

La doble descentralización del Estado Español y el principio de unidad de mercado

Donato Fernández Navarrete

Profesor de Estructura Económica de la Universidad Autónoma de Madrid

- DONGES, J. B.: *Growth and Trade Aspects of the Proposed Enlargement of the European Community*. Kiel Working Papers núm. 79. October, 1978.
- ESADE: *La industria española ante la C.E.E.* Instituto de Estudios Económicos. Madrid-Barcelona, 1979.
- FRALON, J. A., Y BUYSE, D.: *Les Grands Dossiers de l'élargissement*, Bruxelles, Agence Européenne d'Informations, 1979.
- GONZALEZ CASANOVA, J. A., Y CASANOVAS, O.: *Phénomène régional et intégration* en págs. 121-134 de «L'Espagne et les Communautés Européennes: Problèmes posés par l'adhésion, Institut d'Etudes Européennes». Université Libre de Bruxelles, 1979.
- GRANELL, F. (COORDINADOR): *Catalunya, región Europea*. Págs. 178-217 de «Col·legi d'Economistes de Catalunya; Ponències, Treballs, Comunicacions i Conclusions del Primer Congrés d'Economia y d'Economistes de Catalunya». Barcelona, 1979.
- GRANELL, F.: *El proteccionismo industrial y el ingreso de España en la C.E.E.* «Coyuntura Económica», núm. 21 (1979).
- GRANELL, F.: *Impact of «Enlargement» on the European Community's Policies regarding Mediterranean A.C.P. and G.S.P. Countries*. Trade Policy Research Centre. Londres, 1978.
- GRANELL F.: *La opción C.E.E. para la Economía Canaria*. Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Las Palmas, 1969.
- GRANELL F.: *Les circonstances économiques du second élargissement de la Communauté Européenne*. En págs. 263-269 del número de junio de 1979 de la «Revue du Marche Commun» (París).
- LAJUGIE, J.; DEFAUD, P.; LACOUR, C.: *Espace régional et aménagement du Territoire*. Dalloz, París, 1979.
- MOLLE W., VAN HOLST, B., Y SMITH, H.: *Regional Disparity and Economic Development in the European Community*. Saxon House, Londres, 1980.
- MUNS, J. (Director): *La opción europea para la economía española*. Ed. Guadiana, para el Círculo de Economía, Barcelona, 1973.
- MUSTO, STEFAN A.: *Disparidades regionales en una C.E.E. ampliada y el problema de la división intracomunitaria de la mano de obra*, ponencia presentada a la Segunda Conferencia sobre Integración y Desarrollo Desigual. Madrid, 15-19 de octubre de 1979.
- NATALI, GUNDELACH, HAFERKAMP Y CHEYSSON: *Negotiations d'adhésion de l'Espagne: proposition concernant le secteur agricole*. Projet de Communication de la Commission Européenne au Conseil. Doc., mimeo. Bruselas OJ 547-12.2.80.
- NOELKE, M., Y TAYLOR, R.: *L'industrie espagnole face a la Communauté Economique Européenne; L'impact de l'adhésion*. European Research Associates, Bruxelles, 1980.
- PEDINI, M., Y BRANCHI A.: *Problemi e Prospettive della Comunità Europea*. Marzorati, Milano, 1978.
- ROMUS, P.: *L'Europe et les Régions*. E. Nathan, París, 1979.
- RUILOBA, E.: *Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo*, en págs. 391-482 de libro del Instituto de Estudios Económicos dirigido por el Prof. García de Enterría: *La distribución de competencias Económicas entre el poder central y las Autonomías*. Madrid, 1980.
- SOLBES, P.: *La adhesión de España a la C.E.E.: Los efectos sobre la protección exterior a la Agricultura*. Moneda y Crédito, Madrid, 1979.
- TOVIAS, A.: *EEC Enlargement - The Southern Neighbours*. Sussex. European Papers, núm. 5, 1979.
- TSOUKALIS, L.: *Greece and the European Community*. Saxon House para el St. Catherine's College. Oxford, 1979.
- Varios autores: *España ante la CEE*, recopilación de artículos, Madrid, «Cinco días», 1980.
- Varios autores: *Las Comunidades Europeas*, número extraordinario de la revista «Documentación Administrativa» (Madrid), núm. 185, enero-marzo, 1980.

La descentralización interna viene motivada —no sólo en el caso español— por problemas históricos y políticos que arrancan incluso de la propia conformación del Estado moderno, además de los que han ido surgiendo o agravándose a lo largo del tiempo, como es el caso de la propia obsolescencia del régimen local debido al elevado proceso de concentración de la población en el espacio a lo largo del presente siglo. De forma paralela a esta crisis interna del Estado moderno, éste también está limitado para hacer frente a muchos problemas cuya solución exige de espacios más amplios. Después de la Segunda Guerra Mundial los países más desarrollados del mundo occidental se han embarcado en un vasto proceso de cooperación y, en determinados casos, de integración, que está cambiando radicalmente la vieja estructura internacional.

Desde ambas perspectivas pretendemos estudiar esta cuestión en lo referente al caso español que las está afrontando de forma simultánea. Este trabajo constituye una simple aproximación a un tema que requerirá la mayor atención en los próximos años.

Durante la era franquista, por remontarnos únicamente a este período histórico que es el que más directamente está condicionando el presente, las Leyes Fundamentales configuraban al Estado como sumamente centralista —dentro de la más ortodoxa tradición latina— reconociendo como únicos entes locales al municipio y a la provincia, ambos, por lo demás, casi desprovistos de competencias reales. El artículo 45 de la Ley Orgánica del Estado (LOE) era bien expresivo al respecto: «I. Los Municipios son entidades naturales y constituyen estructuras básicas de la comunidad nacional, agrupándose territorialmente en provincias. II. La provincia es circunscripción determinada por la agrupación de municipios, a la vez que división territorial de la Administración del Estado. También podrán establecerse divisiones territoriales distintas de la provincia.»

Así, pues, si bien la LOE dejaba abierta la posibilidad de crear otras divisiones territoriales distintas del municipio y la provincia, la experiencia ha demostrado ampliamente que no podría irse más lejos, y buena prueba de ello fue la ordenación del territorio prevista en el III Plan de Desarrollo que

no se plasmó en nada concreto, salvo el caso más bien anecdótico de la Ley de Bases de Régimen Local de 1975, que preveía la creación de áreas metropolitanas con fines urbanísticos.

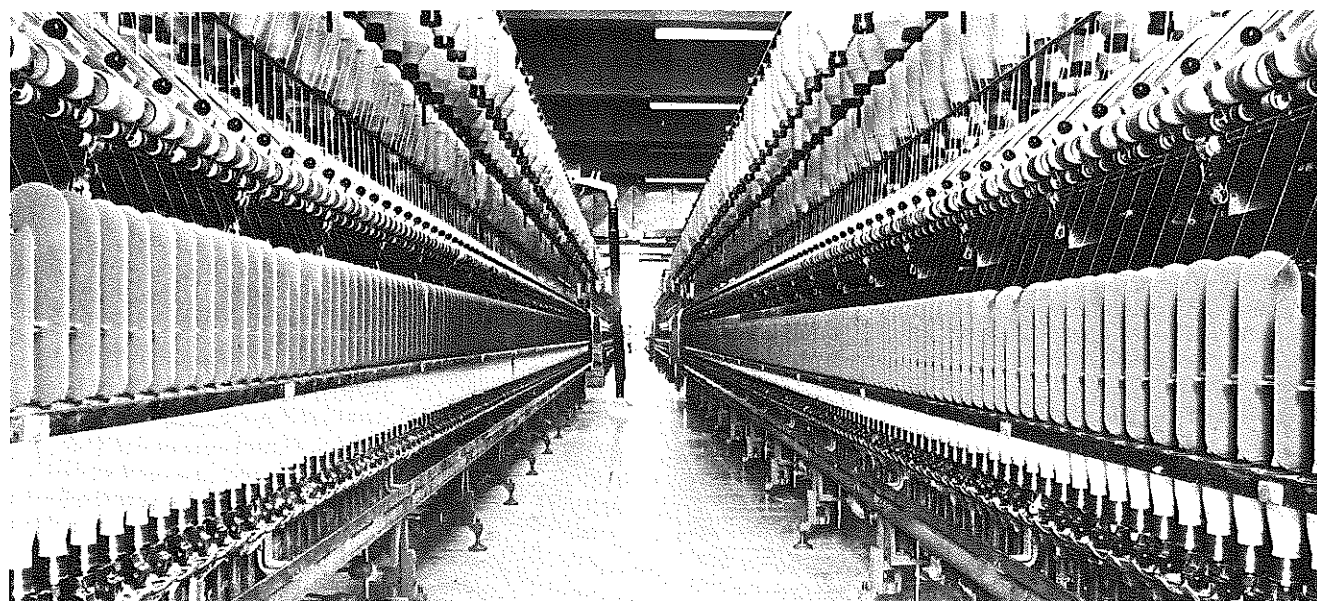
COMUNIDAD AUTONOMA. COMARCA. PROVINCIA. MUNICIPIO

La Constitución de 1978 prevé en su artículo 137 que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en Comunidades Autónomas y que todas estas entidades gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Con ello está reconociéndose legalmente, o más exactamente reparándose, un error histórico, pues estuvo ya reconocida en otras épocas una división de mucha tradición en nuestro país: la Comunidad Autónoma, Nacionalidad o Región, términos que utilizaremos indistintamente atribuyéndoles idéntico significado. Sin embargo, queda una instancia intermedia entre la Región y la Provincia —o el municipio en determinados casos—: la Comarca, que implícitamente también ha estado en la mente del legislador y se encuentra de hecho reconocida en el artículo 141.3, al disponer que «se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes a las provincias».

Por consiguiente, el Estado español se articula territorialmente en cuatro demarcaciones básicas: Comunidad Autónoma, Comarca, Provincia y Municipio (1). La más huérfana de regulación hoy es la Comarca, que no comenzará a adquirir su verdadero sentido hasta que el mapa regional esté plenamente consolidado y la provincia en algunos casos pase a ocupar un plano secundario.

Para que pueda hablarse con propiedad de cualesquiera o

(1) Las Comunidades Autónomas, como división territorial del Estado, no son consideradas por la Constitución de 1978 como entes locales.



de todos los entes que establece nuestra Constitución, no basta con el reconocimiento. Es necesario, además, la concurrencia de cuatro requisitos: delimitación geográfica, autoridad política, funciones administrativas y recursos financieros.

En cuanto a la demarcación geográfica, el mapa municipal y el provincial están perfectamente delimitados (con independencia de los retoques que en el futuro puedan hacerse), pero este no es el caso del regional y mucho menos del comarcal. Por lo que respecta a las regiones, las periféricas están bastante definidas y existiendo cierta incertidumbre en las del centro. El caso de las comarcas es mucho más complejo en este aspecto.

De los restantes requisitos señalados examinaremos con cierto detalle para las regiones, las competencias y los medios financieros que le atribuyen las leyes.

Tendencias centripetas y centrífugas

Aparte de este proceso interno, España se enfrenta en la actualidad, de forma simultánea, a otro fenómeno que conviene tener presente: la integración en la Comunidad Económica Europea (CEE). Como acertadamente dice Santiago Muñoz Machado: «Se están dando en las organizaciones políticas contemporáneas dos tendencias de signo inverso que, pese a resultar aparentemente contradictorias, resultan ser ambas un fenómeno propio de nuestra misma época: tales tendencias son centripetas, hacia una mayor centralización, en pro de un robustecimiento de las instancias de decisión unitaria, en los estados caracterizados por un máximo de descentralización, que son hoy, paradigmáticamente, los de estructura federal y, por el contrario, centrífugas, tendentes a robustecer la autonomía de instancias territoriales inferiores, en los Estados que, hasta ahora, se habían caracterizado por su fuerte centralización.» (2)

Este es precisamente el caso de nuestro país, que por una parte tiende a configurarse como un Estado de las Autonomías y, por otro, a integrarse en un área económica de ámbito supranacional: las Comunidades Económicas Europeas. La cuestión inmediata que se desprende de este doble fenómeno y que en el libro citado de García de Enterría se resalta convenientemente, es la siguiente: «Mientras a nivel supranacional europeo los pasos se dirigen a la creación de un espacio económico unificado en la Europa comunitaria, donde personas, bienes, servicios y capitales circulen libremente y concurren en un auténtico Mercado Común, sin fronteras aduaneras, fiscales, monetarias, ni de ningún tipo, a nivel interno se corre el riesgo contrario de que ni siquiera el Estado constituye ya un espacio económico unificado que tenga garantizado su equilibrio interno gracias a la movilidad de los factores de producción y a la libre transferencia de capitales, produciéndose un fraccionamiento de la economía nacional (3).

Si el Estado español va a efectuar un conjunto de transfe-

rencias de todo orden a las regiones y simultáneamente (o posteriormente) ha de realizar lo propio con la CEE, cabe preguntarse sobre la compatibilidad entre ambos procesos; porque puede suceder que el Estado realice ciertas transferencias a las regiones, que posteriormente le sean exigidas por el Mercado Común. La otra cuestión, sumamente importante y ligada a la anterior, es la posible ruptura del mercado nacional que puede derivarse del proceso autonómico, dando lugar a un conjunto de reinos de taifas que destruyan el espacio económico nacional tan trabajosamente construido.

Para responder adecuadamente a cada una de las cuestiones planteadas, vamos a analizar en primer lugar qué competencias se reservan al Estado y si con ellas puede atender adecuadamente a las exigencias presentes y futuras que pueda hacer la CEE; en segundo término también abordamos qué competencias cede —o puede ceder— el Estado a las Comunidades Autónomas y la suerte que puede correr ese mercado nacional puesto en entredicho.

LA CESION DE COMPETENCIAS A LA CEE

Respecto a la integración en la CEE, la Constitución española ofrece un repertorio de normas tanto de carácter general como específico que no ofrecen ningún género de dudas de que el Estado español está en condiciones de poder atender cualquier demanda que le sea hecha por la CEE, tanto en la fase de integración aduanera —ya superada por la Comunidad— como en la actual de integración económica y monetaria y en la futura de integración política plena, si es que alguna vez llega a realizarse.

Entre las normas de carácter general, que pueden encontrarse en numerosos artículos, vamos a citar aquellas que nos parecen más relevantes. Así, por ejemplo, el artículo 1.2 es tajante al afirmar que «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado». El artículo 93, en cuya redacción sin duda se pensó para hacer frente a los compromisos futuros del Estado frente a la CEE, se determina que «Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuye a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución...».

Aparte de los dos preceptos señalados no deben olvidarse tampoco aquellos que regulan la planificación de la actividad económica. El artículo 128.1 dispone que «toda la riqueza del país en sus distintas formas, y sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general». Y con mayor claridad aún se expresa el artículo 131.1: «El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.»

Y en cuanto a las normas de carácter más específico, citaremos, asimismo, varios preceptos: el artículo 133.1 establece que «la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley», lo cual es de suma importancia para a los impuestos propios de la CEE. Sin duda el más específico e importante de todos los artículos es el 149.1, que determina las materias en las que el Estado tiene competencia exclusiva. Cifrándonos a las de orden más estrictamente económico, el citado artículo hace

reserva expresa a favor del Estado de la legislación mercantil y laboral; del régimen aduanero y arancelario; del sistema fiscal y monetario; de la seguridad social; expropiación forzosa; correos y telecomunicaciones; política minera y energética; legislación básica sobre medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, en cuanto afecta a más de una Región, también se reserva la política de transportes terrestres, aprovechamientos hidráulicos, obras públicas, etc., y, asimismo, todas las competencias, que siendo transferibles, no hayan sido asumidas por las Comunidades Autónomas.

La facultad de dictar normas por parte de las Comunidades Autónomas en materia de sus competencias exclusivas que prevalezcan frente a las del Estado (art. 149.3), a veces se esgrime como una limitación de éste frente a sus compromisos futuros de integración en la CEE. El temor carece de fundamento por cuanto dichas normas hacen referencia al ámbito de la Comunidad, que como una potestad propia el derecho estatal debe respetar. Además, existe una jerarquía normativa: de la CEE respecto a los Estados, y de éstos a los de sus regiones; en nuestro caso, también se cumple dicha regla a tenor de lo establecido en el artículo 150.3 de la Constitución, que dispone que en casos de necesidad (apreciada por las Cortes Generales), el Estado puede dictar leyes, cuando así lo exija el interés general, armonizadoras de las disposiciones de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas.

Otro ejemplo más, e igualmente preciso de la capacidad estatal para asumir los compromisos derivados del ingreso en la CEE, se contiene en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas —que estudiamos en detalle más adelante—, cuyo artículo 1.3 determina que «lo dispuesto en esta ley se entiende sin perjuicio de lo establecido en los tratados o convenios suscritos o que se suscriban en el futuro por España».

Una vez justificado, creemos que con suficiente rigor, que el proceso autonómico no constituye legalmente ningún obstáculo para nuestro ingreso en la CEE, parece conveniente que pasemos a tratar las transferencias de competencias que habremos de realizar a dicho organismo; si tenemos presente las que el Estado se reserva según el artículo 149.1 de la Constitución, el tema puede resolverse fácilmente haciendo un breve recorrido por la historia de la CEE, donde aparecen las competencias que va asumiendo.

CEE: pasos integradores y competencias

A comienzos de los setenta se ponía teóricamente en marcha el segundo gran paso integrador: la unión económica y monetaria, cuyo objetivo fundamental era el de conseguir la plena efectividad del principio de libre circulación de factores (trabajo y capital) y productos, sin ningún tipo de restricciones por el mercado comunitario. Esta nueva fase implicaba —y continúa implicando— una pérdida de soberanía importante de los Estados miembros en favor de las instituciones comunitarias, que serían las encargadas de tomar las grandes decisiones de política económica. Sin tratar de despreciar el camino recorrido, que no ha sido poco, la realidad es que todavía a comienzos de la década de los ochenta aún queda un gran trecho por cubrir. La crisis económica (monetaria y energética) desencadenada en 1973, paralizó prácticamente todo el proceso integrador hasta 1979, año en que de nuevo se puso tímidamente en marcha con la creación del

Sistema Monetario Europeo (SME). La crisis, con ser importante, no es desde luego la única responsable, mayor responsabilidad tienen los estados miembros que se resisten a perder autonomía en sus decisiones de política económica.

Lo cierto es que en el único sector donde hoy puede hablarse de mercado común es en el agrario y con muchas restricciones (piénsese, por ejemplo, en el caso de los montantes compensatorios y la permanente actitud crítica de Gran Bretaña); para ello ha tenido que arbitrase un mecanismo de excepción en el propio Tratado de Roma y normas que lo desarrollan (reglamentos agrarios), que por lógica deberían ir contra todo principio de integración: crear un mercado interno totalmente artificial y aislado del comercio internacional para numerosos subsectores agrarios. La mejor prueba la constituye el hecho de que la CEE viene dedicando desde hace muchos años en torno a las tres cuartas partes de su presupuesto de gastos a la agricultura (4).

En aspectos tales como el industrial, energético, científico, regional, transporte, medio ambiente, etc., puede hablarse más de un conjunto de buenas intenciones que de realidades sobresalientes, aun cuando la coordinación —particularmente legislativa y estadística— sea, en determinados casos, importante.

Podrá argüirse que en dos de las más importantes políticas instrumentales a corto plazo (la fiscal y la monetaria), la CEE ha dado últimamente pasos importantes; lo que resta por averiguar es hasta dónde se podrá llegar.

El presupuesto de la CEE se nutre desde 1978 con recursos propios: todos ellos procedentes de impuestos indirectos (exacciones en frontera, recargo sobre la base imponible del impuesto sobre el valor añadido —IVA— y algunos otros de carácter transitorio y de muy escasa importancia recaudatoria, como es el caso de los que gravan la fabricación de azúcar). En la vertiente de ingresos, tiene un techo muy bajo, y con escasas posibilidades de poder aumentarlo dada la oposición de los estados miembros a que se creen nuevos impuestos comunitarios o/y que se incremente el recargo sobre el IVA. Por el lado de los gastos, la mayor parte de los mismos son absorbidos por el sostenimiento de precios agrarios. Así, pues, si bien el gasto público es susceptible de gran descentralización, no puede decirse que hasta el presente el de la CEE funcione coordinadamente con el de sus países miembros; se trata en caso de compartimientos estancos sin apenas ninguna relación, y por lo que la CEE como tal carece de una política económica coyuntural (5).

Política monetaria: coordinación versus integración

Por lo que respecta a la política monetaria y financiera, este es realmente el verdadero caballo de batalla de la integración. El Tratado de Roma obvió en parte los temas monetarios por resultar de muy problemática regulación. La política monetaria no es descentralizable en la medida que puedan serlo otras. La oferta monetaria o el tipo de cambio, por ejemplo, requieren de una sola autoridad política y económica que la regulen, y no pueden ser objeto de fracciona-

(2) Santiago Muñoz Machado. «V. La cuestión de la Constitución española», en el libro dirigido por Eduardo García de Enterría, *La distribución de las competencias territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, Instituto de Estudios Económicos (Colección Estudios), pág. 311. Madrid, 1980.

(3) Eloy Ruiloba Santana. «IV. La cuestión ante el ingreso de España en la CEE», en García de Enterría, *La distribución de las competencias...*, op. cit., pág. 393.

(4) Sobre este tema remitimos al lector a nuestro trabajo *La política de precios agrarios en la Comunidad Económica Europea y su financiación*, Monografía núm. 8 del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1979.

(5) La armonización impositiva está resultando lenta y dificultosa en el ámbito de la imposición indirecta (caso del IVA) y apenas se ha intentado en los de la imposición directa.

miento por estados, porque, en este caso, lo más que puede conseguirse es una colaboración y coordinación de políticas, pero no una integración real.

Mientras el FMI funcionó en base a paridades monetarias fijas (aunque ajustables), la CEE no tuvo graves problemas internos. Pero cuando en 1971 comenzó la crisis monetaria internacional y se agudizó en 1973, la fase de integración económica comunitaria se interrumpió. Y fue precisamente por aparecer el verdadero obstáculo que habría de condicionar todo el proceso: la integración monetaria. La historia que sigue es bien conocida: se crea la serpiente monetaria para salvar la política agraria, pero no pudo controlar dentro de sus estrechos márgenes de fluctuación a la lira, a la libra esterlina, al franco francés —excepto en determinados períodos—, etc., y entonces hubo que recurrirse a un nuevo artificio: los montantes compensatorios monetarios —al principio se dijo que de forma coyuntural, pero esto fue en 1973 y aún continúan— para intentar garantizar la libre circulación de los productos o, más precisamente, para salvar la política agraria.

En resumen, entre 1973 y 1979, la CEE ha sufrido una aguda crisis en su política de integración. Apenas si se ha avanzado algo. La fecha del 13 de marzo de 1979 marca un nuevo hito: significa el comienzo de la integración monetaria con la puesta en funcionamiento del Sistema Monetario Europeo (SME) —una vieja idea contenida en el Informe Werner de 1970, revitalizada por Roy Jenkins (6)—, con el objetivo de conseguir una zona de estabilidad monetaria duradera y eficaz —cosa que no se pudo conseguir con la serpiente monetaria— entre los países miembros (7).

La última de las fases para la plena consolidación de la CEE es la unión política. No es necesario extenderse mucho sobre las dificultades que la misma habrá de comportar si realmente llega a afrontarse seriamente. La meta, aunque lejana, no es desde luego utópica. La elección por sufragio directo del Parlamento Europeo es ya un paso muy importante.

De todas formas tiene que profundizarse todavía mucho en la etapa de integración económica y particularmente en la monetaria, pues como dijo hace ya algunos años Roy Jenkins: «debería quedar claro que el éxito de una unión monetaria europea haría atravesar a Europa un umbral político. Parece igualmente claro que la Europa de hoy no está preparada para perseguir el objetivo de una unión monetaria por razones únicamente ideológicas» (8).

En fin, la política monetaria y financiera, las relaciones exteriores, ciertas funciones de investigación y desarrollo, etc., todo ello arropado con un presupuesto propio que podría oscilar entre el 5 y el 7 por 100 del PNB comunitario, serían, en opinión del presidente de la Comisión de la CEE, las transferencias que habría de asumir la Comunidad para efectuar una política económica enteramente eficaz. Si tenemos presente el breve recorrido que hemos realizado sobre las reservas de competencias a favor del Estado español, y las que puedan sernos exigidas por la CEE —básicamente

relativas a comercio exterior, sistema fiscal y monetario, etc., y a las que España viene acomodando su legislación en los últimos diez años—, podemos concluir que nuestro país puede hacer frente a dichas demandas sin merma para las transferencias previstas a las Regiones, de las que pasamos a ocuparnos.

LA CESIÓN DE COMPETENCIAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El aspecto regional

Para continuar profundizando en el tema de la descentralización del Estado español y contestar a la segunda de las cuestiones planteadas —la unidad de mercado—, abordamos seguidamente el hecho regional, cuyo planteamiento condicionará definitivamente la suerte del Estado y de las instancias territoriales menores: provincia, comarca y municipio, como veremos más adelante.

Prescindiendo aquí de consideraciones históricas en detalle, que están suficientemente atendidas por otros estudiosos de estos temas, comencemos señalando que el hecho regional no es nuevo ni exclusivamente español. Los movimientos regionales que han surgido durante los últimos años en la mayor parte de los países de Europa Occidental, han puesto de relieve que la personalidad cultural, económica y política de las regiones no puede ser ignorada, puesto que su formación es anterior en múltiples casos a la creación del Estado moderno, que al ser fuertemente centralizador, trató de uniformar todo el espacio económico. Con la aparición de los movimientos de integración económica supranacional en las últimas décadas, tanto el concepto de nación como el de región están siendo revisados; se está comenzando de nuevo a prestar atención —más teórica que real— a los problemas regionales, hasta hace poco considerados como problemas localistas y residuales.

En nuestro país, como es bien sabido, la región tiene una larga tradición. La unidad nacional fue fruto de un proceso histórico muy lento, más en lo económico que en lo político. Todavía a mediados del siglo XIX no se había conseguido la uniformidad en el campo fiscal que comienza a ser efectiva —con excepciones conocidas— a partir de la reforma de Mon-Santillán de 1845; ni tampoco se había logrado un auténtico mercado nacional que se consolidará en el último tercio del siglo XIX con la construcción de la red de ferrocarriles. Pero aun dentro de esa uniformidad y centralización que va paulatinamente imponiéndose, pervivirán muchas de las viejas instituciones y peculiaridades regionales que afloran vivamente a la superficie cada vez que se presenta la oportunidad histórica para ello. Desde esta perspectiva, debe contemplarse el fenómeno de la descentralización abierto de nuevo por la Constitución de 1978.

Partiendo de la hipótesis de trabajo de que todo lo que signifique acercar la administración al administrado comporta mayores posibilidades de control y una asignación más eficaz de los recursos públicos, carece de sentido el planteamiento escasamente realista y bastante irresponsable que a veces hacen determinadas fuerzas políticas, recogido en los siguientes términos por el profesor García de Enterría: «No sin cierto asombro, leemos con alguna frecuencia en los periódicos los propósitos que ciertos grupos políticos expo-

nen de animar las Comunidades Autónomas en las que se incluyen con políticas económicas completamente propias, separadas y diferentes de las que imperan en el resto del país. En ocasiones esa singularidad no duda en presentarse hasta en la forma de verdaderos sistemas propios de ordenación económica y social, al margen del sistema general que pudiese apoyarse en la Constitución. Otras veces se habla de imponer reglas que prohíban "exportar" los capitales generados por el ahorro de los ciudadanos de una Comunidad en beneficio de inversiones localizadas en otra Comunidad distinta. Políticas monetarias locales, incluyendo el ahorro y el crédito, modelos singulares de relaciones industriales y, por supuesto, sistemas fiscales completamente originales y separados de la Hacienda general del Estado, son propósitos que parecen abundar en las fuerzas políticas entre los proyectos que al parecer preparan para las instancias autonómicas...» (9)

La Constitución y los estatutos vigentes (el Vasco y el Catalán, a los que más adelante aludiremos), desmienten el temor al fraccionamiento de la economía nacional derivado del proceso autonómico. Existe una realidad económica nacional, un auténtico mercado sumamente interrelacionado que aparte de resultar complejo desmontar a nadie beneficiaría. Basta con observar la unidad monetaria, aduanera, el conjunto de empresas que tienen sus centros de trabajo repartidos por varias regiones; el sector distribución; la red de ferrocarriles, carreteras y otras comunicaciones; la red bancaria; la organización del movimiento obrero, la población, etc., para percatarse de la integración existente en todo el territorio nacional; integración no meramente legal, sino auténticamente real que es tan evidente que resulta innecesario insistir en ello.

No se dan las suficientes razones para sostener que pelagra la unidad de mercado porque, por ejemplo, se regionalicen las Cajas de Ahorro y Rurales, obligándolas en último extremo a invertir sus ahorros en las regiones de origen —que en parte ya vienen haciéndolo— o porque las regiones tengan determinadas competencias en exclusiva. Han existido algunos instrumentos discriminatorios de este tipo que no lo han conseguido, como, por ejemplo, el coeficiente de fondos públicos, con el que se han financiado grandes inversiones en determinadas regiones —y no precisamente en las más pobres—; el impuesto de radicación —que no ha tenido en Madrid y Barcelona ninguna efectividad descentralizadora de las empresas—; los beneficios fiscales y crediticios otorgados a los polos de desarrollo —que tampoco han conseguido atraer grandes inversiones privadas a esas zonas en perjuicio de otras—, etc.

Sin embargo, tanto la financiación de inversiones en zonas ricas a través del coeficiente de fondos públicos con recursos captados mayormente en regiones pobres, como los regímenes forales, la domiciliación de la mayoría de las sociedades anónimas en Madrid, Barcelona y Bilbao —por la mayor facilidad de evadir impuestos—, unido a otros factores que no deben pasarse por alto, han contribuido de forma decisiva al creciente desequilibrio económico del territorio español. Y en estos aspectos sí que tendrán que producirse transformaciones profundas. La regionalización no debe quedar limitada «a las concepciones que, bajo las exigencias del desarrollo económico, propugnan el establecimiento de estructuras regionales funcionalizadas que no subviertan,

(9) Eduardo García de Enterría: «I. Estudio preliminar», en *La distribución de las competencias...*, op. cit., pág. 19.

sino que continúen la línea de organización política preexistente». Por el contrario, debe prestarse «una atención preferente al principio de autonomía por cuanto en sí mismo y por su propia dinámica interna, puede oponerse a las formas de administración autoritaria y, al menos potencialmente, dar pie a nuevos horizontes organizativos» (10).

Pero, como se ha repetido en numerosas ocasiones, la riqueza regional no se crea sólo con autonomía, aunque ésta pueda contribuir a ello y constituir un factor de importancia para aminorar desequilibrios espaciales. El enfoque que se da a este proceso es de suma importancia, puesto que —como decía hace unos años una importante autoridad catalana— hoy la autonomía puede ser lo mismo un gran elemento de reconstrucción, que un instrumento de política oligárquica y caciquil (11).

COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

De acuerdo con la Constitución la vía de acceso al proceso autonómico condiciona el techo de las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas (CA). Si dicha vía es la contemplada en el artículo 151, las CA podrán tener responsabilidades sobre todas las competencias no reservadas expresamente por la Constitución al Estado (art. 149.3); pero incluso de éstas, el «Estado podrá transferir a las Comunidades Autónomas facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación» (art. 150.3), caso contemplado en los dos Estatutos vigentes: el Vasco y el Catalán.

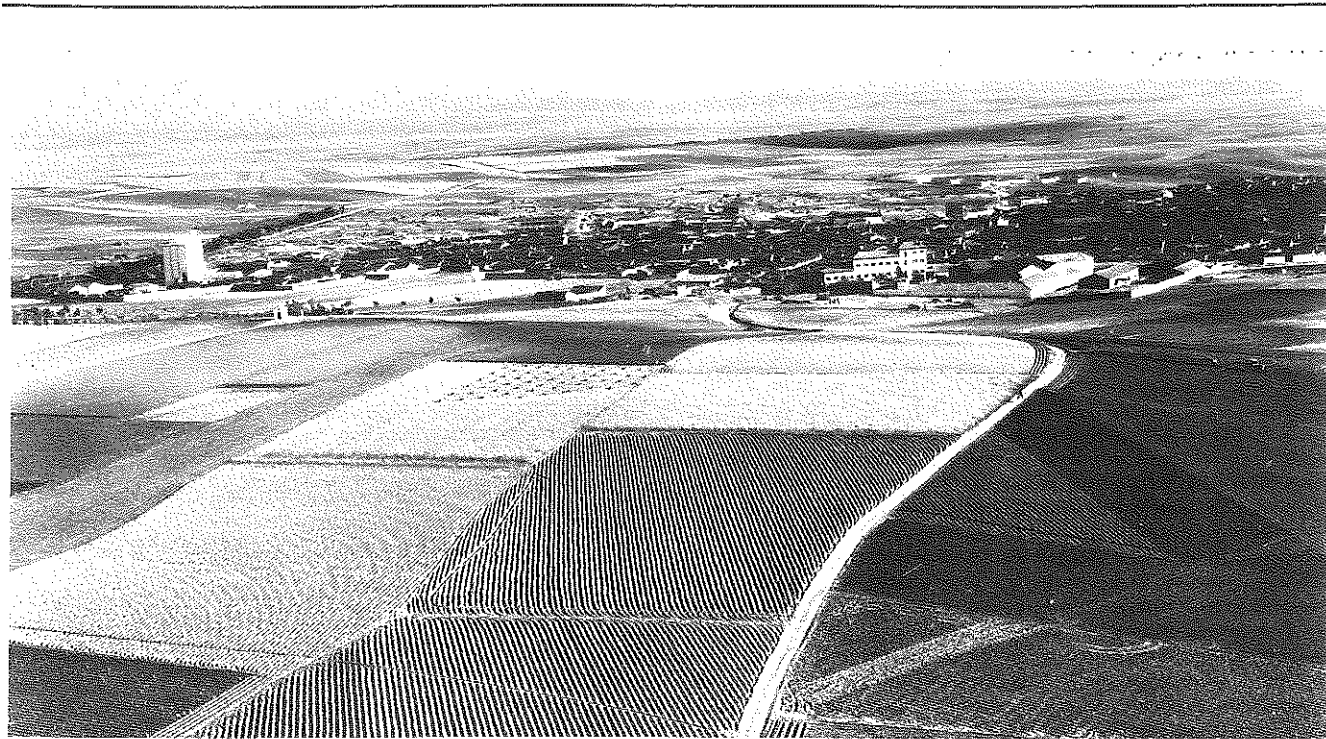
Sin embargo, si el camino seguido es el que marca el artículo 143 de la Constitución, las CA podrán sólo asumir competencias en las materias contempladas en el artículo 148.1, y entre las que figuran las siguientes: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; gestión en materia de medio ambiente; obras públicas; ferrocarriles y carreteras; agricultura, ganadería, montes, aprovechamientos forestales, pesca y caza; turismo, sanidad e higiene, etc. Después de transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus estatutos, las CA pueden ampliar sus competencias.

Los Estatutos de Autonomía Vasco y Catalán (12), en el artículo 10 en el primer caso, y en los 9 y 12 en el segundo, elevan a la categoría de exclusivas las competencias asumidas de acuerdo con lo estipulado en los artículos 148 y 149 de la Constitución, y sobre las cuales, en los respectivos territorios, serán de aplicación, con preferencia a cualquier otro, su derecho propio (art. 21 del Estatuto Vasco y 26 del Catalán); en defecto de derecho propio, y con carácter supletorio, será de aplicación el estatal. No obstante, la posible reserva que puede producir este hecho, retomando de nuevo el razonamiento que hacíamos en el apartado precedente, creemos está perfectamente resuelta, por cuanto:

(10) Enric Argullol Murgadas, *La vía italiana a la Autonomía Regional*, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 28. Madrid, 1977.

(11) Jordi Pujol, «Los desequilibrios territoriales en España», Conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI de Madrid, el 27 de abril de 1978, y recogida en *Textos CDC-11*.

(12) Dichos estatutos fueron aprobados por Ley Orgánica 3/1979 (Estatuto de Autonomía para el País Vasco) y 4/1979 (Estatuto de Autonomía para Cataluña), ambos de 18 de diciembre de 1979 (BOE de 22 de diciembre de 1979).



- a) El Estado, cuando el interés general así lo exija, podrá dictar leyes para armonizar las disposiciones de las CA aun en materias atribuidas a su competencia exclusiva, y
- b) si se observan detenidamente las transferencias de mayor contenido económico que pueden ser hechas a las CA, se aprecia inmediatamente que se establecen toda una serie de restricciones de forma tal que el término de exclusividad pierde parte de su contenido para asemejarse bastante al de colaboración entre el Estado y las regiones.

Este último aspecto aparece muy claro en aquellas materias que realmente podrían originar distorsiones en la libertad de movimiento de factores, como sucede, por ejemplo, con los temas relativos a medio ambiente y ecología; expropiación forzosa; ordenación del sector pesquero; ordenación del crédito, banca y seguro; sector público, seguridad social, etc., materias todas ellas que se reserva el Estado, pero que en virtud de lo establecido en el artículo 149.3, se reconoce al País Vasco y a Cataluña la facultad de desarrollo legislativo y de ejecución en los respectivos ámbitos geográficos dentro del marco de la legislación básica del Estado (art. 11 del Estatuto Vasco y 10 y 17 del de Cataluña).

Por consiguiente, si nos atenemos a lo que se desprende de la legislación vigente, que es lo único que por el momento puede hacerse, ésta no autoriza a sostener que la regionalización dará lugar a un fraccionamiento de la unidad de mercado. Es una constante preocupación del legislador el dejar este punto absolutamente claro. Los artículos 138 y 139 de la Constitución disponen que el Estado garantiza la efectividad del principio de solidaridad; que las diferencias entre los Estatutos de la CA no podrán implicar ventajas económicas o sociales; que todos los españoles tienen idénticos derechos y obligaciones en el territorio nacional. Y de forma más explícita, el apartado 2 del artículo 139, dice que

no podrán adoptarse ningún tipo de medidas que directa o indirectamente limiten la libre circulación y de establecimiento de personas y/o bienes en el territorio español. En este mismo sentido ahonda el Proyecto de Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, que en su artículo 2, apartados a) y b), expresa que la garantía del equilibrio económico es competencia exclusiva del Estado, a quien corresponde tomar las medidas de política económica encaminadas a conseguir los objetivos básicos de toda economía: equilibrio interno y externo y desarrollo armónico de todo territorio español. También determina que los ingresos de las comunidades autónomas deberán establecerse de forma que no supongan barreras arancelarias ni impliquen privilegios económicos o sociales. Igualmente, entre otros, los artículos 10.27 del Estatuto Vasco y 12.5 del Catalán, al tratar sobre el Comercio interior, especifican que el Estado se reserva la competencia, que les corresponde en exclusiva, de determinar la política general de precios y así como de garantizar la libre circulación de bienes en todo el territorio del Estado.

No obstante todo lo expuesto, una cosa es la ley y otra la realidad, y ésta sí que enseña que existe por lo menos un factor cuya movilidad puede verse relativamente afectada en las regiones más caracterizadas; nos referimos a la mano de obra, en particular la especializada, que puede resultar discriminada —de hecho ya viene estando en alguna CA— al aducirse razones de desconocimiento del idioma autóctono.

Un sistema fiscal regional autónomo sí puede constituir un auténtico peligro para la libertad de circulación de factores y productos siempre que la presión fiscal difiera entre las regiones. La ley se ha mostrado sumamente cautelosa en esta materia y hace muy escasas concesiones a las CA, salvo las excepciones a las de regímenes forales. Del tema financiero nos ocupamos seguidamente con cierto detalle, puesto que constituye el verdadero meollo del proceso autonómico.

COMPETENCIAS FINANCIERAS

La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) (13) declara en su artículo 1.º que las CA gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias que les sean atribuidas. De la lectura de la LOFCA, se desprende que los límites a la autonomía financiera vienen marcados por:

- a) El margen de maniobra que el Estado se reserva para garantizar el equilibrio económico a través de la política económica general.
- b) Garantía del principio de libre circulación de personas y bienes, y
- c) Principio de solidaridad, entendido éste en un doble sentido: interna (equilibrio territorial dentro de cada región) y externa (solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones).

Dado por sentado lo anterior, la LOFCA proclama el principio general de suficiencia de recursos para el pleno ejercicio de las competencias asumidas por las regiones (14). El modelo español se configura (con la excepción de los territorios forales) como de total uniformidad en la vertiente impositiva (competencia general que se reserva el Estado) y de descentralización en el gasto: esto se traduce en que se concede a las regiones un margen de autonomía impositiva muy limitado —regla ésta que viene imponiéndose con mayor fuerza incluso en estados con estructura federal—, en contraste con la descentralización del gasto público. Sin embargo, la escasa autonomía impositiva no contradice, a nuestro modo de ver, el principio de suficiencia de recursos a favor de las regiones, por cuanto la ley prevé los mecanismos precisos para allegarlos.

El artículo 157 de la Constitución enumera los recursos con que podrán contar las CA, complementados, en su caso, con los previstos en el artículo 158; dichos recursos son recogidos por la LOFCA en su artículo 4 y desarrollados en los artículos 5 a 16. A efectos expositivos podemos agruparlos en las dos siguientes categorías:

1. Ingresos ordinarios

- A) Ingresos de derecho privado y créditos.
- B) Tributos propios: impuestos, tasas, contribuciones especiales, recargos, multas y sanciones.
- C) Impuestos estatales cedidos.
- D) Participación en impuestos estatales no cedidos.

(13) En este apartado nos referimos, según los casos, al Proyecto de Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas enviado por el Gobierno a las Cortes (*Boletín Oficial de las Cortes* de 11 de julio de 1979), al que llamaremos *Proyecto del Gobierno*; al dictaminado por el Congreso (*Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 25 de abril de 1980), que denominaremos *Proyecto del Congreso*; y a la Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre (*BOE* de 1 de octubre) que conoceremos como *LOFCA*.

(14) Al ser posterior la LOFCA a los Estatutos Vasco y Catalán, ha tenido que ser fiel a ellos, sobre todo a este último. Nuestro modelo de descentralización fiscal no sigue en particular a ninguno de los extranjeros, pero está claramente inspirado en el sistema federal alemán y en el italiano.

2. Ingresos extraordinarios

- E) Asignaciones presupuestarias.
- F) Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).

INGRESOS ORDINARIOS

Comenzando por los ingresos de carácter ordinario y siguiendo el orden expuesto tenemos, en primer lugar, los *ingresos de derecho privado*, que son los constituidos por los rendimientos o productos de cualquier naturaleza (bienes y derechos susceptibles de valoración económica que no se hallen afectos al uso y/o servicio público), derivados del patrimonio de la respectiva Comunidad Autónoma. Esta rúbrica tendrá muy escasa importancia en los presupuestos regionales; en todo caso dependerá de las cesiones de bienes que el Estado efectúe a las mismas.

El segundo componente del Grupo A es el *recurso al crédito*. Hay que distinguir dos modalidades claramente diferentes en cuanto a plazo y destino. Cuando el objeto de los créditos sea el cubrir desfases de tesorería, las CA tendrán que realizar estas operaciones con vencimiento inferior a un año —la ley no impone ningún límite cuantitativo.

En cambio, si las operaciones de créditos tienen un plazo de vencimiento superior a un año (que son las que vienen llamadas a jugar un importante papel en los ingresos de las CA), tendrán que destinarse exclusivamente a cubrir gastos de inversión. En este segundo supuesto, sí existe límite a la capacidad de endeudamiento: el pago de intereses sumado a la amortización del principal, no puede exceder del 25 por 100 de los ingresos corrientes de las CA (15).

La normativa que ofrece la LOFCA en materia crediticia es bastante similar a la contemplada por la Ley de Régimen Local, aunque arbitra medidas de mayor control por ser en este caso de superior envergadura. Por consiguiente, cualquiera que sea la forma en que se documenten las operaciones crediticias de las CA, deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado. Cuando dichas operaciones de crédito se concierten en el extranjero, con entidades públicas nacionales, y/o mediante emisión de deuda pública, necesitarán la autorización del Estado; lo cual es enteramente lógico y coherente con el principio rector de que la política económica general es materia reservada al Estado.

El grupo de tributos propios del apartado B contempla una serie de figuras, que pasamos a estudiar por separado. La primera de ellas es la correspondiente a los *impuestos propios*. De acuerdo con la Constitución y la LOFCA, las CA podrán establecer sus propios tributos con tal de que se cumplan estas condiciones: que no recaigan sobre hechos imponible que ya estén gravados por el Estado, que los rendimientos a gravar estén ubicados dentro del territorio de dicha región y que no supongan obstáculo a la libre circulación de personas y productos. En cambio, el Estado, en virtud de su potestad originaria para establecer tributos, sí podrá gravar hechos imponible que ya lo estén por las CA, si bien, en este caso, habrá que compensar a éstas de la minoración de ingresos que en su caso se originen.

El principio de reserva general del Estado respecto de los impuestos propios de las CA, se traslada de éstas a los

(15) En el Proyecto del Gobierno el límite a la capacidad de endeudamiento se establecía en el 15 por 100.

entes locales: las CA podrán establecer sus propios tributos sobre materias reservadas a las corporaciones locales, pero igualmente habrán de arbitrarse las medidas de compensación de forma que no supongan recorte de los ingresos originarios de las Corporaciones Locales (16).

Como se desprende de lo anterior, la ley se muestra totalmente restrictiva con respecto a la tributación propia de las CA; únicamente amplía el campo de acción hacia las materias reservadas a las Corporaciones Locales. Todo esto resulta enteramente coherente con el modelo de tributación unitaria que se persigue y que constituye la mejor garantía de la libre circulación de factores y productos por todo el territorio; además, al adoptar el criterio de territorialidad, se salva la doble imposición.

También pasan a tener la consideración de tributos propios de las CA, las *tasas y las contribuciones especiales* que pueden establecerse por las regiones, así como las transferidas por el Estado y Corporaciones Locales. Aunque tasas y contribuciones están limitadas legalmente (no podrán superar el coste de los servicios públicos, en el primer caso, ni de la mejora en el segundo), ambas figuras constituirán un capítulo relativamente importante de financiación de las CA.

Por último, también dentro de este capítulo de tributos propios, restan por añadir *los recargos y las multas y sanciones*. A las CA se les autoriza a establecer recargos sobre todos los impuestos estatales cedidos y sobre los no cedidos que gravan la renta o el patrimonio de las personas físicas. Aunque no existe límite fijado a dichos recargos, las CA pondrán especial cuidado de establecerlos de forma homogénea con las demás regiones, puesto que el efecto de los recargos es similar al de los impuestos propios. Las multas y sanciones, como es obvio, tendrán muy escasa importancia recaudatoria y hay que atribuirles únicamente un carácter disuasorio.

El grupo C es el constituido por los *impuestos estatales* que pueden ser *cedidos total o parcialmente* a las CA; es el grupo verdaderamente importante para la financiación de los servicios asumidos. Aparece regulado por el artículo 11.1 de la LOFCA y contempla los siguientes impuestos:

- a) Sobre el patrimonio neto.
- b) Sobre transmisiones patrimoniales.
- c) Sobre sucesiones y donaciones.
- d) La imposición general sobre las ventas en su fase minorista.
- e) Los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados sobre monopolios fiscales, y
- f) Las tasas y demás exacciones sobre el juego.

Los impuestos cedidos han de cumplir la condición de gravar rendimientos generados en esa región, esa es la razón de la restricción que se establece al limitar la cesión únicamente a la fase minorista en los impuestos indirectos sobre ventas y consumos específicos. No es una casualidad que la LOFCA no se pronuncie sobre si debe o no ser cedido el impuesto sobre actos jurídicos documentados, ya que este

(16) La LOFCA habla de medidas de compensación o coordinación adecuadas, de forma que los ingresos de las Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos en sus posibilidades de crecimiento, lo cual equivale a dejar el tema ciertamente difuso, cuya aclaración debe corresponder a la futura Ley de Régimen Local.

impuesto «hace tributar la especial protección que el ordenamiento jurídico concede a la forma y solemnidad de determinados actos jurídicos» (17) y, por tanto, entendemos podrá exigirse por las Comunidades Autónomas cuando éstas sean las que otorguen la protección especial señalada.

En estos impuestos, las CA asumirán, por delegación del Estado, la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los mismos, sin perjuicio de la colaboración que pueda prestar la administración tributaria del Estado. Esto puede dar lugar a que en algún caso las administraciones regionales tiendan a consentir de alguna forma el fraude, por lo que en esa fórmula de colaboración que se establece, el Estado debiera reservarse la facultad de inspección (18).

El artículo 11, apartado 2, de la LOFCA determina que impuestos no podrán ser objeto de cesión y cita los siguientes: el impuesto sobre la renta global de las personas físicas; el impuesto sobre sociedades; los que recaen sobre la producción o las ventas excepto en su fase minorista y concretamente el de lujo en tanto el IVA no entre en vigor (Disposición transitoria tercera de la LOFCA); los que gravan el tráfico exterior; y los que actualmente se recaudan a través de monopolios fiscales.

Como puede apreciarse, el Estado se reserva el núcleo de los principales impuestos tanto de carácter directo (renta de las personas físicas y beneficio de sociedades) como indirecto (los restantes), lo cual garantiza el poder dirigir la política fiscal coyuntural en el sentido deseado, atender a sus propios servicios, dotar el Fondo de Compensación Interterritorial y asumir, en caso de necesidad, los servicios desatendidos por las CA. Sobre este punto volveremos a insistir más adelante.

Una valoración exacta de la importancia cuantitativa de los impuestos que pueden ser cedidos resulta todavía muy compleja; al no haber finalizado la reforma fiscal, conviven las nuevas y las viejas figuras impositivas.

Tratar de realizar una separación estricta constituye actualmente una tarea realmente difícil; por ello, los datos que exponemos en el cuadro adjunto, en base a la recaudación de 1979 (19), deben tomarse con toda precaución (20). Además deben tenerse en cuenta los siguientes supuestos:

- a) Se parte del principio de que existe una cesión total a las CA de las figuras impositivas estatales que cita la LOFCA.
- b) Se excluye la participación de las CA en los impuestos estatales no cedidos.

(17) Exposición de motivos del proyecto de ley del citado impuesto, «Boletín Oficial de las Cortes» núm. 131, de 20 de julio de 1978.

(18) En los Estatutos vasco y catalán dichas funciones las asumen sus respectivas administraciones; y esto ha obligado a que sea reconocido por la LOFCA, pues en el proyecto del Gobierno, el artículo 19.2 disponía que «en caso de impuestos cedidos, la gestión tributaria se realizará conjuntamente por la Administración Tributaria del Estado y la correspondiente de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo especificado en la Ley de Cesión».

(19) «Cuentas Provisionales del Estado correspondientes al ejercicio de 1979, en términos de Contabilidad Nacional», Madrid, marzo de 1980. Ministerio de Hacienda.

(20) Agradezco a Juan San Ramón, profesor de Régimen Fiscal de la Empresa de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma de Madrid, la ayuda que me ha prestado en el intento de solución de estos problemas fiscales, así como las diversas objeciones que ha realizado a todo el trabajo.

A) Impuestos estatales cedidos a las CA		Millones de ptas.
1. <i>Ligados a la producción e importación</i>		
— Transmisiones patrimoniales		77.707,1
— Lujo (28 %)		56.744,4
— Tasas		23.340,0
— Participación de Corporaciones Locales ..		48.885,2
2. <i>Sobre la renta y el patrimonio</i>		
— Impuesto sobre el patrimonio		13.406,3
— Contribución rústica		1.050,9
— Contribución urbana		340,7
— Licencia fiscal		45,7
3. <i>Sobre el capital</i>		
— Sucesiones		19.041,9
— Otras (apremios y pendiente de aplicación)		286,9
Total A		240.849,1
B) Impuestos estatales no cedidos		
1. <i>Ligados a la producción e importación</i>		
— Tráfico de empresas		109.791,2
— Impuestos especiales		25.356,1
— Lujo (72 %)		145.914,1
— Monopolio de petróleos		65.382,6
— Monopolio de tabacos		11.446,5
— Aduanas		108.090,0
— Actos jurídicos documentados		50.641,9
— Apremios y pendientes de aplicación		7.440,5
— Otros (derechos de publicidad RTVE, canon Compañía Telefónica, canon Hidrocarburos y —menos— desgravación fiscal)		2.332,9
2. <i>Sobre la renta y el patrimonio</i>		
— Impuesto sobre sociedades (1)		175.794,8
— Renta de las personas físicas (2)		522.998,0
— Otros (apremios y pendiente aplicación) ..		5.839,1
Total B		1.231.027,7
C) Total general A + B)		1.471.876,8
D) Total impuestos cedidos (en %) ($\frac{A}{C} \cdot 100$)		% 16,4

(1) Incluye: Impuesto sobre sociedades, rentas del capital y gravamen especial del 4 por 100 (ya derogado).

(2) Incluye: Cuota de beneficio de las empresas, renta de las personas físicas, rendimiento del trabajo personal, rentas de capital y general sobre la renta de las personas físicas.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Ministerio de Hacienda.

- c) El impuesto sobre actos jurídicos documentados se considera como no cedido.

El impuesto sobre el lujo, de acuerdo con lo establecido en la LOFCA, es objeto de cesión a las CA en la parte recaudada en destino (en torno al 28 por 100 en 1979) (21).

(21) Sobre un total 100 de recaudación por impuesto de lujo en 1979, la participación de lo recaudado en destino fue aproximadamente del 28 por 100, repartida de la forma siguiente: vehículos, 25 por 100; accesorios de vehículos, 1,5; navegación marítima y aérea, 0,5 por 100; joyas y relojes, 1 por 100; escultura y muñecos, 0,1 por 100; antigüedades y artículos varios, 0,05 por 100.

Como se desprende del citado cuadro, las figuras cedidas más importantes por su potencia recaudadora son, por este orden: transmisiones patrimoniales, lujo en destino, tasas, sucesiones e impuesto sobre el patrimonio. El Estado se reserva las más importantes y muy particularmente el impuesto sobre la renta de las personas físicas, sobre sociedades, tráfico de empresas, aduanas, monopolios, etc. En resumen, bajo el supuesto de una cesión total de lo recaudado por los impuestos que tienen tal condición, operando con la participación de 1979, de la total recaudación impositiva hubiese correspondido a las CA el 16,4 por 100.

El grupo D incluye la participación de las CA en los *impuestos estatales no cedidos*. Para su cabal comprensión hay que distinguir con toda precisión los dos períodos en que se divide el proceso autonómico: el transitorio y el definitivo.

El período transitorio es un período abierto cuyo límite mínimo no puede ser inferior a seis años, y que en todo caso dura hasta que se haya completado el traspaso total de los servicios y competencias reguladas en el correspondiente Estatuto regional (22). Durante dicho período, el Estado garantiza la financiación de todos los servicios transferidos a la respectiva CA a su coste efectivo (23). Para ello se crea una comisión mixta y paritaria Estado-CA, cuya finalidad es doble: de una parte, valorar durante dicho período el coste efectivo (equivalente al coste directo e indirecto del servicio transferido y los gastos de inversión correspondientes al mismo), y de otra, obtener un porcentaje que se aplicará anualmente sobre los impuestos estatales no cedidos para ser transferidos a las CA. A dicho porcentaje se llega mediante la aplicación de la fórmula siguiente (24):

$$\frac{\text{CET} - \text{IC}}{\text{IE}} \times 100$$

Donde:

CET = coste efectivo de los servicios transferidos.

IC = ingresos obtenidos por las CA de los impuestos cedidos por el Estado.

IE = ingresos del Estado en los capítulos I y II del último presupuesto (impuestos directos e indirectos).

La regla básica que se establece consiste en que los rendimientos de los impuestos estatales cedidos a las CA —incluidas las tasas—, más la participación en los no cedidos, debe cubrir el coste efectivo de los servicios transferidos. Y cuando dicha regla no se cumpla en alguna CA, dado que el Estado se compromete a garantizar en todo el territorio nacional el nivel mínimo de los servicios fundamentales

(22) El Estatuto Catalán en su Disposición Transitoria Sexta, apartado 3, señala que la comisión mixta deberá determinar en un plazo de dos años, a partir de su constitución, el término del traspaso de todos los servicios previstos en su Estatuto (art. 45 del Estatuto catalán).

(23) En el Proyecto del Gobierno se hablaba de «coste medio de los servicios transferidos», en tanto que en el Estatuto catalán lo hace de «coste efectivo», que es el concepto asumido por la LOFCA.

(24) La LOFCA establece los procedimientos de revisión del porcentaje en los siguientes casos: después de cinco años a petición del Estado o de la CA, por cesión de nuevos tributos, por reformas importantes en el sistema tributario y cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por las CA.

(compromiso que también se hace extensible y exigible a los servicios asumidos por las CA) (25), se han previsto las correspondientes asignaciones presupuestarias complementarias (en los Presupuestos Generales del Estado y a favor de las CA), con destino específico a cubrir dicho mínimo. Por tanto, el recurso de las CA a las asignaciones presupuestarias del Estado tiene un carácter excepcional; de ahí que en nuestra ordenación de los ingresos, les hayamos denominado ingresos extraordinarios (apartado E).

En el período definitivo, se acaba la tutela del Estado para garantizar la financiación de los servicios transferidos. En dicho período, la participación de las CA en los impuestos no cedidos no sigue la fórmula expuesta para el período transitorio, sino que será objeto de «negociación» en base a: coeficiente de población, coeficiente de esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, cantidad equivalente que corresponda a la región por los servicios y otras cargas que el Estado continúe asumiendo, la relación inversa de la renta real per cápita de la CA respecto al resto del Estado y otros criterios. Dado que el período transitorio es abierto, y lo menos que puede durar es seis años, no tiene demasiado sentido detenerse a discutir la idoneidad de cada una de las variables escogidas; asimismo, se irán perfilando esos «otros criterios» que señala la ley a modo de cláusula de salvaguarda, y para los cuales las enseñanzas del período transitorio serán cruciales.

INGRESOS EXTRAORDINARIOS

En cuanto a los ingresos extraordinarios de los que puede nutrirse el presupuesto de las CA, reviste dos formas: las asignaciones presupuestarias —de las que ya nos hemos ocupado— y el Fondo de Compensación Interregional (FCI). En ambos casos se trata de transferencias a las regiones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, pero con una finalidad diferente: mientras que las asignaciones presupuestarias tienen como misión conseguir que se cubra el nivel mínimo exigido de los servicios básicos transferidos —cobertura de gastos corrientes—, las asignaciones del FCI, legalmente, sólo pueden financiar gastos de inversión encaminados a reducir desigualdades personales y territoriales.

Por lo que respecta al Fondo, la LOFCA le asigna fines muy específicos: financiación de proyectos de desarrollo concretos: obras públicas, regadíos, vivienda, etc., y en general, toda acción tendente a disminuir las diferencias de renta y riqueza intra e interregionales. Esta figura aparece contemplada con este fin en la mayor parte de los países con estructura federal y/o de amplia descentralización regional (como es el caso de Italia).

El FCI se nutrirá de los Presupuestos Generales del Estado en una cuantía no inferior al 30 por 100 de la inversión pública, prevista para cada ejercicio y será distribuido por las Cortes Generales entre las Regiones, provincias no integradas en CA y territorios no integrados en provincias (art. 16 de la LOFCA) (26). La distribución se hará en función de los criterios siguientes:

(25) Se entiende por nivel mínimo de los servicios públicos el nivel medio de los mismos en el territorio nacional.

(26) El artículo 158.2 de la Constitución, al ocuparse del FCI, habla de CA y provincias y no de territorios al margen de las divisiones anteriores, incorporación ésta que con toda justicia ha hecho la LOFCA.

- La inversa de la renta por habitante.
- La tasa de población emigrada en los últimos diez años.
- El porcentaje de desempleo sobre la población activa.
- La superficie territorial.
- Otros criterios que se estimen procedentes.

La ponderación de los índices anteriores se establecerá por ley y será revisable cada cinco años. Como puede suponerse, dicha ponderación reviste la mayor importancia para que el FCI cumpla la finalidad asignada: la de reducir los desequilibrios territoriales.

No existe en principio razón alguna para que, en la situación actual, todas las CA y demás territorios no se beneficien en alguna medida del FCI, naturalmente en menor proporción las ricas que las pobres. Desde luego, en nuestra opinión, lo que no pueden alegar las regiones más prósperas para optar al FCI es la existencia de bolsas de pobreza en su seno, por la simple razón de que vienen obligadas a velar por su equilibrio territorial interno.

Una vez cubierto el FCI, el Estado todavía puede reservarse de su presupuesto de inversión hasta un máximo del 70 por 100, cuya distribución también ha de inspirarse en criterios de solidaridad, aunque sometido a reglas menos rígidas que las del FCI, lo que constituirá, sin duda, un margen de maniobra importante para el ejecutivo (27).

En resumen, tanto el FCI como las inversiones estatales directas seguirán jugando un papel importante durante el período de transición; pero en el supuesto de una plena regionalización del Estado, en el que todas las CA asumieran sus competencias al nivel vasco y catalán, los recursos estatales serían tan exiguos que esa caja común que es el FCI ya no podría cumplir su función de redistribución; con lo cual, la solidaridad entre las regiones, para reducir los desequilibrios, perdería parte de su sentido y habría que recurrir a otros métodos, como, por ejemplo, completarlo con trasvase de recursos de los presupuestos regionales, cosa que no está prevista legalmente.

LOS REGIMENES FORALES

La gran excepción a la LOFCA es el régimen financiero de los territorios forales: País Vasco y Navarra (28). Ciñéndonos al caso vasco, esta nacionalidad goza de autonomía tanto en la vertiente de los ingresos como en la de los gastos.

(27) La LOFCA prevé en su artículo 18 la colaboración del Estado y de las CA en la realización de proyectos de inversión conjunta, pudiendo las Regiones hacer su aportación total o parcialmente con cargo a su participación en el FCI.

(28) La Disposición Adicional Primera del Proyecto del Congreso decía: «En los territorios forales se aplicarán las normas de la presente Ley Orgánica de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional primera de la Constitución y de conformidad con lo preceptuado en los respectivos Estatutos de Autonomía.» En la LOFCA, dicha Disposición ha quedado sustituida por una referencia expresa al País Vasco, que dice lo siguiente: «El sistema foral tradicional de concierto económico se aplicará en las Comunidades Autónomas del País Vasco de acuerdo con lo establecido en el correspondiente Estatuto de Autonomía.» Aparte esta importante precisión y la relativa al archipiélago Canario, que se contiene en la Disposición adicional cuarta, la LOFCA sigue fielmente el proyecto del Congreso.

Precisamente es la autonomía tributaria el rasgo básico que le distingue del resto de las CA sujetas al régimen general, autonomía que se extiende, aunque sin perjuicio de la colaboración del Estado a todas las fases de gestión tributaria: notificación, liquidación y recaudación, inspección, sanciones y resolución de reclamaciones relativas a los tributos por las respectivas Diputaciones Forales; se exceptúan los que integran la renta de aduanas y los monopolios fiscales que, como es obvio, se reserva el Estado por afectar a la política exterior, competencia que no es delegable ni transferible en ningún caso a las CA.

Por lo que respecta a la relación País Vasco-Estado español, ésta se regula a través del régimen de conciertos por tiempo ilimitado. El País Vasco contribuirá anualmente al Estado con un *cupo global* resultado de adicionar los cupos parciales de los territorios históricos (provincias) que forman la Nacionalidad. Tanto los cupos parciales como el global serán determinados por una Comisión Mixta, compuesta, de una parte, por un representante de cada Diputación y otros tantos del Gobierno Vasco, y, de otra, por un número igual al del total de los dos anteriores en representación de la Administración del Estado.

Aunque históricamente la foralidad ha constituido un privilegio fiscal, el Estado cuenta con resortes legales para evitarlo en el futuro. Resulta lógico que dichas regiones contribuyan a las cargas del Estado en pie de igualdad con las demás. Este es el aspecto fundamental para mantener la solidaridad interregional. También es lógico que dichas Regiones no renuncien a ninguno de los resortes previstos para el régimen común. Así, en el artículo 42 del Estatuto Vasco, que se ocupa de los ingresos presupuestarios, señala que los de la Hacienda General de esa Región estarán constituidos por las aportaciones de las Diputaciones Forales: rendimientos de los impuestos propios, de su patrimonio y de Derecho Privado; transferencias del FCI y otras asignaciones presupuestarias; operaciones de crédito y cualesquiera otros previstos en la Constitución y en el Estatuto.

En el aspecto financiero los dos Estatutos vigentes presentan peculiaridades muy señaladas. Mientras que Cataluña hará recaer todo el peso de la autonomía en la propia Generalidad y en las comarcas, el País Vasco atribuye una importancia excepcional a las provincias, donde las Diputaciones «... son los agentes fundamentales del sistema tributario teniendo la Hacienda general del País Vasco un carácter secundario» (29).

Coordinación financiera

Un aspecto institucional de la máxima importancia que quedó apuntado al principio, pero que conviene resaltar convenientemente, es el de la coordinación entre la actividad financiera del Estado y de la CA. Para ello se crea el «Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas» constituido en representación del Estado por los Ministros de Hacienda, Economía y Administración Territorial, y por parte de las CA, por el Consejero de Hacienda de cada una de ellas. El Consejo de Política Fiscal y Financiera, es un órgano consultivo y de deliberación al que se le encomienda la coordinación de la política presupuesta-

(29) Servicio de estudios del Banco de Bilbao, «La financiación de las Autonomías». *Situación*, octubre de 1979.

ria de ambos entes, la elaboración de los criterios de distribución del FCI y de los métodos a seguir para el cálculo de los costos de los servicios transferidos, las asignaciones presupuestarias para atender el nivel mínimo de los servicios, la coordinación de la política de endeudamiento e inversiones públicas, así como todo lo relativo a la coordinación.

CORPORACIONES LOCALES

A reserva de lo que disponga la futura ley sobre Régimen Local, la Constitución, los Estatutos aprobados y la LOFCA nos ofrecen ya algunas pistas para entrever el futuro de las divisiones territoriales de ámbito inferior a las CA: Municipio, Comarca, Provincia. Dichas entidades serán una imagen de las propias Regiones, quienes asumirán la responsabilidad sobre aquéllas.

Los Municipios tienen la consideración de entidades naturales y son la unidad más simple de la división administrativa española. Una competencia muy importante atribuida constitucionalmente a las CA, y ya asumida por los Estatutos vigentes es la contemplada por el artículo 148.1 punto 2.º de la Constitución: «Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.»

En cuanto a los recursos municipales el artículo 142 de la Constitución dispone que «se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas». Constitucionalmente se garantiza la autonomía de los municipios; pero dicha autonomía ha de entenderse, respecto de las CA, de la misma forma que la de éstas respecto del Estado, ya que, donde se aprecia la auténtica autonomía es en los recursos financieros, y la LOFCA autoriza a las CA a establecer tributos sobre las materias que la Ley de Régimen Local reserve a las Corporaciones Locales, si bien arbitrando los correspondientes mecanismos de compensación (30).

Así, pues, las CA tienen atribuciones para la alteración de los límites municipales, pero no de los provinciales, que exigen de aprobación por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

En el actual ordenamiento jurídico, siguiendo una vieja tradición, la Provincia conserva el doble carácter de circunscripción determinada por la agrupación de municipios, y de división territorial de la Administración del Estado (art. 141.1 de la Constitución). La novedad que introduce la Constitución estriba en que su gobierno y administración

(30) El Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, que desarrolla la normativa sobre ingresos de las Corporaciones Locales prevista en la Ley 41/1975 de Bases del Estatuto de Régimen Local, relaciona en su artículo 1 como ingresos municipales los siguientes: Ingresos de Derecho privado, subvenciones y otros ingresos de derecho público, tasas, imposición municipal autónoma, ingresos procedentes de operaciones de crédito, tributos con fines no fiscales y multas; y aquellos municipios que reúnan las condiciones exigidas, podrán imponer además la prestación personal y de transporte.

A los efectos que aquí nos interesan, las materias reservadas a los municipios a efectos tributarios, están contenidas en la imposición municipal autónoma, cuyas figuras son: impuestos sobre solares, radicación, circulación de vehículos, incremento de valor de los terrenos, gastos suntuarios y publicidad (art. 40.2 del R. D. 3250/1976).

Las Diputaciones Provinciales y las Comunidades Autónomas

Joan Colom Naval
Catedrático Interino de Hacienda Pública y Derecho Fiscal.
Universidad de Barcelona

puede encomendarse a las Diputaciones (como ha venido siendo tradicional) o a otras corporaciones.

El planteamiento Provincia-Región como dilema o alternativa, con la decisión final en favor de una instancia regional, no debe implicar, necesariamente, la desaparición de la Provincia; ésta —como recuerda el profesor Ortiz Díaz— cuenta en España con casi siglo y medio de existencia y ha adquirido, en sentir de algunos, carta de naturaleza por lo que su desaparición, aparte de la resistencia que ofrecería, no estaría justificada en muchos casos (31).

La Comarca, al igual que la Región, se está convirtiendo en un tema de estudio casi obligado en el análisis espacial de la economía española. La Comarca no es un invento «teórico», sino que constituye, sobre todo a nivel oficial, una unidad operativa óptima para la organización de determinados servicios para los cuales el municipio, en la mayoría de los casos, resulta totalmente insuficiente. Ejemplos no faltan: concentración escolar, urbanismo, sanidad, orden público, servicios de extensión agraria y de ordenación rural, etc.

Existe un conjunto muy numeroso de delimitaciones comarcales tanto a nivel oficial como privado. Entre las primeras caben citarse las del Ministerio de la Gobernación, Presidencia del Gobierno, Planes Provinciales, Dirección General de Sanidad, Ministerio de Justicia, Partidos Judiciales, etcétera. Todas ellas han tenido en común el no reconocimiento de personalidad jurídica, no sobrepasar los límites provinciales y obedecer a finalidades concretas. Entre las privadas caben destacar las Comarcas Agrarias Homogéneas de la Confederación Española de Cajas de Ahorro y muy especialmente las Áreas Comerciales.

Por su importancia destacada, únicamente vamos a hacer mención al meritorio trabajo del Atlas Comercial de España del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, llevado a cabo por un equipo dirigido por José María Fontana Tarrats y que se actualiza a través del Anuario del Mercado Español de BANESTO (32). Las áreas de

(31) José Ortiz Díaz, «La Ley de Régimen Local y la Acción Regional», en *La Política de Acción Regional en España (1953/1973)*, págs. 815 y sigs., trabajo inédito, dirigido por Ramón Tamames.

(32) El Atlas Comercial fue publicado por el Consejo Superior de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. Madrid, 1963.

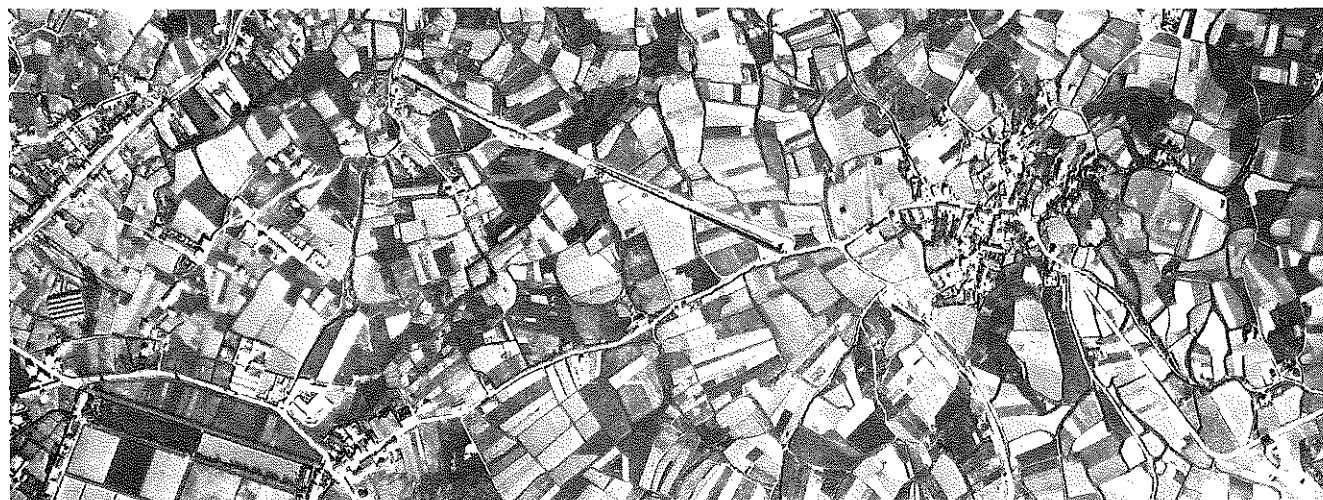
mercado —y particularmente las subáreas— tienen la particularidad de romper con los límites provinciales, los cuales se han revelado en muchos casos como artificiales.

El criterio seguido para la delimitación de áreas y subáreas es claramente económico, si bien atiende a la especialización comercial de los núcleos. De esta forma, dichas áreas son el resultado de la gravitación comercial de una serie de municipios sobre un determinado núcleo (centro de área o subárea) que se ha revelado como autosuficiente para abastecer tanto a su propia población como a la de los municipios circundantes en una serie de productos de uso no común.

La definición de una zona —Comarca en nuestro caso— en función de su atracción comercial es, posiblemente, uno de los indicadores más fiables desde el punto de vista económico para delimitar comarcas, puesto que engloba a núcleos de población con peculiaridades socioeconómicas muy similares.

Los diversos criterios seguidos —tanto oficiales como privados— para las delimitaciones comarcales son, en todos los casos, parciales, y de alguna forma impuestos. De hecho, quienes únicamente están legitimados para delimitar las comarcas son sus propios habitantes, y son ellos quienes en último extremo deben tomar la decisión más conveniente. Así como a nivel Regional existe una fuerte concienciación a nivel popular, ésta no es la regla general en las Comarcas, salvo contadas excepciones. La Comarca, de configurarse como ente local, ha de contar, como es natural, con una autoridad política y ejecutiva, unas funciones específicas y unos recursos propios, aspectos todos ellos que en gran medida serán un reflejo de lo que sean las Regiones de cuyos recursos habrán de nutrirse.

El enfoque que el Estatuto Vasco y el Catalán dan al aspecto local es diferente: mientras en el primer caso a los territorios históricos (las Diputaciones) se les atribuyen grandes facultades (art. 10.1 del Estatuto Vasco), la Generalidad se estructurará territorialmente en municipios y Comarcas, aunque también podrán crearse otras demarcaciones mayores o basadas en aspectos concretos: supracomarcales, urbanísticas y metropolitanas. Todo ello sin perjuicio de la organización provincial como ente local y de división territorial para el cumplimiento de las actividades estatales. Por consiguiente, mientras que en la CA Vasca, la provincia es el eje central, en la Catalana, lo es el Municipio y la Comarca.



Las presentes líneas pretenden realizar una aproximación a la problemática específica de las finanzas de las Diputaciones Provinciales en el contexto del Estado de las Autonomías en proceso de estructuración. Desde las más variadas perspectivas existe, hoy en día, un consenso generalizado acerca de la perentoria necesidad de proceder a la reforma de la administración local española y, en particular, de las haciendas locales. La mayoría de países desarrollados han procedido a reformas de dicha índole desde mediados de la década de los sesenta, pero en el caso español, a la conveniencia —que podría calificarse de *técnica* en sentido lato— de actualizar unas estructuras esclerotizadas durante cerca de cuarenta años, cabe añadir las implicaciones del cambio de marco político operado recientemente. Ahora bien, ha de subrayarse que la reestructuración del sector local español que, por lo expuesto, habrá de ser muy profunda, exige un replanteamiento radical de la corporación provincial, figura relativamente atípica en la experiencia comparada (1).

(1) Los entes locales intermedios (distritos, condados, etc.) tienen un ámbito especial generalmente inferior al de la provincia española. Con la importante salvedad de la provincia italiana, estos entes tienden a cubrir ámbitos que podrían calificarse de *comarcales*.

A continuación se procederá a un breve repaso de las características económicas de las haciendas provinciales. Tras una reflexión sobre el replanteamiento funcional de las corporaciones provinciales, en las que se concederá una especial consideración a sus relaciones con las Comunidades Autónomas, se tratará de esbozar una propuesta de reforma de su hacienda.

CARACTERIZACION ECONOMICA DE LAS FINANZAS PROVINCIALES

Dentro de la de por sí escasa entidad relativa de las haciendas locales españolas, las corporaciones provinciales han ocupado tradicionalmente un papel relegado: del 3-4 por 100 que representa el gasto local sobre el PNB, el gasto provincial directo representa, aproximadamente, una cuarta parte. En contrapartida, debe tenerse en cuenta la concentración de tal magnitud en los cincuenta agentes provinciales frente a los miles de municipios.

Aunque tributario de las deficiencias estadísticas que afectan al sector local español (2), el cuadro 1 sirve para dar una

(2) Ver al respecto, con una consideración especial de la pro-

CUADRO 1
EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DE LAS LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES (Capítulos I-VII) (en %)

		INGRESOS				GASTOS			
		1965	1970	1975	1977	1965	1970	1975	1977
Capítulo I	.....	28,2	13,1	6,6	6,1	25,3	31,6	25,4	27,8
Capítulo II	.....	12,3	19,3	14,7	30,0	23,2	21,0	15,4	14,2
Capítulo III	.....	5,8	7,4	10,3	10,4	2,3	1,8	1,0	0,8
Capítulo IV	.....	32,1	44,7	49,2	35,3	1,6	1,8	2,0	2,2
Capítulo V	.....	2,0	2,0	1,5	1,1	19,2	28,6	34,5	34,4
Capítulo VI	.....	13,9	4,8	14,1	12,3	20,1	12,6	19,7	17,1
Capítulo VII	.....	5,7	8,7	3,6	4,8	8,3	2,6	2,2	3,5
Capítulos I-VII	.....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: CAP y elaboración propia.