar unha delas: o financiamento vía porcentaxe que recibiron as comunidades autónomas no ano 95, que se prorrogou no ano 96, a través da cesión do 15% do IRPE, pero que non foi adoptado por tódalas comunidades autónomas<sup>77</sup>.

En esencia mantense a actual configuración de participación, permanecendo invariable a base de aplicación da porcentaxe de participación (Base ITAE), así como as regras de evolución deste tipo de financiamento.

É dicir, a porcentaxe de participación parece se-lo eixe central do financiamento autonómico. A cantidade total que se ha de financiar vía porcentaxe era igual á que se viña recibindo no ano 90, pero incrementada en diversos puntos, como ensino,

investimentos, etc. O principal trazo diferenciador constituíao a maior relevancia que se lle dá á variable poboación, sobre todo nas comunidades autónomas do artigo 151 da Constitución.

O acordo tamén afectaba á regulación do FCI, posto que se eleva a súa contía e se establece un «solo» absoluto ó mesmo. Incluíase, á súa vez, unha axilización dos mecanismos financeiros das entregas a conta da porcentaxe, para evitarlles problemas de tesourería ás comunidades autónomas.

Como valoración global do proceso, na nosa opinión, censuramos que, ó non haber un espacio tributario propio das comunidades autónomas, estas tiveron que acudir a un dos medios de financiamento dos gastos orixinados pola asunción de competencias propias e estatais, en concreto ó endebedamento con institucións públicas e privadas. O trazo máis destacado na evolución do sistema de financiamento foi a preponderancia da negociación política, en vez de criterios reais de necesidade das comunidades autónomas<sup>78</sup>.

Xa valorámo-la situación crediticia da Facenda central, que ó igual que as facendas autonómicas, non ten recursos nin ingresos suficientes para cumprir coas esixencias que solicitan as comunidades autónomas. Este supón que as comunidades autónomas busquen outras fontes de ingresos acudindo ó sistema do endebedamento, que non ten ningún custo político a curto prazo. Nas partidas orzamentarias tanto a nivel autonómico como central deste período, dedicáronse grandes cantidades a pagar intereses da débeda pública e a mesma débeda pública que aumenta vertixinosamente. Para superar esta situación necesítase a coordinación de actuacións entre a Facenda central e as facendas autonómicas, e a adopción, á vez, de medidas de contención e de saneamento<sup>79</sup>. Por outro lado, a «converxencia» en, e, cara a Europa Comunitaria deseñada en Maastricht, impuxo unha serie de medidas de contención do endebedamento en tódolos estados membros, facendo fincapé en España, para poder continuar no Mercado Único<sup>80</sup>.

#### d) Período 1997-2001.

O 23 de setembro de 1996, o CPFF reuniuse para estudar e coordina-lo financiamento das comunidades autónomas para os próximos cinco anos. O Goberno da Nación propuxo un novo modelo de financiamento, que foi aprobado para o quinquenio 1997-2001, un deses principios inspiradores constitúeo a asunción polas comunidades autónomas dun pouco de máis nivel de corresponsabilidade fiscal efectiva.

Ata este momento, a LOFCA e a Lei de cesión regulaba, entre

outras cousas, o réxime de cesión de tributos do Estado ás comunidades autónomas dunha maneira estable, e sen necesidade de proceder a unha reforma. Agora ben, a asunción no ano 95, por algunhas comunidades autónomas, da «cesión» do 15% do IRPF, logo prorrogado gracias ó Acordo do CPFF do 3 de outubro de 1995, materializado a través do artigo 36 do Real decreto lei 22/1995, de Orzamentos Xerais do Estado/medidas urxentes, supuxo unha situación crítica. Os motivos foron de tipo político e xurídico.

Os motivos políticos, foron variados, xa que a situación se correspondía cunha decisión de «compromiso», e, aínda que tódalas comunidades autónomas valoraban a importancia da solidariedade no marco do financiamento autonómico, non foi unánime a idea de cómo darlle efectividade no plano da realización práctica, polo que se chegou a unha situación de «compromiso», para saír do paso ante a dificultade de acometer en profundidade algúns aspectos da mesma. Por outra parte, a prórroga á «cesión» do 15% para o ano 96, fíxose gracias ó voto favorable de só unha Comunidade Autónoma, o voto en contra de tres comunidades gobernadas polo mesmo Partido político que desde o Goberno central lle dá o visto e praxe á prórroga, e a abstención do resto de comunidades da oposición ó Partido político referido, entre as cales unha delas tiña interposto ante o Tribunal Constitucional (en abril de 1994) un recurso de inconstitucionalidade contra o Acordo do CPFF do 7 de outubro de 1993 por entender que o mesmo vulneraba, fundamentalmente o principio de solidariedade financeira.

Os motivos xurídicos, tamén foron distintos. Produciuse unha contradición do que se establecía na LOFCA e na Lei de cesión, e o que se estaba realizando ó ceder o Estado o 15% do IRPF, e polo tanto vulnerando, principios constitucionais como o da solidariedade, a autonomía financeira, etc. Ademais, só se aprobou co voto favorable dunha soa Comunidade, polo que se tiña un sistema de financiamento sen cumprir-las requisitos democráticos de toda votación. Este sistema era opcional, para as comunidades que se abstiveron e votaron en contra, podían asumir, ou seguir como ata o momento. Por outra parte, o mínimo incremento sobre o FCI e a escasa dotación do Fondo de Nivelación tampouco satisfacía a ninguén.

A todo isto hai que sumarlle un cambio de partido no Goberno en marzo de 1996. O Acordo do CPFF, só tivo algunhas comunidades autónomas en contra, en clara minoría ás comunidades que votaron a favor do novo quinquenio. Resúltanos rechamante que algunhas comunidades que se opuxeron e se

abstiveron para a «cesión» do 15% do IRPE, por entender que era claramente insolidario -unha delas interpuxo un recurso de inconstitucionalidade en 1994 por considerar que atentaba con este principio recollido na Constitución, que se retirou en abril de 1996 pola vía de desistimento-, votaron a favor da «cesión» do 30% do IRPE.

É certo que neste Acordo do CPPF do 23 de setembro de 1996, ó optarse polo uso de mecanismos da cesión de tributos do Estado ás comunidades autónomas, se modificou a LOFCA e a Lei de cesión nun intento de acomoda-la lexislación á realidade para salvagardala e non lles producir transgresións ás leis, que supoñía a adopción de dúas medidas, dun lado, a ampliación do ámbito de cesión de tributos a unha parte do IRPE, e do outro, a atribución ás comunidades autónomas de competencias normativas en relación cos tributos cedidos.

Por todo o dito, parécenos de capital importancia reflexionar sobre a salvagarda do principio de solidariedade na cesión do 15 ou do 30% do IRPE ás comunidades autónomas e o significado xurídico deste sistema de financiamento para o próximo quinquenio.

## **5. A cesión de tributos no marco actual de financiamento das comunidades autónomas. A articulación xurídica da cesión do 30% do IRPE**

O financiamento das comunidades autónomas é insuficiente segundo o exposto en parágrafos anteriores. Fanse necesarias, polo tanto, novas formas de financiamento, ben dando contido e facendo realidade as formas previstas pola Constitución e pola LOFCA, ou ben buscando no noso contorno europeo medidas eficaces de financiamento que se axusten á nosa realidade autonómica<sup>81</sup>.

Unha destas formas de financiamento, prevista na Constitución, é a cesión de tributos<sup>82</sup>.

Na LOFCA determínase qué impostos son susceptibles de cesión ou non. No artigo 11.1 dáse unha relación dos impostos que se poden «ceder»:

«Só se lles poden ceder ás comunidades autónomas nas condicións que establece a presente lei, os seguintes tributos:

- a) Imposto sobre a Renda das Persoas Físicas, con carácter parcial co límite máximo do 30 por 100.
- b) Imposto sobre o patrimonio.
- c) Imposto sobre Transmisións Patrimoniais e Actos Xurídicos Documentados.

- d) Imposto sobre sucesións e doazóns.
- e) A imposición xeral sobre as vendas na súa fase minorista.
- f) Os impostos sobre consumos específicos na súa fase minorista, salvo os recadados mediante monopolios fiscais.
- g) Os tributos sobre o xogo.»

Así pois, en principio cédese un 30% da recadación do Imposto sobre a Renda das Persoas Físicas (IRPF) e deléganselle determinadas competencias á Comunidade Autónoma. O IRPF é un tributo de importancia fundamental para facer efectivo o mandato constitucional do apartado 1 do artigo 31 da mesma<sup>83</sup>. Este imposto afecta na súa xestión recadatoria anual a un número de contribuíntes que supera os quince millóns de persoas. Constitúe o principal ingreso do Estado.

É tal a importancia do IRPF que condiciona non só o desenvolvemento social de España, senón que transcende a propia realidade estatal para incidir directamente no proceso de construción e de integración na Comunidade Europea a través do Mercado Único<sup>84</sup>.

Coa estrutura actual do Estado das autonomías, non é estraño que a necesidade de recursos adicionais das comunidades autónomas acabe gravitando dunha maneira ou doutra sobre os Orzamentos do Estado, mecanismo de financiamento que descansa no déficit da Facenda central.

Sen embargo, a corresponsabilidade fiscal significa que a Facenda (central, autonómica ou local) que adopte decisións económicas e financeiras ha de soportalos custos que xeren estas. Por iso, é importante trasladarlles ás comunidades autónomas a responsabilidade primaria do ingreso, facendo realidade a autonomía financeira prevista na Constitución de 1978.

A cesión de tributos é un dos principais instrumentos previstos para o financiamento das comunidades autónomas. A cesión dos tributos está regulada, como xa vimos, na LOFCA. Esta lei establece os principios básicos ós que ha de axustarse a cesión de tributos, e recoñécese a autonomía financeira das facendas autonómicas consagrada no artigo 156 do texto constitucional, aínda que delimitada polos principios de coordinación coa Facenda estatal e de solidariedade entre os españois.

Se ben a LOFCA establece as directrices ás que ha de axustarse a cesión, resulta imprescindible concreta-lo desenvolvemento ás condicións en que ha de realizarse a dita cesión, co obxecto de que este proceso se desenvolva de forma homoxénea nas diferentes comunidades autónomas, garantindo así a coherencia no sistema tributario español. O artigo 10 da LOFCA prevé que sexa unha lei específica a que determine o desenvolvemento da

cesión de tributos. Esta é a Lei 14/1996, do 30 de decembro, de cesión de tributos do Estado ás comunidades autónomas e de medidas fiscais complementarias, que garante a autonomía financeira das mesmas, e asegura ó mesmo tempo a coherencia do ordenamento tributario<sup>85</sup>.

Os tributos cedidos, segundo o artigo 10 da LOFCA, son establecidos e regulados polo Estado: «*Son tributos cedidos os establecidos e regulados polo Estado, o producto dos cales lle corresponde á Comunidade Autónoma*». O artigo 3 da Lei de cesión confirma o previsto na LOFCA sobre a titularidade dos mesmos<sup>86</sup>.

A cesión de tributos significa que o Estado lle outorga á Comunidade Autónoma os rendementos procedentes dos mesmos, podendo o Estado conserva-la xestión e a recadación, ou ben efectuala conxuntamente coa Comunidade Autónoma. Esta cesión pode ser total ou parcial. A xestión e recadación virán determinadas, por Lei de cesión, así como se se transfire a totalidade dos rendementos dos feitos impositivos considerados no tributo estatal, ou só os dalgúns deles.

A determinación do rendimento que se lles cede ás comunidades autónomas e a conseguinte suxeición do contribuínte á súa administración tributaria lévase a cabo con idénticos criterios, calquera que sexa a Comunidade Autónoma de que se trate, con obxecto de evitar tanto supostos de non imposición como de dobre imposición interrexional.

Agora ben, non poden limitarse os progresos que se queren conseguir en materia de corresponsabilidade fiscal á colaboración da Comunidade Autónoma coa Facenda central na xestión tributaria conxunta dos tributos cedidos, pois a corresponsabilidade fiscal debe ser moito máis.

Para integra-las comunidades autónomas na pretendida corresponsabilidade fiscal no terreo financeiro, é necesario a atribución de poderes para ter responsabilidades, e sen a atribución ás comunidades autónomas de poderes ou competencias normativas en materia fiscal, a apelación á corresponsabilidade fiscal non deixa de ser unha simple construción artificial<sup>87</sup>.

Nesta situación solicitouse, por determinadas comunidades autónomas, primeiro a «cesión do 15% do IRPF», e despois de dous anos do mesmo, a «cesión do 30% do IRPF». Tal cuestión suscitou unha serie de dúbidas en canto á súa eficacia en distintas comunidades autónomas, nun certo sector da Facenda central e, por suposto, na opinión pública.

O documento denominado «Acordo sobre o sistema de financiamento autonómico no período 1.992-1.996», aprobado polo Consello de Política Fiscal e Financeira o 20 de xaneiro de



1992, pospuxo o tema do financiamento das comunidades autónomas, ó encomendarlle a un grupo de traballo específico dentro do CPFF un informe. Trala presentación do informe do grupo de traballo, e a continuación dunha serie de negociacións, o CPFF adoptou, o 7 de outubro de 1993, un acordo sobre o desenvolvemento do sistema de financiamento autonómico. Este sistema articulábase nunha participación no rendemento territorial do IRPF, fixada en contía do 15% da cota líquida do mesmo, máis unha participación global sobre a base ITAE.

Non nos cabe dúbida de que nos encontramos cunha figura que non deixa de ser unha participación territorializada nos tributos da Facenda central, como é o exemplo do IRPF. Enténdese por participación territorializada unha cantidade determinada da recadación do IRPF dentro do respectivo territorio de cada Comunidade Autónoma<sup>88</sup>, que axuda ó seu financiamento, malia ser un imposto estatal.

A diferenza dos acordos anteriores, o novo Acordo do CPFF de 1996, intenta materializa-lo principio de corresponsabilidade fiscal a través da atribución de certas competencias normativas en relación, concretamente, con este tributo, o IRPF. No suposto que nos ocupa, esta participación realízase na cota líquida do imposto. As competencias normativas previstas no artigo 13 da Lei de cesión, delegan na Comunidade Autónoma a regulación desta porcentaxe no IRPF, «a) a tarifa autonómica, individual e conxunta, aplicable á base liquidable regular, e b) deducións por circunstancias persoais e familiares, por investimentos non empresariais e por aplicación de renda, unha minoración do gravame efectivo dalgunha ou dalgunhas categorías de renda».

Agora ben, este mesmo artigo 13 da lei establece unha serie de límites. En concreto na regulación da tarifa autonómica. En primeiro lugar, esta ten que ser progresiva, en segundo lugar, só poderá establecerse unha individual e outra conxunta, e terceiro a cota resultante de aplicarlle á base liquidable a tarifa autonómica individual ou conxunta aprobada pola Comunidade, non poderá ser superior ou inferior, nun 20 por 100 á cota que, respectivamente, resultaría de aplicarlle á mesma base a tarifa individual ou conxunta prevista polo Estado.

É dicir, permíteselles ás comunidade autónomas, a través do seu Parlamento, regular libremente a tarifa autonómica do IRPF, tanto individual como conxunta, sempre que sexa progresiva, pero a cota resultante de aplicarlle a tarifa ó imposto non pode ser nun 20% inferior ou superior sobre o resultado de aplica-la tarifa que, de maneira unilateral, regulou o Estado para as comunidades que non queiran regula-la tarifa autonómica<sup>89</sup>. Es-

tablécese na recadación un mínimo e un máximo, é dicir, existe unha bifurcación na que se pode establece-la recadación.

Como explica Cruz Rodríguez, este novo modelo evoluciona nos ingresos tributarios, aínda que cun maior risco para as comunidades autonómicas, contrapartida ás posibilidades de beneficiarse do crecemento deses ingresos gracias á súa xestión tributaria<sup>90</sup>.

Independentemente de que se queira denomina-lo 30% cesión ou participación, o obxectivo que as comunidades autónomas perseguen ó solicitar esta cesión é incrementa-los recursos propios para diminuí-los transferidos; en definitiva, achegarse á meta financeira que a Constitución ten prevista para elas: autonomía financeira, e polo tanto, corresponsabilidade fiscal. Desta maneira, entendemos que se consegue un primeiro paso, a responsabilidade da Comunidade Autónoma para chegar a estar polo menos no mínimo da bifurcación. Determinadas comunidades autónomas non terán ningún problema en conseguir chegar a esta recadación. Pero, outras comunidades autónomas con menos potencial recadatorio, con menor capacidade fiscal, ante períodos de crise, non poderán recorrer a incrementa-los tipos –nas marxes que lle permite a lei– dos tributos que manexan, para paliar esa situación, xa que só afogarían as economías.

Efectivamente, ademais doutros inconvenientes, o desenvolvemento das tarefas neste imposto específico pode conducir facilmente a resultados financeiros claramente insolidarios entre as comunidades autónomas máis ricas e máis pobres<sup>91</sup>.

O mapa autonómico español está composto por unha valiosa diversidade de comunidades, que se complementan e distinguen desde perspectivas diversas como o territorio, número de poboación, lingua, cultura e historia –entre outras– pero tamén polo produto interior bruto, que se fai dispar segundo as comunidades. Ó tratarse dunha participación territorializada, é dicir, que sería sobre os ingresos obtidos do IRPF en cada comunidade, ese 30% non sería igual para todas elas, porque a taxa de crecemento interanual dos recursos asignados ás comunidades autónomas máis ricas resultaría máis alta cá das comunidades máis pobres. Este feito insolidario acentuaríase máis, xa que o método que se formula consiste en substituír, en todo ou en parte, a actual participación nos ingresos do Estado, a evolución dos cales é igual para tódalas comunidades autónomas, pola participación na recadación do IRPF nos seus respectivos territorios<sup>92</sup>.

Ademais, temos que sinalar que resulta sorprendente que un imposto que pode cederse e está previsto así na LOFCA, como é

«a imposición xeral sobre as vendas na súa fase minorista», (artigo 11.1 d) da LOFCA), o Estado non regulase os criterios de cesión do mesmo na Lei de cesión do Estado ás comunidades autónomas. Por outra parte, ningunha destas intentaron solicitarlle a súa cesión ó Estado<sup>93</sup>.

Na nosa opinión, o actual sistema de financiamento pode atentar contra os principios de igualdade e de solidariedade recollidos no artigo 31.1 da Constitución.

Especialmente afectaría ó principio de solidariedade, que debe imperar entre as distintas comunidades autónomas, recollido no artigo 2 do título preliminar, no artigo 138 e no artigo 158.2 da Constitución, no que se demanda reiteradamente «...co fin de corrixir desequilibrios económicos interterritoriais e de facer efectivo o principio de solidariedade...». Todo iso, sen que se corrixisen as funcións do fondo e sen que se puxesen en marcha as asignacións de nivelación, os instrumentos previstos para corrixilas desigualdades.

A Constitución vela pola igualdade entre as comunidades autónomas primando a solidariedade entre elas. ¿Por que? Porque a solidariedade é unha viva expresión da unidade e tamén da igualdade en canto exclúe diferencias económicas e fiscais<sup>94</sup>. Que estes inconvenientes poden ser unha realidade nas comunidades autónomas xa se percibiu nalgunha delas. En concreto, as comunidades autónomas andaluza, estremeña e castelán-manchega, non quixeron aceptar esta participación territorializada do 30% da cota líquida do IRPF, porque non lles supón ningunha vantaxe na obtención dos seus ingresos senón todo o contrario, unha grande desvantaxe. Andalucía é unha das rexións que obteñen máis axudas provenientes do Estado e da Comunidade Europea<sup>95</sup>. Este quere dicir que nos ingresos anuais da Comunidade Autónoma andaluza (hai outras comunidades autónomas que se encontran na mesma situación ca Andalucía, como Estremadura ou Galicia<sup>96</sup>), a incidencia dos tributos, en concreto dos impostos directos, é menor á das transferencias estatais e comunitarias.

Andalucía, ó igual cás outras, non ten capacidade para producir riqueza e aumenta-lo nivel de renda *per cápita* por habitante, que é o que realmente aumenta a capacidade da actividade financeira da rexión e o que faría, no caso de que Andalucía e as outras comunidades autónomas participasen nesta forma de financiamento nunha situación óptima, que aumentase a recadación de ingresos autonómicos pola participación territorializada do IRPF. De feito, Andalucía percibe menos da imposición directa que das transferencias do Estado. A iso débese que o Par-

lamiento andaluz lle dese no seu día, unha resposta negativa á participación territorializada do 15% da cota líquida do IRPF: o que percibiría sería moito menor có que recibe do Estado actualmente por medio das transferencias.

O posicionamento diametralmente oposto en canto á participación territorializada do 30% do IRPF das comunidades andaluza e catalana<sup>97</sup>, explícase porque a recepción do IRPF en Andalucía é bastante menor ca en Cataluña. Polo tanto, a participación territorializada do 30% da cota líquida do IRPF prexudicaría a primeira e beneficiaría a segunda.

Ademais da maior ou menor actividade financeira entre as distintas comunidades autónomas, existen outras características diferenciadoras que contribúen a remarca-las desigualdades entre elas<sup>98</sup>:

1. Na dinámica demográfica, por exemplo, hai comunidades progresivas, mentres que outras son claramente regresivas.

2. En torno ó emprego, hai determinadas comunidades autónomas onde a media de poboación activa é moi favorable, mentres noutras o comportamento da poboación activa é menos expansivo e, nalgúns casos, está en claro retroceso.

3. Desde o punto de vista do PIB, hai rexións máis expansivas incluso en épocas de crise como a actual e outras rexións con rexistros inferiores á media nacional.

4. As rexións verdadeiramente agrícolas seguiron mantendo o seu *status*, a pesar da perda de peso específico que experimentou a agricultura nestes últimos anos.

5. Por outro lado, existen comunidades autónomas no que os indicadores de pobreza son moi altos, mentres que noutras comunidades autónomas se pode dicir que son de cero.

Por iso, pensamos que a reivindicación das comunidades autónomas máis pobres no sentido de reclamarlle maior sensibilidade ó problema que padecen de financiamento polos custos adicionais que soportan na prestación de servicios ós seus cidadáns, debe ser atendida, xa que, aqueles supoñen obstáculos evidentes para o seu desenvolvemento<sup>99</sup>.

## 5. Conclusións

Despois do estudio realizado, débese reflexionar sobre a posición que para aborda-la articulación xurídica do 30% do IRPF deba adoptarse. Hase de meditar cunha actitude realista, que teña en conta a situación actual de España e de Europa. A nosa presenza no Mercado Único é necesario que se apuntale a tra-

vés da permanencia no Sistema Monetario Europeo e a participación no próximo establecemento do Banco Central Europeo. En todo caso, debe facerse de acordo co ben común de tódolos pobos presidido por criterios de igualdade e de solidariedade económica.

Por iso, nos parece necesaria unha regulación máis adecuada en determinados aspectos do financiamento autonómico, que implique un mellor funcionamento da mesma, e tal vez, unha reforma para unha maior optimización no financiamento das comunidades autónomas. Na nosa opinión a cesión do 30% do IRPF ás comunidades autónomas é un paso para unha mellora das facendas autonómicas, sempre que funcionen os instrumentos, previstos na Carta Magna e nas leis, que impiden os desequilibrios e os desaxustes entre as comunidades autónomas. É dicir, este sistema de financiamento pode ser válido, se o Estado e as comunidades autónomas teñen como corolario a solidariedade entre elas. O financiamento para este quinquenio previsto no Acordo do Consello de Política Fiscal e Financeira do 23 de setembro de 1996 consegue acentuar máis na importancia da suficiencia que na solidariedade.

Sirva de referencia a escasa importancia que se lle deu no acordo, ós dous instrumentos previstos na CE e na LOFCA para nivela-los desaxustes entre comunidades autónomas. Desta maneira, parécenos inxustificada a reducida contía do FCI, xa que representa un 1,6% do total do financiamento das comunidades autónomas. Por outra parte, as asignacións de nivelación fóronse diferindo repetidas veces, por parte do Estado e das comunidades autónomas, na regulación e aplicación do mesmo. Por todo iso, parécenos ineludible que se tome en consideración por parte das facendas central e Autonómica estes dous instrumentos, pola importancia dos mesmos. A importancia reside na natureza destes instrumentos de igualación e de solidariedade, xa que, achandan as dificultades dos cidadáns, dalgunhas comunidades autónomas, ó acceso ós servicios públicos.

O CPFF fixo fincapé no paso de corresponsabilidade fiscal autonómico que se conseguía con este sistema de financiamento. Na nosa opinión, a participación territorializada do 30% da cota líquida do IRPF, non soluciona certos problemas con que contan as comunidades autónomas, como o da autonomía financeira necesaria en materia de corresponsabilidade fiscal. Ademais, entendemos que existe unha variedade de solucións na marxe da utilización da principal figura do sistema impositivo español, o IRPF.

Na nosa opinión, na que seguímo-lo Grupo de Expertos de


1992, adscribímo-la opinión destes de propoñeren un modelo de cesta de impostos autonómicos normalizados, que evitan concentra-los recursos das comunidades nun só tributo como ocorre na cesión do 30% do IRPF. Trátase de que as facendas central e autonómicas compartan uns mesmos tributos, mantendo certa independencia formal entre a actuación estatal e a capacidade exaccionadora autonómica, que se fai máis patente e con iso, coresponsable. Déixase que cada Comunidade autonómica xogue, dentro dunhas marxes consensuadas, cos tipos de gravame aplicables no seu ámbito de competencias, e consiga que as decisións sobre os tipos da Facenda central non afecten, en absoluto, á recadación das facendas autonómicas. Ademais, da vantaxe de non interferencia, conseguiríase non propiciar maiores disparidades entre elas, tendo en conta que actúan sobre a base impoñible, ó evita-lo agravamento sobre as desigualdades existentes entre as comunidades en canto á capacidade fiscal, que si ocorre se se aplica o sistema de financiamento aprobado.

Non podemos limita-los progresos que se fagan en materia de coresponsabilidade fiscal a unha simple colaboración da Comunidade Autónoma coa Facenda central na xestión tributaria. Desde o noso punto de vista, é un gran paso o que se delegase determinadas competencias no ámbito normativo trala cesión do 30%. Agora ben, non podemos descoñecer que son mínimas e que as propias competencias de xestión, liquidación, recadación e inspección do IRPF, incluída a parte do mesmo cedida ás comunidades autónomas as levarán a cabo os órganos estatais ós que se lles atribúan as funcións respectivas. É dicir, deuse un paso para conseguirla autonomía financeira das comunidades coa cesión do 30% do IRPF, e dáse un paso atrás na mesma se as competencias seguen en mans do Estado.

Corresponsabilidade fiscal significa que as comunidades deben contar coa necesaria autonomía financeira non só nos gastos senón tamén nos ingresos. Polo tanto, ten que ser unha autonomía financeira suficiente, ademais de existir con contido propio a solidariedade entre todas elas. Así, sería necesaria unha coordinación eficaz, cunha administración compartida, entre a Facenda central e a autonómica.

Por outra parte, somos conscientes de que se se defende un financiamento *per cápita* entre tódalas comunidades, ricas e pobres, estaríamos ante unha solución redistributiva e satisfactoria. Aínda que, ante determinadas situacións este criterio é insuficiente, xa que a situación de partida de moitas comunidades en determinados terreos é deficitaria, e se se aplica aquela pauta perpetuaríanse os desniveis na prestación de servicios. Por iso,

ante os déficit de partida nas dotacións de capital público dalgunhas comunidades autónomas deben actuar fórmulas solidarias e eficaces como as asignacións de nivelación. É indubidable, que lles atinxe ós poderes públicos definir un esquema válido de solidariedade, polo que se debe concretar en criterios obxectivos e compartidos maioritariamente. Polo que pensamos, que é necesaria que exista vontade política para reduci-los desequilibrios económicos interterritoriais e darlle cumprimento ó artigo 158.2 CE. Así, o Estado debe adquiri-lo compromiso de garantir unha contía mínima e gradual, en función dos niveis de renda de cada comunidade autónoma en proporción ó seu afastamento do nivel medio nacional, ás comunidades máis pobres cun criterio solidario, sen lugar a dúbidas.

Por último, a configuración de España nun Estado de autonomía, fronte á posibilidade de conversión nunha Europa Única no económico e no político, dificulta en maior medida o financiamento autonómico desde a perspectiva da solidariedade, autonomía financeira, suficiencia, etc. Sen embargo, o afondamento nos cambios constitucionais necesarios, debería facerse con precaución e cautela, ó obxecto de conseguir unha solución de acordo co ben común desde os principios básicos consagrados na Constitución. 

## Notas

<sup>1</sup> O artigo 2 da Constitución determina que «... a indisoluble unidade da Nación española, patria común e indivisible de tódolos españois, reconece e garante o dereito á autonomía das nacionalidades e das rexións que a integran e a solidariedade entre elas».

<sup>2</sup> Cfr., DE LUIS, F., e DEL ARCO, L., *La distribución de fuentes en una Hacienda Federal*, IEF, Madrid, 1978, páx. 16.

<sup>3</sup> Cfr., DE LUIS, F., e DEL ARCO, L., *La distribución...*, *op. cit.*, páx. 17.

<sup>4</sup> Cfr., Artigo 143.1 da Constitución de 1978: «No exercicio do dereito á autonomía reconecido no artigo 2 da Constitución, as provincias limítrofes con características históricas, culturais e económicas comúns, os territorios insulares e as provincias con entidade rexional histórica poderán acceder ó seu autogoberno e constituírse en comunidades autónomas de acordo co previsto neste título e nos respectivos estatutos».

<sup>5</sup> O suposto, que se estudia, son as comunidades autónomas. Pero non se pode descoñecer que hai outras colectividades que gozan de autonomía financeira e tributaria, sempre nos termos previstos na Constitución e na respectiva lexislación, como é o caso das facendas locais. Non se vai trata-lo tema, xa que supera os obxectivos propostos neste artigo.

<sup>6</sup> Vid., entre outros, SAINZ DE BUJANDA, F., *Lecciones de Derecho Financiero*, 9ª edición, facultade de Dereito, Universidade Complutense, Madrid, 1.991, páx 75; DE LUIS, F., e DEL ARCO, L., *Las distribuciones...*, *op. cit.*, páx. 27 a 28; FERREIRO LAPATZA, J.J., *Curso de Derecho Financiero Español*, Ed. Marcial Pons, 1996, páxs. 81-86.

<sup>7</sup> Vid., SAINZ DE BUJANDA, F., *Lecciones...*, *op. cit.*, páx. 76.

<sup>8</sup> Vid., entre outros, RODRÍGUEZ BEREIJO, A., *Introducción al Estudio del Derecho Financiero*, IEF, Madrid, 1976, páxs. 201-235; CAZORLA PRIETO, L.M., *Poder Tributario y Estado Contemporáneo*, IEF, 1986, páxs. 77-96; MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G., TEJERIZO LÓPEZ, J.M., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Ed. Tecnos, Madrid, 1995, páxs. 223-228.

<sup>9</sup> Aínda que as dúas posturas predominantes na doutrina española fagan unha lectura distinta do concepto «poder financeiro e tributario», ambas recoñecen o poder financeiro e tributario do Estado. Así, pola súa vez, esta lectura diferente manifestarase ó determina-lo poder dos entes autonómicos e locais.

<sup>10</sup> Vid., entre outros, DE LUIS, F., e DEL ARCO, L., *La distribución...*, *op. cit.*, páxs. 29 a 30.

<sup>11</sup> Vid., entre outros, CAZORLA PRIETO, L.M., *Poder Tributario...*, *op. cit.*, páxs. 164-177; MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G., TEJERIZO LÓPEZ, J.M., *Curso de...*, *op. cit.*, páx. 237-238; FERREIRO LAPATZA, J.J., *Curso de Derecho...*, *op. cit.*, páxs. 85-86.

<sup>12</sup> Cfr., SAINZ DE BUJANDA, F., *Lecciones de...*, *op. cit.*, páx 77.

<sup>13</sup> Cfr., artigo 132.2 da Constitución: «As comunidades autónomas e as corporacións locais, poderán establecer e esixir tributos, de acordo coa Constitución e as leis». E, cfr., SAINZ DE BUJANDA, F., *Lecciones de...*, *op. cit.*, páx. 246.

<sup>14</sup> Cfr., CAPACCIOLI, «Le funzioni della Regioni in relazione al problema dell'entrata e della spesa», *Revista Administrativa delle Repubblica Italiana*, Roma, 1979, páx. 15.

<sup>15</sup> Entendemos que a suficiencia financeira aparece garantida cando a Fazenda autonómica obtén os recursos que lle son necesarios para atende-las necesidades públicas que lle son propias, con independencia da procedencia dos ditos recursos. Estes recursos serven para atende-las necesidades públicas que os gobernos das autonomías asuman, pese a que, implican un me-



nor grao de autonomía, a maioría dos recursos non proveñen dos tributos propios. Neste sentido maniféstase a Sentencia do TC 4/1981, do 2 de febreiro, referida ás facendas locais, aínda que vale para as comunidades autónomas (consideración A do ap. 15 dos Fundamentos Xurídicos): «A Constitución non garante unha autonomía económica financeira no sentido de que dispoñan de medios suficientes pero que non sexan na súa totalidade propios. Así o expresa, con toda claridade, o art. 142 CE, que as facendas locais dispoñan de medios suficientes para o desempeño das funcións que a lei lles atribúe ás corporacións respectivas. E que se nutrirán dos recursos propios e da participación nos do Estado e das comunidades autónomas». Ver, igualmente, o f.x. 1º TC S 183/1988, do 13 de febreiro, e f.x. 4º TC S 201/1988, do 27 de outubro.

<sup>16</sup> Segundo o teor da norma, o artigo 156.1 da Constitución: «As comunidades autónomas gozarán de autonomía financeira para o desenvolvemento e a execución das súas competencias de acordo cos principios de coordinación coa Facenda estatal e de solidariedade entre tódolos españois». Estes dous principios, o de coordinación e o de solidariedade, son importantes para que a **autonomía** financeira sexa unha realidade. Hai que aclarar que, como esixencia mínima da autonomía, debe sinalarse un sistema propio de ingresos que lle permita cumprilas funcións asignadas ó ente que se predica, neste caso, as comunidades autónomas.

<sup>17</sup> Sen ningunha dúbida, o principio de corresponsabilidade fiscal foi durante moito tempo traído e levado pola doutrina, pero faltaba que se lle concretasen os puntos neurálxicos ó mesmo. Tal como se explica na exposición de motivos da LO 3/1996, do 27 de decembro, de modificación parcial da LO 8/1980, do 22 de setembro, de financiamento das comunidades autónomas, o principio de corresponsabilidade fiscal efectiva require precisa-lo concepto de tributo cedido, aclarar e dotar de estabilidade a relación de tributos susceptibles de cesión ás comunidades autónomas, reformula-lo ámbito obxectivo dos recargos autonómicos sobre tributos estatais e redefini-las liñas xerais do alcance e das condicións da cesión.

<sup>18</sup> O poder financeiro concrétese na atribución ós entes públicos territoriais de competencias financeiras necesarias para atende-la realización das súas competencias materiais. *Vid.*, MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G., TEJERIZO LÓPEZ, J.M., *Curso de...*, *op. cit.*, páxs. 242-243. Existen distintas sentencias que así o recoñecen, TC S 14/1989, do 26 de xaneiro, TCS 13/1992, do 6 de febreiro (f.x. 7ª)

<sup>19</sup> Como examinamos, o artigo 157 da Constitución establece no seu apartado primeiro o marco xeral de financiamento das comunidades autónomas, o cal en virtude do previsto no apartado 3 do mesmo, foi desenvolvido por Lei orgánica 8/1980, do 22 de setembro, de financiamento das comunidades autónomas (LOFCA). A LOFCA foi o texto legal constitutivo do réxime xurídico xeral do sistema de financiamento das comunidades autónomas, baixo o amparo do cal se aprobaron e aplicaron sucesivos modelos desde 1980 ata agora. Agora ben, distintas circunstancias acaecidas nestes últimos anos, fixeron inevitable a necesidade de introducir modificacións na LOFCA:

1. O cambio constituído no réxime de cesión de tributos do Estado ás comunidades autónomas.
2. Inserir-lo marco orgánico do réxime de financiamento das comunidades autónomas, a nova realidade das cidades de Ceuta e de Melilla, que adoptan a condición de cidades autónomas.
3. Adapta-lo novo réxime xurídico das taxas autonómicas, modificado pola recente doutrina do Tribunal Constitucional en materia de prestacións patrimoniais de carácter público.

Cfr., exposición de motivos II da Lei 3/1996, do 27 de decembro, de modificación parcial da Lei orgánica 8/1980, do 22 de setembro, de financiamento das comunidades autónomas.

<sup>20</sup> O artigo 157.3 da Constitución faculta o Estado para que mediante lei orgánica regule o exercicio das competencias financeiras das comunidades autónomas: «*Mediante lei orgánica poderá regularse o exercicio das competencias financeiras enumeradas no precedente apartado 1, as normas para resolver conflitos que puidesen xurdir e as formas de colaboración financeira entre as comunidades autónomas e o Estado*».

Isto quere dicir que a LOFCA tería que se-la lei de referencia dos distintos estatutos de autonomía no capítulo de financiamento destas. Pero non foi así, e a LOFCA tivo que partir do disposto nos estatutos do País Vasco e de Navarra, que son anteriores a esta. Boa proba diso é, que o Estatuto de autonomía do País Vasco prevé, no artigo 41 deste, que as relacións tributarias entre o Estado e o País Vasco veñen reguladas polo réxime foral tradicional do concerto económico ou convenio. Así, a LOFCA, neste punto, tivo que respecta-lo establecido no Estatuto de autonomía do País Vasco.

Polo tanto, o poder financeiro das comunidades autónomas debe distinguirse segundo sexan, ben do réxime xeral, ou ben do réxime de concerto ou convenio. As comunidades do País Vasco e de Navarra son as que teñen este sistema especial de financiamento, que é totalmente distinto das restantes comunidades autónomas.

A referencia no financiamento das comunidades autónomas, e en concreto a articulación xurídica do 30% do IRPF, é para as comunidades autónomas de réxime xeral.

Cfr. SAINZ DE BUJANDA, F., *Lecciones de...*, op. cit., páxs. 80 a 81.

<sup>21</sup> Esta Lei de cesión de tributos de 1996, estivo precedida por dúas leis anteriores: Lei 30/1983, do 28 de decembro de cesión de tributos do Estado ás comunidades autónomas e a Lei 41/1981 do 28 de outubro, de cesión de tributos á Generalidad de Cataluña. Coa entrada en vigor da Lei de cesión de tributos de 1983 para todo o territorio nacional, coas excepcións expostas anteriormente, derogoulle a Lei de cesión de tributos á Generalidad de Cataluña.

<sup>22</sup> O artigo 10.2 da LOFCA dispón que: «*Se entenderá efectuada a cesión cando tivese lugar en virtude expresa do estatuto correspondente, sen prexuízo de que o alcance e as condicións da mesma se establezan nunha lei específica*».

<sup>23</sup> Canarias conta cun réxime especial en determinados impostos, por exemplo o IVE, ó igual que outros territorios comunitarios como a illa de Man (Reino Unido). A pesar da súa especialidade, pertence ás comunidades autónomas do réxime común.

<sup>24</sup> Cfr., neste sentido LUEIRO LORES, M., «La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas», *RHAL*, n.º 38, 1.983, páx. 338.

<sup>25</sup> Cfr., nestes termos LUEIRO LORES, M., «La cesión de...», op. cit., páx. 343.

<sup>26</sup> Alínea 2 do artigo 12 da LOFCA: «*Os recargos na alínea anterior non poderán configurarse de forma que poidan supoñer unha minoración nos ingresos do Estado polos ditos impostos, nin desvirtu-la natureza ou estrutura dos mesmos*».

<sup>27</sup> En relación co tema dos recargos no ano 1985 interpúxose un recurso de inconstitucionalidade promovido polo Consello Executivo da Generalidad de Cataluña e polo Goberno Vasco en relación cos artigos 4, ap., 2, 3, 4, 5, 6, 7, ap., 2 e capítulo I do Título II da Lei 24/1983, do 21 de decembro, sobre medidas urxentes de saneamento e de regulación das facendas locais. Imos examina-los extractos da sentenza que máis nos interesen respecto dos recargos. Os recargos son un medio de financiamento tanto para as comunidades autónomas como para os entes locais.

É o representante do Goberno vasco quen impugna os artigos 8 a 12 contidos no dito capítulo. Entende que da análise conxunta dos artigos 142 e 157 da CE, resulta que a posibilidade de establecer recargos sobre tributos estatais só lle pode corresponder á Comunidade Autónoma, e que a LOFCA lles fixo atribución plena ás comunidades autónomas da posibilidade de establecer un recargo sobre o IRPF, entre outros tributos, polo que a previsión do posible establecemento de recargos sobre o IRPF por parte dos municipios vulnera a CE e a LOFCA, e significa unha lesión do interese da Comunidade Autónoma, ó privala na práctica de gozar de ingresos tributarios propios.

Nos fundamentos xurídicos, no apartado terceiro o Tribunal Constitucional declara: «... a afirmación de que o concepto de recargo sobre impostos estatais fai referencia «sempre» a un tributo que vén establecido desde fóra de quen decide o recargo, non responde ós datos que proporciona a experiencia, pois o normal no noso ordenamento foi precisamente o contrario, a saber, que fose, en principio, o Estado quen, ó establecer ou regular impostos estatais, previse e fixase na dita regulación recargos, sobre a base ou a cota, en favor de determinados entes públicos, moitas veces en favor precisamente das entidades locais. É dicir, que o usual foi o que os recargos fosen establecidos polo ente creador do imposto municipal. Por outro lado, co termo «recargos» désígnanse na lexislación elementos da débeda tributaria de moi diversa natureza (así, por exemplo, art. 58 da Lei tributaria), sen que poida excluírse o que, polo menos en certos supostos, os recargos establecidos en favor dun ente distinto do acreedor principal poidan asimilarse a participacións nos ingresos deste último. Así o puido entender incluso o constituínte, ó cualificar implicitamente no art. 157.1.a) C.E. (referente ós recursos das comunidades autónomas) os «recargos sobre impostos estatais» como «participacións nos ingresos do Estado...». Máis adiante determina que «... O que o art. 157 CE prevexa os recargos sobre impostos estatais –sen expresar quen teña que establecelos– como un dos posibles recursos das comunidades autónomas, e o que o art. 12 da LOFCA autorice a estas, coas limitacións a que se refire o seu apartado 2, a establecer recargos «sobre os impostos estatais cedidos, así como sobre os non cedidos que graven a renda ou o patrimonio das persoas físicas con domicilio fiscal no seu territorio», non permite, como é obvio, chegar á conclusión de que ningún outro ente poida establecer recargos deste xénero. Se a alguén lle compete, en principio, establecer recargos sobre os impostos estatais, calquera que sexa o ente en favor do cal sexan establecidos, é o propio Estado, en virtude da súa competencia de Facenda xeral do art. 149.1.14 C.E., que comprende obviamente a regulación dos impostos estatais, tanto nos seus aspectos principais como nos accesorios ou accidentais. Sen prexuízo de que o Estado poida –como fixo co art. 12 da LOFCA– autorizar que outros entes establezan recargos sobre determinados impostos estatais...». «... os problemas prácticos que puidesen derivar do establecemento dos recargos de que se trata e da súa posible duplicidade con recargos en favor das comunidades autónomas, e o que tal establecemento puidese afectar, polo tanto, en maior ou menor medida, a intereses autonómicos, non sería título suficiente para declaración ningunha de inconstitucionalidade, pois non é o recurso de inconstitucionalidade en ausencia de preceptos constitucionais que así o esixan, unha vía adecuada para obte-lo establecemento dun ou doutro sistema de financiamento das facendas territoriais ou a coordinación da actividade financeira dos diversos entes territoriais entre si».

<sup>28</sup> Exemplos de recargos autonómicos sobre tributos estatais son os recargos sobre a taxa que grava os xogos de sorte, envite ou azar establecidos polas comunidades de Murcia (Lei do 27 de decembro de 1984), Valencia (Lei do 27 de decembro de 1985), Asturias (Lei 5/1989, do 22 de decembro, modificada pola Lei 7/1989, do 29 de decembro), Baleares (Lei 13/1990, do

29 de decembro) e Castela-A Mancha (Lei 4/1989, do 14 de decembro). O Tribunal Constitucional, na súa sentenza do 4 de outubro de 1990, recoñece a posibilidade de que as comunidades autónomas establezan recargos sobre o IRPF dos residentes no seu territorio de acordo cos artigos 157.1 e 3 da Constitución e 12 da LOFCA.

<sup>29</sup> Parécenos interesante destaca-las opinións do profesor FERREIRO LAPATZA, J.J., *Curso de Derecho...*, op. cit., páx. 409.

<sup>30</sup> É unha pésima medida política-electoral, xa que para o cidadán, por exemplo, á hora de paga-la súa débeda tributaria pola declaración da renda lle supón desembolsar máis diñeiro polo recargo, e isto aínda sabendo que é un diñeiro que vai directamente ás arcas da súa Comunidade. Esta medida provocaría un rexeitamento do cidadán, que tería a súa repercusión nas eleccións autonómicas. Así, nin o cidadán está disposto a pagalo, nin os gobernantes a esixilo. Ó cidadán élle máis grato, aínda que non menos gravoso, que haxa pequenas subas dos tipos de gravame nos impostos, ou taxas, ou ben contribucións especiais, a que lle esixan recargos. É pura psicoloxía cidadá.

Vid., SIMÓN ACOSTA, E., «La financiación de las regiones en función de los bienes y servicios de provisión regional», *Documentación Administrativa «La financiación de las Comunidades Autónomas»*, n.º 181, 1979, páx. 231.

<sup>31</sup> Distínguense as participacións dos recargos, en que as primeiras non supoñen unha medida gravitatoria para o cidadán, xa que non terá que pagar, seguindo no exemplo anterior, na declaración da renda unha cantidade máis destinada á súa Comunidade Autónoma. Senón que, a propia Comunidade é a que lle esixe ó Estado unha porcentaxe da débeda tributaria do contribuínte, que vai parar tamén ás arcas da súa Comunidade.

<sup>32</sup> O artigo 133.2 da Constitución dispón que: «As comunidades autónomas e as corporacións locais poderán establecer e esixir tributos, de acordo coa Constitución e as leis».

<sup>33</sup> Respecto da prohibición de dobre imposición, a Sentencia do TC 37/1987, do 26 de marzo, precisou que o termo feito impositivo ha de entenderse en sentido técnico-xurídico e non como materia impositivo.

<sup>34</sup> Segundo o teor literal do artigo 158 da Constitución: «1. Nos Orzamentos Xerais do Estado poderáselles establecer unha asignación ás comunidades autónomas en función do volume dos servizos e das actividades estatais que asumen e da garantía dun nivel mínimo na prestación dos servizos públicos fundamentais en todo o territorio español.

2. Co fin de corrir desequilibrios económicos interterritoriais e de facer efectivo o principio de solidariedade, constituirase un Fondo de Compensación con destino a gastos de investimento, os recursos do cal se distribuirán polas Cortes Xerais entre as comunidades autónomas e as provincias no seu caso».

<sup>35</sup> A Constitución española recoñece o principio de suficiencia «só» para as facendas locais, así a súa lei reguladora (Lei 39/1988, do 28 de decembro) recolle, respecto dos municipios e provincias, a posibilidade de establecer asignacións complementarias con cargo ós Orzamentos Xerais e en favor das facendas locais, no suposto de que non puidese prestar adecuadamente os servizos públicos obrigatorios por «insuficiencia financeira manifesta» tras aplica-la normativa que a propia lei contén. Deste xeito, este mecanismo aparece como un medio excepcional para cubrir unha insuficiencia financeira. Sen embargo, respecto das comunidades autónomas, á parte de non aparecer recollido expresamente este principio na Constitución, o artigo 158 da mesma prevé que estes entes se encontran en insuficiencia financeira, e ademais faino sen atribuír-lle carácter excepcional.

<sup>36</sup> Segundo o teor literal do artigo 15 da LOFCA: «1. O Estado garantirá en todo o territorio español o nivel mínimo dos servizos públicos fundamentais da súa competencia.

2. *Cando unha Comunidade Autónoma, coa utilización dos recursos financeiros regulados nos artigos 11 e 13 da presente lei orgánica, non puidese asegurar un nivel mínimo da prestación do conxunto dos servizos públicos fundamentais que asumisen, establecerase a través dos Orzamentos Xerais do Estado, con especificación do seu destino, unha asignación complementaria, a finalidade da cal será garanti-lo nivel da dita prestación nos termos que sinala o artigo 158.1 da Constitución.*

3. *Considerarase nivel mínimo de prestación dos servizos públicos, ós que fan referencia os apartados anteriores, o nivel medio dos mesmos no territorio nacional.*

4. *Se estas asignacións en favor das comunidades autónomas se tivesen que retirar nun espazo de tempo inferior a cinco anos, o Goberno proporalles trala liberación do Consello de Política Fiscal e Financeira, ás Cortes Xerais a corrección da porcentaxe de participación nos ingresos do Estado, establecido no artigo 13 da presente lei orgánica.*

5. *Cada Comunidade Autónoma deberalles dar conta anualmente ás Cortes Xerais da utilización que efectuou das asignacións orzamentarias percibidas e do nivel de prestación alcanzado nos servizos con elas financiados».*

<sup>37</sup> Segundo CRUZ RODRÍGUEZ, a suficiencia é o primeiro problema de aplicación do principio de coordinación entre as facendas, xa que resulta difícil de determinar por varios motivos, como poden ser as necesidades dos distintos niveis de goberno, poden ser cambiantes ó longo do tempo ou modificarse por circunstancias xerais da economía ou da sociedade onde se insiren as administracións. Cfr. CRUZ RODRÍGUEZ, B., «Las asignaciones de nivelación: crónica de un instrumento fallido», *Impuestos*, n.º 22, T. II, 1996, páx. 25.

<sup>38</sup> Vid., SIMÓN ACOSTA, E., *La autonomía financiera de las regiones*, Universidade de Extremadura, Cáceres, 1978, páx. 62.

<sup>39</sup> A alínea 1 do artigo 16 da LOFCA reza así, «de conformidade co principio de solidariedade interterritorial a que se refire a alínea 2 do artigo 158 da Constitución, nos Orzamentos Xerais do Estado dotarase anualmente o Fondo de Compensación Interterritorial, os recursos do cal teñen o carácter de carga xeral do Estado, tal e como se determina no artigo 4.2b) desta lei ...».

<sup>40</sup> A través da L 31/1994, do 24 de novembro, modificouse o art. 9.1 da Lei 29/1990, do 26 de decembro, do FCI, en virtude da cal as funcións de aprobación, dotación e xestión deste mecanismo financeiro, que antes eran desempeñadas pola Comisión Especial de Seguimento do Fondo de Compensación constituída no Senado, pasan a mans da Comisión Xeral das Comunidades Autónomas do Senado. Esta modificación está motivada, como sinala a E. de M. da L 31/1994, pola recente reforma do Regulamento do Senado orientada a potencia-las súas funcións como Cámara de representación territorial. Menos neste punto, o fondo encóntrase regulado na Lei 29/1990, do 26 de outubro. Sobre distintos aspectos relacionados co FCI pronunciouse o TC nas súas sentencias, 63/1986, do 21 de maio, 183/1988, do 13 de outubro, e, 250/1988, do 20 de decembro.

<sup>41</sup> Baste sinalar que a dotación do FCI foi de 129.000 millóns de pesetas que se reparten entre 10 comunidades, polo que os gastos debes ser productivos económica e socialmente, que permitan incrementa-la riqueza, e que unha parte desta sexa redistributiva. É dicir, se se é en exceso solidario pódese chegar ó punto de que sexa imposible seguir sendo solidarios, senón se xera riqueza dificilmente haberá recursos solidarios que redistribuír. Deste xeito, ademais de non verse reducidas esas diferencias interrexionais, aparecerían vellas suspicacias e avaricias por parte das comunidades que máis achegan mecanismos. Cfr., CRUZ RODRÍGUEZ, B., «Las asignaciones de nivelación...», *op. cit.*, páxs. 40-41.

<sup>42</sup> Como queira que tódolos estatutos de autonomía reiteran a dispoñibilidade de ingresos patrimoniais entre os recursos autonómicos, na marxe das previsións contidas nas distintas leis reguladoras das súas propias facendas, distintas comunidades aprobaron xa as súas leis de Patrimonio.

<sup>43</sup> Vid., LASARTE, J., «La financiación de las Comunidades Autónomas», *Rev. Documentación Administrativa* «La financiación de las Comunidades Autónomas», páx. 416.

<sup>44</sup> Vid., SIMÓN ACOSTA, E., *La autonomía financiera...*, *op. cit.*, páx. 68.

<sup>45</sup> Cfr., Artigo 14.5 da LOFCA: «A Débeda Pública das comunidades autónomas e os títulos-valores emitidos por estas estarán suxeitos, no non establecido pola presente lei, ás mesmas normas e gozarán dos mesmos beneficios e condicións na Débeda Pública do Estado».

Vid., entre outros, LASARTE, J., «La financiación de las...», *op. cit.*, páxs. 417 a 421., e SIMÓN ACOSTA, E., *La autonomía financiera...*, *op. cit.*, páxs. 68 a 69.

<sup>46</sup> Cfr., artigo 14 alíneas 1, 2, 3 da LOFCA: «1. *As comunidades autónomas sen prexuízo do que se establece no n.º 4 do presente artigo, poderán realizar operacións de crédito por prazo inferior a un ano, con obxecto de cubri-las súas necesidades transitorias de tesourería.*

2. *Así mesmo, as comunidades autónomas poderán concertar operacións de crédito por prazo superior a un ano, calquera que sexa a forma como se documente, sempre que cumpra os seguintes requisitos...*

3. *Para concertar operacións de crédito no estranxeiro e para a emisión de débeda ou de calquera outra apelación ó crédito público, as comunidades autónomas precisarán autorización do Estado».*

<sup>47</sup> Dentro do ámbito estatal, segundo a Intervención Xeral do Estado este gastou desde 1989 a 1993, máis de 8,74 billóns de pesetas en paga-los intereses xerados por aquela, mentres que no mesmo período só se destinaron 4,76 billóns a investimentos reais. En 1993 o Estado gastou 2,497 billóns de pesetas en pagar xuros xerados pola Débeda Pública, fronte ós 0,985 billóns destinados a investimentos reais. Esta progresión, desde as esixencias das condicións de Maastricht, deberíase inverter e reequilibrar.

<sup>48</sup> Cfr., artigo 156.1 da Constitución: «As comunidades autónomas gozarán de autonomía financeira para o desenvolvemento e a execución das súas competencias de acordo cos principios de coordinación coa Facenda estatal e de solidariedade entre tódolos españois».

<sup>49</sup> A autonomía política vén dada como unha categoría superior á autonomía simplemente administrativa. Así o puxo de relevo o TC na Sentencia 25/1981, do 14 de xullo, ó defini-las comunidades autónomas como «corporacións públicas de base territorial e de natureza política». A TC S 35/1982, do 4 de xuño, afonda na idea de colaborar e de executar unha política propia sobre aquelas materias que pertencen ó seu autogoberno.

<sup>50</sup> Vid., SIMÓN ACOSTA, E., *La autonomía...*, *op. cit.*, páxs. 20 a 24.

<sup>51</sup> Se ben debemos sinalar que o constituínte procurou escrupulosamente ó redacta-los artigos relativos ó financiamento autonómico que non aparecese a palabra subvención. Tanto a CE como a LOFCA evitan este termo e introducen outros (participación nos ingresos, asignacións de nivelación, transferencias do fondo de compensación...) á hora de designár-las distintas atribucións ou transmisións financeiras do Estado ás comunidades autónomas. Cfr., neste sentido CRUZ RODRÍGUEZ, B., «Las asignaciones de nivelación...», *op. cit.*, páxs. 20-21.

<sup>52</sup> Cfr., artigo 142 da Constitución: «*As facendas locais deberán dispoñer dos medios suficientes para o desempeño das funcións que a lei lles atribúe ás corporacións respectivas e nutriranse fundamentalmente de tributos propios e de participación nos do Estado e das comunidades autónomas.*»

<sup>53</sup> Cfr., neste sentido CRUZ RODRÍGUEZ, B., «Las asignaciones de nivelación...», *op. cit.*, páxs. 22-23.

<sup>54</sup> Este principio xera problemas de interpretación. SIMÓN ACOSTA dá unha definición do principio, segundo o seu sentido subxectivo, que é o que nós adscribimos neste artigo. *Vid.*, SIMÓN ACOSTA, E., «El principio de suficiencia en la Hacienda Local», *Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales*, IEF, Madrid, 1982, páxs. 477 a 497.

<sup>55</sup> Cfr., artigo 138.1 da Constitución: «O Estado garante a realización efectiva do principio de solidariedade consagrado no artigo 2 da Constitución, ó velar polo establecemento dun equilibrio económico, adecuado e xusto entre as diversas partes do territorio español, e ó atender, en particular, ás circunstancias do feito insular».

<sup>56</sup> Cfr., neste sentido CRUZ RODRÍGUEZ, B., «Las asignaciones de nivelación...», *op. cit.*, páx. 21.

<sup>57</sup> Non nos podemos esquecer de que a LOFCA se proveu de mecanismos, a virtualidade e potencialidade dos mesmos, de cara a facer efectivo o principio de solidariedade, non presentaba dúbidas nin temores, á vez que regulaba as fontes de financiamento das comunidades desde un sistema de unión dos ingresos que lles outorga escasa autonomía ás comunidades á hora de determina-la distribución dos seus ingresos. Segundo CRUZ RODRÍGUEZ, se se habilitase outras vías para permitir-lles un maior poder tributario ás comunidades, non significaría un atentado contra o principio de solidariedade, xa que se aplicarían os mecanismos de solidariedade previstos, FCI e asignacións de nivelación, para os efectos de alcanzar uns resultados compatibles coa Constitución. Cfr., CRUZ RODRÍGUEZ, B., «Las asignaciones de nivelación...», *op. cit.*, páx. 21.

<sup>58</sup> Consideramos acertado que se siga vinculando a política rexional española coa comunitaria e que se manteña a identidade do ámbito do FCI co das rexións europeas incluídas no obxectivo n.º 1 dos Fondos Estructurais da UE. Cfr., neste sentido CRUZ RODRÍGUEZ, B., «Las asignaciones de nivelación...», *op. cit.*, páx. 39.

<sup>59</sup> Cfr., artigo 15.2 da LOFCA: «Cando unha Comunidade Autónoma, coa utilización dos recursos financeiros regulados nos artigos 11 e 13 da presente lei orgánica, non puidese asegurar un nivel mínimo da prestación do conxunto dos servizos públicos fundamentais que asumise, establecerase a través dos Orzamentos Xerais do Estado, con especificación do seu destino, unha asignación complementaria, a finalidade da cal será a de garanti-lo nivel da dita prestación nos termos que sinala o artigo 158.1 da Constitución».

<sup>60</sup> Cfr., CRUZ RODRÍGUEZ, B., «Las asignaciones de nivelación...», *op. cit.*, páx. 28.

<sup>61</sup> Neste artigo faise realidade esa homoxeneización normativa coas mesmas variables na obtención de recursos. Estas variables son:

- o coeficiente de poboación;
- o coeficiente de esforzo fiscal no IRPF;
- a cantidade equivalente á achega proporcional que corresponda e cargas xerais que o Estado continúe asumindo como propias;
- a relación inversa da renda real por habitante da Comunidade Autónoma respecto da do resto de España;
- outros criterios que se estimen procedentes, entre os que se valorarán a relación entre os índices de déficit en servizos sociais e en infraestructuras que afecten ó territorio da Comunidade e a relación por habitante dos servizos sociais e administración transferidos para o territorio da Comunidade e para o conxunto do Estado.

<sup>62</sup> Vid., ESEVERRI, E., «La financiación de las Comunidades Autónomas por la vía del artículo 143 de la Constitución», *I Jornadas de Estudios socio-económicos de las Comunidades Autónomas*, páxs. 413 e segs.

<sup>63</sup> Referímonos, por exemplo ás diferencias de acceso ós servizos públicos para os cidadáns das diferentes comunidades autónomas, baseadas en desigualdades demográficas, de dotación de capital bruto, xeográficas, etc. Sen embargo, pensamos que dunha forma ou doutra deberán considerarse esas circunstancias á hora de se distribuíren eses recursos.

<sup>64</sup> As distintas propostas, para solucionar-lo déficit das comunidades autónomas, foron variadas. Estas solucións foron promovidas desde determinadas comunidades autónomas, para perseguir un obxectivo final común a todas elas: a corresponsabilidade fiscal.

Unha das propostas consiste, en aumentalos recursos das comunidades autónomas por medio da cesión de tributos, a súa titularidade é estatal, e que por medio da cesión a Comunidade Autónoma sexa titular destes tributos; outra proposta, é asemellar financeiramente as comunidades de réxime común ás forais; outra proposta, prevé unha coordinación real entre o sistema de descentralización política e o financiamento das comunidades autónomas.

Pero o máis importante das propostas é que sexan acordos cos principios enunciados na Constitución: autonomía financeira, suficiencia, solidariedade, coordinación e homoxeneidade.

<sup>65</sup> Cando o País Vasco, Cataluña e Galicia accederon á súa autonomía mercé a disposición transitoria segunda da Constitución, constituíron un modelo de Comunidade Autónoma que foi denominado «privilexiado», por causa do seu carácter histórico. Máis tarde, Andalucía tamén se sumaría á denominación, de «Comunidades autónomas de primeiro grao», nome que lles dá a doutrina a aquelas comunidades que acceden á autonomía prevista no artigo 151 da Constitución.

Á vez, as comunidades autónomas denominadas de «Segundo grao», é dicir, que teñen competencias menos plenas e a canalización das cales se entendeu como de vía lenta á autonomía xa que estas comunidades autónomas non poden ter máis competencias cás determinadas no artigo 148 da Constitución e só transcorridos 5 anos, (desde cando comeza a ser autonomía, é dicir, entra en vigor o Estatuto de autonomía), e trala reforma do marco que ofrece o artigo 149 de Constitución. Estas son as comunidades do artigo 143.

Vid., ESEVERRI, E., «La financiación de las Comunidades Autónomas...», *op. cit.*, páxs. 157 e segs.

<sup>66</sup> O Consello de Política Fiscal e Financeira creouse no ano 1980 pola Lei 8/1980, do 22 de setembro, de financiamento das comunidades autónomas. Constitúe o medio de articula-los instrumentos necesarios que garantan a coordinación entre a Facenda central e as facendas autonómicas. A Lei orgánica 3/1996, do 27 de decembro, de modificación parcial da Lei orgánica 8/1980, do 22 de setembro, de financiamento das comunidades autónomas, modificou a composición do Consello de Política Fiscal e Financeira, está constituído polo ministro de Economía e Facenda, o de administracións públicas e o conselleiro de Facenda de cada Comunidade Autónoma ou Cidade Autónoma.

Este órgano ten carácter consultivo e de deliberación, pero non decisivo, aínda que loxicamente, a súa opinión pesa considerablemente nas declaracións que se adopten na materia. Este órgano entende de tódolos aspectos da actividade financeira das comunidades autónomas e da Facenda do Estado, e dada a súa natureza precisa dunha actuación coordinada.

Así, para poder ter máis coñecementos nun determinado asunto e poder



dicta-la súa decisión, pode consultar cun grupo de expertos para que lle presente un informe sobre calquera materia ou aclaración que necesite o Consello. Este grupo de expertos denomínase Grupo de estudio, que se formou en 1981 e en 1992, que é o que emitirá un informe para o Consello, aínda que non terá para este carácter vinculante.

Cfr., artigo 3 da LOFCA, e *vid.*, SÁENZ DE BUJANDA, F., *Lecciones de...*, *op. cit.*, páx. 82.

<sup>67</sup> No ano 1980 aprobouse a Lei orgánica 8/1980, do 22 de setembro, de financiamento das comunidades autónomas, na que o Estado prevía os tributos susceptibles de cesión. O artigo 11 establecía qué tributos se cedían:

a) *Imposto sobre o Patrimonio neto.*

b) *Imposto sobre transmisións patrimoniais.*

c) *Imposto sobre sucesións e doazóns.*

d) *A imposición xeral sobre as vendas na súa fase minorista.*

e) *Os impostos sobre consumos específicos na súa fase minorista, salvo os recadados sobre monopolios fiscais.*

f) *As taxas e demais exaccións sobre o xogo.*

No ano 1983, aprobouse a Lei 30/1983, do 28 de decembro, reguladora da cesión de tributos do Estado ás comunidades autónomas, na que se desenvolve o precepto anteriormente referido.

<sup>68</sup> Entendemos por servizos públicos fundamentais, aqueles de carácter esencial para a sociedade ou o individuo, a súa prestación debe realizala a Administración por motivos de interese social.

<sup>69</sup> A Comisión de expertos que elaborou un informe en 1981, afirmaba en relación con este asunto que as decisións sobre qué conxunto de servizos son os fundamentais e a súa xerarquización, debían consensuarse no seo do CPPF. Era necesario un debate político e esixía un acordo unánime, en torno á priorización dos servizos, que as comunidades provían, máis necesitados polos seus cidadáns. Cfr., neste sentido CRUZ RODRÍGUEZ, B., «Las asignaciones de nivelación...», *op. cit.*, páx. 27.

<sup>70</sup> O procedemento para o financiamento do gasto sanitario foi transferirles ás comunidades autónomas, que asumiron esta competencia, unha porcentaxe do orzamento do INSALUD. É dicir, as competencias de sanidade traspasadas ás comunidades autónomas desenvólvense dentro do sistema da Seguridade Social e o seu financiamento sitúase na marxe da LOFCA.

<sup>71</sup> *Vid.*, entre outros, MONASTERIO ESCUDERO, C., «Una visión general de la financiación de las Comunidades Autónomas», *Papeles de Economía Española, Suplementos sobre el Sistema Financiero*, 1992, n.º 40, páx. 18, e, EGUIAGARAY UCELAY, J.M., «Reflexiones sobre el nuevo Acuerdo para la financiación de las Comunidades Autónomas», *Papeles de Economía Española, Suplementos sobre el sistema financiero*, 1992, n.º 40, páxs. 7 e segs.

<sup>72</sup> O que tivese cabida o obxectivo solidariedade como a suficiencia, produciu unha alteración no deseño institucional do Fondo que fixo que se resentise o obxectivo da suficiencia no financiamento do investimento novo. A orientación cara a solidariedade fixo que as rexións de nivel de competencia amplo e renda elevada fosen as que sufrisen máis intensamente a disfuncionalidade do FCI. *Vid.*, *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, IEF, marzo, 1995, páx. 30.

<sup>73</sup> BASE ITAE: Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente.

<sup>74</sup> A inclusión da protección por desemprego no ámbito da Seguridade Social foi unha cuestión controvertida. Non obstante, a partir da Lei 22/1992, do 30 de xullo, a controversia resolveuse por entendela incluída.

En efecto, a disposición final da dita lei previu un Texto Refundido da Seguridade Social no que debía incluírse a protección por desemprego. Fi-

nalmente, este mandato legal cristalizou no Título III do R.D. legislativo 1/1995, do 20 de xuño, polo que se aprobou o Texto Refundido da LXSS.

Sobre este tema, pode consultarse, *vid.*, GONZÁLEZ ORTEGA, «La protección por desempleo», *Relaciones Laborales*, T. II, 1993.

<sup>75</sup> En 1990 levouse a cabo a reforma do funcionamento do FCI, e é que, das variables do repartimento (o saldo migratorio, en concreto), que ponderaba unha parte importante do Fondo, e, se distribuíña entre as comunidades autónomas que perdían poboación, orixinou que desde 1987 un volume importante de recursos do Fondo se orientase cara a rexións de renda elevada (Cataluña e País Vasco), mentres que diminuíña a participación doutras comunidades autónomas menos desenvolvidas. O Acordo do Consello de política Fiscal e Financeira do 21 de marzo de 1990, convertido despois na Lei 29/1990, do FCI, acabou coa dualidade de obxectivos no funcionamento do Fondo, ó separa-la finalidade de investimento novo do obxectivo solidariedade e ó restrinxi-lo Fondo ás comunidades autónomas de menor desenvolvemento.

<sup>76</sup> Os supostos que xustificarian a aplicación das asignacións de nivelación serían fundamentalmente tres: primeiro, as diferencias interrexionais nos custos unitarios de prestación de servizos; segundo, a insuficiencia inicial do stock de bens de capital que imposibilite unha Comunidade Autónoma para ofrece-lo nivel medio de servizos; terceiro, a insuficiencia provocada ante a falta de adecuación entre a evolución da Participación nos Ingresos do Estado inicial e dos valores das variables que dan lugar ó seu repartimento. Cfr., MONASTERIO ESCUDERO, C., «Una visión general...», *op. cit.*, páx. 24.

<sup>77</sup> No Acordo do CPFF do 7 de outubro de 1993, só tres comunidades votaron en contra do mesmo (Galicia, Baleares e Extremadura) e unha abstívase (Castela-León). Se ben logo a Comunidade andaluza, por resolución da súa Asemblea Lexislativa do 9 de agosto de 1994, instou o Consello do Goberno andaluz, e o presidente da Junta a «denuncia-los acordos sobre corresponsabilidade fiscal» e a formular ante o presidente do Goberno e do CPFF «o rexeitamento do actual sistema de participación ... no 15% da cota líquida do IRPF», e finalmente, retirarlle o apoio da Comunidade Autónoma de Andalucía ó Acordo do CPFF do 7 de outubro de 1993. En coherencia con iso, no Acordo do CPFF do 3 de outubro de 1995, no que se aprobou (gracias á abstención das comunidades gobernadas polo PP) a prórroga do procedemento de cesión do 15% do IRPF para o ano 96, Andalucía votou en contra, xunto a outras dúas comunidades autónomas con Goberno no PSOE, Extremadura e Castela-A Mancha.

<sup>78</sup> *Vid.*, entre outros, MONASTERIO ESCUDERO, C., «Una visión general...», *op. cit.*, páx. 26., e, EGUIAGARAY UCCELAY, J.M., «Reflexiones sobre el nuevo Acuerdo...», *op. cit.*, páxs. 7 e segs.

<sup>79</sup> *Vid.*, EGUIAGARAY UCCELAY, J.M., «Reflexiones sobre el nuevo Acuerdo...», *op. cit.*, páxs. 7 e segs.

<sup>80</sup> O Mercado Único concrétase, entre outros, no Sistema Monetario Europeo e no Banco Central Europeo. A Comunidade Europea fixou unha serie de datas para facer realidade o Mercado Único cunha moeda única, o ECU. Ó ser un sistema de prazos, supón unha serie de obxectivos que han de ir alcanzando os estados membros, e incluso, se sinala o número mínimo necesario de estados que alcancen os obxectivos para levar a cabo o Mercado Único.

Sería de desexar que España puidese alcanza-los obxectivos formulados en Maastricht, e así, apuntala-la súa estratexia en Europa non nun segundo lugar, senón con peso específico nas ordes política, exterior, económica, etc. Aínda que, para conseguir isto necesita tomar medidas importantes na

política económica do Estado, das comunidades autónomas e dos entes locais.

Vid., entre outros, GUTIÉRREZ ESPADA, C., *El Sistema Institucional de la Unión Europea*, Ed. Tecnos, 2ª Edición, Madrid, 1993, páxs. 38 a 42.

<sup>81</sup> A plena integración de España na Comunidade Europea, e máis cando se alcance a unidade monetaria, supón un reto para as rexións menos desenvolvidas que parten dunha situación mercedora de ser compensada; en caso contrario o libre mercado encargarase de agrandar-las distancias socioeconómicas que as separan das máis ricas. Cfr., neste sentido CRUZ RODRÍGUEZ, B., «Las asignaciones de nivelación...», *op. cit.*, pág. 40.

<sup>82</sup> Cando nos referimos á cesión do 30% do IRPF, entendémolo como unha participación na recadación do imposto, de maneira determinada pola LOFCA e a Lei de cesión. Aínda que son dous conceptos distintos cesión e participación, no caso que examinamos é outra forma de participación nos ingresos do Estado.

<sup>83</sup> A fundamentación legal está no artigo 31 da Constitución que determina a contribución de tódolos españois «... ó sostemento dos gastos públicos de acordo coa súa capacidade económica mediante un sistema tributario xusto inspirado nos principios de igualdade e de progresividade...». Este artigo refírese ó IRPF, en canto que, se esixe tendo en conta a capacidade contributiva de cada persoa física. Para poder contribuir a través do IRPF, é necesario, a obtención polo suxeito pasivo dunha renda, ademais de superar un «mínimo» de renda que vén imposto pola lei.

<sup>84</sup> Cfr. Exposición de motivos II «A reforma no seu contexto social». Lei 18/1991, do 6 de xuño, do Imposto sobre a Renda das Persoas Físicas.

<sup>85</sup> Cfr., Exposición de motivos. Lei 30/1983, do 28 de decembro, de cesión de tributos do Estado ás comunidades autónomas.

<sup>86</sup> O teor literal do artigo 3 da Lei de cesión establece: «Enténdese por rendemento cedido dos tributos que se sinalan no artigo anterior:

a) O importe da recadación líquida derivada das débedas tributarias correspondentes ós distintos feitos impositivos cedidos, no caso dos impostos sobre o patrimonio, sobre sucesións e doazóns, sobre transmisións patrimoniais e actos xurídicos documentados e dos tributos sobre o xogo.

b) O importe da recadación líquida derivada da parte da débeda tributaria cedida no caso do IRPF...».

<sup>87</sup> Vid., MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G., TEJERIZO LÓPEZ, J.M., *Curso de Derecho...*, *op. cit.*, pág. 248.

<sup>88</sup> No apartado 1 do artigo 8 da Lei de cesión, prevese que «se lle cede á Comunidade Autónoma o rendemento do Imposto sobre a Renda das Persoas Físicas producido no seu respectivo territorio».

<sup>89</sup> Así se regula no artigo 27 da Lei 14/1996, do 30 de decembro, de cesión de tributos do Estado ás comunidades autónomas e de medidas fiscais complementarias, na que se modifica da Lei 18/1991, do 6 de xuño, do Imposto sobre a Renda das Persoas Físicas, os artigos 73 bis, 74 e 74 bis.

<sup>90</sup> Cfr., CRUZ RODRÍGUEZ, B., «Las asignaciones de nivelación...», *op. cit.*, pág. 30.

<sup>91</sup> Vid., ZURDO RUIZ-AYUCAR, J., e ZURDO RUIZ-AYUCAR, I., e GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E., «El acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica para el período 1992-1996», *Papeles de Economía Española. Suplementos sobre el Sistema Financiero*, 1992, n.º 40, pág. 14.

<sup>92</sup> Vid., ZURDO RUIZ-AYUCAR, J., e ZURDO RUIZ-AYUCAR, I., e GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E., «El acuerdo sobre el...», *op. cit.*, pág. 14.

<sup>93</sup> Se se fixese uso desta facultade, a xestión do IVE na dita fase correspóndelles ás comunidades autónomas, aínda que as facultades normativas

seguirían sendo de titularidade exclusivamente estatal. Vid., CAYÓN GALLARDO, A., FALCÓN Y TELLA, R., DE LA HUCHA CELADOR, F., *La armonización fiscal en la Comunidad Económica Europea y el sistema tributario español: incidencia y convergencia*, IEF, Madrid, 1990.

<sup>94</sup> Vid., CASADO OLLERO, G., «Notas sobre el sistema impositivo de las Comunidades Autónomas», *I Jornadas de estudios socio-económicos de las Comunidades Autónomas*, Universidade de Granada, páx. 39.

<sup>95</sup> En 1987, Andalucía era unha das tres rexións que obtiña o 60% das axudas do FEDER. E non só iso, senón que, nos orzamentos para o ano 1989, nas partidas orzamentarias dos ingresos, eran maiores as cantidades que percibía como transferencias (tanto a nivel nacional como comunitario) que como tributos, en concreto, os impostos indirectos.

Vid., entre outros, BUENO LASTRA, J., *Los desequilibrios regionales: Teoría y realidad española*, Ed. Pirámide, Madrid, 1990, páxs. 145 a 147, e MONASTERIO ESCUDERO, C., «Una visión general de la financiación...», *op. cit.*, páxs. 38 a 39.

<sup>96</sup> Para observa-la situación descrita, que coincide nestas comunidades autónomas, basta estudia-las súas partidas orzamentarias para este ano 1997.

<sup>97</sup> Tomouse como exemplo dúas comunidades autónomas que poden parece-las máis representativas. Pero en realidade, nas comunidades autónomas de réxime común existen divisións entre elas: as comunidades que lle piden ó Estado a participación territorializada do 30% do IRPF, e as comunidades que non queren esta participación se non se lles asegura a mesma cantidade nos ingresos que os percibidos do Estado actualmente.

No primeiro caso encóntranse, entre outras, Cataluña, A Rioxa, Madrid, Baleares, etc... No segundo caso, entre outras, Andalucía, Estremadura, etc.

Aínda que, nunha cousa todas elas están de acordo, en que se fai necesaria unha revisión no financiamento das comunidades autónomas para obte-la ansiada corresponsabilidade fiscal.

<sup>98</sup> Vid., VILLAVARDE CASTRO, J., *Los desequilibrios regionales en España*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1992, páxs. 50 a 53, 109 a 112, 182 a 186, 270 a 275, 276 a 284.

<sup>99</sup> A través dun acordo entre o secretario de Estado de Facenda e os gobernos de Andalucía e de Estremadura, ratificado polas respectivas comisións mixtas, seguindo a vía do artigo 37 do Real decreto lei 12/1995, de Orzamentos Xerais do Estado/medidas urxentes para 1996, baixo o epígrafe «Dotacións excepcionais» para asegura-lo nivel mínimo na prestación de servizos públicos transferidos, en función do establecido nas disposicións adicionais 2ª dos estatutos de autonomía das dúas comunidades aludidas. O 16 de febreiro asinouse o preacordo entre o secretario de Estado de Facenda e os conselleiros de Economía de Andalucía e de Estremadura, co obxecto de recoñecer para ámbalas comunidades unha «débeda histórica» de 20.000 e 50.000 millóns de pesetas respectivamente.