

# LA FINANCIACION DE LAS REGIONES EN FUNCION DE LOS BIENES Y SERVICIOS DE PROVISION REGIONAL

Por EUGENIO SIMON ACOSTA

Doctor en Derecho por la Universidad de Bolonia

*Sumario:* 1. INTRODUCCIÓN.—2. TÉCNICAS, ESTRUCTURAS Y PRINCIPIOS DE FINANCIACIÓN REGIONAL: a) *Las técnicas de financiación regional.* b) *Estructuras de financiación regional:* 1) Sistema de imposición regional. 2) Sistema de imposición estatal. 3) Sistema de imposición conjunta. 4) Sistema de imposición compartida. c) *Principios de financiación regional.*—3. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS REGIONES: BIENES Y SERVICIOS DE PROVISIÓN REGIONAL.—4. NECESIDAD DE UN ÓRGANO QUE TUTELE EL EQUILIBRIO FINANCIERO ENTRE REGIONES Y ESTADO.—5. LA FINANCIACIÓN DE LAS REGIONES EN FUNCIÓN DE SUS COMPETENCIAS PROPIAS: A) *El Patrimonio regional.* B) *Los ingresos de las regiones:* a) Homogeneidad «versus» heterogeneidad de estructuras. b) El sistema de imposición regional. c) El sistema de imposición estatal. d) El sistema de imposición conjunta. e) El sistema de imposición compartida. f) Alusión a las tasas y contribuciones globales. g) El crédito regional.—6. LA FINANCIACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DELEGADAS.

## 1. Introducción

Voy a dedicar mis primeras líneas a poner de manifiesto las limitaciones y la dificultad de abordar, desde un punto de vista jurídico, en estos momentos el tema de la financiación de nuestras nacientes regiones porque se opera casi sobre vacío.

Uno de los aspectos de la normativa constitucional que contribuye a hacer más difícil el estudio del tema de la financiación es la heterogeneidad de las comunidades autónomas. Heterogeneidad que se manifiesta en dos frentes: uno, en la misma existencia o inexistencia de las regiones; otro, en las funciones y competencias a asumir por cada una de ellas.

En efecto, la Constitución no panregionaliza el territorio nacional, no obliga a que todo el territorio del Estado forme parte de alguna región, sino que este nuevo nivel del gobierno local sólo existirá si las distintas comunidades asentadas en los diversos territorios de España deciden acceder al autogobierno (1). Esto complica enormemente el tratamiento del problema de la financiación regional porque no se trata ya de buscar un equilibrio o un principio de justicia informador de las relaciones entre varios entes del mismo género, sino que hay que utilizar como términos de esa relación unas entidades organizadas bajo el principio de autonomía y el resto de la comunidad estatal que puede no contar con esa organización propia.

Por otra parte, aun las mismas comunidades que se constituyan en región no van a ser homogéneas entre sí puesto que el sistema previsto en los preceptos constitucionales es un sistema abierto de competencias. En otras palabras, las regiones no tendrán todas ellas la misma esfera de competencias puesto que su marco de actuación no va a ser establecido por normas generales del Estado, sino que, dentro de los límites constitucionales, los Estatutos de las diferentes regiones determinarán las competencias que cada una de ellas asumirá (2). Esto obliga a introducir una variable más en el tema de la financiación regional, pues lógicamente los medios financieros de que vaya a disponer cada región han de ponerse en relación con la clase y la cantidad de competencias asumidas por ella.

No menos importante es la dificultad originada por la falta de datos estadísticos para conocer el coste de las funciones que se transfieran. Hay dos conceptos importantes para un estudio de la financiación regional que son los de necesidad y capacidad financiera regional. Un índice de la importancia de estos conceptos está en que han sido acogidos en otras legislaciones como principios de especial relevancia en la financiación de los entes

---

(1) Según el artículo 143-1 de la Constitución, «las Provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica *podrán* acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este título y en los respectivos Estatutos». (Véase también artículos 143-2, D. T. 1.ª, artículos 144-b), 151 y D. T. 2.ª).

(2) Así se desprende de lo dispuesto en los artículos 147-2-d), 149-3, 148, 151-1 y D. T. 2.ª de la Constitución.

territoriales: artículo 107 de la Ley Fundamental de Bonn (3), artículo 119 de la Constitución italiana (4) o artículo 42 de la Constitución federal Suiza según el cual debe procurarse la igualdad fiscal intercantonal y para ello se otorgarán subvenciones atendiendo a la capacidad financiera. Aparte de que pueda o no constatarse su presencia en otras legislaciones, creo que es un imperativo lógico el que los primeros pasos que se den en esta materia de la financiación de las regiones hayan de tener muy en cuenta cuáles son las necesidades financieras de cada región y cuál es su capacidad de generar ingresos. Para conocer, siquiera aproximativamente, las necesidades de gasto, un dato fundamental sería el gasto que el Estado ha venido realizando en la región en las funciones que se vayan a transferir. Como es sabido, desde hace tiempo existe en España, al menos a nivel normativo, la preocupación por conocer la distribución territorial del gasto público: la Orden ministerial de 1 de abril de 1967 que regulaba la nueva estructura presupuestaria, encomendaba en su norma 4.<sup>a</sup> a la Dirección General de Presupuestos la iniciación de los trabajos necesarios para el conocimiento de la distribución del gasto público de inversión entre las diferentes áreas geográficas. Más tarde la Ley 31/1973, de 19 de diciembre, que aprobó los presupuestos para 1974, ordenó que a partir de 1974 se uniera a la Cuenta General del Estado «un resumen de las inversiones públicas efectivamente realizadas localizadas territorialmente» (artículo 45). Por Orden ministerial de 1 de febrero de 1974 se desarrolló este precepto con unas miras más elevadas pues no sólo se asignaron claves para clasificar territorialmente el gasto y se obligó a utilizarlas en todos los documentos de contracción de obligaciones, sino que se extendió la clasificación territorial del gasto a todos los capítulos del presupuesto. Esta Orden ministerial fue a su vez desarrollada por Resolución de 20 de febrero de 1974 de la Subsecretaría

---

(3) El párrafo 2 de este precepto, redactado por Ley Fundamental de 12 de mayo de 1969 dispone que por la Ley se asegurará que sea compensada racionalmente la capacidad financiera de los distintos Länder y que para ello se tendrán en cuenta la capacidad financiera y las necesidades financieras de los municipios (asociaciones intermunicipales).

(4) «A las regiones se atribuirán tributos propios y cuotas de tributos estatales, en relación con las necesidades de las regiones para los gastos necesarios para cumplir sus funciones normales».

de Economía Financiera. Recientemente se han introducido en estas normas ciertas modificaciones tendentes a lograr una mejor clasificación de las obligaciones contraídas por servicios centrales y periféricos radicados en Madrid, así como por los Organismos autónomos (Orden ministerial de 28 de junio de 1978) (5). La preocupación de localizar geográficamente el gasto ha sido también plasmada en la regla 2.<sup>a</sup> del artículo 53 de la Ley General Presupuestaria y parece ser que actualmente el Ministerio de Hacienda trabaja seriamente en este empeño (6), para el que se constituyó por Orden ministerial de 24 de septiembre de 1977 una Comisión en la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público con la misión de poner en marcha la Contabilidad regional de las Administraciones públicas. El coronar con éxito esta tarea supondría un importante avance en el problema de la financiación regional.

También puede ser importante conocer la capacidad financiera de cada región, es decir, las posibilidades de la región de obtener ingresos manteniendo una presión fiscal media. Ello implicaría un estudio serio de la riqueza gravable localizada en cada territorio. Quizá pueda ser interesante hacer notar que a veces se manejan, bien por ignorancia o bien interesadamente, datos falsos sobre la capacidad regional de generar ingresos: no puede identificarse la presión fiscal soportada por una región con los ingresos efectuados en sus Delegaciones de Hacienda pues el hecho de que un impuesto se recaude en una provincia no significa que sea soportado por sus habitantes, sobre todo en un país como el nuestro, en el que ha tenido clara preponderancia la imposición indirecta que, como es de sobra sabido,

---

(5) Véase también el artículo 1.<sup>o</sup> del Decreto 1623/1974, de 30 de agosto, y la Orden ministerial de 17 de mayo de 1974. Para un mayor detalle respecto a estas cuestiones puede consultarse ANGEL MARRÓN GÓMEZ, «La distribución geográfica del gasto público», *Hacienda Pública Española* núm. 37 (1975), pp. 87 y ss. En la página 106 de este trabajo se afirma que «sólo a partir del mes de julio de 1975, la Dirección General del Tesoro y Presupuestos está en condiciones de facilitar sistemáticamente la clasificación del gasto en las áreas territoriales... y con el desglose por capítulos del Presupuesto».

(6) El Ministro de Hacienda al presentar en el Congreso de los Diputados el Presupuesto de 1978 decía: «...el problema de las autonomías regionales hace necesario conocer la distribución territorial de la inversión pública. En enero dispondremos del primer trabajo de investigación que nos permitirá elaborar una clasificación territorial de los gastos de inversión» (reproducción en *Hacienda Pública Española*, número 50, 1978, p. 9).

se recauda donde se producen los bienes y se soporta por los consumidores.

En fin, el panorama es oscuro y buena prueba de ello es que el legislador ha eludido totalmente el problema cuando, al efectuar las primeras transferencias a los órganos preautonómicos, se ha enfrentado con él (7).

Todo este cúmulo de dificultades da lugar a que, en buena medida, el problema que pretendemos abordar en este trabajo tenga una solución más bien política que científica. En otras palabras, la solución concreta del problema de la financiación regional va a ser fruto de unos criterios valorativos y de una decisión que se adopten por los correspondientes órganos de poder. A nivel científico y de estudio lo que debe preocupar no es el ofrecer una respuesta concreta, única y excluyente, sino el abrir métodos o vías de solución y, desde el punto de vista jurídico, interesa especialmente el delimitar los principios de justicia que han de tenerse en cuenta por el legislador.

## 2. Técnicas, estructuras y principios de financiación regional

Para ir aproximándonos a nuestro tema expondremos brevemente y en abstracto cuáles pueden ser los métodos de financiación de las regiones contemplándolos desde tres puntos de vista.

### a) LAS TÉCNICAS DE FINANCIACIÓN REGIONAL

Al hablar de técnicas de financiación regional queremos referirnos a los distintos mecanismos jurídicos a través de los

(7) En los Decretos de 23 de junio de 1978 con los que se traspasan competencias a la Generalidad de Cataluña en materia de agricultura, industria, urbanismo y comercio y en el de 28 de julio de 1978, se pospone el tema financiero encomendándose a la Comisión Mixta, que funciona en el seno de la Presidencia del Gobierno, la ulterior determinación de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales que han de ponerse a disposición de la Generalidad para el desempeño de las competencias traspasadas. Del mismo modo el Real Decreto 1981/1978, de 14 de julio, que efectúa las primeras transferencias de competencias al Consejo General Vasco establece en su artículo 37 que el Gobierno, a propuesta de la Comisión Mixta, procederá a determinar los medios personales, presupuestarios y patrimoniales que han de ponerse a disposición del Consejo General y, en su caso, de las Diputaciones. Véase también artículo 35 del Real Decreto 2488/1978, de 25 de agosto, sobre transferencias al Consejo General Vasco.

cuales puede la región llegar a hacerse dueña de los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines. Al ser la región un ente público de naturaleza territorial, es decir, un ente político (8), es susceptible, en principio, de obtener ingresos por las mismas vías que el Estado. De aquí que una clasificación completa de los mecanismos de ingresos regionales nos lleva necesariamente a la clasificación de los ingresos públicos que es un tema suficientemente tratado en doctrina (9). Por ello, más que pretender reproducir aquí una de esas clasificaciones exhaustivas lo que queremos es destacar aquellos mecanismos de financiación que pueden tener una cierta importancia cuantitativa. Creo que pueden reducirse a tres categorías: los tributos propios, las subvenciones y los ingresos patrimoniales.

Simplificando aún más podemos prescindir de los ingresos patrimoniales, es decir, de aquellos ingresos que la región pueda obtener sin usar de otros poderes y facultades que los propios de la institución contractual, negociando en forma igual o similar a la que lo hiciera un particular. Como digo, podemos llegar a prescindir de tales ingresos porque su incidencia porcentual respecto al total de los ingresos públicos es normalmente escasa desde que con el liberalismo económico los entes públicos se inhibieron de actuar en el campo económico y se desprendieron de sus bienes patrimoniales.

Las técnicas de financiación regional son básicamente dos: los impuestos propios y las subvenciones.

Entendemos por impuestos propios aquellos que son establecidos y de los que es acreedora la región dentro de las limitaciones que puedan derivarse de las leyes del Estado o de la Constitución. Dentro de los impuestos propios pueden comprenderse también los llamados recargos que no son sino tributos establecidos por un ente público asumiendo integralmente la

---

(8) MORTATI: *Istituzioni di Diritto pubblico*, vol. I, Cedam, Padova, 1969, pp. 19 y ss.

(9) Por su carácter eminentemente jurídico destaca la de BERLIRI, *Principi di Diritto tributario*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1972, p. 46. Con otros matices, pero muy amplias, pueden verse las de GRIZIOTTI, «Classificazione delle pubbliche entrate», *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 1949, parte I, pp. 223 y ss.; y NEUMARK, «Sul problema della classificazione delle pubbliche entrate», *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 1950, pp. 101 y ss.

normativa de otro tributo de un ente distinto: por ello el recargo consiste simplemente en el establecimiento de un tipo de gravamen y en la determinación de la base sobre la que dicho tipo ha de aplicarse, pero esta simplicidad no impide que pueda considerarse como tributo propio si quien lo establece es la región.

La segunda técnica de financiación es la subvención. Si un ente público, una región, no se financia con sus propios tributos, los medios económicos necesarios para el desenvolvimiento de sus funciones habrán de proceder de otro ente público, en este caso el Estado. La técnica que para ello se utiliza es la transferencia o la subvención: el Estado destina una parte de sus ingresos a financiar los entes regionales. Las que suelen denominarse participaciones en ingresos no son sino transferencias o subvenciones cuya cuantía viene determinada por la aplicación de un porcentaje a la cifra recaudada por el Estado en uno o varios conceptos concretos de ingresos.

#### b) ESTRUCTURAS DE FINANCIACIÓN REGIONAL

Las distintas combinaciones que pueden existir entre las diferentes técnicas de financiación de que hemos hablado, pueden denominarse estructuras de financiación regional. La mayor o menor influencia o importancia que en un ordenamiento se atribuya a una u otra técnica de financiación da lugar a la existencia de diferentes estructuras o sistemas financieros.

Como es lógico cada país tiene una estructura o sistema de financiación distinto y cualquier tipología o clasificación de sistemas que pueda hacerse contemplará modelos estereotipados en los que se destaquen las características diferenciales a las que se otorgue relevancia según el criterio de clasificación que se adopte.

Sobre esta premisa y tomando como criterio de clasificación el predominio de una u otra técnica de financiación, podemos distinguir entre cuatro tipos abstractos de estructuras de financiación regional (10).

(10) Para una clasificación distinta de la nuestra puede verse CALVO ORTEGA, «La financiación de las regiones», *Las autonomías regionales*, Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1977, p. 454.

### 1) *Sistema de imposición regional*

Un primer sistema sería aquel en que la región ejerce el poder tributario y se financia con sus propios impuestos. A la vez, la región colabora en la financiación de las tareas estatales a través de subvenciones o transferencias. Esta estructura de financiación respondería, en línea teórica, a una organización federal del Estado en la que los miembros de la federación conservasen su soberanía y por tanto el poder de establecer tributos, pero ni aun en los Estados federales se encuentra un sistema de esta clase pues en todos ellos el Estado central ha asumido poderes tributarios que le permiten atender sus necesidades financieras (11). Por ello más que esquema típico de Estados federales, esta estructura es propia de las Confederaciones de Estados o de las Organizaciones internacionales, en las que los Estados miembros se limitan a cooperar con la entrega de cantidades determinadas para el funcionamiento de la organización y consecución de los fines comunes.

En nuestro país hemos tenido y tenemos estructuras de este tipo en los llamados conciertos y convenios económicos. El Real Decreto 2948/1976, de 26 de noviembre, aprobó el concierto económico con Alava y en él se otorgan a la Diputación alavesa amplias facultades para mantener y establecer respecto de los impuestos concertados el sistema tributario que estime procedente, correspondiendo a la Diputación la gestión de tales tributos. La Diputación contribuye a la financiación de los gastos del Estado entregando a éste una cantidad fija (cupo líquido), así como el rendimiento de los impuestos sobre fabricación de azúcar y uso del teléfono y el 95 por 100 de lo recaudado por el Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas (excluidas plusvalías inmobiliarias). El régimen especial navarro está contenido en el texto aprobado por Decreto-ley 16/1969, de 24 de julio, en cuyo título preliminar se establece que «la Diputación de Navarra tendrá amplias facultades para mantener y establecer en la provincia el régimen tributario que estime procedente». La aportación de Navarra a las cargas del Estado

(11) Véase el completo estudio que respecto de seis países de estructura federal realizan FÉLIX DE LUIS y LUIS DEL ARCO, *La distribución de los impuestos en una Hacienda federal*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1978, pp. 105 y ss.



está fijada en el artículo 20 en una cantidad fija llamada cupo contributivo y en una cantidad variable que la Diputación ha de entregar al Estado por habersele atribuido la gestión y recaudación de los Impuestos de Lujo, Especiales y Tráfico de Empresas (12).

## 2) *Sistema de imposición estatal*

El sistema contrapuesto al anterior sería aquél en que el Estado ostenta el poder de establecer y recaudar los impuestos. Las regiones o entes territoriales integrados en el Estado no tienen impuestos propios, o los tienen en muy escasa medida y por ello su financiación no puede estar basada más que en subvenciones o transferencias del Estado.

Esta es la estructura actualmente vigente en la República Italiana, que puede considerarse como prototipo de Estado unitario organizado sobre la base de regiones autónomas.

## 3) *Sistema de imposición conjunta*

Un tercer sistema sería aquel en que regiones y Estado se financian con sus propios impuestos. En este caso se produce la coexistencia de dos sistemas tributarios en un mismo territorio y por ello es necesaria la coordinación de ambos. Los principios o técnicas que se utilicen para efectuar dicha coordinación se traducirán en unas y otras manifestaciones concretas de este sistema: pueden delimitarse los objetivos impositivos de uno y otro nivel de gobierno o bien puede admitirse que ambos establezcan tributos sobre las mismas manifestaciones de capacidad económica existiendo en este caso distintas fórmulas para evitar o reducir los efectos de la doble imposición (13).

En los países donde existe una estructura de este tipo no desaparecen totalmente las subvenciones sino que se utilizan

---

(12) Además la Diputación entregará una cantidad que no es realmente una aportación a gastos del Estado, sino una compensación por las desgravaciones fiscales a la exportación pagadas por el Estado a Empresas que tributan en Navarra.

(13) Puede verse una clasificación de las diversas situaciones que pueden darse según el mayor o menor grado de coordinación de los impuestos de los Estados miembros y de la Federación en DE LUIS y DEL ARCO, *La distribución de los Impuestos en una hacienda federal*, op. cit., pp. 36 y ss.

con la finalidad primordial de compensar las deficiencias financieras de los entes que no tengan capacidad bastante para obtener ingresos con sus tributos. Estas subvenciones o transferencias pueden ir de los entes territoriales al Estado (es lo más infrecuente) del Estado a los entes territoriales o de un ente territorial a otro.

La estructura a que en este momento nos referimos es la que, con unos matices u otros, rige en el presente en los Estados federales (14).

#### 4) *Sistema de imposición compartida*

Cabría en fin pensar en un sistema en el que, existiendo un único sistema tributario, éste no pudiera decirse propio ni del Estado ni de las regiones, al repartirse entre ambos las competencias sobre el mismo y, sobre todo, al participar ambos por derecho propio en el producto obtenido de tales tributos.

Las diferencias que existen entre el sistema de imposición compartida y el que hemos visto *sub* 3) son notables: en éste se distribuían entre los entes territoriales y el Estado las competencias para establecer y recaudar impuestos, con lo que se rompía la unidad del sistema tributario, se creaban difíciles problemas de coordinación para evitar la doble imposición y se daba lugar a una duplicación innecesaria de administraciones tributarias; sin embargo en el sistema que ahora estudiamos no se reparten competencias en el establecimiento y gestión de los tributos, sino que en estas dos fases la relación entre regiones y Estado es de colaboración en una tarea común y el reparto viene después, una vez que se han obtenido los ingresos.

El problema más grave que en este caso puede plantearse es el de quién y con qué criterios distribuye los ingresos tributarios. Como es lógico la facultad de distribuir o de fijar los criterios con los cuales distribuir los ingresos no puede atribuirse ni al Estado-persona, ni a las regiones, sino a ambos a la vez

---

(14) Véase DE LUIS y DEL ARCO, *La distribución de los impuestos en una Hacienda federal*, op. cit., pp. 105 y ss.; GUIDO BERRUCCI, «I sistemi finanziari di alcuni paesi occidentali (cenni comparativi): Francia, Gran Bretagna, Repubblica Federale Tedesca, Stati Uniti, Canada», en *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 451 y ss.

o a un tercero puesto que si una de las dos partes ostenta la competencia de distribuir los ingresos el sistema dejaría de ser compartido para convertirse en un sistema de subvenciones.

Creo que este problema admite dos soluciones. Una de ellas sería el que la Constitución se encargara de fijar las cuotas de participación de las regiones y del Estado en el rendimiento de los tributos: éste es el sistema al que se acerca la Constitución de la República Federal Alemana pues, junto con algunos impuestos que se atribuyen con carácter exclusivo a la Federación o a los Länder existen otros, los más importantes (Impuesto General sobre la Renta, Impuesto sobre Sociedades e Impuesto sobre el valor añadido), cuyos rendimientos se atribuyen conjuntamente a ambos, con independencia de quién posea los poderes legislativos y de gestión (15). La segunda consiste en que un órgano, en el que estén representadas las regiones y el Estado, sea el encargado de efectuar el reparto de los ingresos entre ambos o de fijar los criterios a los que dicho reparto debe acomodarse.

### C) PRINCIPIOS DE FINANCIACIÓN REGIONAL

Hasta ahora hemos analizado las distintas formas de configurar la financiación regional, pero todo ello no eran más que formas o, siguiendo la denominación que hemos empleado, técnicas: es decir, mecanismos para hacer realidad y traducir a la vida práctica una idea de justicia que se pretende implantar (16). Detrás de todo ello está el problema de fondo, a cuya solución debe subordinarse el empleo de unas técnicas u otras.

El problema fundamental no es otro que el de quién debe soportar el coste de las regiones y el coste del Estado. Cuando se habla de conciertos económicos, de tributos propios, de sub-

---

(15) Cfr. DE LUIS y DEL ARCO, *La distribución de los impuestos en una hacienda federal*, op. cit., pp. 108 y 109; BERUCCI, «I sistemi finanziari di alcuni paesi occidentali (cenni comparativi)...», op. cit., pp. 488 y ss.

(16) No quiero decir con esto que los tributos sean una mera técnica, pues cada tipo de tributo lleva incorporado en su esencia un principio de justicia distributiva: no es lo mismo un impuesto sobre la renta que un impuesto sobre el consumo y la elección de uno o de otro implica un juicio de valor. Pero mentalmente puede contemplarse el tributo como simple técnica, haciendo abstracción del principio de justicia que incorpora.

venciones no se están discutiendo simplemente técnicas de financiación. Una técnica puede servir mejor o peor para hacer realidad un principio de justicia, y lo que en definitiva se discute es el problema de la distribución de las cargas públicas.

Creo que pueden reconducirse a dos los criterios de justicia utilizables en la financiación de un Estado regional: el principio de solidaridad y el principio de autoprovisión.

1) La solidaridad, enmarcada dentro de una comunidad estatal, supone la concurrencia de todos los ciudadanos con su esfuerzo para perseguir un fin común. En el campo de la financiación de los entes regionales y de los órganos del Estado significa que todos concurrirán al levantamiento de las cargas públicas, prescindiendo de cuál sea el territorio en que el gasto deba realizarse. Para el Profesor Pérez Moreno uno de los significados que comprende el principio de solidaridad regional es el de la concepción de las regiones como instituciones en conjugación de esfuerzos (17). Si se acepta el principio de solidaridad hay que admitir que, sin perjuicio de la autonomía política para decidir sobre sus propios intereses, las distintas regiones no pueden sentir como ajenos los problemas de las demás y todos deben aunar los esfuerzos para conseguir un desarrollo armónico y niveles de vida equilibrados entre unas regiones y otras. Y esta unión de esfuerzos no debe considerarse como un simple deber de caridad sino como una exigencia jurídica que es propia del Estado regional. Esto no supone, como apunta el Profesor Pérez Moreno (18) que deba propenderse a un igualitarismo uniformista que frene la laboriosidad y creatividad de los más desarrollados y estimule la inactividad de quienes ven sus gastos financiados con aportaciones ajenas.

El principio de solidaridad se traduce en el campo tributario en la plena vigencia del principio de capacidad contributiva. Hasta ahora hemos hablado de que todos deben contribuir a los gastos públicos, pero este todos hay que matizarlo: todos los que poseen riqueza y en función de la mayor o menor riqueza que

---

(17) PÉREZ MORENO: «Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional», en *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, p. 709.

(18) *Op. et loc. cit.*

posean deben contribuir al sostenimiento de las cargas públicas, entendiendo por cargas públicas no sólo los gastos que pesan sobre la región donde reside el contribuyente y los del Estado central, sino también los de las demás regiones en la medida en que puedan considerarse como necesarios para que exista un nivel equilibrado de prestación de servicios públicos en todo el país.

Llevar a la práctica esta proposición es, sin duda alguna, muy complejo pues arrastra en sí toda la carga de un concepto jurídico indeterminado cual es el de un nivel equilibrado de prestación de servicios. No puede definirse con exactitud cuál es el punto en que comienza y termina el equilibrio pero esto no resta virtualidad al principio ya que aunque sus límites sean difusos, los tiene (19). Los hacendistas se han preocupado de buscar fórmulas para medir el equilibrio y, con mayor o menor perfección, hay criterios para ello: así se ha utilizado el gasto per cápita regional, el producto regional per cápita, nivel medio nacional de prestación de ciertos servicios, etc. (20).

El principio de solidaridad está formalmente recogido en varios preceptos de la Constitución. Frente a las anteriores redacciones del texto constitucional en que sólo se hacía una mención lacónica del mismo, en el momento de reconocerse la autonomía financiera (véase artículo 148 del proyecto según el texto de informe de la Ponencia del Congreso), los trabajos del Pleno del Congreso dieron como resultado una revitalización del principio de solidaridad que ahora aparece en varios preceptos: así en el artículo 2.º ha quedado plasmado como algo inseparable de la noción de autonomía; en el artículo 138 aparece como un

---

(19) Refiriéndose a esta cuestión el profesor PALAO afirma que «a nadie se le oculta que un criterio así formulado está lleno de remisiones a juicios de valor. Pero ello, por una parte, es inevitable y característico de los principios generales del Derecho, y por otra, abre el principio a las exigencias y niveles éticos de la sociedad en cada momento histórico (PALAO TABOADA, *La Hacienda Regional y el Proyecto de Constitución*, Lección inaugural del curso académico 1978-1979, Secretariado de publicaciones, Universidad de Zaragoza, 1978, p. 59).

(20) Hasta ahora el problema de la medición del grado de equilibrio se ha planteado en el marco de los ajustes financieros en los Estados federales donde los Estados miembros suelen contar con su propio sistema tributario, pero las conclusiones alcanzadas pueden ser utilizables en cualquier estructura de financiación en la que pretenda introducirse en alguna medida el principio de solidaridad. Véase una exposición de los distintos métodos de medición de desajustes en DE LUIS y DEL ARCO, *La distribución de los impuestos en una hacienda federal*, op. cit., pp. 93 y ss.

principio fundamental de la organización territorial del Estado, y su contenido se precisa en tres direcciones: es una obligación del Estado el garantizarlo, se traduce en un equilibrio económico adecuado y justo, y significa una prohibición de privilegios económicos o sociales en los Estatutos regionales; el artículo 156 mantiene su redacción primitiva y asocia la idea de autonomía financiera con la de solidaridad; finalmente, en el artículo 158-2 se regula uno de los medios de hacer efectivo el principio de solidaridad: el fondo de compensación con destino a gastos de inversión.

2) El principio que podemos considerar como contrapuesto al de solidaridad es el de autoprovisión de medios, según el cual cada región debería soportar sus propios gastos y contribuir a los gastos generales del Estado.

La aceptación de un principio como éste, traducida al ámbito tributario, puede significar una limitación importante del principio de capacidad contributiva como base del sistema impositivo considerado en su conjunto, porque la carga que tendría que soportar cada individuo estaría en función no sólo de su capacidad, sino también de las necesidades financieras de la región en que tuviera su residencia o sus negocios (21).

El principio de autoprovisión de medios, en su formulación más pura, no tiene aceptación en nuestros días pues incluso en los países de estructura federal se consideran consustanciales al sistema las ayudas de las regiones o estados ricos a los estados pobres con lo que la autoprovisión sólo se produce en aquéllos y no en los pobres. No obstante hay autores que quieren revitalizarlo y tratan de superar la posible contradicción con el principio de capacidad contributiva, haciéndolo prevalecer sobre éste. Así Bartholini admite las diferencias de tributación entre dos individuos que pagan a entes locales distintos pues, «si son diversos los gastos de estos entes, es justo que el diferente presupuesto financiero esté cubierto con un volumen diferente de tributos» (22). También Moretti considera superado el principio de

---

(21) A menos que existiera un sistema tributario uniforme en todo el país, lo cual es impensable si se pretende implantar el principio de autoprovisión de medios.

(22) BARTHOLINI, *Il principio di legalità dei tributi in materia di imposte*, Cedam, Padova, 1957, pp. 129 y 130.

capacidad contributiva por la crisis de las concepciones tradicionales de justicia fiscal (23). Como he indicado en otro lugar (24), el hecho de que se hayan superado ciertas formulaciones doctrinales sobre el contenido del principio de capacidad contributiva no significa que el mismo se discuta. Antes al contrario, cada vez se reafirma con mayor vigor pues todas las reformas modernas de los sistemas tributarios constituyen un avance hacia el ideal de justicia tributaria de que los gastos públicos sean soportados por los contribuyentes en función de su capacidad. Lo que está superado en el terreno político-jurídico es justamente el principio contrario, es decir, el que los gastos de un ente local deben ser soportados por sus residentes (25).

Pero en fin de cuentas la implantación de un principio o de otro presupone un juicio de valor y quien tiene competencia para efectuarlo es el constituyente. La realidad es que nuestra Constitución acepta expresamente el principio de capacidad contributiva (26). La única cuestión que podría desempolvarse a la vista de esta realidad es un problema de interpretación, ya que podría pensarse que cuando la Constitución establece este principio no impide un sistema de autofinanciación regional pues sería suficiente con que cada región se autofinanciase estableciendo tributos adecuados a la capacidad económica de sus contribuyentes: bastaría con cambiar el marco en el que debe ejecutarse el principio para que éste quedase respetado; bastaría con que se le diera cumplimiento en cada sistema particular y no importarían las discriminaciones que pudieran producirse al comparar la situación de personas sometidas a distintos sistemas tributarios.

El único apoyo para llegar a esta conclusión sería la autonomía regional proclamada por la Constitución. El razonamiento sería el siguiente: si la Constitución establece regiones autónomas está consintiendo diferencias entre los habitantes de unas y de

---

(23) MORETTI, *La potestà finanziaria della regioni*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 96, n. 62.

(24) *La autonomía financiera de las regiones*, Ed. Aula de Cultura de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad, Cáceres, 1978, p. 58.

(25) Véanse las acertadas observaciones de BERLIERI, «Note sul problema della finanza locale: difetti dell'attuale sistema», *Giurisprudenza delle imposte*, 1960, pp. 524 y ss. Véase también CALVO ORTEGA, «La financiación de las regiones», op. cit., p. 461.

(26) Recogido en el artículo 31 de la Constitución y sin que haya faltado en ninguna de las redacciones precedentes del texto constitucional.

otras, y una diferencia sería la de la carga tributaria a soportar por unos y por otros. Lo que sucede es que este razonamiento es falso. Por una parte, la autonomía no significa autofinanciación: éstos son conceptos que, aunque puedan estar relacionados, tienen contenidos esencialmente distintos (27). Dice Berliri que «la autonomía presupone la libertad de disponer como mejor se crea de los bienes cuya disponibilidad se posee, pero no postula en absoluto que tales bienes deban provenir de una o de otra fuente y, tanto menos, que haya una inescindible correlación entre los que experimentarán una ventaja del gasto público y los que están llamados a soportarla» (28). Por otra parte, es cierto que la autonomía regional supone un reconocimiento genérico de las discriminaciones interregionales, pero estas discriminaciones no pueden extenderse a todos los ámbitos sino que se concretan en la Constitución cuando fija o establece la forma de fijar las materias en que los entes regionales pueden desarrollar su competencia: más allá de ese límite, las mencionadas discriminaciones han de entenderse vedadas y no cabe una extensión analógica de las mismas.

3) Es difícilmente pensable un ordenamiento en el que esté plasmado absolutamente y en su forma pura uno de los dos principios anteriormente estudiados. Lo normal es que predomine uno de los dos y que coexistan algunos elementos basados en el otro: así donde predomina el principio de autofinanciación suelen existir transferencias de ajuste para compensar los desequilibrios financieros de las regiones pobres; por otro lado, donde predomina el principio de solidaridad, no faltan mecanismos para desplazar al menos una parte del coste de la región sobre sus habitantes exclusivamente (29).

---

(27) No me entretengo sobre este punto, pues el concepto de autonomía y de autonomía financiera ya lo he tratado en «La proyectada autonomía financiera regional», *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pp. 591 y ss.

(28) BERLIRI, «Note sul problema della finanza locale: difetti dell'attuale sistema», *op. cit.*, p. 520.

(29) Es el caso de Italia, donde la principal fuente de financiación regional la constituyen las transferencias para gastos corrientes y las transferencias para gastos de inversión que se nutren con los impuestos estatales. Además existen dos impuestos regionales que motivan que una parte de los gastos regionales graviten exclusivamente sobre la región (impuesto sobre las concesiones estatales e impuesto sobre la circulación de vehículos).



¿Cuál de los dos principios es el que ha de predominar en el futuro sistema español? Si nos atenemos a la letra de la Constitución parece ser que la balanza debe inclinarse hacia el principio de solidaridad, con lo que resultaría que la opción de nuestros constituyentes se mantendría en la línea de las más avanzadas ideas de justicia en la distribución de las cargas públicas. Ya vimos cómo los artículos 2.º, 138, 156 y 158 recogen el principio de solidaridad. Además el artículo 31 obliga a *todos* a levantar las cargas públicas (sin más especificaciones) de acuerdo con el principio de capacidad contributiva. Como puede apreciarse a primera vista, aparece clara la mayor relevancia del principio de solidaridad.

Sin embargo existen algunas normas que permiten pensar en la quiebra de este principio. La primera de ellas es la distinción entre nacionalidades y regiones que queda recogida en el texto constitucional. Es cierto que hay en España algunas comunidades territoriales cuyos lazos de unión de tipo histórico y cultural, y el sentimiento nacionalista son mucho más fuertes que los de otras: esto es un hecho sociológico fácilmente constatable. Pero resulta que la Constitución no es un documento donde se constatan hechos, sino la norma suprema del ordenamiento donde tienen su base los derechos, los poderes, las obligaciones y los deberes. Por eso cuando la Constitución dice algo no está simplemente informando de una realidad, sino generando situaciones de poder o de deber. La distinción que comentamos puede conducir a dos consecuencias alternativas: una, que no se le dé mayor importancia y quede simplemente como una disyunción con mero valor emocional; la segunda, que pretendan extraerse consecuencias jurídicas de la diferenciación y se creen entes autonómicos de dos categorías distintas (30). Si las diferencias entre ambos son sustanciales, será difícil hablar de solida-

---

(30) «...la existencia de ambos términos—dice el Profesor PEDRÓS ABELLO—entendemos que plantea un importante interrogante constitucional cuya lógica solución proporcionará considerables dificultades de diversa índole, y también de naturaleza fiscal. En esencia, ese planteamiento lleva a la existencia de cuatro nacionalidades, tres de ellas sin regiones: Cataluña, Galicia y Vascongadas. La cuarta nacionalidad, en cambio, digamos que la nacionalidad residual o «castellana» con varias regiones... Con este planteamiento... la solución fiscal a la descentralización político-administrativa estaría revestida de una gran complejidad» (ALEJANDRO PEDRÓS ABELLO, «Principios de la Hacienda Regional», *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pp. 581 y 582).

ridad interregional: quizá el artículo 138-2 que prohíbe los privilegios económicos y sociales en los Estatutos pueda ser el asidero que permita reducir a la ineficacia la distinción nacionalidades-regiones, aunque tiene su contrapartida en la disposición adicional en la que se amparan y respetan «los derechos históricos de los territorios forales», que se actualizarán en el marco de la Constitución y los Estatutos de autonomía. Como puede verse, entre tanto precepto de borroso contenido, el principio de solidaridad puede quedar en abierto desamparo.

Un segundo punto a considerar es la no generalidad de la regionalización. La Constitución no regionaliza el país, sino que establece el procedimiento para que quienes lo deseen puedan acceder a la autonomía. Creo que este planteamiento puede ser perjudicial para aquellas comunidades que, por no tener avivado el sentimiento regionalista, no consigan llegar pronto a las nuevas formas de autogobierno. La descentralización política regional no es sólo un asunto del corazón y consecuencia del cariño a la propia tierra, sino una exigencia actual para conseguir niveles de eficiencia en el gobierno de los asuntos públicos y de equilibrio en el desarrollo de los pueblos. Por eso no debe ofrecerse a quien la pida, sino darse a todos, ya que de otro modo puede producirse una postergación de quienes, por falta de lazos de unión, por falta de información, por disensiones internas o, por qué no, por falta de espíritu emprendedor y de interés político, no suban a tiempo al tren de las autonomías. En defensa de la generalidad del regionalismo se han pronunciado ya voces muy autorizadas, como la del profesor García de Enterría (31). El profesor Pérez Moreno considera la generalidad como condición principal «de una reforma regional en Estados unitarios de las características del español», y hace una cita de una intervención de Ortega y Gasset, que hoy tiene una cierta actualidad, en la Constituyente de 1931 en la que «se lamentaba de ese lastre

---

(31) «...el sistema regional debe ser general y no particularista o excepcional, esto es, debe regionalizarse el país entero, y no sólo algunas regiones, las que invocan un particularismo cultural. A mi juicio, aquí estuvo uno de los errores básicos de la Constitución de 1931... que dio al regionalismo, aplicado a las regiones más destacadas económica y culturalmente del país, un aspecto de privilegio que resultó para las demás regiones una dificultad adicional» (GARCÍA DE ENTERRÍA, «La cuestión regional. Una reflexión», *XXIV Semana de Estudios de Derecho Financiero*, Madrid, 1976, p. 225).

historicista en que se situaba el tema, y sobre todo de la excepcionalidad con la que se abría cauce, al fenómeno regional, tímidamente diseñado pensando en Cataluña y en el País Vasco. Parecía más la resignada solución a un problema particular, que la convencida y entusiástica decisión de poner al día las estructuras político-administrativas de nuestro Estado unitario» (32). Es cierto que la no generalización del régimen autonómico no tiene que traer como consecuencia obligada e inexorable el privilegio de las comunidades autónomas frente a las que no lo sean, pero también es cierto que es muy probable que se aboque en privilegios y, al establecerse en la Constitución este mecanismo de acceso al autogobierno, se está propiciando una nueva quiebra del principio de solidaridad tan profusamente proclamado.

Finalmente el sistema de atribución de competencias a las regiones que se perfila en el proyecto puede ser otra fuente de desigualdades interregionales y, en la medida en que lo sea, ataca y contradice al principio de solidaridad. Según el artículo 147 de la Constitución, el estatuto de cada región deberá contener «las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución». El sistema previsto puede dar lugar a discriminaciones interregionales en cuanto a la cantidad de competencias asumidas, o lo que es lo mismo en cuanto al grado de autonomía otorgado, por dos razones: primero, porque hay regiones que tienen limitado, hasta que transcurran cinco años, el número de competencias que pueden asumir (véanse artículos 148 y 151 de la Constitución), límite del que quedan exceptuadas Cataluña, el País Vasco y Galicia (*vid.* D.T. 2.<sup>a</sup>). En segundo lugar, porque los Estatutos regionales tienen que ser sometidos a la aprobación de las Cortes, lo que unido al sistema abierto de competencias, puede motivar el que existan distintos grados de autonomía dependiendo de la fuerza que tengan en las Cortes los parlamentarios de cada región. En la medida en que el sistema puede consentir diferencias sustanciales en cuanto al grado de autonomía, se está dejando una nueva brecha abierta para la ineffectividad del principio de igualdad y de solidaridad.

---

(32) PÁREZ MORENO: «Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional», *op. cit.*, pp. 705 y 707.

En efecto, las discriminaciones en la atribución de competencias a las regiones no están justificadas (33). Creo que entre unas regiones y otras existen diferencias en cuanto a una serie de circunstancias que demandan una regulación diversa, y aquí está la razón de ser de la autonomía. Pero las diferencias normativas no deben estar en la atribución de más o menos competencias sino en la libertad para ejercerlas de acuerdo con la propia voluntad. ¿Cuáles son las razones que pueden justificar el que a unas regiones se atribuyan unas competencias y a otras no? Podemos pensar en varias. En primer lugar, hay ciertos problemas que sólo se presentan en unas regiones y no en otras. Esta razón no es válida porque desde este punto de vista no plantearía dificultad alguna el que a todas las regiones se atribuyeran las mismas competencias, aunque algunas no pudieran ser ejercidas por una o varias regiones: por ejemplo si se transfiere con carácter general la competencia sobre pesca marítima, Castilla la Nueva seguramente no haría ningún uso de ella pero por eso no se plantearía conflicto de ningún tipo. Parece más probable que la razón que pretende justificar esta discriminación es más bien la idea de que hay regiones que no tienen capacidad para afrontar y resolver ciertas cuestiones. Ahora bien, para resolver esas cuestiones, es decir, para gobernar, son necesarias dos cosas: personas que gobiernen y medios con que lo hagan. ¿Cuál de estos dos elementos pueden faltar a una región? No sería esta la primera vez en que se desconfió de la incapacidad personal de los miembros de una región para autogobernarse pues ya la Constitución de 1931 incurrió en el que ha sido calificado de «gravísimo error» (34) de establecer que la transferencia de competencias a las regiones se produciría «en la medida de su capacidad política a juicio de las Cortes». De todos modos es impensable que hoy día pueda sostenerse semejante dislate porque ello significaría que podrían trazarse fronteras que separasen el territorio de los listos del territorio de los incapaces. Si la falta de capacidad no es personal, tendrá que ser de medios, con lo que

(33) En favor de la uniformidad de servicios regionales se pronuncia el profesor CALVO ORTEGA, *La financiación de las regiones*, op. cit., p. 453.

(34) Véase COLOMER VIADEL y MARTÍNEZ SOSPEDRA: «Competencias regionales y su distribución en el marco constitucional», *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centros de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, p. 549.

llegamos al punto que nos interesa. El sistema de distribución de competencias que pretende establecerse en la Constitución parece aquiescente con que el nivel de competencias asumidas por una región y, lo que es igual, su grado de autonomía, esté en función de los medios (medios económicos naturalmente) regionales: cuanto más próspera sea una región, mayor autonomía se le consentirá. He aquí otra posible quiebra del principio de solidaridad.

Recapitulando sobre lo expuesto, creo que puede concluirse en que, a pesar de que en la Constitución quedan vías abiertas para una posible contravención del principio de solidaridad, éste queda configurado como principio básico del ordenamiento y de aquí que, para ser consecuente con los dictados constitucionales, el tema de la financiación de las regiones ha de abordarse únicamente desde un planteamiento solidarista.

### **3. La distribución de competencias entre el Estado y las Regiones: Bienes y servicios de provisión regional**

El sistema de distribución de competencias que se configura en la Constitución es sumamente complejo: más que distribuir competencias lo que se prevé es el procedimiento a través del cual esas competencias se distribuirán en el futuro. Como ha sido apuntado por algunos autores refiriéndose a la Constitución de 1931 esto supone dejar abierto un período constituyente interminable por cuanto la organización de la autonomía incide decisivamente en la conformación de la estructura del Estado (35). Por lo que a nuestro tema afecta, este sistema introduce una gran complicación ya que al ser consecuencia las necesidades financieras del número de competencias asumidas, si las competencias son variables, el sistema de financiación estará sujeto a continuos cambios, o bien ha de poseer la suficiente flexibilidad para adaptarse a cualquier nueva situación.

La única norma definitiva en materia de atribución de competencias que se contiene en la Constitución es la del artículo

---

(35) COLOMER VIADEL y MARTÍNEZ SOSPEDRA: «Competencias regionales y su distribución en el marco constitucional», *op. cit.*, p. 549.

149-1 que determina las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva. Fuera de éstas todas las demás pueden ser objeto de transferencia a las regiones. Esto puede hacer pensar que se pretende adoptar en España el sistema de distribución propio de los Estados federales en los que, siendo titulares de soberanía, los Estados miembros conservan la competencia residual. Sin embargo no es así, pues la competencia residual pertenece al Estado ya que las regiones extienden sus atribuciones a aquellas materias expresamente contenidas en los Estatutos regionales, los cuales han de ser aprobados por las Cortes Generales, según dispone el artículo 146 y artículo 151-2 números 2.º y 5.º de la Constitución. Todas las demás materias no mencionadas en los Estatutos son de competencia del Estado (artículo 149-3).

Por otra parte, como ya indicábamos antes, existe otra limitación en cuanto a la posibilidad de asumir competencias por las regiones, aparte de la que se deriva del elenco de competencias exclusivas del Estado. Consiste esta limitación en que durante sus primeros cinco años de funcionamiento las regiones no pueden hacerse titulares de cualquier competencia no exclusiva del Estado, sino que la Constitución establece otra relación de materias que son las únicas que pueden ser transferidas a las regiones durante esos primeros cinco años (artículo 148). No es fácil captar el fundamento que puede tener esta nueva limitación, a no ser que lo que se haya pretendido limitar sea el poder del Estado, de forma que la finalidad del artículo 148 sea la de impedir que el Gobierno Central pueda oponerse a la transferencia de alguna de las materias que en él se contienen.

Más difícil todavía es entender el sentido de las excepciones que se establecen a la limitación quinquenal mencionada, a menos que introduzcamos en nuestro discurso la lógica de los equilibrios y pactos de las fuerzas políticas. El límite de la asunción de competencias durante los cinco primeros años no rige para todas, sino sólo para aquellas regiones de menos fiebre regionalista, porque están exceptuadas de él: 1) Las regiones en que la iniciativa del proceso autonómico sea acordada por las tres cuartas partes de los municipios de cada provincia afectada (en lugar de las dos terceras partes, como es la regla general) y además esta iniciativa sea ratificada en referéndum (artículo 151-1). 2) «Los

territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía, y cuenten al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía (disposición transitoria 2.<sup>a</sup>): burda manera de dar apariencias de abstracción a una norma que de abstracta no tiene nada, sino que se refiere a unas regiones muy concretas. ¿Por qué no se las ha llamado por sus nombres?

Los Estatutos, dentro de los límites establecidos por la Constitución, establecerán, como hemos visto, las competencias regionales. Todas las demás funciones corresponden al Estado pero hay que tener presente que el Estado puede transferir a las regiones mediante ley orgánica cualquier materia que no sea de las exclusivamente estatales y puede además delegar determinados poderes correspondientes a materias de titularidad estatal (artículo 150-2). Entre estos dos supuestos que se contemplan en el artículo 150-2 de la Constitución creo que existe una diferencia que ha de influir en el sistema de financiación. En el primer caso se habla de transferencia de facultades, con lo que estas facultades dejan de ser propias del Estado para pasar a pertenecer a la región en la misma forma que le pertenecen las competencias señaladas en el Estatuto. En el segundo caso se habla de delegación de facultades correspondientes a materia de titularidad estatal. A diferencia del supuesto anterior, en éste la competencia sigue siendo de titularidad estatal. Las regiones no actúan aquí ejerciendo una competencia propia, sino que son simples delegados que actúan en nombre del Estado.

Si alguna ayuda buscábamos en las normas de distribución de competencias para enfocar el tema de la financiación regional, hay que reconocer que el intento ha sido fallido. La afirmación más segura que puede actualmente hacerse sobre los bienes y servicios de provisión regional y de las necesidades económicas de las regiones es que es imposible conocerlas. Junto a ésta, hemos alcanzado otra idea a tener presente en nuestro estudio: que las competencias regionales son variables en el espacio y en el tiempo o, en otros términos, no todas las regiones tendrán las mismas competencias, y una región no tendrá siempre las mismas competencias pues éstas pueden modificarse con una reforma del Estatuto. Finalmente conviene asimismo observar

que las funciones que el Estado ejercerá en cada región pueden ser más o menos amplias, en razón inversa del número de competencias asumidas por la región.

#### 4. Necesidad de un órgano que tutele el equilibrio financiero entre regiones y Estado

La heterogeneidad de la configuración de las distintas regiones, así como la posibilidad de cambios a que quedan sometidas, hace inviable una regulación completa y detallada de las relaciones financieras que se producirán entre las regiones y el Estado.

Siendo la norma jurídica una institucionalización de los criterios para resolver futuros conflictos de intereses, para poder establecer una regulación completa de las relaciones entre dos o más personas o entes es necesario que sean previsibles todas las posibles situaciones conflictivas que puedan producirse. La norma jurídica contempla una serie de supuestos de hecho que no son sino realidades futuras anticipadamente prefiguradas, en palabras del profesor Díez Picazo (36). El problema de la financiación de las regiones se resiste a ser totalmente normativizado, no sólo por el carácter heterogéneo y fluctuante de la estructura regional, sino también por el gran desconocimiento de las realidades socioeconómicas sobre las que se asienta el fenómeno regional, y por la falta de experiencias en este tema (37).

Por toda esta incertidumbre que reina sobre el futuro ordenamiento regional, creo que no es prudente intentar una regulación completa de las relaciones financieras, ya que muchos de los aspectos de dicha regulación se verían abocados al fracaso porque serían rápidamente superados por las exigencias de la realidad. En mi opinión, mejor que institucionalizar los criterios para resolver todos los conflictos es institucionalizar una autoridad con

(36) Esta concepción del derecho y de la norma jurídica se encuentra magníficamente expuesta y desarrollada por el profesor Díez Picazo, *Experiencias jurídicas y teoría del Derecho*, Ariel, Madrid, 1973.

(37) Dice el profesor Díez Picazo que «el supuesto de hecho de la norma descubre mediante una prefiguración intelectual, la realidad futura y posible, pero lo hace casi siempre utilizando una descripción de la que forman parte las experiencias existentes respecto de las realidades pretéritas» (*Experiencias jurídicas y teoría del Derecho*, op. cit., 63).



poder de decidir sobre algunos de ellos a medida que se vayan planteando.

Una posible solución sería encomendar al Estado esa decisión, pero esto podría ser un obstáculo para la efectiva realización del principio de autonomía porque al ser el Estado parte en la cuestión sus resoluciones tenderían normalmente a incrementar los medios económicos estatales y, en consecuencia, a reducir los de las regiones. Para evitar este posible efecto antiautonomista, el órgano al que se otorgara el poder que comentamos habría de tener una de estas dos características: o bien ser un órgano imparcial, o bien ser un órgano en cuya composición estuvieran equilibradas las fuerzas de las partes interesadas.

Si pensamos en imparcialidad la mente se nos va enseguida al Tribunal Constitucional. Sin embargo esta solución tampoco nos parece adecuada porque desviaría las funciones del Tribunal hacia problemas que no corresponden a su naturaleza. El Tribunal constitucional debe ser un órgano de aplicación de normas, y lo que aquí se pretende no es aplicar normas jurídicas, sino resolver conflictos o cuestiones no reguladas en el ordenamiento.

Queda, en fin, la solución del órgano de composición equilibrada. Así como se prevé la institucionalización de un Consejo, que normalmente será de composición mixta, para elaborar los proyectos de planificación económica (véase artículo 131-2 de la Constitución), debería crearse una Comisión Mixta en la que estuvieran representados equilibradamente el Estado y las regiones. Esta Comisión Mixta podría estar integrada por los presidentes del ejecutivo de las distintas regiones y un número igual de miembros designados por el Gobierno; la presidencia podría ostentarla la persona designada por la propia Comisión o por el Rey en su función de árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones (artículo 56-1 de la Constitución). Descendiendo incluso a terrenos más concretos, podría establecerse la forma de suplir la falta de acuerdo de dicha Comisión y esta función podría encomendarse a las Cortes Generales, no tanto porque en ellas se produzca el equilibrio que buscamos, cuanto porque son el órgano que ejerce la soberanía en nombre del pueblo que la ostenta (cfr. artículos 1-2 y 61-1 del proyecto de Constitución).

De ahora en adelante emplearemos los términos Comisión Mixta para referirnos al órgano del que acabamos de hablar.

## 5. La financiación de las regiones en función de sus competencias propias

### A) EL PATRIMONIO REGIONAL

Sea cual fuere el sistema de financiación regional que se adopte, la transferencia de patrimonio a las regiones será una necesidad insoslayable, con indudables repercusiones en el problema de la financiación. La importancia del patrimonio regional no reside en las rentas que pueda producir a la región pues generalmente los bienes públicos no son reediticios. Sin embargo, hay que prestar cuidada atención a las transferencias patrimoniales porque algunas de las competencias que pueden asumir las regiones requieren, para poder ser ejercidas adecuadamente, la existencia de un patrimonio. Si, por ejemplo, una región se propone promover la producción forestal necesitará terrenos y, si no los posee en virtud de transferencias del Estado, habrá de realizar cuantiosas inversiones para adquirirlos que comprometerán su presupuesto financiero.

Admitida la necesidad de transferir bienes a las regiones para que éstas posean desde el principio su propio patrimonio hay que aclarar que esa transferencia puede tener distintos grados. En definitiva cuando se habla de transferir bienes se está aludiendo, simplíficadamente, a la transferencia de determinados poderes sobre estos bienes y no será siempre necesario que se otorguen a las regiones todas las facultades que posee el Estado respecto a los bienes objeto de la transferencia. Cabe pensar en tres sistemas a utilizar para transmitir a las regiones los bienes:

1) Se transmiten todas las facultades que el Estado posee sobre un bien determinado. 2) Se hace una transferencia, en términos generales, de todas las facultades del Estado, pero éste se reserva algún poder concreta y expresamente establecido. 3) Se transfiere solamente alguna facultad específica sobre algún bien, reservándose el Estado todos los demás poderes.

¿Cuáles son los bienes que han de transferirse? ¿Qué poderes se han de transferir respecto a cada uno de ellos? Estas son preguntas que en este momento no tienen respuesta porque depende de la extensión de las competencias regionales, que ahora no se conocen y que además, como sabemos, pueden variar en el tiempo. He aquí, pues, el primer campo de actuación de la Comisión Mixta a que aludíamos en el apartado anterior: será ella la que cada vez que se produzca una transferencia de competencias a una región determine cuáles son en concreto los poderes sobre determinados bienes que a dicha región deben transmitirse.

Lo que sí puede hacerse, con carácter general, en una futura ley que regule la financiación de las regiones es establecer los criterios a que debe ajustarse la transferencia de bienes. A nuestro juicio serían los siguientes:

1) Criterio de ubicación de los órganos: A las regiones deben transferirse, en principio, los edificios y locales necesarios para el asentamiento de sus órganos de gobierno y de administración. Estos edificios o locales serán los que actualmente están ocupados por los órganos de la administración periférica del Estado cuyas competencias se transfieran integralmente a la región (38).

2) Criterio de la afectación o accesoriidad respecto a los servicios públicos transferidos. Deben transmitirse a la región todos los bienes del Estado en la medida en que estén afectos a un servicio público cuya competencia pase a pertenecer a la región. Así por ejemplo si una región asume la «promoción del deporte» (artículo 148-19.º de la Constitución) no sólo se transmitirán los locales donde actualmente estén asentados los órganos administrativos encargados de dicha promoción, sino también las instalaciones deportivas del Estado y sus Organismos autónomos.

3) Criterio del objeto de la competencia. Existen otros bienes,

---

(38) Sucederá en muchos casos que no se transferirán todas las competencias de un órgano estatal, de forma que éste deberá seguir existiendo, aunque con una actividad más reducida. También ocurrirá que, aunque un órgano del Estado desaparezca totalmente, los locales que viniera utilizando estuvieran compartidos con otros órganos que subsistan. En estos casos no ofrecerá problema alguno organizar la utilización conjunta de los mismos edificios por parte del Estado y de la región o bien reajustar la ubicación de los servicios estatales con los correspondientes traslados.

que pueden ser de dominio público o patrimoniales, que sin estar afectos a un servicio público, ni ser lugar de ubicación de los órganos administrativos o de gobierno, son objeto del ejercicio de determinadas competencias, funciones u objetivos de los entes públicos. En el caso de que tales objetivos, competencias o funciones se transfieran a la región, procederá transmitir asimismo la titularidad de dichos bienes o, en su caso, las facultades necesarias para que la región pueda servirse de ellos con el fin de cumplir eficazmente con sus cometidos. El supuesto más típico de este grupo es el de los montes, cuando la región asuma la ordenación de la producción forestal. El artículo 132-2 de la Constitución se preocupa de declarar la titularidad estatal (y por tanto la intransmisibilidad a las regiones) de ciertos bienes integrantes del dominio público: la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Algunos de estos bienes pueden ser objeto de algunas competencias regionales, como la de promoción y ordenación del turismo o la pesca de bajura. A este imperativo constitucional creo que no se opone el que algunas de las facultades sobre dichos bienes se transfieran a las regiones, a pesar de que sigan sometidos en lo esencial al régimen de dominio público estatal: v. gr., la facultad de regular el uso público de las playas.

## B) LOS INGRESOS DE LAS REGIONES

Trataremos de analizar ahora cuáles pueden ser las líneas básicas de la financiación regional, siguiendo la clasificación de sistemas o estructuras que hicimos más arriba. Continuando en la misma línea, reduciremos las técnicas de financiación a las dos más importantes: los impuestos propios y la subvenciones.

### a) *Homogeneidad «versus» heterogeneidad de estructuras.*

Ante tanta disparidad como puede haber en la ordenación sustantiva de los entes regionales, el primer dilema que se nos plantea cuando empezamos a pensar en los ingresos de las regiones es si el sistema de financiación debe ser homogéneo para todas las regiones o si cada región debe ser contemplada indi-

vidualizadamente, estableciéndose un sistema de ingresos distinto para cada una de ellas, en atención a sus particularidades.

Para nosotros la respuesta es clara: debe implantarse un sistema homogéneo de financiación. Una ley, aplicable a todas las regiones sin excepción, debe establecer un sistema financiero que, dentro de su generalidad, sea lo suficientemente flexible como para producir el resultado de que cada región disponga de los medios económicos necesarios para poder ejercer las competencias que haya asumido y atender los servicios públicos de que se haya hecho cargo.

Nótese que homogeneidad no quiere decir que todas las regiones dispongan de la misma cantidad de ingresos y tampoco que la procedencia de los ingresos sea para todas las regiones la misma. Es evidente que no todas las regiones tendrán las mismas necesidades de gasto y por eso la cantidad global de ingresos de que dispongan debe ser distinta. El origen de esos ingresos de que dispongan tampoco tiene que ser necesariamente el mismo porque sería perfectamente justo que existiera un fondo de solidaridad (establecido imperativamente por el artículo 158-2 de la Constitución) del que participaran solamente las regiones con un índice de desarrollo inferior a la media nacional. Homogeneidad quiere decir que deben existir unas reglas de financiación aplicables a todas las regiones por igual, que establezcan criterios discriminadores entre unas y otras, pero criterios discriminadores definidos objetivamente, de forma que puedan ser aplicados a cualquier región siempre que en ella se produzcan las circunstancias de hecho previstas en la norma. En otras palabras, no debe existir un sistema de financiación propio de una región determinada sino que el sistema financiero de cada región vendrá dado por la aplicación a la misma de las normas generales y abstractas vigentes para todas las regiones.

Las razones que pueden alegarse en *pro* de la homogeneidad son las mismas que aconsejan la generalidad de las normas jurídicas y que se reconducen en último término al respeto escrupuloso del principio de igualdad. Se trata en definitiva de asegurar que todas las regiones en las que concurran por igual las circunstancias previstas por las normas reciban el mismo tra-

to (39), cosa que evidentemente no sucedería si el sistema financiero de cada región estuviera establecido en una norma dictada exclusivamente para ella (40).

Es cierto que cabe la posibilidad de llegar a una situación de igualdad razonable en la financiación de las distintas regiones estableciendo sistemas diferentes para cada una de ellas, siempre que en la regulación de cada uno de los sistemas se tuvieran en cuenta en la misma medida las circunstancias o elementos que se consideren relevantes como criterios orientadores de la financiación regional (resumidamente, las necesidades y la posibilidades de cada región). Pero esta posibilidad, que ya de por sí ha de reputarse difícilmente realizable, no es suficiente para justificar una pluralidad de ordenamientos financieros porque la situación de igualdad inicial quedaría rota en el momento en que por la incontenible dinámica de la vida cambiaran las circunstancias tenidas en cuenta para configurar el sistema financiero de una región.

No puede objetarse a esta exigencia de generalidad, que defendemos, de la norma reguladora de la financiación regional el que nos encontramos ante una norma organizativa, y las normas organizativas suelen carecer del requisito de la generalidad, dado que están dictadas para un sujeto determinado. El hecho de que haya normas organizativas particulares no quiere decir que todas las normas organizativas deban ser particulares. Además, la cuestión de la financiación regional no es un simple problema de organización interna, sino que la solución que se adopte para una comunidad autónoma afecta de forma muy directa a las demás. Más que norma de organización es norma que resuelve conflictos de intereses entre las distintas regiones y entre las regiones y el Estado.

---

(39) Dice MORTATI refiriéndose a la generalidad o abstracción como caracteres de la norma jurídica que «no ofrece duda que tales caracteres deban considerarse "normales", que por tanto la norma deba configurarse como "voluntad de querer", voluntad preliminar dirigida a hacer surgir una voluntad concreta cuando se verifiquen las condiciones previstas por la misma, puesto que esto se deriva de la necesidad de asegurar, además de la máxima certeza posible del derecho, la igualdad de tratamiento para todos aquellos que se encuentran en la misma situación» (MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, op. cit. p. 297).

(40) Para el profesor Calvo Ortega la uniformidad viene exigida por el principio de generalidad tributaria y por la necesidad de simplificar la gestión, de evitar distorsiones en la distribución territorial de la riqueza y de contemplar la capacidad contributiva global del contribuyente (*La financiación de las regiones*, op. cit., p. 482).

El establecimiento de sistemas de financiación particulares para cada ente regional puede en fin provocar su rechazo por una buena parte de la comunidad porque las normas particulares «son sentidas —dice Del Vecchio—, casi siempre con razón, como injusticias» (41).

b) *El sistema de imposición regional*

En la tipología de estructuras de financiación regional, a que más arriba nos hemos referido, el sistema de imposición regional es aquél en que las regiones ostentan el poder tributario y recaudan sus impuestos, con los que se financian y aportan, una cantidad al Estado para que éste atienda sus necesidades.

Dada la prevista desigual configuración de las regiones este sistema podría ser el más sencillo de establecer y aplicar: bastaría con que el Estado renunciase a su poder tributario y se fijasen los criterios con que determinar la cantidad a entregar por las regiones a aquél. Estos criterios serían el grado de competencias asumidas y el volumen de la riqueza regional.

Sin embargo es imposible que tal sistema sea realizable en España porque choca contra una serie de exigencias insoslayables a que aludimos a continuación.

En primer término parece que está muy lejos de las corrientes políticas que prevalecen en el país una eventual renuncia del Estado a establecer impuestos en todo el territorio de la nación. Dice el artículo 133 de la Constitución que «la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado».

La fragmentación del sistema tributario en una pluralidad de sistemas tributarios regionales no responde en absoluto a lo que puede ser un ordenamiento tributario moderno, en el que tienen especial relevancia las exigencias de claridad, administración eficaz y adaptabilidad a los objetivos de la política económica. Hoy día se va acentuando el deseo de simplificación y claridad del contribuyente que, cada vez más presionado, quiere conocer cuáles son sus derechos y deberes en materia fiscal: la coexistencia de varios sistemas se opondría a la actual evolución hacia

---

(41) GIORGIO DEL VECCHIO: *Filosofía del Derecho*, Bosch, Barcelona, 1974, p. 339.

un ordenamiento más transparente (42). En cuanto a la eficacia administrativa es incontrovertible que la disgregación y multiplicación de sistemas fiscales producirá efectos negativos sobre ella (43). Por último, es conocida la opinión, predominante entre los economistas, de que la intervención de los entes territoriales (que en este caso se produciría mediante los impuestos regionales) en los objetivos de estabilización y redistribución de la renta y riqueza tiene efectos negativos (44). A pesar de que actualmente se pone en duda o al menos se limita el alcance de esta opinión (45), lo cierto es que el Estado no puede dejar de intervenir decisivamente y de forma principal en el logro de tales objetivos y por ello no renunciará a las más importantes figuras impositivas.

Desde el punto de vista de los principios de justicia que aparecen consolidados en la Constitución el sistema de imposición regional tampoco parece viable, porque conduciría a un incremento de las desigualdades regionales. Las regiones ricas tendrían posibilidades de utilizar su sistema tributario para atraer fuentes de riqueza localizadas en las regiones pobres. A pesar de que se establecieran subvenciones para compensar las desigualdades, el sistema sería por su propia esencia insolidario y por tanto contrario al espíritu de los dictados constitu-

---

(42) «El derecho financiero, ya difícil, en todo caso, de simplificación, puede así complicarse hasta extremos peligrosos para la vida de la comunidad. Y en mayor beneficio de quien sepa aprovechar las mil contradicciones que puede originar» (FERRERO LAPATZA, «Hacienda pública y autonomía en la Ley Fundamental de Bonn», *Civitas, Revista Española de Derecho Financiero*, número 13 (1977), p. 60; y «La Hacienda Regional», *Civitas, Revista Española de Derecho Financiero* número 14 (1977), página 347).

(43) Cfr. DE LUIS Y DEL ARCO: *La distribución de los impuestos en una Hacienda federal*, op. cit. pp. 207 a 209.

(44) MUSGRAVE, *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid, 1969, pp. 188-189; del mismo autor, «Teorías del federalismo fiscal», traducido en *Hacienda Pública Española* número 35 (1975), pp. 287 y ss.; OATES, *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, pp. 18 y ss.; MORAL MEDINA, «Eficiencia económica y actividad financiera de la Hacienda local», *Hacienda Pública Española* número 35 (1977), pp. 19 y ss. El profesor FERRERO hace referencia expresa a las dificultades de realización de una política económica coherente en «Hacienda pública y autonomía en la Ley Fundamental de Bonn», op. cit., p. 60, y el «La Hacienda Regional», op. cit. p. 347.

(45) *Informe Carter*, vol I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975, pp. 91 y ss.; EMILIO ALBI, «La teoría económica y la descentralización fiscal», *Hacienda Pública Española*, núm. 35 (1975), pp. 375 y ss.; ANTONIO CASAHUGA, «Aspectos de la descentralización fiscal: una visión crítica del enfoque de Musgrave», *Hacienda Pública Española* núm. 50 (1978), pp. 311 y ss.



cionales. Por otra parte la intensidad de las relaciones económicas existentes dentro de un estado unitario como el nuestro desviarían la incidencia real de los impuestos desde las regiones donde se recaudaran hacia otras; el sistema financiero que hemos denominado de imposición regional debería ser inseparable de la implantación de aduanas interiores que, limitando el tráfico económico, impidiera la desviación de la presión fiscal de unas regiones a otras.

Con lo expuesto es suficiente para dejarnos de interesar por un sistema como el presente que no tiene viabilidad ninguna en nuestro país (46).

### c) *El sistema de imposición estatal*

El sistema de imposición estatal es aquél en que los impuestos son establecidos y exigidos uniformemente por el Estado en todo el territorio de la nación. A la financiación de las regiones se provee mediante un conjunto de transferencias de recursos económicos realizadas por el Estado.

La primera cuestión que se nos plantea es si un sistema de esta clase se adaptaría a las exigencias de la normativa constitucional. La duda viene provocada por el artículo 157 de la Constitución en el que, junto con las transferencias y asignaciones del presupuesto del Estado a las regiones se enumeran como recursos propios de éstas sus impuestos propios y los recargos sobre impuestos estatales. ¿Se ha de entender este artículo en el sentido de que es obligatorio que las regiones

---

(46) Esta idea queda avalada por la opinión conforme de firmas prestigiosas. Para el profesor CALVO ORTEGA el sistema de concertos económicos no es conveniente si se quiere llegar a una regionalización justa (*La financiación de las regiones*, op. cit., p. 457). El profesor PALAO TABOADA al cuestionarse sobre la posibilidad de extender el sistema actual de concertos con Alava y Navarra a todas las demás regiones, dice: «... basta formular la pregunta para que resulte evidente la respuesta negativa... Ni en los Estados federales de mayor raigambre en el esplendor de la idea federalista, sería imaginable un sistema de esta naturaleza, que supondría una extrema debilidad del Estado incompatible con las tareas que tiene encomendadas en nuestros días» (*La Hacienda Regional y el Proyecto de Constitución*, op. cit., p. 52). La conocida postura del profesor MARTÍNEZ Díez de extensión de los concertos a todas las regiones pensamos que ha sido una eficazísima arma dialéctica contra los defensores de los «fueros» (sistema de imposición regional) en el País Vasco, porque es evidente que el sistema fracasaría en cuanto se pretendiera su generalización (véase su obra *Fueros sí, pero para todos*, Ed. Alce y Silos, Valladolid, 1976, *passim*).

dispongan de todos los tipos de ingresos en él enumerados? Como ya dije en otro lugar, desde un punto de vista lógico y teniendo en cuenta que este precepto está redactado con la finalidad de garantizar medios financieros a las regiones, parece que no importan tanto los tipos de ingresos que éstas reciban como la cuantía de los mismos. De ahí que la interpretación que entendemos más adecuada a la voluntad de la norma consiste en que no son obligatorias las tipologías de ingresos (47). Puede por tanto prescindirse de los impuestos propios y de los recargos sobre impuestos estatales, y, en consecuencia, es factible la implantación de un sistema de exclusiva imposición estatal con financiación de regiones a través del mecanismo de las transferencias.

Estas transferencias deben, no obstante, respetar los principios constitucionales y concretamente, por lo que aquí ahora nos interesa, el principio de autonomía. El respeto se consigue no interfiriendo las decisiones regionales de gasto (48) y para ello conviene fijar la atención en dos puntos: la naturaleza de las subvenciones y el poder de determinar la cuantía de las mismas.

La cuestión de la naturaleza de las subvenciones hace referencia a si éstas deben estar vinculadas por su fin o si deben ser incondicionales. Como señalan De Luis y Del Arco una buena parte de la doctrina norteamericana ve con muy buenos ojos el sistema de transferencias condicionales, es decir, transferencias concedidas para ser empleadas en un determinado tipo de

---

(47) SIMÓN ACOSTA: «La proyectada autonomía financiera regional», *op. cit.*, p. 601. La vaguedad de los preceptos constitucionales y el amplio margen de libertad que conceden al legislador para ordenar la Hacienda regional ha sido ya destacada por la doctrina. Así el profesor FERREIRO los califica de «vagos e imprecisos» («La Hacienda regional», *op. cit.*, p. 350) y el profesor PALAO dice: «... las normas que el proyecto constitucional dedica a las Haciendas regionales tienen un carácter marcadamente formal eludiendo los problemas de fondo... En especial el artículo 151 es un casillero vacío cuyos compartimentos pueden ser rellenados con contenidos de muy dispar importancia... Este carácter de las normas constitucionales deja indeterminado, en realidad, el sistema de relaciones entre las Haciendas estatal y regional... Todos los indicios apuntan, sin embargo, a un acusado sistema de unión, especialmente la debilidad del poder tributario que el proyecto constitucional otorga a las regiones» (CARLOS PALAO TABOADA, *La Hacienda Regional y el Proyecto de Constitución*, *op. cit.*, pp. 42 y 43).

(48) Sobre el significado de la autonomía me remito a mi trabajo «La proyectada autonomía financiera regional», *op. cit.*, pp. 591 y ss.

gasto (49). Sin embargo no podemos dejarnos llevar de esta opinión puesto que está pensada en función de un modelo de financiación regional muy distinto del que ahora estamos analizando: el modelo estadounidense en el que cada Estado cuenta con una importante cifra de ingresos procedente de sus propios tributos. Antes de la implantación del «Revenue Sharing» en Estados Unidos las subvenciones venían a significar aproximadamente un 15 por 100 del total de los ingresos de los gobiernos territoriales (50): la finalidad de estas subvenciones era fundamentalmente corregir las ineficiencias que pudieran provocarse por las externalidades derivadas de la provisión de algunos bienes y servicios por los entes territoriales (51). En el presente caso no hablamos de transferencias para lograr ajustes sino de transferencias cuya finalidad es ser medio principal de financiación de las Haciendas territoriales.

En el caso de que se optara por un sistema financiero de este tipo las transferencias deben ser incondicionales: las cantidades de dinero que se entreguen a las regiones no deben estar vinculadas por el fin puesto que si así fuera se reduciría considerablemente la autonomía regional. Si las regiones deben emplear sus medios económicos para atender necesidades que le vienen impuestas, desaparecería la libertad de las regiones de elegir los fines a los que dirigir su acción y de decidir sobre las materias cuya competencia se les confía. En definitiva, desaparecería la autonomía política regional que, según hemos dicho en otra ocasión, es la esencia del proceso descentralizador que vivimos en estos momentos en España (52).

---

(49) DE LUIS Y DEL ARCO, *La distribución de los impuestos en una Hacienda federal*, op. cit. pp. 91 y ss.

(50) Véase GUIDO BERTUCCI, «I sistemi finanziari di alcuni paesi occidentali (cenni comparativi)...», op. cit., p. 564.

(51) A pesar de las deficiencias de las «Grants-in-aid» norteamericanas, se admite por la doctrina que, junto con los deseos de igualdad, la finalidad principal de las mismas es la de compensar los efectos externos de ciertos programas. En este sentido véase WALLACE E. OATES, *Federalismo fiscal*, op. cit., pp. 122 y ss.

(52) EUGENIO SIMÓN: «La proyectada autonomía financiera regional», op. cit., p. 594. Entiendo que un sistema de subvenciones afectadas o condicionales como medio ordinario o principal de financiación de las regiones es incompatible con el principio de autonomía puesto que chocaría con la libertad de gasto que es la esencia de ésta. Podrían existir algunas subvenciones afectadas, pero deberían ser excepcionales y no medio de financiación ordinario y regular. No obstante véase en contra PALAO TABOADA, *La Hacienda Regional y el Proyecto de Constitución*, op. cit., p. 62, n. 120.

Por otra parte es de interés, en un sistema financiero regional basado en subvenciones estatales, que la ejecución o aplicación de las normas reguladoras del sistema no se confíe a una de las partes interesadas en ella puesto que lo normal es que la parte implicada utilice criterios interpretativos y aplicativos que le favorezcan. Aquí tenemos otra posible función de nuestra Comisión Mixta: ser órgano de aplicación de la Ley financiera regional, determinando en cada caso la cantidad global a transferir a las regiones y efectuar su reparto entre las mismas.

Y así llegamos al centro de nuestro problema. ¿Cuáles han de ser los criterios que se utilizarán para determinar la cantidad a transferir a las regiones? He de confesar que me enfrento con gran temor y con una gran dosis de inseguridad a esta pregunta, porque *a priori* admite múltiples respuestas entre las que difícilmente puede seleccionarse «la mejor», ya que en principio la solución está teñida de un matiz político; antes de estudiar una técnica de reparto es necesaria una opción, necesariamente política, sobre los principios básicos o fines abstractos que con las transferencias se van a perseguir: v. gr. puede pretenderse favorecer especialmente a las regiones deprimidas; o bien buscar la igualación a nivel nacional de gasto público *per cápita* realizado en cada territorio; o bien facilitar un mayor nivel de recursos económicos a aquellas regiones donde se recaudan mayores ingresos, etc. En segundo lugar y una vez establecida la filosofía interna del sistema de transferencias entra en juego la búsqueda de las técnicas con que llevar a la práctica la idea que se persigue y esta labor es también sumamente dificultosa porque cabe una amplia gama de posibilidades entre una solución extremadamente minuciosa en la que se utilizarán en el cálculo todos los elementos o circunstancias influyentes en la finalidad perseguida y una solución eminentemente abstracta con la que, teniéndose en cuenta escasos elementos o circunstancias, sólo se persiguiera una realización puramente aproximativa de los fines perseguidos. La primera tiene la ventaja de la exactitud, pero también el inconveniente de la complejidad que podría provocar una lentitud desmesurada en la determinación de las subvenciones, con grave detrimento de la Hacienda regional. Y a la inversa, las soluciones generalizantes suponen

una pérdida de precisión, pero son de fácil aplicación y agilizan el funcionamiento del sistema. No es posible por tanto encontrar una respuesta definitiva al problema y no pretendemos hacerlo. Lo que sí puede ser útil es apuntar opiniones, sin duda perfectibles, para que puedan servir de base a una crítica constructiva que vaya abriendo cada vez más luces en esta cuestión. Por otra parte, como las soluciones dependen en gran medida del grado de conocimientos que se posea de la realidad, es obvio que, una vez que se comience a aplicar una normativa concreta en esta materia, se irán apreciando sus virtudes y sus defectos, lo que permitirá abordar con mayores seguridades la tarea de su posible reforma (53).

Con todas estas limitaciones indicadas, creo que puede ser aceptable, como principio orientador de la estructuración de las subvenciones, la igualación del gasto per cápita en todo el territorio del Estado. Dando por supuesta la existencia de un sistema tributario único de carácter progresivo, la igualación del gasto per cápita puede ser el broche que cierre un programa redistributivo de la renta y de la riqueza, con el que se camine hacia la efectividad del principio de igualdad material proclamado en el artículo 9.º, 2 de la Constitución y del principio de solidaridad interregional a que ya hemos hecho sobrada referencia. Más adelante hablaremos de algunas correcciones que pueden realizarse en un sistema cuya tendencia fundamental sea la que hemos indicado: pueden existir circunstancias que ocasionen especiales necesidades de gasto en una región y aconsejen un mayor volumen de gasto a realizar por las entidades autónomas (54). No obstante esto puede considerarse como la excepción a la regla.

---

(53) Comentando las «asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado» dice MARTÍNEZ GENIQUE, cargado de razón, que «hay que resaltar las enormes dificultades con que se han de encontrar las personas que intenten llevar a la práctica y aplicar el contenido de dichos apartados... Serán fórmulas, objeto de crítica una y otra vez, y que darán lugar a continuas e inevitables revisiones. Traducir a fórmulas con sus coeficientes multiplicadores los conceptos y criterios a que se alude es una tarea que difícilmente puede dar lugar a resultados plenamente satisfactorios para todos...» (MARTÍNEZ GENIQUE: «Financiación de los entes territoriales autónomos», *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, op. cit., p. 631).

(54) Se inclina también por la igualación del gasto per cápita con correcciones MARTÍNEZ GENIQUE: «Financiación de los entes territoriales autónomos», op. cit., p. 651.

Sobre esta base son dos los elementos a tener en cuenta en la determinación de la subvención que a cada región corresponda: en primer término y, como es obvio, el número de habitantes o residentes en la región. Pero además, dado que determinadas competencias serán ejercidas en unas regiones por el Estado y en otras por los entes regionales, es necesario tomar en consideración para conocer la participación de cada comunidad autónoma, el número de competencias asumidas por la misma. Finalmente hay que evaluar el coste que supone el ejercicio de cada una de esas funciones y para ello el punto de referencia más seguro que podemos tener es la cifra de gasto que el Estado ha venido realizando en las funciones transferidas, deducida de la contabilidad pública.

Sentadas estas premisas, a la financiación de las regiones podría procederse a través de dos vías: mediante la constitución de un fondo común que posteriormente sería repartido entre las comunidades autónomas; o bien determinando directamente la subvención atribuible a cada región sin partir del mencionado fondo común.

1) *La financiación de las regiones mediante un fondo común.* Si se opta por el sistema del fondo común los problemas que pueden plantearse sobre la técnica concreta a seguir pueden agruparse en dos fases: la primera sería la determinación de la cuantía global del fondo; la segunda, el reparto del fondo entre las diferentes regiones.

Para determinar la cuantía del fondo común hay que evaluar los costes que comporta el ejercicio de las competencias transferidas. El método más sencillo para hacer esta averiguación es, como decíamos más arriba, el tomar como punto de partida el coste que para el Estado significaba el ejercicio de tales funciones o competencias. Antes decíamos que estas cifras se han de obtener de los presupuestos del Estado, pero ahora hay que hacer una precisión más: para evitar errores en los que han incurrido otros países (55) conviene tener presente que no basta

---

(55) Véase BRANCASI: «La determinazione del fondo comune nei decreti delegati: una verifica», *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 401. Según los datos que ofrece este autor, el haberse tomado como re-

con considerar lo que el Estado ha gastado en un año concreto (normalmente sería el año anterior a aquél en que se practica la transferencia), sino que habrá que analizar el gasto realizado por el Estado en un período más largo (v. gr., cinco años) porque de otro modo la suerte de las regiones quedaría a merced de la mayor o menor austeridad practicada en el ejercicio de referencia. De esta forma, el modo de proceder sería el siguiente: se toma el gasto realizado por el Estado en las funciones afectadas por las transferencias en cada uno de los cinco últimos años; posteriormente se actualizan los valores deflactando las pesetas nominales para averiguar su valor real; finalmente se obtiene la media aritmética de esas cifras, lo que nos dará el volumen de gasto realizado por el Estado en el ejercicio de las funciones y competencias afectadas por algún género de transferencia.

Hasta aquí conoceríamos el gasto que el Estado ha venido realizando en cada una de las funciones que van a ser objeto de transferencia. Ahora bien este gasto se ha realizado tanto en regiones a las que se van a transferir esas funciones, como en regiones a las que no se le transfieren. Es necesario por tanto determinar cuál es la parte de ese gasto que corresponde a las regiones a las que se transfiere la competencia y para ello pueden seguirse dos caminos: uno, averiguar cuál es la parte de esas cifras que ha invertido el Estado en las regiones a las que se transfiere la competencia; otro, aplicar a las cantidades que ya conocemos el porcentaje que, sobre el total de la población española representa la población de las regiones a las que la competencia se transfiere. Me inclino por este segundo método por varias razones: primero, porque sin haberse elaborado las cuentas regionales de las Administraciones públicas será difícil conocer el gasto realizado en cada región por el Estado en los últimos cinco años; segunda, porque no hay por qué perpetuar las vigentes estructuras de distribución territorial del gasto pú-

---

ferencia para el cálculo del coste de las regiones italianas el presupuesto del año 1972, en lugar de la media del último quinquenio, pudo suponer una pérdidas de unos 86.000 millones de liras para las regiones. Hay que aclarar que en este cálculo no se tienen en cuenta más que las partidas presupuestarias no dotadas o infradotadas en 1972 (no se consideran las que pudieron ocasionar una ventaja para las regiones por ser superiores a la media del lustro precedente) y que no están actualizados los valores monetarios.

blico, máxime cuando hemos tomado como principio básico el de la igualación del gasto público per cápita; tercero, porque el segundo sistema responde adecuadamente a ese propósito igualatorio del gasto público. Por todo ello, pensamos que el importe del fondo podría estar constituido por la suma de las cantidades resultantes de aplicar a las cifras de gasto del Estado en el ejercicio de funciones afectadas por transferencias el porcentaje que sobre la población nacional represente la suma de los habitantes de las regiones a la que dicha función se transfiera (56).

De esta forma hemos conseguido ya una aproximación a lo que pudiera ser la integración del fondo regional pero con ello no basta, pues hasta ahora hemos operado sobre el supuesto de que sólo se transferirán a las regiones competencias antes ejercidas por el Estado, pero esto no tiene que ser necesariamente así: las regiones asumirán en algunos casos competencias que hasta el momento de su traspaso hayan pertenecido a los organismos autónomos o a la Administración local.

La integración del fondo como consecuencia de la transferencia de competencias antes pertenecientes a organismos autónomos puede presentar mayores dificultades que la originada

(56) Ilustremos con un ejemplo las ideas que se desarrollan en el texto. Supongamos que el Estado, que ha gastado 100 en sanidad, 80 en agricultura, 20 en turismo, 150 en educación y 90 en industria, reestructura su organización territorial y se reparte en tres regiones y un territorio no regionalizado. Estas regiones asumen funciones diferentes cada una de ellas, por lo que podemos darle nombre utilizando las iniciales de las funciones asumidas: la región SATI (sanidad, agricultura, turismo, industria) tiene 200 habitantes; la región SET, 100 habitantes; la región SEI, 400 habitantes; y el territorio no regionalizado SATEI, 300 habitantes. Según esto la cuantía global del fondo estaría constituida por la cifra de 221, resultante de sumar las siguientes partidas:

a) 70 de sanidad, que se obtienen de la siguiente forma:

	Por- centa- jes
— A. Población total del Estado.....	1.000
— B. Población de SATI, SET y SEI .....	700
— C. Porcentaje de B sobre A.....	70
— D. Gasto del Estado en sanidad .....	100
— E. 70 por 100 (C) de 100 (D).....	70

b) 18 de agricultura.

c) 6 de turismo.

d) 75 de educación.

e) 54 de industria.



por el traspaso de competencias del Estado. La razón principal de esta dificultad no es tanto la dispersión de datos que comporta la autonomía presupuestaria y contable de que han venido gozando estos organismos, cuanto la variedad de organismos autónomos existentes desde el punto de vista del territorio a que se ha venido extendiendo su ámbito de actuación, así como desde el ángulo de su sistema de financiación. A los efectos que aquí perseguimos podemos distinguir entre organismos que extienden su jurisdicción a todo el territorio del Estado y organismos cuyo marco de actuación se circunscribe al territorio de una región (57). Desde el punto de vista de su financiación podemos considerar por un lado aquellos organismos que se autofinancian con sus propios recursos y por otro lado los que perciben subvenciones de los Presupuestos Generales del Estado. Combinando ambas clasificaciones tendremos los cuatro grupos siguientes:

a) Los que operan en todo el territorio nacional y se autofinancian. La transferencia de competencias de estos organismos a las regiones no tiene por qué causar graves problemas financieros, puesto que puede continuarse con el régimen de autofinanciación. Bastaría por tanto con que las regiones siguieran ostentando las facultades que para autofinanciarse poseían dichos entes y no sería necesario que el fondo común de las regiones se viese afectado por estas transferencias. Esto supondría fundamentalmente el otorgar a las regiones poder para establecer tasas, lo que no es incompatible con el sistema de tributación estatal que estamos estudiando (58).

b) En segundo término podemos considerar aquellos organismos autónomos que, operando en todo el territorio nacional están subvencionados, en todo o en parte, por el Estado. En este supuesto, aparte de otorgar a las regiones las mismas facultades con que cuenten los citados organismos para obtener in-

---

(57) Pueden existir también organismos cuyo ámbito territorial no sea general y su circunscripción abarque territorios de dos o más regiones, pero en aras de la simplificación y las ventajas que ésta comporta, podemos prescindir de estos supuestos, asimilándolos a aquél de los dos que consideramos típicos a que más se aproximen.

(58) También podría pensarse en, la subsistencia, en poder de las regiones, de las llamadas exacciones parafiscales que tengan naturaleza impositiva y actualmente se exijan por organismos autónomos pero, dado el escaso número de estas exacciones, podemos perfectamente prescindir de ellas, salvo, en su caso, la que se ha llamado parafiscalidad social.

gresos propios, el fondo común debería integrarse con las subvenciones que el Estado haya otorgado a dichos organismos para el ejercicio de las competencias que hayan de transferirse a las regiones. El procedimiento para determinar las cantidades con que debe integrarse el fondo común sería el mismo que se utilizó para calcular las cifras correspondientes a las funciones o competencias de la Administración del Estado transferidas: individualización de las dotaciones del Estado a organismos autónomos para competencias transferidas y aplicación a las mismas de los porcentajes que, sobre el total de la población española, representen los habitantes de las regiones a las que las competencias se transfieren.

c) Existen otros organismos que tienen jurisdicción sólo sobre una parte del territorio nacional, pero que pueden equipararse a los anteriores porque todo territorio está integrado en la jurisdicción de algún organismo de la misma naturaleza. Es el caso de las Universidades: cada Universidad extiende su actuación a un distrito universitario, pero cualquier parte del territorio nacional pertenece a un distrito. Como hemos dicho, en este caso puede procederse del mismo modo que con los organismos de ámbito nacional, distinguiendo entre aquellos que se autofinancian y los que están subvencionados. Así, si una región asume las competencias en materia de universidades, se integrará en el fondo una parte del total de subvenciones o transferencias a todas las Universidades, proporcional a la relación existente entre la población de las regiones que asuman dichas competencias y la del total del Estado.

d) Existen finalmente otros entes públicos que limitan a un territorio su jurisdicción sin que existan otros de la misma naturaleza que cubran todo el territorio nacional. Estos organismos se han creado normalmente para atender determinados fines o funciones que están estrechamente vinculados con un territorio, dadas las condiciones o circunstancias particulares que en el mismo concurren: v. gr., las Juntas de Obras y Servicios de Puertos que no existen en las regiones del interior; el Canal Imperial de Aragón. Como es natural, alguna de las competencias de organismos de este tipo pasarán a pertenecer a las regiones y así se nos plantea el problema de su financiación. Tratándose

de organismos que se autofinancien (v. gr., el Canal Imperial de Aragón, según el decreto 1348/1962, de 14 de junio), bastará, como en los casos anteriores, con atribuir a la región los mismos poderes que poseía el correspondiente ente público. Si, por el contrario, las competencias transferidas se financiaban en todo o en parte con subvenciones del Estado, el modelo simple que hemos adoptado para solucionar los problemas financieros se nos puede complicar, pues, ¿hasta qué punto puede ser aceptable el integrar estos fondos en el sistema de igualación de gasto per cápita regional si se trata de gastos que se originan por una necesidad específica e individualizada de una o varias regiones?

Ante este dilema caben dos respuestas. La primera sería la de tener en cuenta estas especiales necesidades de gasto de determinadas regiones, estableciendo un régimen especial de financiación de las mismas para lo cual o bien se constituyen fondos especiales o bien se integran en el fondo común las subvenciones del Estado a los entes públicos que ahora nos ocupan y, en el momento de repartir el fondo se concede una sobrecuota a las regiones con especiales necesidades de gastos. Esta solución puede que no sea la más conveniente en una primera estructuración de la financiación regional. Quizá cuando la experiencia regional esté en marcha puedan tomarse en consideración todas estas variables pero, de momento, creo que introducirían una excesiva complejidad en el sistema que, unida a la falta de experiencia, podría dilatar demasiado la entrega de los fondos a las regiones y para empezar a funcionar es más importante la agilidad de los procedimientos que el rigor de una solución perfecta. Por otra parte y, en mi opinión, hay que tratar de evitar por todos los medios los fondos especiales pues, como ya hemos indicado pueden suponer una limitación de la autonomía política de las regiones.

Por todo ello me inclino más bien por la integración en el fondo común de las cantidades con que el Estado ha venido subvencionando a los organismos cuyas competencias se transfieren. Existe además una razón adicional para propugnar, aunque sólo sea en una primera etapa de la vida de las regiones, una solución de este tipo. Se trata de que las especiales necesidades de gasto de determinados territorios no tienen por qué haber sido

atendidas necesariamente mediante la creación de entidades autónomas, sino que la misma Administración del Estado ha asumido directamente muchos de estos gastos especiales y específicos de un territorio. Por ello, si se admiten discriminaciones financieras basadas en el traspaso de competencias de organismos con localización territorial limitada, habría que entrar también a seleccionar y discriminar gastos especiales de la Administración del Estado efectuados específicamente en determinadas zonas del país en las que existan necesidades especiales. La introducción de esta nueva variable complicaría hasta tal extremo el sistema que es preferible rechazarla.

Otras competencias regionales serán las que se le transfieran de las entidades locales: funciones antes ejercidas por las provincias y los municipios. La valoración de los gastos que ocasionen estas transferencias es más difícil, pues ya no hay un presupuesto único que sirva de base para esta cuantificación sino que sería necesario estudiar los presupuestos municipales y provinciales si se quiere proceder con exactitud. Por otra parte la penuria económica en que viven la casi totalidad de las entidades locales haría inaconsejable el transferir fondos de éstas a las regiones. No es en absoluto oportuno un trasvase de fondos de las arcas municipales y provinciales, pues lo que éstas necesitan es ser reforzadas con mayores ingresos. Podría sin embargo pensarse en que el Estado transfiriera medios económicos a las regiones para que éstas atiendan los gastos provocados por las competencias locales que asuman. Esta parece la solución más razonable, pero ello no significa necesariamente que sea preciso proceder a una cuantificación del coste de las competencias locales regionalizadas, por las siguientes razones: la primera es que si el volumen de los presupuestos locales es exiguo en comparación con los del Estado (59) es previsible que el gasto regional motivado por el traspaso de competencias locales represente una pequeña parte del total de los gastos regionales; en segundo lugar y confirmando la idea precedente, si la regionalización es coherente con sus fundamentos, las competencias que actualmente ejercen

---

(59) Véase la estimación estadística de la descentralización fiscal en España que, con datos de 1973, hacen DE LUIS y DEL ARCO: *La distribución de los impuestos en una hacienda federal*, op. cit., pp. 295 y ss.

las provincias y municipios no deben regionalizarse salvo en casos excepcionales, ya que la regionalización se enmarca en un contexto más amplio de descentralización a todos los niveles de las decisiones de gobierno y sería contradictorio el convertir a los entes regionales en reductos de un nuevo centralismo que sólo cambia la fachada. Por los dos motivos que hemos mencionado el gasto que para las regiones suponga la transferencia de competencias locales debe ser muy pequeño y de ahí que no sea necesario tenerlo en cuenta de forma específica en la integración del fondo común con transferencias estatales: existe otra variable que es la del «gasto adicional» de que vamos a hablar a continuación con la que pueden atenderse los gastos causados a las regiones por el ejercicio de funciones que antes correspondían a la corporaciones locales.

El concepto de «gasto adicional» a que ahora voy a referirme, tiene su inspiración en la experiencia italiana en materia de financiación regional (60). El sistema de subvenciones que hasta ahora hemos delineado podría ser suficiente para dar el primer empujón a las regiones, en el caso de que éstas se limitaran a continuar el ejercicio de las funciones y de los gastos que ha venido haciendo el Estado en las materias transferidas. Hay que pensar que esto no va a ser así: el nacimiento de las regiones provocará una expansión del gasto público y este incremento es lo que denominamos gasto adicional. Varias son las razones que explican este gasto excedente: 1) Aunque en la estructuración del aparato administrativo regional se proceda con un criterio de sustitución de órganos preexistentes por órganos nuevos y se procure evitar al máximo la creación *ex novo* de plantillas de personal y sedes administrativas, creo que será inevitable una expansión de los medios de la organización administrativa. Cuando menos los órganos políticos serán nuevos y estos órganos dispondrán de una serie de servicios accesorios algunos de los cuales serán de nueva creación. 2) Es también probable que aumenten los costes de algunos servicios al ser éstos regionalizados. Aun en el caso de que no se crearan servicios nuevos ni se in-

---

(60) Puede verse la ponencia de UMBERTO TUPINI en *Commissione di studio per l'attuazione delle regioni a statuto normale*, vol. I, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1962, p. 11.

crementaran las prestaciones de los ya existentes, la regionalización puede suponer una descomposición de la estructura productiva de servicios públicos en una serie de unidades más pequeñas de producción. De esta fragmentación puede derivarse un incremento de los costes explicable por el fenómeno de las deseconomías de escala, aunque en ocasiones estas deseconomías puedan compensarse con la mayor productividad que puede originar el acercamiento de los centros de decisión a los lugares de prestación del servicio. 3) Por otra parte hay que pensar que los nuevos entes regionales no se van a conformar con mantener el mismo nivel de prestación de servicios que el Estado proporcionaba en su territorio. A lo largo de todo el proceso constitucional se ha despertado en el ciudadano la esperanza de que con la nueva organización del Estado se va a lograr un más alto nivel cuantitativo y cualitativo de prestación de servicios públicos. Los gobernantes regionales se van a tener que enfrentar con una mayor demanda de servicios y se sentirán obligados a atenderla para no defraudar. No puede, por tanto, parecer extraño que se ejerza una fuerte presión para que las necesidades financieras regionales no se limiten a ser una reproducción de los niveles de gasto público que las precedieron.

En definitiva, es necesario que el fondo regional que antes hemos delineado se incremente con una cifra que pueda servir para enfrentarse con el posible excedente de gasto. La dificultad más grave será la de cuantificar ese excedente, hacia el que no podemos acercarnos más que por aproximación. De momento no creemos que sea éste el marco para profundizar en esta cuestión porque sólo pretendemos esbozar las líneas generales de las posibles soluciones al problema de la financiación regional y no disponemos del tiempo ni de los medios necesarios para entrar a resolver problemas tan específicos que nos conformamos con apuntar. Con la inexperiencia española en esta materia puede ser difícil llegar a una valoración aceptable del excedente de gasto. En Italia, donde se procedió con este método, se contaba con precedentes al valorar el gasto adicional de las regiones pues, antes de que entraran en funcionamiento las llamadas regiones de estatuto ordinario, existían ya desde finales de la década de los cuarenta otras regiones «de estatuto especial» cuya estruc-

tura de costes pudo servir para orientar la labor de determinación del excedente de gasto, que se cifró en un 34 por 100 del total, partiendo de la base de que las regiones se limitarían a mantener los mismos servicios que ya prestaba el Estado (61).

En fecha reciente se procedió en este mismo país a incrementar las atribuciones de los entes regionales con nuevas transferencias de competencias y, para financiar su ejercicio se ha incrementado el fondo regional. Entre las partidas de incremento figuran los «gastos adicionales» que se cifran también en un porcentaje aplicable al coste que para las mismas funciones soportaba el Estado: el 28 por 100 para los gastos corrientes de naturaleza operativa; el 18 por 100 para los gastos de inversión de naturaleza operativa; el 20 por 100 para los gastos de personal y accesorios; y el 25 por 100 para los gastos de funcionamiento (véase art. 127 del D. P. R. núm. 616 de 24 de julio de 1977 publicado en la *Gazzetta Ufficiale* de 29 de agosto de 1977).

Hasta el momento hemos examinado la forma en que puede llegarse a la constitución inicial de un fondo con el que se financiarían las regiones el primer año en que comenzaran a existir. ¿Qué sucederá en años posteriores? Más arriba decíamos que cualquier sistema de financiación que se adopte debe tener como característica la flexibilidad para adaptarse a la realidad de unas regiones cambiantes. Existen tres elementos, en función de los cuales hemos estructurado el fondo, cuya variación debe dar lugar a una modificación de la cuantía de éste: se trata del número de regiones existentes, las competencias asumidas por ellas y su población relativa. Si ninguna de estas circunstancias cambiase de un año a otro caben dos formas de proceder a la integración del fondo en años sucesivos: una consistiría en

---

(61) En el informe de la famosa Comisión TUPINI se lee lo siguiente respecto a los gastos adicionales: «... Se ha optado sin embargo por hacer referencia al primer criterio de investigación, esto es al del gasto actualmente sostenido en las Regiones de estatuto especial hasta ahora instituidas, en lo que respecta al epígrafe "ordenación de los organismos y de los entes administrativos dependientes de la región». Con referencia a los presupuestos de las mencionadas regiones se ha podido constatar una incidencia media de dichos gastos estimable en un 34 por 100 aproximadamente del volumen total del gasto sostenido en todas las materias de competencia regional... En este momento debe aclararse que las indicaciones antes expuestas se refieren a una actividad regional concebida sólo como transferencia de iniciativas que ya hoy desarrolla el Estado...» (*Commissione di studio per l'attuazione delle regioni a statuto normale*, op. cit., p. 11).

usar los mismos criterios que en el ejercicio inicial pero dado, que este procedimiento se basa en los gastos realizados por el Estado en las funciones transferidas, no sería posible llevarlo de nuevo a la práctica desde que el Estado deje de gastar en esas funciones. Por ello habrá que optar por otro procedimiento que podría consistir en mantener los mismos porcentajes de gasto estatal y gasto regional sobre el total de gastos: para conseguirlo se podría incrementar el fondo regional con el mismo porcentaje de crecimiento de los ingresos ordinarios del Estado.

Si, por el contrario, aumentase el número de regiones o las competencias asumidas por ellas o cambiase la distribución territorial de la población, sería necesario introducir correcciones en el fondo. Las correcciones derivadas del aumento de las regiones o de sus competencias darían lugar a una modificación que consistiría en aplicar de nuevo las mismas normas de integración inicial del fondo. La cifra de población es un elemento que está en constante cambio y por ello podrían establecerse revisiones periódicas cada cierto número de años del fondo en función de este baremo: de todas formas este es un problema que no debe preocupar demasiado, pues casi me atrevo a afirmar que, cualquiera que sea la ordenación jurídica inicial del sistema de financiación regional, va a ser un sistema-ensayo que pronto quedará sometido a las reformas y adaptaciones que la experiencia vaya enseñando y exigiendo.

El segundo gran problema que plantea el fondo común como sistema de financiación regional es el de su reparto. En doctrina se han estudiado y propuesto fórmulas diversas de distribución de fondos pero estas fórmulas están generalmente pensadas para un sistema financiero en que el fondo cumpla la función de ser un complemento (con finalidad redistributiva, de nivelación o de corrección de ineficiencias) de los ingresos propios (tributos) de las entidades a las que el fondo está destinado (62). Nuestro caso es distinto porque el fondo de que aquí hablamos pretende ser el medio principal de financiación.

---

(62) Véase ALBERTO DE ROVIRA MOLA: *Los fondos fiscales con finalidad redistributiva*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1976, pp. 211 y ss.; también tratan este tema FÉLIX DE LUIS Y LUIS DEL ARCO en *La distribución de los impuestos en una hacienda federal*, op. cit., pp. 93 y ss.



Al igual que hicimos al comenzar a estudiar la cuantía del fondo, hay que cuestionarse, como punto de partida, qué es lo que se pretende conseguir con el reparto. Para ser congruentes con todo lo anterior hay que seguir manteniendo como objetivo el de la igualación del gasto *per capita* entre las distintas regiones. Si se admite este punto de partida la consecuencia inmediata es que el reparto del fondo se ha de hacer atendiendo a dos criterios básicos que son los mismos que han servido para proceder a su integración: población y competencias asumidas. A través de estos elementos podemos establecer la proporción con que cada ente regional debe participar en el fondo común. La instrumentación de estos criterios en una fórmula matemática no ofrecería graves dificultades. Podría procederse del siguiente modo respecto a cada región: 1.º Determinación de las materias transferidas a la región. 2.º Determinación de los gastos totales que el Estado realizaba en esas materias. 3.º Determinación de la población regional. 4.º El producto del porcentaje citado por el número de población sería la cifra asignada a cada región y el fondo se distribuiría mediante un reparto proporcional a esas cifras.

La cantidad básica de participación en el fondo así obtenida puede ser objeto de sucesivas rectificaciones introduciendo nuevos elementos de distribución. Algunos de esos elementos o criterios de rectificación pueden mencionarse ahora; otros quizá los aconseje en su momento la experiencia, y en este terreno podría dejarse abierta la posibilidad de que la Comisión Mixta pudiera disponer que una parte del fondo, determinada por la ley, fuera distribuida con arreglo a otros índices. A título ejemplificador podemos ahora detenernos en algunos correctores: 1) A la hora del reparto podría tenerse en cuenta de forma especial la incidencia en el presupuesto regional de los gastos de personal derivados de la transferencia de funcionarios estatales. La razón no es otra que la fuerte significación cuantitativa que los gastos de personal tienen en los presupuestos públicos (63) y el que para la región las remuneraciones del personal transferido son gastos consolidados. Podría por ello destinarse una parte del fondo

---

(63) En 1978, de un total de gastos presupuestados que ascendía a 1.433.000 millones de pesetas, 610.450 millones correspondían al capítulo primero.

a ser repartida en proporción a las remuneraciones del personal transferible a cada región. 2) Otro factor que puede influir en una mayor necesidad de gasto de una región es la extensión territorial de la misma, dado que pueden existir regiones que, por tener escasa población, participarían con una cuota baja en el fondo y, sin embargo, sus necesidades de gasto por habitante son mayores si pretende mantener un nivel medio de prestación de servicios públicos. Esto puede aconsejar que una parte del fondo se distribuya en proporción a la superficie del territorio regional. La operación de distribución es en este caso mucho más compleja y conviene que le dediquemos unas líneas. Una forma de realizar la corrección por razón del territorio sería separar una parte del fondo común y repartir esta parte entre las regiones en proporción a la extensión territorial de cada una. Sin embargo este sistema, eminentemente simple, tiene un grave defecto: olvida que las competencias o funciones que ejerce cada región pueden ser diferentes y esto provoca que resulten perjudicadas aquellas regiones que asuman más competencias que las otras ya que una parte de la cifra que en principio estaría destinada a cubrir los gastos de tales funciones va a ser repartida entre otras regiones que no las ejercitan. El mecanismo es por ello distorsionante y crea un incentivo a reducir el marco de las competencias de la región. De aquí que sea necesario pensar en otra fórmula que tenga en cuenta no sólo el territorio regional, sino las competencias que cada región asume. Para ello habría que determinar dentro de la cantidad global a distribuir según territorio qué parte corresponde a cada tipo de función o materia y cada una de estas partes se repartiría entre las regiones titulares de la función en proporción al territorio de cada una. La fórmula es aún susceptible de mayor enrevesamiento, para lo que bastaría con hacer entrar en la corrección por razón del territorio a los territorios no regionalizados. Sin embargo, y siempre en aras de la eficacia, creo que es más necesario simplificar que complicar, y para ello propondríamos una fórmula intermedia entre las dos que antes hemos visto: repartir la parte que del fondo se establezca en proporción directa al producto de la extensión territorial de la región por el coste que para el Estado suponía el ejercicio de las competencias que han sido objeto

de transferencia a la región. De este modo se tiene en cuenta no sólo el territorio regional sino que en alguna medida se pone en juego el volumen de competencias asumidas al introducir la variable del coste total de dichas competencias. Con el primer sistema que vimos (el más simple) se perjudicaban las regiones que asumían más competencias y el perjuicio era tanto mayor cuanto más alto fuese su coste; aquí se perjudican quienes más competencias asuman (pues las demás regiones participan en el reparto del dinero que a esas competencias corresponde), pero cuanto más caras sean esas funciones la cuota que se atribuya a la región será superior, con lo que el agravio queda reducido. Con todas estas observaciones hemos pretendido no tanto entrar en el detalle de cómo debe practicarse la corrección por territorio, cuanto poner de manifiesto que las correcciones que se quieran hacer en el criterio básico de reparto habrán de realizarse normalmente combinando el elemento corrector con alguna magnitud que de algún modo contemple el volumen de competencias de la región. 3) Otra parte del fondo podría ser destinada a su reparto entre aquellas regiones que justificaran la necesidad de efectuar gastos especiales y extraordinarios por la concurrencia de circunstancias que sólo se dieran en una parte del territorio nacional. La apreciación de la necesidad de gastos especiales implica un juicio de valor y de ello se desprende que el poder decisorio debe quedar en la Comisión Mixta; además si se optara por tomar en consideración este elemento de reparto, creo que debería procurarse que fuera una pequeña parte del fondo la que se distribuyera en base al mismo, para evitar que la participación de las regiones quedase en una parte importante pendiente de una decisión discrecional. Podrían tenerse en cuenta también las funciones que provoquen externalidades, a fin de subvencionarlas en mayor medida, aunque, como es sabido, la corrección de los *spill-overs* se consigue mejor con transferencias compensadoras (64). 4) Podríamos seguir enumerando criterios para corregir la cuota de participación, como por ejemplo la tasa de emigración, la población en edad escolar, la población

---

(64) Véanse los diferentes efectos de las transferencias compensadoras y de las incondicionales y condicionales a tanto alzado respecto a la eficiente asignación de recursos de W. E. OATES: *Federalismo fiscal*, op. cit., pp. 106 y ss.

jubilada o hasta la superpoblación. Todos ellos pueden motivar una mayor necesidad de gasto en una región y por ello podrían ser utilizados en el reparto. En último término la solución depende de una decisión política cuyos resultados se enjuiciarán una vez que se conozcan en la práctica. De momento desistimos de ahondar más en ellos (65).

2) *Financiación directa o sin fondo.* El objetivo de estructurar un sistema financiero regional sobre la base del principio de igualdad territorial del *gasto per capita* podría lograrse sin necesidad de constituir un fondo común. A unos resultados sustancialmente iguales podría llegarse mediante el cálculo directo de la subvención que, en aplicación de los mismos principios, debería recibir cada ente regional. Bastaría con determinar el gasto total del Estado en cada una de las materias que van a ser objeto de transferencia y aplicar a esa cifra el porcentaje que representa la población regional respecto a la total del Estado. Si se desea hacer correcciones en esta cuota inicial de participación, se detraería un tanto por ciento de la misma a todas las regiones y el conjunto de detracciones sería distribuido con cualquiera de los criterios correctores de que antes hemos hablado. Con este sistema, en lugar de un fondo común, lo que se constituye son fondos especiales para atender la correcciones que pretendan practicarse en la cuota básica de participación. Al ser iguales los resultados, la elección de uno y otro métodos depende de razones de simplicidad o comodidad de aplicación y creo que puede ser más conveniente el constituir un fondo común puesto que así las correcciones se practican detrayendo una parte del total del fondo y no hace falta practicar tantas detracciones cuantas regiones existan (66).

Este «sistema de imposición estatal» que acabamos de examinar no está exento de críticas y objeciones. En primer lugar pue-

---

(65) Véanse otros correctores (grado de urbanización, renta *per capita*, presión fiscal directa) en MARTÍNEZ GENIQUE: *Financiación de los entes territoriales autónomos*, op. cit., pp. 652 y ss.

(66) Aunque los resultados sean los mismos, desde el punto de vista psicológico puede ser preferible el fondo puesto que no permite una comparación directa e inmediata de la cantidad que a cada región se detrae para efectuar las correcciones y la cuota que le corresponde como consecuencia de las mismas. Si no existe fondo las diferencias entre ambas cantidades pueden quedar muy visibles y provocar el rechazo de las regiones a las que las correcciones afecten negativamente, a pesar de que se trate de correcciones justas.

de ser criticable el que los ajustes o correcciones en la cuota básica de participación sólo afectan a los territorios regionalizados y no a los demás. En efecto, la relación entre los recursos atribuibles a las regiones y a los territorios no regionalizados se establece en el momento de constituir el fondo común, para lo que sólo se tiene en cuenta el número de población y el número de competencias, pero no los demás elementos o índices correctores que únicamente entran en juego a la hora de establecer la relación entre los medios atribuibles a unas regiones u otras. Como ya hemos apuntado, el sistema puede estructurarse de forma que las correcciones afecten a todos, pero estimamos que no debe llevarse tan lejos la complejidad del procedimiento para que pueda ser aplicado con la agilidad que exige el funcionamiento normal de las regiones.

Más importante puede ser otra objeción: el sistema favorece un igualitarismo uniformista que coarta los deseos de mejorar los servicios regionales por encima de lo que permita la cuota de participación en el fondo común (67). Ciertamente pueden existir regiones dispuestas a soportar una mayor presión fiscal para mejorar el número y la calidad de sus servicios públicos, y ante una situación de éstas ¿es justo prohibir o impedir a una región mejorar sus servicios? Creo que no, y esto obliga a abrir algún camino para encauzar tales aspiraciones estableciendo la posibilidad de otros ingresos adicionales: a) En primer término cabe pensar en los ingresos derivados de la gestión ordinaria del propio patrimonio y de la actividad comercial e industrial de la región; pero no debe esperarse mucho de ellos puesto que los ingresos patrimoniales desde hace tiempo vienen representando una muy pequeña porción de los ingresos públicos. b) En segundo lugar las tasas y contribuciones especiales de la comunidad autónoma pueden cumplir esta función de complementar los ingresos regionales. Estos tributos tienen su razón de ser en la realización de gastos por el ente público que afectan de modo particular a determinados sujetos sobre los que se desplaza total

---

(67) Según el profesor PALAO, «una equiparación total, prescindiendo de su posibilidad, significaría con seguridad el fin de la autonomía, que supone necesariamente la facultad del ente público de decidir, dentro de ciertos límites, qué servicios se van a prestar y con qué volumen y calidad y de cuáles se puede desistir por reputarse menos urgentes» (PALAO TABOADA: *La Hacienda regional y el Proyecto de Constitución*, op. cit., p. 58).

o parcialmente la carga de su sostenimiento. Este carácter, que distingue estos tributos de los impuestos, hace que no concurren en las tasas y contribuciones todos los inconvenientes que pueden presentar la imposición regional (68), por lo que, cualquiera que sea el sistema de imposición elegido, las tasas y contribuciones especiales regionales pueden y deben existir siempre. c) En fin, podría consentirse un cierto poder de establecer impuestos propios o recargos sobre impuestos estatales, siempre que se tratara de impuestos cuya incidencia final no trascendiera los límites de la región, pues de otro modo se haría recaer sobre otras regiones el peso de la financiación de los mayores o mejores servicios de una de ellas. Al introducirse en el sistema estos impuestos o recargos regionales podría pensarse que el sistema mismo, que hemos calificado de «imposición estatal», quedaría desvirtuado. En parte es así, pero ya hemos anunciado que es difícil que en la práctica se den los sistemas puros. Pienso que en esencia el sistema podría seguir llamándose de «imposición estatal» siempre que el grueso de la financiación regional estuviera constituido por la cuota de participación en el fondo y que el papel de estos posibles impuestos o recargos regionales fuera simplemente de complementariedad.

Una tercera objeción al sistema de «imposición estatal» podría tener su base en las normas constitucionales. Como ya hemos dicho los distintos tipos de ingresos regionales que se enumeran en el artículo 157 de la Constitución no tienen por qué existir siempre: la enumeración tiene carácter enunciativo. Sin embargo hay un tipo de ingresos, las «transferencias de un fondo de compensación interterritorial» que sí aparece establecido con carácter obligatorio y necesario por el artículo 158-2, pues este precepto dice que «se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y las provincias, en su caso». Tal como hemos presentado el sistema de subvenciones no aparece por ningún lado este Fondo de Compensación que, según la letra constitucional, debe existir. En principio soy contrario a los fondos afectados aunque el carácter

---

(68) Sobre este punto, SIMÓN ACOSTA: *La autonomía financiera de las regiones*, op. cit., pp. 35 y ss. y 59 y ss.

genérico de la afectación de éste («para gastos de inversión») lo hace compatible con el principio de autonomía. Pero, sea cual fuere la postura personal respecto a los fondos especiales vinculados, ahí está el precepto y hay que cumplirlo. La dificultad no es grave, pues bastaría con separar del fondo común una cantidad que pasaría a integrar el fondo de compensación. Teniendo en cuenta que en el reparto de este fondo también intervienen las provincias, el Estado debería participar en la integración del fondo de compensación con una cifra mínima calculada con los mismos criterios que la parte del fondo común que se trasvasa al de compensación. El fondo especial así constituido se distribuiría entre regiones y territorios no regionalizados «por las Cortes Generales» según los criterios que ellas mismas establecieren para cumplir con el mandato constitucional de corregir desequilibrios y hacer efectivo el principio de solidaridad.

d) *El sistema de imposición conjunta.*

Denominamos sistema de imposición conjunta a aquella estructura de financiación de entes de distintos niveles, en la que todos tienen como principal fuente de financiación el producto de sus impuestos propios. Esta es la estructura normalmente vigente en los Estados federales en los que tanto la Federación como los Estados federados cuentan con sus propios impuestos.

La coexistencia de dos sistemas impositivos dentro de las mismas fronteras plantea el problema de las relaciones y el grado de coordinación existente entre ambos (69).

De entre los posibles sistemas de coordinación de ambos niveles impositivos (70) hay que descartar, desde un principio, los llamados sistemas de separación de fuentes y el sistema de fuentes comunes sin coordinación. El sistema de separación de fuentes consiste en que cada nivel de gobierno tenga atribuidas con carácter exclusivo determinadas manifestaciones de capacidad

---

(69) El tema de las relaciones entre la imposición federal y la de los Estados miembros ha sido objeto de cuidadoso estudio por FÉLIX DE LUIS y LUIS DEL ARCO, *La distribución de los impuestos en una hacienda federal*, op. cit., pp. 36 y ss. Esta monografía gira fundamentalmente alrededor del «sistema de imposición conjunta» y su pulcra sistemática como lo acertado de la mayoría de sus planteamientos y conclusiones, harán que le prestemos especial atención.

(70) Véase la clasificación de FÉLIX DE LUIS y LUIS DEL ARCO, *La distribución de los impuestos en una hacienda federal*, op. cit., p. 36.

contributiva: dentro de ellas, cada nivel establece los impuestos que estime oportunos (v. gr., atribuir la imposición directa al Estado y la indirecta a las regiones). Como exponen De Luis y Del Arco el sistema es inadmisibile por varias razones que resumimos: impide una estructuración adecuada del sistema impositivo de cada nivel; la distribución de fuentes carece de flexibilidad para adaptarse a nuevas situaciones; multiplica los costes de gestión; favorece las disparidades de imposición entre los Estados miembros (71). A estas razones podemos añadir que, para que el sistema impositivo regional fuera suficiente, el Estado habría de desprenderse de alguno de los grandes impuestos: creo que esto es algo irrealizable en el presente.

Por tanto, si se va a un sistema de imposición conjunta hay que admitir que el Estado y las regiones harán recaer sus tributos sobre las mismas manifestaciones de riqueza. Ahora bien, debemos descartar asimismo el que esta coimposición se produzca sin algún grado de coordinación entre ambos: primero, porque la misma Constitución lo prohíbe en su artículo 156 al establecer el principio de coordinación con la Hacienda estatal; segundo, por la carga de irracionalidad que comportaría la ausencia de coordinación (72).

Excluidos los anteriores, la financiación regional en una estructura de imposición conjunta podría institucionalizarse mediante un sistema de coimposición armonizada o mediante un sistema de recargos, o bien con ambos métodos conjuntamente.

La armonización de los impuestos estatales y regionales puede realizarse en dos planos distintos: a) En primer término no puede establecerse una armonía en la regulación de los impuestos. Este tipo de armonización, aparte de ser conveniente, va a tener en nuestro país carácter obligatorio, pues vendrá impuesto por las exigencias del principio de reserva de ley. «La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante ley. Las Comunidades Autónomas... podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución

---

(71) DE LUIS y DEL ARCO: *La distribución de los impuestos en una Hacienda federal*, op. cit., p. 38.

(72) Véanse los inconvenientes de la falta de coordinación en DE LUIS y DEL ARCO: *La distribución de los impuestos en una hacienda federal*, op. cit., pp. 38 y 39.



y las leyes» (art. 133, pfs. 1 y 2 de la Constitución) (73). Siempre que se admita como fundamento de la reserva de ley el principio de autoimposición es acertada la afirmación del profesor Palao de que el principio de legalidad no impone, respecto a los entes regionales, «exigencias tan rigurosas como cuando se trata de las relaciones entre la ley y la Administración» porque la voluntad de los órganos regionales es tan representativa como la de las Cortes (74). Pero en todo caso, sea cual fuere el marco de actuación reservado a la ley estatal, éste implicará siempre un cierto carácter de uniformidad en la legislación impositiva regional. b) El segundo plano en el que puede producirse la coordinación es el de la integración de figuras impositivas estatales y regionales, con el fin de evitar o reducir la doble imposición a que conduce la coexistencia de sistemas fiscales. La forma de evitar la doble imposición es la de admitir la deducción de la cuota tributaria satisfecha a un nivel de gobierno en las cuotas tributarias devengadas en el otro. Esta fórmula, denominada «crédito de impuesto» (*tax credit, credito d'imposta*) admite diversas variantes y ha sido ampliamente utilizada para corregir el fenómeno de la doble imposición internacional e interna (75). Sin evitar la doble imposición se consiguen reducir en alguna medida sus efectos consintiendo la deducción de las cuotas satisfechas a un nivel de gobierno en la base imponible del impuesto establecido por el otro nivel (76).

---

(73) Véanse también los artículos 31-3 y 157-3. Sobre la necesidad de ley estatal para crear tributos, SIMÓN ACOSTA, *La autonomía financiera de las regiones*, op. cit., páginas 28 y ss.

(74) PALAO, *La Hacienda Regional y el Proyecto de Constitución*, op. cit., pp. 40 y 41. No obstante, a veces se señalan como fundamento de la reserva de ley, junto con el principio de autoimposición, otras finalidades: véase PÉREZ RORO, «Fundamento y ámbito de la reserva de ley en materia tributaria», *Hacienda Pública Española* número 14 (1972), pp. 209 y ss.; más recientemente y con nuevas perspectivas el mismo autor trata el tema en «El principio de legalidad tributaria en la Constitución», *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pp. 391 y ss.

(75) Sobre la técnica de imputación o crédito de impuesto puede verse ALBIÑANA, «El derecho tributario español y el modelo de convenio de la OCDE: comparación», en *Doble imposición internacional*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972, pp. 618-619; DE LUIS y DEL ARCO, *La distribución de los impuestos en una Hacienda federal*, op. cit., pp. 40 a 47.

(76) Técnica que ha venido usándose en España en la imposición directa respecto a los tributos municipales y otras exacciones. Sobre los problemas planteados por esta técnica en los sistemas federales, véase DE LUIS y DEL ARCO, *La distribución de los impuestos en una Hacienda federal*, op. cit., pp. 49 a 53.

Los recargos sobre impuestos estatales pueden asimilarse a los impuestos propios regionales en la medida en que la región tenga amplia libertad para fijar su cuantía. La diferencia con los impuestos propios, como ya hemos dicho, reside en que en el recargo la uniformidad de regulación entre el tributo estatal y regional es completa y quien la establece es el Estado; la región limita su poder al establecimiento del tipo de gravamen del impuesto (recargo) regional. Los dos efectos más salientes del sistema de recargos son que consienten una uniformidad a nivel nacional en la regulación de los tributos que facilita su gestión unificada o al menos coordinada; y en segundo término, hacen innecesaria la búsqueda de nuevos índices de riqueza o nuevas manifestaciones de capacidad contributiva, los cuales serán siempre imperfectos porque todas las manifestaciones de capacidad contributiva están gravadas por el Estado con un alto índice de sistematización y racionalidad (77).

¿Es viable, a la luz de los preceptos constitucionales, un sistema de imposición conjunta para financiar las regiones? Evidentemente sí porque en el artículo 157 se incluyen como posibles ingresos de las regiones «sus propios impuestos» y los «recargos sobre impuestos estatales». Lo que sucede es que la posibilidad de establecer impuestos regionales debe estar limitada por algunos principios que comentamos a continuación (78):

1. *Principio de no traslación.* Los impuestos regionales suponen que el coste de la región va a ser soportado por las personas obligadas a satisfacerlos. De aquí deducimos la necesidad de que no deben ser impuestos regionales aquellos cuya traslación sea fácil mediante el mecanismo del mercado porque ello conduciría a hacer recaer el coste de una región sobre personas que no residen en la misma ni tienen con ella vinculaciones económicas. Normalmente se ha justificado esta idea por la doctrina en base al principio de que los gastos de una región deben ser

---

(77) Véase ALBIÑANA: *Introducción al sistema impositivo español*, Guadiana de Publicaciones, Madrid, 1969, *passim*. Los vacíos más importantes que existían en nuestro sistema impositivo (patrimonio y ganancias de capital) se llenan en el nuevo sistema tributario.

(78) Según el profesor CALVO ORTEGA, los impuestos regionales deben reunir dos requisitos: Su objeto de imposición debe estar localizado, y el ente regional debe poder asumir respecto a ellos una responsabilidad plena (*La financiación de las regiones*, op. cit., pp. 470 y 471).

soportados por las personas que con ellos se benefician (79). Pero no es precisamente esto el móvil inmediato que nos lleva a defender la no traslación, puesto que hemos aceptado el principio de solidaridad, en cuya virtud los gastos de una región (y de un ente público en general) no tienen por qué ser soportados necesariamente por sus directos beneficiarios. Lo que ocurre es que la traslación impositiva no conduce a un reparto de costes adecuado al principio de solidaridad, sino todo lo contrario: la traslación se produce con mayor intensidad en los impuestos indirectos que gravan las distintas fases de producción y estos impuestos se soportan por el consumidor final; de aquí que la traslación favorezca a las regiones donde se produce (normalmente las más ricas) y perjudique a aquellas que son preferentemente consumidoras (normalmente las más pobres). Por ello los impuestos regionales trasladables son contrarios al principio de solidaridad y al principio de igualdad material que proclama el artículo 9.º-2 de la Constitución. Ciertamente, como señala el profesor Ferreiro Lapatza, en muchos casos es difícil determinar si un impuesto es o no trasladable (80); sin embargo, existen impuestos en los que la traslación es clara y al menos éstos deberán evitarse.

2. *Principio de no doble imposición.* Hay que tratar a toda costa que una misma capacidad contributiva resulte gravada simultáneamente por dos regiones. Esta es una elemental exigencia de racionalidad tributaria sobre la que no es preciso insistir (81). Si se ha tratado de evitar por todos los medios la doble imposición internacional ¡Cuánto más habrá que evitar las dobles imposiciones internas! (82). Por ello resulta imprescindible armonizar los criterios de sujeción de los distintos objetos de gravamen a las diferentes regiones (83).

(79) Cfr. PALAO: *La Hacienda Regional y el Proyecto de Constitución*, op. cit., p. 44.

(80) FERREIRO: *La Hacienda Regional*, op. cit., p. 352.

(81) Cfr. ALBIÑANA: «El derecho tributario español y el modelo de convenio de la OCDE: comparación», op. cit., pp. 589 y 590; ABRIL ABADÍN, «Métodos para evitar la doble imposición internacional», *X Semana de Estudios de Derecho Financiero*, Madrid, 1973, p. 144.

(82) Véase ALEGRIA-BORRÁS: *La doble imposición: problemas juridico-internacionales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974, pp. 109 y ss.

(83) Las causas de la doble imposición son la adopción por los titulares del poder tributario de criterios de sujeción territorial distintos o de los mismos criterios pero definidos de forma diferente (puede verse por ejemplo ABRIL ABADÍN, «Métodos para evitar la doble imposición internacional», op. cit., pp. 140 y ss.; ALEGRIA-BORRÁS, *La*

3. *Principio de no gravamen de la riqueza exterior.* De los dos criterios de sujeción territorial que normalmente se utilizan (residencia del contribuyente o localización de la riqueza) creo que debe prevalecer en la imposición regional el de territorialidad. Como es sabido en el ámbito internacional se ha discutido vivamente la utilización de uno y otro criterios, porque el de residencia favorece a los países desarrollados donde normalmente habitan personas que tienen sus capitales empleados fuera y perjudica a los países subdesarrollados que utilizan capitales extranjeros; a la inversa, el gravamen de la riqueza en el lugar donde se produce no obliga a los países pobres a renunciar a la imposición de la riqueza en ellos generada, pero percibida por personas residentes en el exterior (84). Los mismos argumentos en que se basa el criterio territorial en los conflictos fiscales internacionales apoyan la defensa del principio de territorialidad a nivel interregional y están respaldados por el principio de solidaridad y de igualdad material tantas veces citados (85). Las regiones deberán gravar la riqueza en ellas producida. El artículo 157-2 de la Constitución se inclina por el criterio de la territorialidad, aunque la redacción no sea todo lo clara que podría esperarse puesto que se limita a prohibir las medidas tributarias sobre «bienes situados fuera de su territorio». Cuando se trate de inmuebles no habrá problemas; cuando los bienes sean muebles ¿dónde se estimará que están «situados»?; si se trata de derechos

---

*doble imposición: problemas jurídico-internacionales*, op. cit., pp. 22 y ss.; DEL ARCO RUETE, *La doble imposición internacional*, Escuela de Inspección Financiera, Madrid, 1977, pp. 47-48.

(84) Cfr. SAINZ DE BUJANDA: «Principios de Derecho fiscal internacional», *Hacienda y Derecho*, vol. I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, p. 472; PALAO TABOADA, contestaciones a una encuesta publicada en *Doble imposición internacional*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972, pp. 626 y ss.; GIULIANI FONROUGE, *Derecho Financiero*, vol. I, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1976, pp. 331 y ss.; ATCHABAHIAN, «El Grupo Andino y su enfoque de la doble tributación internacionales», *Hacienda Pública Española* número 32 (1975), pp. 136 y ss.

(85) Quizá en algunos casos no estuviera tan justificada la tributación en base al lugar donde se producen las rentas. Esto podría suceder en un impuesto regional sobre las rentas del capital dado el nivel de concentración de sociedades en determinadas zonas del país (cfr. DE LUIS y DEL ARCO, *La distribución de los impuestos en una Hacienda federal*, op. cit., p. 289) y el trasvase de capitales hacia zonas determinadas que hasta hace poco se establecía con carácter forzoso (inversiones de Cajas de Ahorro). El entender que las rentas de capital (los dividendos) se generan en el lugar donde tiene su domicilio la sociedad pagadora tampoco es exacto puesto que en realidad tales rentas tienen su origen allí donde actúa la sociedad: esto podría conducir a hacer tributar los dividendos por el sistema de cifra relativa de negocios, con toda su innegable complejidad y conflictividad.

sobre bienes el problema de la imputación a un lugar puede ser más grave; y si lo que se grava es una magnitud abstracta, cuál será su ubicación (86).

4. *Principio de no obstaculización del tráfico interregional.* Este principio está expresamente establecido en el texto de la Constitución: «Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias ... que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios» (art. 157-2); «Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español» (art. 139-2).

5. Por la doctrina se señalan además otros criterios o principios que han de tenerse en cuenta al estructurar el sistema de imposición regional, pero se trata de principios que desde el ángulo jurídico están en un segundo plano respecto a los que acabamos de estudiar, pues se basan en razones de conveniencia económica o administrativa. Así se dice que los impuestos que constituyen medios eficaces para lograr objetivos de política económica deben asignarse a aquel nivel de gobierno que pueda cumplir mejor tales objetivos (87). Solamente deben atribuirse a la región aquellos impuestos que pueden ser eficazmente gestionados por la misma (88).

Vistas las líneas generales en las que deben enmarcarse los impuestos regionales podemos pasar al análisis de la posibilidad de regionalizar las diferentes figuras impositivas. Este tema ha sido ya tratado en nuestro país por personas de más autoridad y con mayor detenimiento que el que nos consiente el presente trabajo.

Dentro del marco de la imposición directa los impuestos de producto son los más aptos para una posible regionalización (89),

(86) Véase FERREIRO LAPATZA: «La Hacienda Regional», *op. cit.*, p. 352; PALAO TABOADA: *La Hacienda Regional y el Proyecto de Constitución*, *op. cit.*, p. 45, n. 79.

(87) DE LUIS y DEL ARCO: *La distribución de los impuestos en una Hacienda federal*, *op. cit.*, pp. 219 y ss.; PALAO TABOADA: *La Hacienda Regional y el Proyecto de Constitución*, *op. cit.*, pp. 45 y ss.; SIMÓN ACOSTA: *La autonomía financiera de las regiones*, *op. cit.*, pp. 49-51.

(88) DE LUIS y DEL ARCO: *La distribución de los impuestos en una Hacienda federal*, *op. cit.*, pp. 207 y ss.

(89) PALAO TABOADA: *La Hacienda Regional y el Proyecto de Constitución*, *op. cit.*, p. 49; DE LUIS y DEL ARCO, *op. ult. cit.*, pp. 286 y ss.; FERREIRO: «La Hacienda

aunque, como señala el profesor Palao, el hecho de que recientemente se hayan atribuido a las corporaciones locales los que han perdurado después de la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (véase disposición transitoria primera de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre), puede hacer más difícil su asignación a los entes regionales (90). Dentro de este grupo de impuestos los más fácilmente regionalizables son aquellos que recaen sobre fuentes de riqueza localizadas claramente en un determinado territorio (Contribuciones rústica y urbana y Licencias fiscales de industriales y profesionales). El impuesto sobre las rentas del trabajo subordinado puede ofrecer mayores problemas ya que su regionalización obligaría a abandonar el actual sistema de recaudación por retención en la fuente, pues si no se hiciera serían las regiones donde están domiciliadas las empresas las que absorberían el impuesto exigible a los trabajadores que desarrollaran su actividad en otros lugares, con lo que se conculcaría el principio de territorialidad de los gravámenes (91). Más compleja es aún la regionalización del impuesto sobre los dividendos de sociedades, pues ni sería correcto utilizar el criterio de la residencia del perceptor (puesto que hemos admitido el principio de territorialidad) ni la del pagador, ya que no coincidirá necesariamente con el lugar donde se genera el beneficio. Por ello el impuesto sobre las rentas del capital se considera como propio de las haciendas centrales (92). En caso de regionalizarse algunos de los impuestos de producto podría procederse a su coordinación con la imposición estatal sobre la renta mediante un sistema de crédito de impuesto en la forma y con los objetivos que señalan De Luis y Del Arco (93).

El impuesto general sobre la renta de las personas físicas existe en algunos países federales como impuesto propio de los

---

regional, *op. cit.*, p. 352; MARTÍNEZ GENIQUE: «Financiación de los entes territoriales autónomos», *op. cit.*, p. 646; SIMÓN ACOSTA: *La autonomía financiera de las regiones*, *op. cit.*, pp. 37 y 40.

(90) PALAO TABOADA: *La Hacienda regional y el Proyecto de Constitución*, *op. cit.*, página 54.

(91) Véase DE LUIS y DEL ARCO: *La distribución de los impuestos en una Hacienda federal*, *op. cit.*, pp. 322 y ss. Según las Estadísticas presupuestarias y fiscales de 1976 que editó el Ministerio de Hacienda, algo más del 50 por 100 del total de ingresos por Impuesto de Trabajo Personal se recaudó en Madrid, Barcelona y Vizcaya.

(92) Cfr. DE LUIS y DEL ARCO: *La distribución de los impuestos en una Hacienda federal*, *op. cit.*, pp. 324 y ss.

(93) *Op. ult. cit.*, pp. 286 y ss.

Estados miembros, pero de aquí no puede deducirse la posibilidad de que sea regionalizado en España, dado que el impuesto regional sobre la renta no responde a una estructura racional del sistema tributario. Fundamentalmente son tres las razones que se oponen a la regionalización de este impuesto (94).

Primero, la imposibilidad de dar aplicación al principio territorial de gravamen, pues un impuesto personal sobre la renta global de contribuyente deberá exigirse por la región de residencia del mismo, produciéndose en este caso lo que el profesor Ferreiro denomina explotación de territorios autónomos por vía fiscal (95); segundo, el impuesto sobre la renta es instrumento para lograr objetivos de política económica en los que la intervención regional sería contraproducente; y tercero, la complejidad de gestión de este impuesto exige una administración potente y centralizada. Hay quien opina que a pesar de todo puede existir un impuesto regional sobre la renta (96).

Por las mismas razones que el Impuesto sobre la renta de las personas físicas, el Impuesto sobre la renta de sociedades debe ser un impuesto estatal. La doctrina también está conforme en este punto y únicamente cabe mencionar alguna propuesta de un impuesto regional sobre la renta de sociedades, aun admitiendo los defectos que comporta, siempre que se simplificara su gestión estableciendo bases imponibles iguales a las del impuesto estatal y se evitara la doble imposición o la exportación del impuesto introduciendo el régimen de establecimiento permanente o el de cifra relativa de negocios (97).

(94) Las señalé ya en *La autonomía financiera de las regiones*, op. cit., pp. 42 y 43.

(95) FERREIRO: *La Hacienda regional*, op. cit., p. 352. El remedio para este problema podría venir por la imputación a cada región de la parte de impuesto correspondiente a la renta producida en su territorio, pero hay que reconocer que el sistema sería difícilmente aplicable en la práctica.

(96) TRIAS FARGAS, en su intervención en el coloquio sobre «La Hacienda regional», *XIV Semana de Estudios de Derecho financiero*, Madrid, 1976, p. 147; DE LUIS y DEL ARCO son contrarios al impuesto regional sobre la renta, pero opinan que podría existir «si se renunciara a estructurarlo con excesivo tecnicismo» (DE LUIS y DEL ARCO: *La distribución de los impuestos en una Hacienda federal*, op. cit., pp. 234, 242 y 343). Sin embargo, la opinión mayoritaria es decididamente contraria: PALAO TABOADA: *La Hacienda regional y el Proyecto de Constitución*, op. cit., pp. 48 y 53; VICENTE-ARCHE, coloquio sobre «La Hacienda regional», op. cit., pp. 138 y 139; en el mismo coloquio las intervenciones de DE JUAN, OGEA y OTERO, pp. 142 y 157 a 161; FERREIRO: *La Hacienda regional*, op. cit., p. 352; MARTÍNEZ GENIQUE: *Financiación de los entes territoriales autónomos*, op. cit., pp. 644 y ss.

(97) DE LUIS y DEL ARCO: *La distribución de los impuestos en una Hacienda federal*, op. cit., p. 290.

El impuesto sobre las sucesiones tampoco debe ser regionalizado porque tanto en su versión de impuesto sobre el caudal como en la de impuesto sobre adquisiciones, el objeto de gravamen es una magnitud abstracta difícilmente localizable en un territorio. Son fácilmente localizables los inmuebles, pero no los muebles y los demás derechos, deudas y cargas de la herencia. Ello obligaría a adoptar el criterio de residencia del causante o del adquirente y en ambos casos se produciría el gravamen de riqueza situada en otras regiones. Por su vinculación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se suele defender la atribución de este impuesto al Estado (98) no sin desconocer que este impuesto existe en los niveles inferiores de gobierno de algunos estados federales. En sentido contrario De Luis y Del Arco no encuentran razones para atribuir este impuesto a uno y otro nivel e, inspirándose en la realidad de USA, proponen con alguna reserva un impuesto regional sobre las sucesiones coordinado mediante crédito de impuesto con el correlativo del Estado (99).

En cuanto a los impuestos sobre el patrimonio, la modalidad del impuesto sobre el patrimonio neto debe asimismo ser un tributo estatal por sus interrelaciones con el Impuesto sobre la Renta (100), por lo complicado de su gestión especialmente en la valoración e inventario de los bienes (101) y, sobre todo, porque el patrimonio es una magnitud abstracta que en muchos casos no será localizable en una región.

Sí son, por el contrario, aptos para su establecimiento por las regiones ciertos impuestos sobre determinados bienes patrimoniales. Se citan frecuentemente como tales los impuestos sobre la titularidad de bienes inmuebles (102) y de bienes que figuren en registros administrativos (103). Dentro de estos últimos tienen una importancia especial los automóviles, aunque probablemente antes de establecer el impuesto regional debería reducirse consi-

(98) PALAO: *La Hacienda regional y el Proyecto de Constitución*, op. cit., p. 49; MARTÍNEZ GENIQUE: *Financiación de los entes territoriales autónomos*, op. cit., p. 647.

(99) DE LUIS Y DEL ARCO: *La distribución de los impuestos en una Hacienda federal*, op. cit. pp. 248 y 292.

(100) PALAO, op. ult. cit., p. 49; MARTÍNEZ GENIQUE, op. ult. cit., p. 647.

(101) DE LUIS Y DEL ARCO, op. ult. cit., p. 232.

(102) A ellos me referí en *La autonomía financiera de las regiones*, op. cit., páginas 37 y 38.

(103) DE LUIS Y DEL ARCO, op. ult. cit., p. 234.



derablemente la fuerte presión tributaria que sobre estos bienes ejercen otros niveles de gobierno.

Los impuestos de aduanas, entrando ya en la imposición indirecta si se los considera incluidos en ella, no necesitan determinamiento para explicar que no son en absoluto regionalizables. Ningún país admite aduanas interiores y en el nuestro están expresamente prohibidas por el principio de no obstaculización del tráfico.

El Impuesto sobre el volumen de ventas ha de ser atribuido al gobierno central por tres razones principales: por una parte, al ser un gravamen que recae sobre el comercio, las relaciones internacionales exigen una máxima armonización en la regulación de este tributo para evitar distorsiones en el tráfico económico y esta armonización internacional es incompatible con su regulación a nivel regional; en segundo lugar, y dado que la tributación sobre el volumen de ventas camina inexorablemente hacia el gravamen del valor añadido, la complejidad de estos impuestos hace imposible su gestión por la administración regional; en fin, los impuestos que inciden en las distintas fases del proceso productivo son impuestos que normalmente se trasladan en su integridad o en una buena parte al consumidor, pues se traducen en subidas de precios. A estas tres razones, a las que ya me referí en otro lugar (104), se añade por algunos autores el que, por tratarse de un impuesto de gran potencialidad recaudatoria, no es previsible que el Estado central acceda a desprenderse del mismo (105).

El inconveniente de la traslación, que es el más fuerte argumento en contra del IVA regional, no es predicable de un impuesto que grave las ventas de productos destinados inmediatamente al consumo, es decir, las ventas de los minoristas al consumidor. En este caso el gravamen incidiría sobre tal consumidor, quien no tendría posibilidades de desplazar sobre otros el impuesto. Por ello el impuesto sobre el comercio minorista se ha considerado como un posible impuesto regional, si bien no creemos que las administraciones regionales puedan estar capacitadas para ejer-

---

(104) *La autonomía financiera de las regiones*, op. cit., p. 45.

(105) Véase DE LUIS y DEL ARCO: *La distribución de los impuestos en una Hacienda federal*, op. cit., pp. 231-232 y 243 y ss.

cer el riguroso control que exigiría un impuesto de este tipo por lo que sería mejor un recargo sobre el IVA estatal en cuanto recaiga sobre el comercio al por menor (106) si bien seguiría subsistiendo el problema de la ruptura de la pretendida armonización y transparencia de los impuestos indirectos.

Con más claridad se pueden encuadrar en el marco de la tributación regional determinados consumos específicos. La razón es que estos impuestos, que recaerían sobre la venta para el consumo inmediato, gozan de la característica de ser raramente trasladables y además podría suprimirse el inconveniente de la dificultad de gestión y control seleccionando los productos gravados. De Luis y Del Arco estiman como conveniente la regionalización de los impuestos sobre el petróleo, tabacos y bebidas (107). Por nuestra parte, suprimiríamos el de bebidas y, conforme a las razones apuntadas, seleccionaríamos no sólo el tabaco y el petróleo sino también todos aquellos productos en los que existe un control administrativo de las ventas o en los que ese control es fácil de instaurar por tratarse de bienes y servicios cuyo consumo se mide con mecanismos contadores que puedan ser intervenidos (tabacos, ciertos productos petrolíferos, energía eléctrica, uso del teléfono, etc.).

En fin, se estima a nivel doctrinal que sería atribuible a la región el impuesto sobre las transmisiones patrimoniales y, más concretamente, un impuesto sobre las transmisiones de bienes inmuebles, porque en estos casos los bienes objeto de transmisión son fácilmente localizables en un determinado territorio (108). Esto es cierto en cuanto se piense que debe existir un impuesto sobre las transmisiones. Creemos que, una vez establecido el impuesto sobre el patrimonio y si se grava por las regiones la titularidad de bienes inmuebles el impuesto sobre transmisiones, que no se justifica más que como un sustituto imperfecto de los anteriores, debe desaparecer (109). La capacidad eco-

---

(106) Así lo defiende MARTÍNEZ GÉNIQUE: *Financiación de los entes territoriales autónomos*, op. cit., p. 647.

(107) DE LUIS Y DEL ARCO: *La distribución de los impuestos en una Hacienda federal*, op. cit., p. 247.

(108) PALAO: *La Hacienda regional y el Proyecto de Constitución*, op. cit., pp. 49 y 55; DE LUIS Y DEL ARCO: *La distribución de los impuestos en una Hacienda federal*, op. cit., pp. 234, 247 y 291.

(109) El impuesto de transmisiones no tiene como «materia imponible» la transmisión, puesto que la transmisión no es riqueza, sino la titularidad del bien transmi-

nómica que sí se pone de manifiesto en la transmisión es la posible plusvalía que mediante ella pueda obtenerse. Las plusvalías ya están gravadas en el sistema tributario del Estado y además algunas de ellas quedan sometidas a la imposición local, por lo que existirán resistencias a un nuevo gravamen regional sobre ellas. No obstante creemos que con la adecuada coordinación, mediante crédito de impuesto, podrían existir impuestos regionales sobre las plusvalías generadas con la transmisión de los mismos bienes que son susceptibles de ser gravados por un impuesto regional sobre la propiedad: bienes inmuebles y bienes registrables.

En conclusión, estimamos que las regiones podrían establecer y regular los siguientes tributos: impuestos sobre las ventas de inmuebles, las actuales licencias fiscales, impuestos sobre la propiedad de inmuebles y bienes registrables, impuestos sobre el consumo de bienes fácilmente controlables, impuestos sobre plusvalías de inmuebles y bienes registrables. Con un criterio más amplio podrían incluirse también el impuesto sobre las rentas de trabajo dependiente y un impuesto general sobre el comercio minorista. Y, por fin, con muchas reservas podría llegar a pensarse en la atribución a las regiones de un impuesto sobre las sucesiones y un impuesto sobre las transmisiones de inmuebles.

Con el estudio de los posibles impuestos regionales no puede darse por finalizada la estructuración del sistema porque las disparidades interregionales de riqueza motivarían que unas regiones pudieran financiar así sus competencias pero otras regio-

---

tido que se pone de manifiesto en el acto de su adquisición o enajenación. La injusticia de este impuesto es que grava con mayor fuerza cuantas más transmisiones existan y no se ve la razón de justicia que ampare esta discriminación; el gravamen de la titularidad de bienes ha de ser periódico y si existe este gravamen periódico el impuesto de transmisiones pierde toda razón de ser. Cfr. NEUMARK: *Principios de la imposición*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974, p. 139; ALBIÑANA justifica la subsistencia de este impuesto con razones ajenas a los principios de justicia (véase su sugestivo prólogo a la obra de MARTÍNEZ LAPUENTE: *Manual del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados*, Escuela de Inspección Financiera, Madrid, 1977, p. 13). Según MARTÍNEZ GENIQUE, «los impuestos que gravan el tráfico patrimonial tienden a perder importancia en todos los sistemas tributarios y a reconvertirse en derechos de registro de actos determinados; con este último carácter parece que también son adecuados para una fiscalidad territorial» («Financiación de los entes territoriales autónomos», *op. cit.*, p. 647).

nes tendrían un volumen de ingresos claramente insuficiente para atender un nivel de gasto comparable con el de las demás (110).

Es necesario poner los ingresos regionales en relación con el coste de los servicios y competencias asumidas por la región. Para ello sería preciso en primer término calcular el rendimiento potencial de los impuestos propios de las regiones en cada región, lo que nos daría la cifra de la capacidad fiscal de la misma. En segundo lugar habría que proceder a estimar el coste de las competencias regionales, para lo que podrían utilizarse los mismos criterios que hemos desarrollado al tratar de la integración del fondo común en el sistema de imposición estatal. En el caso de que los impuestos regionales no fuesen suficientes para cubrir el gasto regional habría que acudir a las transferencias estatales, para lo cual podrían utilizarse las asignaciones presupuestarias a que se refiere el artículo 158-1 de la Constitución. El problema principal que se plantearía respecto a las regiones deficitarias consiste en que si es al gobierno central a quien compete la determinación de las transferencias puede verse disminuida la autonomía ya que al existir un margen amplio de discrecionalidad técnica en las valoraciones podría usarse esa discrecionalidad en perjuicio de las arcas de las regiones pobres. Para obviar este problema habría que acudir a la que hemos llamado Comisión Mixta. Para ejercicios posteriores al primero, la determinación del gasto regional se complica, pues ya no sería posible hacerlo con arreglo al criterio del coste que las competencias transferidas tenían en los presupuestos del Estado. Si, por el contrario, se utilizan los gastos presupuestados por las regiones se corre el riesgo de que estos presupuestos

---

(110) Es muy ilustrativo al efecto el estudio de De Luis y DEL ARCO. Estos autores parten de que las distintas regiones españolas realizarán un mismo «gasto per capita», que valoran en 9.000 pts. Hacen una estimación del rendimiento de los posibles impuestos regionales y resulta que con ellos podría cubrirse un 68,45 por 100 de los gastos regionales. Si se desagregan las magnitudes totales y se calcula el nivel de gastos e ingresos que a cada una correspondería resulta: que dos regiones tendrían un porcentaje de ingresos sobre gastos que no sólo superaría la media nacional, sino que incluso excedería del 100 por 100, es decir si se mantiene la igualación de gasto per capita en el nivel mencionado les sobraría dinero (Vascongadas, 113,05 por 100; Cataluña, 101,93 por 100); en otras dos regiones, aunque no cubrieran el total de gastos, su porcentaje de ingresos impositivos superaría la media nacional (Castilla la Nueva —por la influencia de Madrid—, 97,40 por 100; Baleares, 87,22 por 100); el resto de las regiones se sitúa por debajo de la media y existe una (Extremadura) que no llegaría a cubrir con los ingresos impositivos ni la cuarta parte de sus gastos (De Luis y DEL ARCO: *La distribución de los impuestos en una Hacienda federal*, op. cit., p. 329).

se presenten desmesuradamente inflados, por lo que, a los solos efectos del cálculo de la subvención, sería necesario poner un límite al crecimiento del volumen de gasto regional, límite que podría fijarse por ejemplo en el porcentaje de crecimiento de los gastos estatales (111).

Para terminar con el estudio de este sistema hay que hacer una referencia al Fondo de Compensación del artículo 158-2 de la Constitución. Este fondo debe coexistir con los mecanismos de financiación antes señalados por dos razones: primero porque tales mecanismos, a pesar de conducir a una cierta igualación del gasto *per capita* en las competencias regionales no es suficiente para corregir los desequilibrios interterritoriales, ya que para superar éstos serán necesarios cuantiosos gastos de inversión que no podrán atenderse con los medios ordinarios de financiación; en segundo lugar porque, como ya hemos visto, este fondo de solidaridad viene imperativamente establecido por las normas constitucionales.

#### e) *El sistema de imposición compartida*

Como ya sabemos, el sistema de tributación compartida es aquél en que existe un sistema de impuestos único en todo el Estado, pero tal sistema no puede decirse propio del Estado ni propio de las regiones porque un poder distinto del Estado-persona (es decir, la Constitución o bien una Comisión Mixta Estado-Regiones) distribuye entre ambos niveles de gobierno las distintas competencias (normativas y administrativas) y el producto de la recaudación en cada impuesto.

El sistema de imposición compartida se ha tratado de llevar a la práctica en la República Federal Alemana (112). Los dos problemas fundamentales que en él se plantean son la determinación de la parte de ingresos que corresponde a cada nivel de gobierno, para lo cual ha de tenerse en cuenta el volumen de

---

(111) El problema de los ajustes «intergubernamentales» está bastante estudiado por la doctrina, e incluso se han hecho ensayos para su aplicación en un hipotético supuesto referido a España. Véase el elogiado tratamiento que dan al tema DE LUIS y DEL ARCO: *La distribución de los impuestos en una Hacienda federal*, op. cit., páginas 77 ss. y 328 y ss.

(112) La financiación de los distintos niveles de gobierno en Alemania ha sido estudiada con detenimiento en nuestro país por el profesor FERREIRO LAPATZA: «Hacienda pública y Autonomía en la Ley Fundamental de Bonn», op. cit., pp. 5 y ss.

competencias de uno y de otro; y, en segundo lugar, el reparto entre las regiones de la cuota total que les corresponde a todas, lo que puede hacerse con el criterio del origen de los impuestos o con criterios redistributivos. El inconveniente mayor del sistema, en el caso de que sea la misma Constitución la que determine cómo se distribuyen las competencias en cada impuesto, consiste en la rigidez que se imprime a los tributos, pues para hacer desaparecer una figura tributaria o para modificarla esencialmente sería necesaria una ley de reforma constitucional (113). Estos problemas que plantea el sistema de imposición compartida son mínimos al lado de las ventajas que presenta en comparación con los demás sistemas (114), pero no es éste el lugar de entrar en ellas porque, como veremos, la imposición compartida no parece factible en este momento en España.

Nuestra Constitución parece rechazar este sistema por varias razones: Primera, porque «la potestad originaria de establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante Ley» (artículo 133-1); este precepto puede significar que el poder tributario del Estado no se comparte con las regiones y, como dispone el artículo 133-2, éstas sólo podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes; hay una clara superioridad de poderes en manos del Estado, lo cual no se concilia bien con el sistema de imposición compartida. En segundo término, un sistema de este tipo exigiría una intervención de la Comisión Mixta Estado-Regiones en el reparto de competencias tributarias, dado que la Constitución no realiza directamente este reparto: esta intervención podría chocar con el mandato del artículo 149-1-14.º, según el cual es competencia exclusiva del Estado la «Hacienda general». Tercero, el artículo 157 al enumerar los recursos regionales habla de recargos, impuestos cedidos, impuestos propios ..., pero no menciona los impuestos compartidos que pienso son algo muy distinto; además, según el párrafo 3 del mismo precepto, es una Ley del Estado (ley orgánica) la que «cede los impuestos o la que establece los recargos o impuestos que pueden ser a su vez establecidos por las regiones». Todo

(113) FERREIRO: «Hacienda pública y Autonomía en la Ley Fundamental de Bonn», *op. cit.*, pp. 8 y 9.

(114) FERREIRO: «Hacienda pública y Autonomía en la Ley Fundamental de Bonn», *op. cit.*, pp. 80 y 81.

ello nos exige de una mayor atención sobre este sistema, si bien entendemos que no debe olvidarse como una posible vía de evolución en el futuro de las normas constitucionales.

f) *Alusión a las tasas y contribuciones especiales*

Cualquiera que sea el sistema de financiación regional que se adopte, lo que se traducirá en el establecimiento de un criterio básico o principal de reparto de las cargas públicas, las tasas y contribuciones especiales deben ser tributos que las regiones puedan establecer con amplia libertad. Con ello se conseguiría complementar el principio básico de reparto de la carga tributaria con otros criterios de justicia fiscal que pueden ser necesarios para trasladar determinados costes hacia ciertos contribuyentes que los provocan o con ellos se benefician especialmente (115).

Para conseguirlo, lo primero que habría que hacer es superar la definición que de estos tributos da el artículo 26-1 de la LGT, ya que la estructura del hecho imponible no es más que una forma externa, un dato de hecho, y lo esencial al definir un tributo es hacer referencia al principio de justicia que incorpora, el cual principio de justicia debe informar y plasmarse no sólo en la norma reguladora del hecho imponible, sino en toda la normativa del tributo. Si se otorga a las regiones poder para establecer tasas y éstas se definen atendiendo a la conformación del hecho imponible, se estaría dando posibilidad de crear tributos cuyo hecho imponible se adaptara perfectamente a la definición de tasa, pero analizada su regulación en conjunto no responderían en absoluto a lo que pretende ser la tasa (116).

Si se definen las tasas como tributos que buscan desplazar determinados costes sobre las personas que directamente los provocan y las contribuciones especiales como tributos que pretenden hacer soportar determinados gastos a personas cuya riqueza se ve incrementada de forma inmediata con los mismos, las regiones deberán tener un margen elevado de poder para

(115) Véase CALVO ORTEGA: *La financiación de las regiones*, op. cit., pp. 465 a 467.

(116) Así ha sucedido ya en nuestras Haciendas municipales. El caso quizá más sangrante haya sido el de la llamada «tasa» por licencia de obras que se ha regulado de forma tal que puede considerarse como un impuesto ilegal sobre el volumen de operaciones prevista y aún no realizadas de determinadas empresas.

establecer dichos tributos, por las razones que ya expusimos en otro lugar (117).

Además, si las exigencias del principio de reserva de ley no son muy rígidas en relación con los impuestos regionales (118), lo son menos en relación con las tasas y contribuciones especiales, dado que los elementos básicos de estos tributos, que deben ser regulados por ley habida cuenta de la función garantista del principio de reserva (119), se desprenden de su misma definición: el hecho imponible debe exteriorizar un gasto de la región y, en su caso, un beneficio del contribuyente, que será siempre la persona que provoca el gasto o recibe el beneficio; la cuantía del tributo tiene sus límites o techos máximos en el coste soportado por la administración regional y, si se trata de contribuciones especiales, en el valor del beneficio recibido.

#### g) *El crédito regional*

Las regiones, como es lógico, también tendrán facultades para endeudarse y éste puede ser un medio fundamental para atender los gastos de inversión. No entramos a estudiarlo porque es objeto de una investigación del profesor Tejerizo en este mismo seminario.

### 6. La financiación de las competencias delegadas

«El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o de delegación» (art. 150-2 de la Constitución).

Este precepto establece dos nuevas formas de integrar las competencias regionales que han de tener sus consecuencias

---

(117) *La autonomía financiera de las regiones*, op. cit., pp. 59 y 60.

(118) Véase PALAO: *La Hacienda regional y el Proyecto de Constitución*, op. cit. páginas 40 y 41.

(119) Véase CALVO ORTEGA: «Consideraciones sobre la delegación legislativa en materia de impuestos directos», *Rev. de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, número 80 (1969), pp. 265 y ss.; PÉREZ ROYO: «Fundamento y ámbito de la reserva de ley en materia tributaria», op. cit., pp. 215 y ss; y del mismo autor, «El principio de legalidad tributaria en la Constitución», op. cit., *passim*.



financieras, como el mismo texto constitucional anuncia al disponer que la ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros.

Conviene separar netamente la transferencia de la delegación. Cuando se transfieren funciones se están atribuyendo a la región competencias nuevas, de las que dicha región pasa a ostentar la titularidad. En definitiva se trata de un procedimiento más de delimitación de las competencias regionales: unas vendrán atribuidas por el correspondiente estatuto regional y otras por ley orgánica. A efectos financieros no debe distinguirse entre unas y otras: el mismo método que se siga para financiar las competencias asumidas por el estatuto, debe seguirse para atender a la financiación de las competencias transferidas por ley orgánica.

Distinta es la delegación de funciones, pues en este caso la titularidad de la competencia sigue siendo del Estado. La región es el brazo ejecutor, quien ejerce en la realidad la competencia que no es propia. Por ello se comprende que el Estado se reserve formas de control sobre el ejercicio de estas competencias y de ahí que cuando, junto a la mención de formas de control, se dispone que la ley regulará los medios financieros a transferir se está haciendo referencia fundamentalmente a las competencias delegadas.

Si la titularidad de las funciones delegadas corresponde al Estado, es lógico que sea el Estado quien corra con los gastos que originan. Por ello en los presupuestos estatales debe establecerse una asignación para la región delegada cada vez que se produzca una delegación. Esta asignación o transferencia debe ser igual al coste que para la región suponga el ejercicio de la función delegada y para determinar su importe pueden seguirse criterios que ya hemos desarrollado más arriba al hablar del sistema de imposición estatal, por lo que no nos detenemos más en ello.

