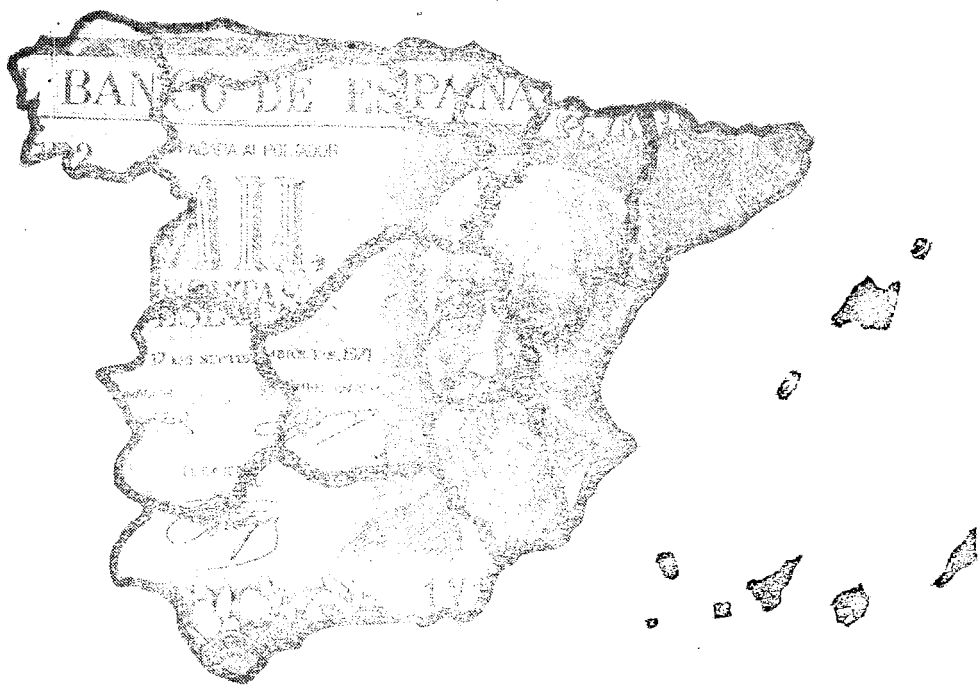


Eugenio Simón Acosta

# LA AUTONOMIA FINANCIERA DE LAS REGIONES



Caja de Ahorros y M. de P.  
CACERES

**EUGENIO SIMON ACOSTA**

Doctor en Derecho

# **LA AUTONOMIA FINANCIERA DE LAS REGIONES**

Autor: Eugenio Simón Acosta

C/ Obispo Segura Sáez, 7-3.º A. CACERES

Editor: Aula de Cultura de la Caja de Ahorros  
y Monte de Piedad de Cáceres

I. S. B. N.: 84-500-2580-X

Depósito legal: CC-87-1978

UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA

Facultad de Derecho

CACERES

1 9 7 8

## INTRODUCCION

*Este fenómeno regionalista que hoy se vive en España con ardor es una ineludible exigencia de la realidad actual. La creación de nuevos niveles de gobierno intermedios entre la gigantesca organización estatal y los minúsculos centros locales constituidos por los Ayuntamientos viene impuesta por una serie de causas y circunstancias de tipo económico, administrativo y socio-político:*

1) *Desde el punto de vista económico la región puede ser una alternativa aceptable para resolver problemas de eficiencia en la asignación de recursos y para reducir costes de ciertos servicios que hoy se encomiendan a entidades locales menores (1). Por una parte, la facilidad de comunicaciones entre los actuales municipios da lugar a los llamados spill-over effects del gasto público: en otras palabras, algunos de los servicios prestados por un municipio benefician no sólo a quienes en el mismo habitan, sino que también pueden ser disfrutados por personas residentes en otras poblaciones. Si se encomienda la prestación de tales servicios al municipio es muy probable que éste prescinda de las preferencias y necesidades del foráneo*

---

(1) Cfr. Guido BERTUCCI, «I sistemi finanziari di alcuni paesi occidentali (cenni comparativi): Francia, Gran Bretagna, Repubblica Federale Tedesca, Stati Uniti, Canada», **Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma**, Giuffrè, Milano, 1974, págs. 459 ss.

para atender exclusivamente las de sus habitantes (salvo que se organice el servicio en forma de empresa), con lo que se producirá un subempleo de recursos económicos en el servicio correspondiente que podría adquirir mayores dimensiones. Por otra parte el fenómeno de las economías de escala hace más gravosa la prestación de ciertos servicios en esferas territoriales tan reducidas como la municipal. A veces el incrementar la producción de un bien o servicio comporta una reducción del coste de las unidades producidas, de forma que los servicios establecidos a nivel municipal pueden suponer una carga más gravosa que la que se soportaría aumentando su magnitud y ámbito: una forma de conseguir economías de escala es la regionalización de algunos servicios.

También desde el punto de vista económico la regionalización de las decisiones de gobierno cumple una no despreciable función ante el problema del desarrollo económico. La planificación del desarrollo puede estar presidida por dos principios distintos: el territorialista o el del óptimo nacional (2). Conforme al segundo, la programación del desarrollo debe tener por norte la concentración en determinados puntos del país (polos de desarrollo) de las actividades que han de potenciarse, puesto que de ese modo se reducirán los costes del desarrollo y se lograrán más altas cotas de producto nacional con mínimo gasto. En la versión territorialista se sacrifican esas ventajas del óptimo nacional para buscar un desarrollo más lento, más costoso, pero que alcance a todas las zonas del país por igual. La elección entre ambos métodos supone realizar un juicio de valor en el que han de tenerse en cuenta las circunstancias concretas del momento: cuando se vive una situación de grave subdesarrollo puede ser conveniente sacrificar la igualdad en aras de la eficacia; pero si se ha alcanzado un grado aceptable de desarrollo, como sucede en España, el principio del óptimo nacional es inaceptable y hay que dar preferencia a la corrección de desequilibrios. En esta línea la regionalización de los niveles de gobierno puede cumplir un papel esencial al otorgarse a todas las regiones posibilidad para intervenir en la progra-

mación económica, siempre que se respete y se ponga en primer plano el principio de solidaridad nacional (3).

2) Las causas que llamamos administrativas del fenómeno regional han sido magistralmente expuestas por el prof. GARCIA DE ENTERRIA y se reducen a dos: ordenación del territorio y crisis de las técnicas burocrático-centralizadas de gobierno (4). Según el citado profesor, "el cambio de las formas de asentamiento humano, sobre todo por la técnica de las comunicaciones, que hace de las ciudades tejidos urbanos difusos y extensos y no reductos aislados; el anudamiento de relaciones sociales crecientes y progresivamente más densas entre comarcas y zonas hasta ahora aisladas; la articulación de los mercados productivos y de trabajo entre sí y con los centros de consumo; la audacia creciente de las grandes transformaciones y obras territoriales y sus enormes costos, que imponen una certidumbre de eficacia; la escasez de recursos naturales, incluso la amenaza de degradación de la naturaleza, son, con otros muchos factores los que han hecho que la única manera de ordenar la acción humana sobre el territorio sea mediante planificaciones globales de ámbito regional".

Por otro lado, alude GARCIA DE ENTERRIA a la crisis de las técnicas burocrático-centralizadas. El centralismo fue el modo de organización ideal en la post-revolución frente al Antiguo Régimen, puesto que permitió unificar regímenes jurídicos y romper con privilegios territoriales opuestos al principio de igualdad. El instrumento de actuación del centralismo es la burocracia. Hoy día este esquema de funcionamiento no se admite por nadie como modelo ideal, pues con el tiempo ha mostrado sus graves defectos: su incapacidad para flexibilizarse y adaptarse a la complejidad de los problemas sociales y, sobre todo, la transformación de la burocracia que en principio se crea como medio para resolver problemas y se acaba convir-

(3) Véase GARCIA DE ENTERRIA, «La cuestión regional: una reflexión», **XXIV Semana de Estudios de Derecho Financiero**, Ed. de Derecho financiero, Madrid, 1977, pág. 207 a 209. Sobre el principio de solidaridad aparecerá en breve un interesante trabajo del prof. PEREZ MORENO en una obra que, sobre el Proyecto de Constitución, publicará el Centro de Estudios Constitucionales.

(4) GARCIA DE ENTERRIA, «La cuestión regional: una reflexión», op. cit., págs. 206 ss.

(2) Cfr. Rui CONCEIÇÃO NUNES, «Desenvolvimento regional e política fiscal», **Memoria de la Asociación Española de Derecho Financiero**, 1967, tomo II, págs. 58 y 59.

tiendo en problema mismo al que los demás se subordinan. "El único remedio efectivo para romper el imperio burocrático --dice el prof. GARCIA DE ENTERRIA-- es intercalar instancias representativas populares."

3) Aparte estas razones de tipo técnico existen otras razones políticas o más bien sociopolíticas que empujan hacia la regionalización. Hay zonas muy definidas del país en las que habitan comunidades diferenciadas del resto de la comunidad nacional por unas particularidades étnicas, de tradición, lingüísticas e históricas. Estas comunidades que se sienten hermanadas por vínculos especiales demandan una organización político-jurídica propia dentro del contexto del Estado nacional, y parece justo que el orden jurídico se acomode a las personas, a las que debe servir, y no se ate a las personas con un orden menospreciador de las realidades vitales. Creo que ésta es una razón válida para defender la región, pero he de confesar que le tengo miedo a estas motivaciones que si en principio son racionales, es fácil que se transformen en puramente pasionales al ser hábilmente manejadas por los usuarios de las técnicas de confundir al pueblo con lenguajes ambiguos y palabras altisonantes sin contenido, que tocan la fibra sensible y movilizan los odios. Hace unos meses, el prof. SANTAMARIA PASTOR suscitó valientemente una aguda polémica en las Jornadas de Estudios Regionales celebradas en la Universidad de Sevilla, al hiperbolizar la situación española diciendo que, como Diógenes, buscaba un verdadero regionalista, pues los regionalismos sentidos en España podrían clasificarse en tres categorías: un regionalismo de privilegios, otro que surge como reacción y que puede llamarse defensivo (del que es ya famoso slogan el "fueros sí, pero para todos"), y un regionalismo airado (5).

De aquí la importancia y la urgencia de que el tema regional sea abordado en investigaciones y estudios serios, y de que estos trabajos que marcan los primeros hitos en la marcha hacia un nuevo modelo de Estado, sean divulgados y conocidos por todos, pues todos estamos implicados e interesados en esta singladura.

Dentro de los problemas que, desde el punto de vista jurí-

---

(5) Naturalmente la afirmación de SANTAMARIA no puede interpretarse *ad pedem literae*, pues es intencionadamente exagerada.

dico, puede plantear la región, tres son los que según mi opinión tienen particular importancia: el de la organización y estructura del Estado regional, el de la distribución de competencias entre el Estado y las regiones, y el de la financiación de los nuevos entes.

Por mi específica vocación pretendo abordar en este trabajo el tercero de tales problemas fundamentales que, además, pienso (no sé si por deformación profesional) que será el que más quebraderos de cabeza va a proporcionar, puesto que la posición de las regiones y su importancia como entes de gobierno dependerá en buena medida de las soluciones que se adopten en relación con los problemas financieros.

Todas estas razones me han impulsado a presentar este trabajo a la consideración del lector. En él se refunden dos conferencias pronunciadas por el autor, una en las Jornadas de Estudios Regionales celebradas en la Universidad de Sevilla, y otra en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. Ambas recibirán publicación separada en sendos libros que editarán las citadas entidades, pero me ha parecido oportuno conjuntarlas por dos motivos: uno, porque esos dos trabajos pueden ensamblarse perfectamente formando una unidad orgánica y sistemática que resulte enriquecida; otro, porque al integrarse los trabajos citados en volúmenes extensos en los que se recopilarán una serie de estudios de diversa índole y contenido, es probable que se difundan sólo entre sectores especializados. Este pequeño volumen espero que llegue también a otras manos, quizá menos especializadas pero igualmente interesadas en un problema que, como dije antes, nos afecta a todos. Con eso habrá cumplido su misión. De esta forma pretendo, dentro de mis reducidas posibilidades, poner un grano de arena en el cumplimiento del compromiso que la Universidad tiene frente a la sociedad.

Y no quiero terminar esta introducción sin unas palabras de reconocimiento a la Caja de Ahorros de Cáceres que se ha prestado a colaborar con sus medios materiales para hacer posible esta edición.

Cáceres, 1978

La crisis del Estado centralista como medio más eficaz de afrontar y resolver los problemas de gobierno, los actuales condicionantes histórico-políticos y el anteproyecto de Constitución que se hace eco de los mismos ponen hoy en boca de todos la «autonomía». «La Constitución... reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran»; «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios»; «Los Territorios Autónomos gozarán de autonomía financiera...» Así rezan los artículos 2, 105 y 145 del Anteproyecto de Constitución publicado en el número 44 del Boletín Oficial de las Cortes Españolas del día 5 de enero de 1978.

No es necesario subrayar el interés primordial que tiene el problema financiero en un proceso de regionalización del Estado como el que vive nuestro país en estos momentos. Creo que en este proceso regionalizador, si se orienta con serenidad, en términos racionales, y dejando de lado las románticas reivindicaciones de pasados históricos, en las que predomina la carga emotivo-pasional tan certeramente denunciada por los profesores GARCIA DE ENTERRIA (1) y MARTINEZ DIEZ

---

(1) Cfr. las intervenciones en los coloquios sobre «La Hacienda Regio-

(2), hay que darle al problema de la financiación el carácter de vital, pero hay que situarlo en su terreno y no debe perderse de vista su instrumentalidad respecto al verdadero objetivo del regionalismo como cauce para conseguir más altos niveles en la democratización del Estado: el objetivo primordial es la autonomía política y consiste en permitir a las comunidades territoriales decidir libremente, y aun contra las orientaciones de las mayorías políticas del Estado, sobre los problemas e intereses que afectan específicamente a dichas comunidades. Los medios financieros son los instrumentos que sirven para la consecución de ese objetivo.

### I.—LA AUTONOMIA REGIONAL Y SUS EXIGENCIAS FINANCIERAS

Existen dos formas de enfrentarse con la descripción y contenido de la autonomía: una, tratar de elaborar un concepto de autonomía que responda a imperativos lógicos, derivado de su sentido gramatical e histórico y de las exigencias sociopolíticas del momento (3) para después confrontar el posible contenido de las declaraciones constitucionales de autonomía con las normas que configuran en concreto los poderes de los entes autónomos y sus relaciones con el Estado. El segundo método consiste en estudiar cada uno de los poderes y relaciones en concreto para inducir de los mismos el concepto de autonomía empleado por las normas en que se hace una declaración o reconocimiento «in abstracto» de la misma. Adoptaremos el primero de los métodos indicados porque, aparte de

---

nal» y su artículo «La cuestión regional: una reflexión», en la **XXIV Semana de Estudios de Derecho Financiero**. Ed. de Derecho Financiero, Madrid, 1976, págs. 57 ss. y 201 ss.

(2) «Contra esa justicia elemental —se refiere a la justicia fiscal y distributiva—, base necesaria de una convivencia pacífica y fraternal, nada vale la invocación de viejos derechos históricos, reales o pretendidos...» (MARTINEZ DIEZ, **Fueros sí, pero para todos**, Ed. Alce y Silos, Madrid, 1976, pág. 6).

(3) Dice el art. 3-1 del C. Civil que «las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas».

que el segundo supone un vaciamiento y menosprecio injustificado de los preceptos en que se hace la declaración de autonomía (4), aquél puede ser especialmente útil en un momento como el presente en que estudiamos unas normas en su fase de elaboración, ya que ilumina los caminos por los que debe marchar la política legislativa.

Autonomía, en su sentido más amplio y genérico, es libertad, independencia o ausencia de subordinación (5). La excesiva inconcreción de este concepto lo hace inválido para proporcionar una explicación de la naturaleza de los entes territoriales autónomos.

Existe, no obstante, un significado técnico de la autonomía, más estricto, que hemos de unir inseparablemente a la función normativa. La autonomía es la posibilidad que tiene un ente público, que se incardina dentro de un Estado soberano, de emanar normas jurídicas que integren un ordenamiento particular reconocido por el ordenamiento estatal soberano. Es la participación en la función normativa de un ente portador de intereses de una comunidad diferenciada dentro de la más extensa comunidad estatal. El Estado cumple o desarrolla diversas funciones que tradicionalmente se han agrupado en tres categorías: la función normativa o de creación de derecho objetivo; la función de aplicación directa de las normas establecidas; y la función de aplicación de las normas establecidas cuando se suscita controversia entre los afectados o interesados sobre el modo de aplicarlas. Los entes territoriales menores, por ser de naturaleza análoga a la del Estado ya que persiguen la realización de una finalidad genérica (la satisfacción de todas las necesidades sentidas por la comunidad

---

(4) Decimos que se menosprecian estos preceptos porque se les niega un contenido propio y esto nos parece inadmisibles. La vaguedad de una norma no debe conducir a su olvido por el jurista; antes bien, deben redoblar los esfuerzos por darle un significado puesto que, aunque con contornos imprecisos, lo tiene. En contra, cfr. MORETTI, **La potestà finanziaria delle regioni**, Giuffrè, Milano, 1972, págs. 39 ss.

(5) Julio CASARES, **Diccionario ideológico de la Lengua Española**, Ed. Gustavo Gili S. A., Barcelona, 1975, parte II, pág. 87. Cfr. Julio NIEVES BORRERO, «La autonomía tributaria de las Corporaciones locales», **El Reparto de la Carga Fiscal**, vol. II, Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caños, Madrid, 1975, pág. 361.

asentada en el territorio y que deban ser atendidas en común) (6), están potencialmente capacitados para desarrollar esas tres funciones, normativa, administrativa y judicial. Pero el carácter derivado de estos ordenamientos sectoriales (encuentran el fundamento de su validez y existencia en otro ordenamiento originario: el del Estado) impide que esas funciones puedan ser desarrolladas sino en el ámbito y marco autorizado por el ordenamiento superior. Con estas tres funciones del ordenamiento originario, cuando son consentidas al ordenamiento derivado, se corresponden otras tres situaciones que son las de autonomía (función normativa), autarquía (función administrativa) y autotutela (función dirimente de conflictos jurídicos) (7). En su sentido técnico, que además concuerda con el significado etimológico del vocablo, autonomía es posibilidad de emanar normas jurídicas (8).

Existe otra forma de entender la autonomía que es para nuestros fines de capital importancia y que podemos denominar autonomía política. La tripartición de las funciones del Estado (función legislativa, ejecutiva y jurisdiccional) que tradicionalmente se ha venido sosteniendo como inherente a la misma naturaleza del Estado, como ontológicamente insepara-

---

(6) Los entes territoriales son, como el Estado, ordenamientos políticos porque «se constituyen para la prosecución de un fin genérico, esto es, susceptible de abarcar la satisfacción de todos los posibles intereses que pueden o podrán apreciarse como necesarios para la conservación de un determinado grupo social» (MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, tomo I, Cedam, Padova, 1969, pág. 19).

(7) Cfr. Santi ROMANO, «Autonomía», *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947, pág. 18.

(8) A la autonomía normativa pueden asimismo reconducirse otros tipos de autonomía de que habla la doctrina. En un estudio completísimo sobre la autonomía M. S. GIANNINI se refiere también a la autonomía institucional y a la autonomía organizativa (M. S. GIANNINI, «Autonomía pubblica», *Enciclopedia del Diritto*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, págs. 356 ss). También se habla de autonomía interna y externa y de autonomía estatutaria (Cfr. ROVERSI-MONACO *Gli Enti di Gestione-Struttura, funzioni, limiti*, Giuffrè, Milano, 1967, págs. 120 ss.) Todas estas formas de autonomía son reconducibles, como decíamos, a la autonomía normativa. Únicamente la autonomía organizativa expresa una idea diferente, pero de escaso interés para nuestro trabajo: es una fórmula de organización que se sale de los tipos normales. Exigencias de brevedad impiden mayor detenimiento en el desarrollo de estos conceptos que espero tratar en un trabajo más amplio.

ble del mismo, ha sido puesta en tela de juicio por autores más recientes que resaltan su carácter relativo puesto que va unida a una determinada estructura político-social. Critica MORTATI la teoría tradicional que llegó a considerar la tripartición de funciones del Estado **sub specie aeternitatis** (9) y propone una nueva clasificación en la que ocupa lugar la función de dirección política. Esta consiste en la actividad dirigida a la determinación de los fines que, dentro del ámbito de su competencia, un ente político puede perseguir y en la predisposición de los medios materiales e instrumentales oportunos para conseguir esos fines predeterminados (10). La individualización conceptual de esta función no supone ni significa una localización orgánica específica de la misma: así como las funciones tradicionales se corresponden o pueden corresponderse con una paralela división de órganos, no sucede lo mismo con la función de dirección política que normalmente es ejercida y compartida por órganos del ejecutivo y del legislativo. Por ello parte de la doctrina se niega a admitir que pueda considerarse como una función y prefiere conceptualizarla como una actividad (11) que se desarrolla mediante actos que constituyen el ejercicio de una función diversa.

Lo cierto es que existe una función o actividad de dirección política dentro del marco de las que desenvuelve el Estado como soberano, y con esta función, que es manifestación de la soberanía, se corresponde paralelamente otra, propia de las comunidades políticas integradas en el Estado, que puede denominarse autonomía política y consiste en la posibilidad que tienen los entes territoriales, reconocida por el Estado, de fijar los fines a los que dirigir su acción. Esta autonomía política se ejercita a través de actos que pertenecen al área de la función de predisposición normativa o de la función ejecutiva: es un momento conceptual que precede al ejercicio de estas fun-

---

(9) MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, tomo I, op. cit., páginas 372 ss.

(10) Para Temístocle MARTINES la actividad de dirección política puede descomponerse en un momento teleológico (individualización de fines), un momento instrumental (funcionalización de la voluntad y predisposición de medios materiales) y un momento efectual (consecución de los fines previstos): «Indirizzo politico», *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXI, Giuffrè, Milano, 1971, pág. 142).

(11) MARTINES, «Indirizzo politico», op. cit., pág. 143.



ciones. En este sentido el concepto de autonomía se asimila al de autogobierno y tiene una mayor amplitud que el de autonomía normativa pues hace referencia a una exigencia de contenido y no de forma. Cuando hablamos de autonomía política nos referimos a una característica de los entes que pueden adoptar una directriz o línea de actuación propia para perseguir sus intereses, con independencia y libertad respecto a las directrices políticas del Estado a las que incluso pueden contraponerse. Se prescinde o no se atiende, con este concepto, a la forma (normativa, administrativa) o naturaleza jurídica de los actos en que se exterioriza y manifiesta la libre voluntad del ente autónomo.

¿Qué significan, a la vista de los razonamientos precedentes, las declaraciones de autonomía de los artículos 2 y 105 del anteproyecto de Constitución? Creemos que su significado no es otro que el de atribuir autonomía política a las entidades a que se refieren. En estos preceptos se recoge algo que es una exigencia de la realidad política del momento: la gestión centralizada de los asuntos públicos ha hecho crisis; las comunidades territoriales han exigido unánimemente el acercamiento a las mismas de las instancias decisorias de los intereses que les afectan. De ahí que el anteproyecto de Constitución declare el derecho a la autonomía, con lo que el Estado reconoce formalmente la existencia de intereses particulares de las distintas comunidades territoriales y les otorga capacidad para decidir libremente sobre esos intereses, dentro del marco de la unidad nacional y del principio de solidaridad. El principio de autonomía tiene por tanto un contenido material, no es sólo una pura forma jurídica: no se limita al reconocimiento de la facultad de dictar normas jurídicas pues con ello la autonomía podría quedar reducida a una apariencia externa ya que en ese caso el Estado podría reservarse o asumir el derecho a fijar el contenido o las directrices a desarrollar en las normas de los entes autónomos. La autonomía política no obstante tiene como consecuencia ineludible que se delimite el marco de las competencias y los instrumentos jurídico-formales de los que los entes autónomos se servirán para ejercer sus libertades: esto es lo que se trata de hacer en los preceptos del proyecto que sientan las bases dentro de las cuales se desenvolverán los ordenamientos autónomos (arts. 105 y 128 a 149), otorgándose a las regiones, entre otros, el poder de elaborar un Estatuto reconocido y amparado por el Estado como parte integrante del ordenamiento jurídico (autonomía estatutaria externa: arts. 131 y 132) y el poder de emanar «leyes territoriales» y «re-

glamentos» en las materias propias de su competencia o que le hayan sido delegadas por el Estado (autonomía en sentido técnico o autonomía normativa: arts. 133-1, 134-1 y 139-2 del anteproyecto).

Aclarada la que entendemos como esencia o naturaleza de las autonomías, prescindiremos de todos los aspectos concretos de su desarrollo, salvo el que interesa a este trabajo: la financiación de las autonomías. ¿Qué consecuencias, en el terreno financiero, se derivan, desde un punto de vista estrictamente lógico, del reconocimiento de las autonomías? Creo que las consecuencias financieras que son exigencia ineludible de la autonomía política regional pueden reducirse a las siguientes: 1) Las regiones deben poseer medios económicos: existen diversos sistemas para proveer a la financiación de las regiones como son el concederles poderes para establecer su sistema tributario o algunos tributos concretos, darles participación en la recaudación de tributos estatales, subvencionarlas con cargo a los Presupuestos del Estado, otorgarles capacidad jurídica plena que les permita obtener ingresos con los mecanismos propios del Derecho privado, permitirles el acceso al crédito, etc. 2) Los recursos han de ser suficientes: teniendo en cuenta que la suficiencia absoluta no se dará nunca pues siempre los medios serán más escasos que las posibilidades de emplearlos, podemos trasladarnos del ámbito de la suficiencia objetiva al de la suficiencia subjetiva y de este modo lo que exige la autonomía política es que el ente autónomo participe efectivamente en la determinación del nivel de recursos disponibles (es decir, que se respete de algún modo la idea subjetiva de suficiencia del ente autónomo). La suficiencia financiera regional implica un juicio de valor, por lo que el Derecho no puede ofrecer más que los medios para que las regiones puedan intervenir en la valoración de dicha suficiencia; en otras palabras, la suficiencia es una relación entre necesidades a satisfacer y medios disponibles: siendo, por definición, ilimitadas las primeras y limitados los segundos, la suficiencia absoluta no se conseguirá jamás, sino que será ineludible proceder a una selección de necesidades a satisfacer y de medios disponibles. De ahí que, como decíamos, el ordenamiento jurídico deba establecer los mecanismos para que la región intervenga en las decisiones. Esta intervención no tiene por qué producirse **necesariamente** a través del otorgamiento del poder tributario a las regiones, sino que es posible instrumentarla en los restantes sistemas de financiación. 3) Finalmente, y como requisito más esencial de la autonomía política, debe existir libertad de

empleo y gasto de los medios económicos poseídos, pues mal puede decidir libremente sobre las distintas opciones de la política territorial quien tenga sus recursos económicos vinculados a la consecución de fines u objetivos establecidos por un ente distinto (el Estado). Si se otorgan poderes a las regiones para intervenir como ente público de gobierno en los problemas de interés regional, es necesario, absolutamente necesario, que la región pueda emplear libremente sus recursos económicos puesto que son los medios indispensables para desarrollar su actividad de gobierno.

Podemos decir, sintetizando, que la autonomía política de las regiones exige que éstas posean medios económicos (dinero) suficientes y que tengan libertad para emplearlos (12).

## II.—LA AUTONOMIA FINANCIERA

El Anteproyecto de Constitución declara expresamente la autonomía financiera de los Territorios Autónomos: «Los Territorios Autónomos gozarán de autonomía financiera para el desarrollo de sus competencias y funciones, bajo los principios de coordinación con la Hacienda estatal y solidaridad entre todos los españoles» (art. 145). Siguiendo el mismo método que hemos adoptado para analizar el concepto de autonomía, veamos cuál puede ser el significado de esta «autonomía financiera».

Tal como exponíamos más arriba, la función de dirección política puede situarse, como un término más de la clasificación, junto a la función legislativa y así se podía hablar de una autonomía política y de una autonomía normativa. La actividad financiera no constituye una categoría de funciones, sino un ámbito material sobre el que pueden desenvolverse las distintas funciones del Estado. Por ello, en una primera aproximación, la autonomía financiera de los entes territoriales podría significar la atribución a los mismos de la competencia

---

(12) Cfr. CAPACCIOLI, «Le funzioni della Regione in relazione ai problemi dell'entrata e della spesa», *Cvegno di Studi sui problemi della amministrazione e finanza pubblica locale*, Ed. Rivista Amministrativa della Repubblica italiana, Roma, 1974, pág. 15.

en materia financiera para que el ámbito de la misma ejerciten su autonomía normativa o política. Sin embargo no parece que esto sea así por varias razones. En primer lugar, la autonomía financiera de las regiones está formulada como un principio que define la esencia de las instituciones autónomas en cuanto se refiere a la obtención, posesión y empleo de recursos financieros. Si esto es así, la autonomía financiera no puede quedar reducida a una pura facultad formal de las regiones como sería la posibilidad de emanar normas jurídicas en materia financiera (principalmente en materia tributaria) (13): ¿de qué sirve este poder a las regiones si con él no llegan a obtener los recursos necesarios para atender lo que pueda considerarse un mínimo de prestación de servicios públicos, como puede muy bien suceder en las regiones pobres? En segundo lugar, la autonomía financiera del art. 145-1 del proyecto constitucional tampoco es una manifestación de la autonomía política de los entes autónomos en la materia financiera porque en los arts. 145 y siguientes se trata de los recursos económicos de los entes regionales como medio de atender a sus necesidades y no como fines a perseguir en el marco de una política regional. Ya hemos dicho que la función política consiste fundamentalmente en la libre elección de fines y, dado que los recursos financieros se consideran como un medio, no puede hablarse de una política financiera regional: el art. 145 del anteproyecto de Constitución establece con toda nitidez la instrumentalidad de la autonomía financiera al decir que las regiones gozarán de ella «para el desarrollo de sus competencias y funciones». Esta opinión se confirma con el art. 121 en el que se atribuye al Estado la función planificadora de la economía, o, en otras palabras, la fijación de directrices de política económica y política financiera.

---

(13) «Debe rechazarse inmediatamente la tendencia restrictiva, bastante difundida en la doctrina, que se dirige a identificar y resolver el fenómeno de la «hacienda» de los entes locales en la autonomía tributaria de los mismos entes, fijando las dimensiones de la autonomía financiera de los entes según la relación de proporcionalidad directa con la medida de la autonomía tributaria de que gozan estos entes, determinada por el grado y la dimensión del poder normativo en la materia tributaria» (Mario TRIMELO-NI, «Note su «autonomia finanziaria» e «autonomia tributaria» nel sistema normativo dei Comuni», *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 1975, parte 4, pág. 287).

Tenemos que volver al concepto amplio y genérico de autonomía para conocer el significado de la autonomía financiera. Dijimos al principio que autonomía puede entenderse como libertad, independencia, ausencia de subordinación o de circunstancias externas que condicionen o predeterminen el contenido de la propia voluntad. Autonomía financiera es libertad o independencia en el desarrollo de la actividad financiera. Esta afirmación puede matizarse mucho más teniendo en cuenta que la actividad financiera puede descomponerse en dos momentos diferentes: el de la obtención de recursos (ingresos públicos) y el de la realización de gastos. Autonomía financiera sería así libertad de obtener ingresos y libertad de realizar gastos.

La libertad de obtener ingresos puede a su vez entenderse en sentido cualitativo o en sentido cuantitativo. Desde el primer punto de vista vendría a significar la posibilidad de elegir entre distintos tipos de ingresos: transferencias de otros entes públicos, ingresos patrimoniales o tributarios, y, dentro de éstos, posibilidad de elegir entre tasas, contribuciones especiales o entre los distintos tipos de impuestos posibles. La libertad cualitativa de ingresos sirve para poder desarrollar una política de ingresos (más concretamente una política tributaria), es decir, para poder prefijar objetivos o finalidades a conseguir a través del mecanismo de los ingresos públicos, pero es indiferente a los efectos de cubrir las necesidades financieras derivadas del ejercicio de las funciones y competencias del territorio autónomo pues a tal fin no existen diferencias entre mil pesetas conseguidas mediante un impuesto sobre la renta y mil pesetas conseguidas mediante un impuesto de consumo. Por ello, y dado el carácter instrumental que hemos predicado de la autonomía financiera, no constituye una exigencia inmediata de ésta la libertad cualitativa del ingreso, sino la libertad cuantitativa. En efecto, si «los Territorios Autónomos gozarán de autonomía financiera para el desarrollo de sus competencias y funciones» (art. 145-1) esto significa, en la vertiente del ingreso, que las regiones tendrán libertad para fijar la cantidad de medios económicos que necesitarán para ejercer sus competencias o, en otras palabras, que podrán establecer o determinar el montante de sus ingresos.

Ahora bien, una libertad total y absoluta en la fijación de la cuantía de los ingresos no puede darse nunca, aunque sólo sea por el hecho de que la riqueza es limitada y la región no podrá jamás hacerse dueña de más riqueza que la existente.

Por ello es necesario admitir límites en la libertad de ingreso: en los ingresos patrimoniales obtenidos sin coacción, con los mecanismos propios del Derecho privado (negocios jurídicos), el límite lo marcarán normalmente las leyes del mercado; en los ingresos tributarios no podrá desnaturalizarse la institución del tributo de forma que las tasas tendrán su límite en el coste del servicio, las contribuciones especiales en el coste soportado por el ente público y el beneficio recibido por el contribuyente, y los impuestos no podrán ser confiscatorios (14); finalmente cuando los ingresos provengan de transferencias del Presupuesto del Estado, habrá que reconocer a éste alguna intervención en la fijación de la cantidad a transferir puesto que tal operación afecta directamente a sus intereses ya que disminuye sus fondos disponibles. En este último supuesto, que es el más problemático puesto que enfrenta dos criterios subjetivos contrapuestos (el del Estado y el de la Región, que procurarán atraer hacia sí los fondos del Presupuesto estatal), es realmente difícil deslindar o definir los contornos de la autonomía financiera regional aunque pueden, a nuestro juicio, señalarse algunos criterios orientativos: 1) Por una parte, y como hemos dicho, parece lógico que el Estado intervenga en la fijación de las cantidades a transferir o en que participarán las regiones. 2) Salvo en el caso de ayudas extraordinarias a las regiones, entendiendo por tales las no periódicas motivadas por una necesidad transitoria, la intervención del Estado no puede ser unilateral pues de este modo la autonomía de ingreso de las regiones devendría puramente nominal en el caso, más que probable, de que esta fuente de ingresos adquiriera importancia relativa en el conjunto de entradas de los Territorios Autónomos. Es preciso que se instrumenten los mecanismos necesarios para que las regiones colaboren, a ser posible en plano de igualdad con el Estado, en la determinación de las cantidades con que éstas participarán en los ingresos del Estado, si se quiere una efectiva autonomía de ingresos. El Senado, de composición regional, puede ser el cauce oportuno para esta participación (15). 3) Debe procurarse objetivar al má-

---

(14) El principio de prohibición de gravámenes confiscatorios que no necesita formulación expresa pues es una característica ontológica del impuesto, está recogido a las claras en el artículo 26-1 *in fine* del proyecto de Constitución.

(15) Siempre que se le otorguen unos poderes efectivos en esta ma-

ximo los criterios para fijar las cantidades disponibles por las Regiones para dulcificar los debates que puedan surgir sobre esta cuestión y para que exista una regularidad en la cuantía de los ingresos de las regiones, necesaria para que estos entes puedan planificar el ejercicio de sus actividades. Estos criterios objetivos deben ser lo bastante elásticos como para permitir que la participación de las regiones aumente año por año en la misma proporción en que aumenten los ingresos tributarios del Estado. 4) Por fin, la cuota con que, sobre el total de dotaciones a los territorios autónomos, participe cada región no puede quedar al libre arbitrio del Estado. Cuando se trate de recargos y participaciones en impuestos el criterio para atribuirlos a cada región puede ser la realización del hecho imponible en el territorio de la misma o por personas residentes en ella. Cuando se trate de repartir fondos o subvenciones globales hay que utilizar criterios objetivos de reparto, como el número de población, extensión territorial, grado de subdesarrollo, niveles en la prestación de servicios públicos esenciales (v. gr. escolarización, sanidad), etc. Además pienso que estos criterios deberían ser establecidos por el órgano de representación regional (el Senado) y no por el Gobierno o las Cortes Generales.

La segunda vertiente de la actividad financiera es el gasto de los recursos poseídos. La autonomía financiera es también libertad de gasto. El art. 145 del proyecto de Constitución atribuye a los territorios autónomos la independencia para poder utilizar a su libre albedrío las cantidades de que dispongan. A la libertad de gasto se oponen los llamados ingresos vinculados por el fin, los ingresos afectados cuando la afectación se realiza por un ente distinto de la región. Por ello, y en virtud del art. 145, ha de entenderse prohibida la afectación de las subvenciones y transferencias ordinarias o regulares del Esta-

---

tería pues los que tiene, según el anteproyecto de Constitución (cfr. art. 83) son, a estos efectos, insuficientes: en realidad es un órgano inoperante. Según el Prof. SANCHEZ AGESTA, «el Proyecto de Constitución configura un Senado raquítico, débil y complejo en su base y con una función muy limitada. Lo menos que se puede decir es que se le ha tratado con despego. En el fondo se adivina un juicio tácito de que es una institución poco útil o inútil, y que puestos a establecerlo hay que hacerlo en forma de que estorbe lo menos posible» (Luis SANCHEZ AGESTA, «El Senado-fantasma», en el diario «Hoy» de Badajoz, de fecha 29 enero 1978).

do a las regiones, de los llamados impuestos cedidos y de los recargos y participaciones, salvo que se trate de asignaciones especiales para financiar actividades de competencia del Estado delegadas por éste a las regiones. También se opone a la libertad de gasto regional la delegación de competencias estatales si no se asume por el Estado la carga de su financiación mediante las oportunas transferencias, asignaciones o subvenciones especiales.

Si tratamos de resumir el contenido de la autonomía financiera de los Territorios Autónomos, vemos que se identifica con las que, a través de un razonamiento lógico-deductivo, hemos catalogado más arriba como consecuencias necesarias de la autonomía política regional: suficiencia de medios (en sentido subjetivo) y libertad de gasto.

Veamos ahora si se hace un cabal desarrollo de la autonomía financiera regional en las restantes normas del proyecto que regulan específicamente aspectos concretos de la actividad financiera o si, por el contrario, se trata de una altisonante declaración vacía de contenido.

### III.—LA FINANCIACION DE LAS REGIONES EN EL PROYECTO DE CONSTITUCION

#### 1.—INGRESOS DE LAS REGIONES

Los recursos o ingresos de los Territorios Autónomos están enumerados en el art. 146. Son los siguientes: «a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado. b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales. c) Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado. e) El producto de las operaciones de crédito».

Examinado globalmente, este precepto puede plantear problemas en su aplicación porque, aparte su carácter limitativo, no se resuelve expresamente en el mismo si los recursos a que en él se hace referencia constituyen una enumeración-cuadro que indica las tipologías de ingresos que podrán ser atribuidos a las Regiones; o si, por el contrario, ésta es una enumeración

vinculante en el sentido de que impone la obligación de atribuir a los Territorios Autónomos ingresos procedentes de todas y cada una de las fuentes relacionadas.

El carácter limitativo mencionado creo que es claro y se desprende de una interpretación «a sensu contrario» del encabezamiento del art. 146: «los recursos de los Territorios Autónomos estarán constituidos por: ...» Para que las regiones puedan percibir otros ingresos diferentes será necesaria una reforma constitucional. Sería más conveniente una redacción menos rígida de esta norma, porque aunque la amplitud de los términos del art. 146 permite subsumir en él casi todos los tipos de ingresos posibles, pueden suscitar dudas algunos ingresos no previstos: no ofrecerán problema los ingresos de derecho privado puesto que se enuncian de forma genérica en el apartado d); pero sí pueden ofrecerlo los ingresos de derecho público puesto que se hace una enumeración específica de los mismos que no es completa. Por ejemplo, ¿qué sucederá con el producto de las multas que puedan imponer las regiones? ¿Habrán de ser satisfechas al Estado, puesto que no constituyen un recurso propio de los Territorios Autónomos?

El segundo problema que planteará el art. 146, tal como hemos anunciado, consistirá en averiguar si todas las regiones deberán o no poseer recursos de todos y cada uno de los tipos mencionados en el mismo. Partimos de la premisa de que el proyecto de Constitución no resuelve expresamente y con claridad este problema. 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: por tanto el art. 146 indica las clases de ingresos que podrán percibir las regiones, no los que deberán necesariamente percibir. Existen no obstante algunos que serán siempre y necesariamente recursos regionales (con independencia de que en la práctica se perciban o no), por tener la causa de su génesis en la capacidad jurídica y de obrar de la región que es consustancial a su personalidad jurídica (sin perjuicio de las limitaciones que puedan excepcionalmente afectarle): se trata de los rendimientos procedentes del patrimonio, de los ingresos de derecho privado y del producto de operaciones de crédito. Los demás recursos (impuestos cedidos, participaciones, recargos y tributos

propios) podrán ser atribuidos o no a las regiones por la ley (art. 147-1). Respecto a las transferencias a que se refiere el apartado c) del art. 146, creemos que su obligatoriedad deriva del art. 147 pños. 3 y 4. Esta es, a nuestro juicio, la solución jurídica que merece el problema propuesto. ¿Qué sucederá en la realidad?: Si no se atribuyen a los territorios autónomos todos y cada uno de los recursos enunciados en el art. 146 y si, como es normal, las regiones no se sienten plenamente satisfechas con los medios poseídos, se iniciará el conflicto Región-Estado pues aquéllas utilizarán el argumento del carácter vinculante del art. 146 (exigirán que se les atribuyan **todos los tipos** de recursos) con el fin de obtener **más** recursos. Para evitar este conflicto es conveniente que se atribuyan a las regiones no sólo la cifra de medios económicos adecuada para que atiendan dignamente sus necesidades, sino que además se ha de procurar que esos medios sean variados en su naturaleza para que las regiones dispongan de todas las clases de recursos enumerados en el art. 146.

Recapitulando sobre todo lo expuesto hay que concluir que el art. 146 es merecedor de una dura crítica pues es un arma a utilizar contra las regiones: su finalidad parece ser la de garantizar medios a las regiones, pero resulta que no cumple con ella desde el punto de vista cuantitativo que es el que realmente interesa, puesto que no asegura a las regiones la posesión de un nivel determinado de medios económicos; tampoco obliga expresamente a atribuirle todos y cada uno de los tipos de ingresos que en él se mencionan. A fin de cuentas el único resultado claro del art. 146 es su efecto limitativo: las regiones no podrán disponer de más recursos que los enunciados en el art. 146. Hubiera sido mejor callarse.

Veamos a continuación cada uno de los tipos de ingresos mencionados en el art. 146.

#### A) **Tributos propios**

Constituyen recursos de las regiones «sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales». Esta es probablemente la categoría de ingresos más problemática, a nivel teórico y en el terreno político, de los territorios autónomos puesto que es un arma poderosa para desarrollar una política social y económica de la que sin duda éstos desearán ser sujetos activos.

El primer problema que plantean es el de su misma defi-

nición: ¿qué son tributos propios de los territorios autónomos? Creemos que son aquéllos en los que la región tiene atribuido el poder normativo, además del poder de gestionar y recaudar y la titularidad del crédito. En efecto, la atribución del poder de gestión o la titularidad del crédito tributario no da el carácter de «propio» a un tributo ya que estos supuestos tienen mejor acogida en el apartado a) del mismo artículo 146 («impuestos cedidos»). No obstante, del art. 146-b) no se desprende directamente la existencia de un poder normativo tributario regional pues éste está sometido a ciertos condicionantes por el mismo texto constitucional.

El poder normativo tributario de las regiones está limitado por la ley: «La ley regulará el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el artículo anterior» (art. 147-1 del anteproyecto). Podría suscitar una duda interpretativa de este precepto el hecho de que en el anteproyecto se prevé la existencia de leyes del Estado y leyes regionales: ¿a qué ley se refiere el art. 147? Hay sobrados argumentos para defender que se alude a la ley del Estado. En primer lugar porque la expresión «ley» sin más calificativos significa ley del Estado ya que, según el art. 133-1 del anteproyecto, las leyes de las regiones «se denominarán leyes territoriales». En segundo lugar y como argumento más importante, existe una reserva de ley estatal sobre la materia tributaria que se desprende de varios preceptos del anteproyecto: el art. 26-2 dispone que «sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales con arreglo a una ley»; «Sólo por ley... podrá desarrollarse el ejercicio de tales derechos y libertades» (art. 45-1 que se refiere a los derechos y libertades del capítulo II del título II, entre los que se encuentra el de contribuir a levantar las cargas públicas según los criterios establecidos en el art. 26); es materia propia de las leyes de Cortes, según el art. 72-a), «el desarrollo de los derechos y deberes comprendidos en el título II» (entre ellos, el deber tributario); además de ser leyes de Cortes, las que desarrollen el deber constitucional de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas son leyes orgánicas, según dispone el art. 73-1 del proyecto, que deben ser aprobadas, modificadas o derogadas por mayoría absoluta del Congreso; finalmente, el art. 123 es diáfano en este sentido: «La potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante ley. Los Territorios Autónomos y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes».

La ley del Estado constituye por tanto un límite del poder normativo regional en materia tributaria. Precisando más, se trata de un límite positivo, en el sentido de que las Regiones sólo dispondrán en este ámbito de los poderes normativos que expresamente se les atribuyan por ley estatal, y no de un límite negativo que significaría que las regiones podrían establecer y regular todos los tributos que no le fueran vedados por la ley.

Ante la fuerza de estos argumentos creo que se desploman cualesquiera otros que pretendan defender la existencia de un poder normativo tributario regional creado directamente por la Constitución. Básicamente estos argumentos serían los siguientes: a) Si, según el art. 147-2, «los Territorios Autónomos no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios», cabría pensar a **sensu contrario** que podrán adoptar medidas tributarias fuera de los supuestos mencionados. Sin embargo este precepto no es una limitación que afecta directamente a un supuesto poder tributario regional, sino a la ley del Estado que crea y atribuye a la región ese poder: es la ley del Estado la que no puede atribuir a las Regiones competencias normativas en materia tributaria que afecten a bienes situados fuera de la región o a la libre circulación de mercancías y servicios. b) Tampoco es admisible, como se ha defendido en otros países, la idea de que la competencia normativa en materia tributaria está implícita, por su carácter instrumental, en la atribución de competencias para regular otras materias (v. gr. el poder de crear un impuesto sobre las rentas agrarias estaría implícito en la atribución de competencias normativas en materia de agricultura) (16), dada la claridad de las normas del proyecto constitucional que atribuyen al Estado la competencia exclusiva para crear nuevas figuras tributarias.

En conclusión, la ley del Estado será la que configure el poder normativo regional en materia tributaria. Para completar el estudio de los tributos propios es necesario un análisis de los móviles que informarán la política legislativa de las Cor-

---

(16) Cfr. Gian Carlo MORETI, *La potestà finanziaria delle regioni*, op. it., págs. 143 ss.

tes en este terreno, y de este modo se llegará a conocer la oportunidad o inconveniencia de la atribución del poder normativo tributario a las regiones. Es procedente, a tal efecto, distinguir entre los diferentes tipos de tributos, dada la diversa función que cumplen; diversidad derivada del distinto fundamento jurídico de los impuestos, de las contribuciones especiales y de las tasas (17).

En esta línea el mayor interés lo ofrecen los impuestos regionales porque constituyen el punto álgido donde las opiniones se encuentran y chocan con más dureza, tanto en terreno científico como en el campo de las opciones políticas. Por este motivo le dedicaremos una especial atención.

- a) **El poder normativo regional en materia de impuestos**
- a') **Las ventajas de la imposición regional**
- a'') **El impuesto regional como el mejor instrumento al servicio de la libertad de gasto**

No creo que pueda existir duda sobre el hecho de que

---

(17) Como puede adivinarse, prescindimos del que ha venido siendo tradicional criterio de distinción de las tres categorías tributarias (el aspecto material del hecho imponible) por entender que las diferencias de hecho no son relevantes en la elaboración de las categorías jurídicas que pertenecen al mundo del deber ser, donde se atiende a intereses protegidos, fines perseguidos, etc. La diferente naturaleza de las tres categorías tributarias se encuentra más que en la configuración del hecho imponible, en el fundamento jurídico del tributo (siguiendo al Prof. SAINZ DE BUJANDA, en la razón jurídica que hace que el legislador configure como presupuesto de hecho de la obligación tributaria una situación fáctica y no otra, en el criterio de justicia asumido por el legislador para proceder al reparto de la carga tributaria: SAINZ DE BUJANDA, «Análisis jurídico del hecho imponible», **Hacienda y Derecho**, vol. V, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966, págs. 545 ss.). Sobre esta base y teniendo siempre presente la relatividad de las categorías jurídicas y la necesidad de funcionalizarlas, entendemos por impuestos los tributos que se exigen porque el contribuyente pone de manifiesto la posesión de riqueza (capacidad económica); por contribuciones especiales los tributos exigidos en razón de que el contribuyente posee una riqueza que se ha producido por causa de un gasto realizado por el ente público; por tasas, los tributos que se fundamentan en un gasto del ente público provocado por el contribuyente.

quien mejor conoce cuáles son las necesidades de gasto en el ámbito regional es la Región. Este volumen de gasto condiciona, como es natural, el volumen de ingresos o de medios que la Región precisa para satisfacerlos. También es cierto que esta interconexión gastos-ingresos puede formularse inversamente: el volumen de ingresos disponibles condiciona el volumen total de gastos realizables. En definitiva, las decisiones sobre el volumen de ingresos influyen o predeterminan el grado o nivel de autonomía o libertad de gasto regional.

Ya dijimos que la libertad de gasto no se alcanza necesariamente por la vía del sistema de impuestos regionales, pero sin embargo parece incontrovertible que a través de este sistema la libertad de gasto regional puede ser mayor que con los demás. En efecto, prescindiendo de los ingresos patrimoniales por su reducida importancia cuantitativa en la financiación de los entes públicos y prescindiendo también del crédito que no puede concebirse más que como un método para poder utilizar en el presente recursos económicos futuros, la alternativa del impuesto regional la constituye la financiación mediante participación en los ingresos del Estado o transferencias con cargo al presupuesto estatal. No puede afirmarse de forma apriorística que la participación o la transferencia coarte la libertad regional de gasto puesto que ello no se produce si se dan dos condiciones: que no competa unilateralmente a los órganos del Estado la decisión sobre la cuantía de las sumas o porcentajes a transferir a las regiones, sino que se dé participación a éstas en el proceso decisorio y se arbitren los medios para resolver en vía política o a través de los recursos pertinentes los conflictos de intereses que puedan producirse, ya sean conflictos jurídicos o de legalidad, ya sean conflictos sobre la oportunidad de las decisiones; y, en segundo lugar, que las cantidades transferidas sean de libre disposición para los entes regionales, sin que existan más limitaciones en su empleo que las derivadas del ámbito de las competencias propias de las regiones. No obstante, tanto en el sistema de participación como en el de transferencias no puede el Estado quedar ajeno o mantenerse al margen de la determinación de los ingresos regionales puesto que éstos se traducen en una minoración de los fondos estatales o en un aumento de la presión fiscal que puede influir sobre la confianza popular en el gobierno central.

Por todos estos motivos puede afirmarse que con los impuestos regionales se consigue una mayor libertad de gasto ya que sería únicamente la voluntad de la región la que influ-

yera en el volumen de gasto a realizar y el Estado no llegaría a tener ni siquiera la intervención indirecta o mediata que supone su participación en las decisiones sobre las cantidades a transferir. Un solo requisito es imprescindible para lograr esta libertad no mediatizada con el sistema de impuestos propios: que exista libertad para establecer cualquier impuesto imaginado por la región (siempre, como es natural, dentro de los límites del principio de capacidad contributiva aceptado por todas las constituciones del mundo civilizado) o bien que exista un cuadro de impuestos regionales con fuerte potencialidad recaudatoria y con flexibilidad bastante para adaptarse a las variaciones de la situación de la economía que puedan ser libremente establecidos y regulados por la región.

b") **Proximidad y mejor conocimiento de las fuentes de riqueza gravables**

El impuesto grava siempre o debe gravar por imperativo constitucional una capacidad económica, una riqueza poseída por el contribuyente. Sobre la base de esta idea se ha afirmado que es conveniente que la región establezca y regule sus propios impuestos dado que ella conoce mejor cuáles son las fuentes de riqueza existentes en su territorio y puede por tanto imponer aquellos tributos que mejor se adapten a la realidad gravable (18).

Esta es una razón válida en favor de la imposición regional pero hay que formular algunas reservas. En efecto, el sistema impositivo y los impuestos en concreto poseen una característica que los hace adaptables a las situaciones concretas: son, en sentido figurado, dúctiles. Por este motivo no es necesario un conocimiento cabal de las fuentes de riqueza realmente existentes para estructurar un sistema impositivo. Es perfectamente posible clasificar idealmente las capacidades económicas gravables y establecer un sistema impositivo que alcance a todas ellas. El mecanismo de las bases y las alícuotas dilatará o contraerá más o menos la aplicación de los impues-

(18) Andrea AMATUCCI, «Il procedimento impositivo delle prestazioni tributarie nella Costituzione» *Rassegna di Diritto pubblico*, 1964, pág. 1.013. Cfr. también STEVE, MAZZOCCHI y VANDONE, *La finanza degli enti locali nella dottrina contemporanea (1947-1967)*, Giuffrè, Milano, 1968, pág. 16.

tos según que exista en la realidad más o menos riqueza gravable. Ahora bien, una cosa sí es cierta: que dada una determinada estructura económica de una comunidad o de un grupo social territorial, puede convenir cargar las tintas sobre unos gravámenes y no sobre otros: de nada vale a una región agrícola un sistema teóricamente perfecto de imposición de beneficios industriales; más le interesa elevar las alícuotas en los impuestos territoriales. No obstante estas exigencias pueden verse perfectamente satisfechas otorgando a la región el poder de manejar las alícuotas de los impuestos dentro de determinados límites. No es necesaria una libertad absoluta en materia de establecimiento de impuestos para conseguir estos fines.

c") **Mayor responsabilidad política de los gobernantes regionales**

En un Estado democrático los órganos y personas que tienen encomendada la gestión de la **res publica** deben responder de alguna manera de sus decisiones. De la acción política se responde políticamente, de modo que el gobernante que se aparta de los intereses de sus electores puede perder la confianza de éstos y ser sustituido en el cargo. Cuanto más minuciosa es y más se concreta la responsabilidad, más garantías existen de que las decisiones políticas se adopten conforme a la voluntad del pueblo (19). La regulación positiva de los mecanismos electorales suele ser la misma, a los efectos que aquí nos interesan, a nivel regional y nacional y, por tanto, a la vista de los textos legales la responsabilidad política de los gobernantes regionales y estatales es idéntica. Pero no sucede lo mismo en la realidad, dado que las circunstancias que rodean a las elecciones son distintas en los diferentes niveles de gobierno. Lo que aquí pretendemos poner de manifiesto es la mayor intensidad y concreción de la responsabilidad política en los niveles de gobierno más próximos a los electores (20).

(19) La relación entre responsabilidad política de los administradores municipales y la mayor o menor perfección de la hacienda municipal ha sido certeramente abordada por el Prof. Rafael CALVO en «La financiación de la Hacienda municipal y el reparto de la carga tributaria», *El Reparto de la Carga Fiscal*, vol. II, Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, Madrid, 1975, págs. 361 y 362.

(20) Recuérdesse la idea de ROUSSEAU: los grados más altos de democracia se alcanzan en gobiernos de comunidades reducidas (ROUSSEAU, *El Contrato Social*, Ed. Mateu, Barcelona, 1965, pág. 80).



Las decisiones de gobierno son más y mejor conocidas por los ciudadanos cuanto más pequeña es la esfera territorial y personal de actuación de los mismos. En consecuencia, un mal uso del poder tributario por parte de los órganos regionales provocará una actitud de enfrentamiento del electorado más intensa que en el supuesto de que sean los órganos centrales quienes se desvíen de la voluntad popular en el ejercicio del poder tributario. El enfrentamiento con el electorado soberano provocará la destitución o no renovación de los responsables en el cargo y éstos, por su interés en permanecer en el poder, procurarán utilizar de la mejor manera, conforme a la voluntad del pueblo, sus facultades impositivas. Las decisiones que se toman a nivel central quedan siempre más alejadas de los electores que, en muchos casos no pueden apreciar los efectos concretos, favorables o desfavorables, que producen tales decisiones y por ello el mejor o peor uso que se haga del poder tributario quedará más diluido entre otros problemas; los juicios y actitudes del electorado son más relativos y despreocupados por la mencionada mayor ignorancia o desconocimiento de las circunstancias que influyen en la toma de la decisión y de sus consecuencias.

**d'') Estímulo de la participación ciudadana en los problemas regionales**

Uno de los presupuestos del buen funcionamiento del Estado democrático es el interés de los ciudadanos en el desarrollo de la gestión de los asuntos públicos y su participación en los mismos. De ahí que sea beneficiosa toda medida encaminada a fomentar y estimular ese interés, condición necesaria para un ejercicio responsable del derecho de voto.

El otorgar poder tributario a las regiones puede ser un acicate muy importante para que los individuos cobren mayor interés en los problemas regionales. En efecto, la desconexión entre el ingreso y el gasto que se produce cuando por un lado el ente que establece y recauda los tributos es el Estado y por otra parte las regiones deciden cuánto se gasta y en qué se emplean los fondos públicos, puede provocar una ilusión financiera en el contribuyente que no aprecia debidamente la relación que existe entre los gastos que realiza la región y los desembolsos con que él hace frente a sus obligaciones tributarias frente al Estado. Cuando, por el contrario, es la misma región quien le impone la obligación de pagar, el contribuyente conecta su sacrificio con los efectos favorables que puedan de-

rivársele de la gestión y empleo de los caudales de la región, sin que exista ningún velo que oculte o difumine la razón de los sacrificios que se derivan del tributo. Lógicamente, en este caso, el interés del contribuyente en que no sea inútil la carga que se le impone o, incluso más, el interés en que el peso del tributo se traduzca en la mayor utilidad posible derivada de la gestión pública, se manifestará con mayor intensidad y se convertirá en un mayor deseo de conocer y, en su caso, intervenir en las decisiones políticas dirigidas a la resolución de los problemas regionales. En definitiva, la concesión de poder tributario a la región se traduce en un estímulo de la participación del ciudadano en las tareas públicas y por ello puede resultar ventajoso o conveniente que se otorguen facultades a las regiones para establecer y regular impuestos.

Hasta aquí los efectos favorables de la imposición regional. Veamos ahora los argumentos que se oponen a ella.

**b') Los inconvenientes de la imposición regional**

**a'') Inidoneidad para lograr la suficiencia de medios económicos**

En un análisis lógico del mecanismo tributario como fuente de ingresos que prescindiera de la contemplación de circunstancias exteriores o ajenas a la estructura y naturaleza del impuesto, no parece que haya inconveniente que impida el logro de una cantidad de recursos económicos suficientes para atender a los gastos regionales a través de un sistema de tributos de la región: el tributo regional que, como vimos, es el mejor instrumento de la libertad de gasto, puede ser también el medio de lograr la suficiencia financiera.

Pero si tenemos en cuenta ciertas circunstancias que examinamos a continuación, se comprenderán las dificultades prácticas de lograr con los impuestos regionales la suficiencia de medios económicos que es requisito de la autonomía política.

La primera circunstancia a que aludimos es la omnicomprensividad de los tributos estatales. El sistema impositivo estatal, por el mismo hecho de ser un sistema y no una superposición de tributos desordenados, agota prácticamente todos los objetos de imposición y recae sobre todas las fuentes de riqueza: grava las rentas en el momento de su obtención, en el

momento de su empleo o gasto (consumo), los incrementos patrimoniales que no constituyen renta, las transmisiones y actos jurídicos de contenido económico, la posesión de bienes. Verdaderamente es difícil concebir nuevos hechos, manifestadores de capacidad contributiva, a los que no haya llegado el Estado con su sistema tributario. Si se pretende que la región tenga sus tributos propios será necesario duplicar tributos estatales o si no tendrá que ir pensando el Estado en desprenderse de algunos de los que ahora tiene establecidos y recauda. Y aquí surgen las dificultades prácticas antes aludidas. Si el sistema impositivo regional ha de ser una superposición o duplicación de tributos estatales ¿para qué otorgar un amplio margen de libertad a las regiones en el establecimiento de impuestos? Basta con dejarles maniobrar sobre las alícuotas y entregarles puntualmente las cantidades recaudadas correspondientes a la aplicación del tipo de gravamen establecido por la región. Por este camino, si el Estado no reduce contemporáneamente sus tipos de gravamen, puede llegarse a una sobrecarga excesiva de las alícuotas, aunque parece lógico y justo que deba reducirse la recaudación estatal al reducirse sus funciones por la transferencia de las mismas que habría de producirse hacia las regiones. No obstante este sistema no sería, hablando con propiedad, un sistema de tributos propios, sino de recargos en tributos estatales como los que actualmente se establecen en favor de los municipios. Si se busca o pretende un sistema de impuestos regionales que no sean duplicación de tributos estatales es preciso, como decíamos, que el Estado se desprenda de alguno de sus tributos y aquí aparece una barrera cuya superación exige, según ROSINI, una seria voluntad política que puede ser que no exista. «Donde está ya vigente un sistema tributario — dice ROSINI— éste tiene una cohesión propia que constituye un obstáculo objetivo a la descomposición del sistema en sectores confiados a normaciones diversas. Si se consiente una comparación poco adecuada pero orientadora, no hay dificultades para repartir un terreno virgen entre varios agricultores para que cada uno organice en la parte que se le asigna una explotación agrícola; es más difícil dividir, sin encontrar serias resistencias, una explotación agrícola ya organizada porque la estructura productiva del conjunto debería ser destruida para consentir su reproducción en cada una de las partes» (21). Es una dificultad, como se ve,

(21) Emilio ROSINI, *El decentramiento financiero en Italia*, Cedam, Padova, 1964, pág. 43.

superable, pero difícil de superar, y en el supuesto de que no llegue a ser vencida, será difícil lograr la suficiencia financiera regional a través del sistema de los tributos propios.

Supongamos que existe esa seria voluntad política regionalista y que el Estado se desprende de algunos de sus tributos para ofrecerlos a las regiones. Aun en este caso se encontrarían dificultades para lograr la suficiencia financiera regional y el motivo reside en que los tributos de mayor potencialidad recaudatoria, los tributos más elásticos no son aptos para su descomposición ni para ser establecidos por las regiones. La doctrina que se ha ocupado del tema considera que los tributos regionalizables son los que recaen sobre la propiedad inmobiliaria o sus rendimientos y los que gravan el consumo. Concretamente, se han propuesto como tributos que pueden atribuirse a las haciendas territoriales, por ser susceptibles de una discriminación geográfica los siguientes (22):

1) Impuestos sobre la propiedad y rentas inmobiliarias.—Estos son indudablemente los impuestos más fácilmente atribuibles a los entes territoriales y, por consiguiente, a las Regiones, siempre que se diferencie claramente la renta de la propiedad o del capital inmobiliario de las rentas de otros capitales o factores productivos que pueden intervenir en las empresas que se ejerciten en los inmuebles, puesto que la localización estable de estos bienes consiente una delimitación precisa y sin interferencias entre los poderes de las distintas regiones (23). Sin embargo se trata de tributos de bajo rendimiento y que vienen padeciendo desde su creación de una importante enfermedad: la desactualización de los valores y rentas de los bienes, lo que además de insuficientes los convierte en tributos rígidos, inelásticos. Ciertamente es un defecto subsanable y que posiblemente la regionalización de estos gra-

(22) Francesco FORTE, «Note sulla finanza locale», *Econometria e Pianificazione. Raccolta di saggi in memoria di Camilo Righi*, vol. II, Milano, 1971, págs. 185 ss.

(23) «...las contribuciones territoriales son impuestos que inciden y sus efectos tienden a permanecer en las áreas donde están implantados y podrían ser técnicamente utilizados por las Haciendas regionales y también por las Haciendas locales» (Fernando VICENTE-ARCHE, intervención en coloquio sobre «La Hacienda Regional», *XXIV Semana de Estudios de Derecho Financiero*, Ed. de Derecho Financiero, Madrid, 1976, pág. 138).

vámenes ayudará a la actualización de los datos valorativos catastrales, pero aun a pesar de ello, dudamos que los impuestos inmobiliarios puedan constituir un medio de financiación de la potencia que pueden exigir unas regiones que comienzan a funcionar. Creemos que, para demostrarlo, son significativos los datos que se desprenden de los resúmenes de ingresos por recursos presupuestos que publica la Intervención General de la Administración del Estado (24). A la luz de ellos podemos elaborar el siguiente cuadro en que se contienen los ingresos obtenidos por el Estado en aplicación del sistema impositivo, los ingresos obtenidos por los conceptos de Contribución Rústica y Urbana y el tanto por ciento que éstos representan sobre aquéllos, en los años 1972 a 1976:

	A) Impuestos directos e indirectos	B) Contribución Rústica y Urbana	C) <u>B. 100</u> A
1972	337.258.108.276	8.812.846.839	2'38 %
1973	422.324.077.067	9.216.406.867	2'18 %
1974	478.385.945.286	12.025.232.518	2'52 %
1975	573.413.873.249	13.964.293.551	2'44 %
1976	704.565.059.245	15.496.201.615	2'20 %

Como puede apreciarse, los impuestos sobre la renta de inmuebles (incluidas rentas de empresas agrarias) no alcanzan ni el tres por ciento de la total potencia recaudatoria del sistema impositivo estatal. Naturalmente existen posibilidades de incrementar los ingresos por estos conceptos pero ha de reconocerse que son posibilidades difícilmente realizables si se pretende llegar hasta el punto de crear unas haciendas regionales fuertes sobre la base de estos tributos.

2) Imposición sobre consumos: Los impuestos sobre el consumo han sido fuente de tributación que en épocas pasadas ha estado muy vinculada a los entes territoriales (municipios). En los impuestos de consumo se pretende encontrar una vía de financiación regional dentro del sistema de tributos propios. Creo que es una posibilidad a descartar o, cuando me-

(24) Véase el «Boletín Oficial del Ministerio de Hacienda» núm. 34 de 6 de octubre de 1977.

nos, no es previsible que prospere como fuente sólida de recursos regionales un impuesto de consumo por las siguientes razones: primero, porque un impuesto de consumo que recaiga sobre las fases de producción o ventas de industriales, fabricantes o mayoristas no es apto para que sea establecido por las regiones a menos que se establezcan barreras aduaneras entre ellas con las correspondientes desgravaciones a la exportación e impuesto compensatorio en las importaciones, ya que de otro modo las regiones productoras o vendedoras (en definitiva, las regiones más industrializadas que son a su vez las más ricas) se estarían financiando con unos tributos que en mayor o menor medida incidirán definitivamente, por el fenómeno de la traslación, en los habitantes de las regiones menos desarrolladas que consumen o adquieren los bienes (25); en segundo lugar, un impuesto de consumo que grave las ventas de minoristas o las adquisiciones realizadas por los consumidores no produciría el efecto que acabamos de indicar pero no parece que pueda ser un tributo muy rentable dado el elevado coste de su gestión y recaudación que exigiría una intensa actividad administrativa de control para evitar el fraude, que se produciría con enorme facilidad dada la dispersión de hechos impositivos (26); finalmente, se opone al impuesto de consumo regional la actual evolución hacia formas impositivas armónicas interestatales, que es condición y efecto del proceso de integración económica y política que se está desarrollando en la Europa occidental.

3) Un impuesto que puede ser regionalizado y que debe

(25) Según el Prof. VICENTE-ARCHE, «...las Haciendas que llamaríamos regionales habrían de utilizar un tipo de impuesto cuyos efectos no trasciendan, no vayan más allá del área de los beneficiarios de los servicios prestados por el ente regional en cuestión...» (intervención en el coloquio sobre «La Hacienda Regional», op. cit., pág. 138).

(26) «Algunos países —Estados Unidos, Canadá— han implantado estos impuestos sobre la base minorista a nivel de los estados federados, pero se trata de países con una administración muy capaz y de distinto nivel económico que el nuestro» (DE JUAN PEÑALOSA, intervención en coloquio sobre «La Hacienda Regional», XXIV Semana de Estudios de Derecho Financiero, op. cit., pág. 144). Ciertamente existen algunas formas de imposición del consumo en su última fase que serían factibles sin grandes costes de gestión: concretamente se cita el consumo de energía eléctrica o el uso del teléfono y, en general, el consumo de bienes o servicios que se miden con mecanismos contadores fácilmente controlables (cfr. Francesco FORTE, «Notte sulla Finanza locale», op. cit., pág. 186).

serlo en caso de que se instaure un sistema de impuestos regionales y, como es previsible, se transfieran a las Regiones las competencias en materia de carreteras es el impuesto sobre la circulación de vehículos. Este será posiblemente el que mejores ingresos proporcione a los entes regionales y además no ofrece excesivas dificultades técnicas su territorialización dado que puede adoptarse como criterio de distribución de competencias la residencia del titular del vehículo o bien el lugar donde éste se encuentre registrado a efectos administrativos. A pesar de la sencillez de gestión y de la potencialidad recaudatoria, así como de la elasticidad de este impuesto, no creo que pudiera basarse en él más que la financiación de una pequeña parte del total de los gastos regionales. No podría de ningún modo instrumentarse con el impuesto de circulación una fuente de ingresos suficiente, una fuente de ingresos que otorgue a las regiones la deseada autonomía entendida como suficiencia de medios. Recuérdense además las fuertes tensiones sociales y la resistencia ofrecida por el contribuyente a la elevación de un gravamen de esta especie, que se produjo con motivo de la implantación de las normas tributarias de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local.

4) También se consideran susceptibles de regionalización las actuales Licencias Fiscales, es decir, los impuestos que se exigen por el mero ejercicio de actividades profesionales, extractivas, fabriles, artesanas, de la construcción, comerciales y de servicios (27). Tampoco se trata de impuestos de alto potencial recaudatorio como se desprende de las siguientes cifras que son datos orientativos, expresivas de los ingresos obtenidos por Licencia Fiscal y su magnitud relativa en comparación con el total de ingresos impositivos del Estado en el año 1976 (28):

(27) Cfr. art. 34-a) del T. R. del Impuesto sobre los Rendimientos de Trabajo Personal y art. 4 del T. R. del Impuesto sobre Actividades y Beneficios Comerciales e Industriales. Véase DE JUAN PEÑALOSA, intervención en coloquio sobre «La Hacienda Regional», op. cit., pág. 144; FORTE, «Note sulla Finanza locale», op. cit., págs. 187 y 188.

(28) Fuente: B. O. M. H. número 34 de 6 de octubre de 1977.

A) Impuestos directos e indirectos	B) Licencia Fiscal	C) $\frac{B \cdot 100}{A}$
704.565.059.245	8.985.310.660	1'28 %

Por otra parte, son impuestos cuyas cuotas no pueden recargarse excesivamente pues no cabe esperar grandes resultados de tributos que recaen sobre rendimientos o beneficios medios presuntos (29).

En resumen, y para terminar este apartado, no parece que el sistema de tributos propios pueda llegar a constituir el eje alrededor del cual gire la financiación de las regiones. A la luz de todo lo expuesto los impuestos propios podrán servir de complemento a otras fuentes de ingresos más importantes pero no creo que puedan llegar a situarse en un primer plano en cuanto a su importancia cuantitativa y cualitativa como instrumento de las autonomías regionales.

**b'') La actual tendencia hacia los impuestos personales progresivos y hacia el impuesto único de consumo**

Es indiscutible la actual tendencia de los ordenamientos tributarios de los diversos países a descargar el mayor peso de la tributación en un impuesto personal progresivo sobre la renta y a centralizar la tributación de los intercambios y consumos en un impuesto único de aplicación general en toda la nación (30). Este hecho conduce a un nuevo argumento, en cierto modo conectado con el anterior, contra el poder tributario regional.

(29) Cfr. art. 13-3-a) del Texto Refundido del Impuesto sobre Actividades y Beneficios Comerciales e Industriales. Véase César ALBIÑANA, «Historia y objeto imponible», estudio preliminar a la obra de Juan y Ramón DRAKE, **Impuesto Industrial (Licencia Fiscal)**, Ed. de Derecho Financiero, Madrid, 1975, págs. LVIII ss.

(30) Estas directrices vienen observándose en los distintos países desde hace años. Un paso adelante, cercano en el tiempo, lo tenemos en Italia que implantó el Impuesto sobre el Valor Añadido en 1972 y el Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Jurídicas en 1973. Véase Sergio STEVE, «Tendenze delle Finanze pubbliche in Europa», **Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze**, 1952, núm. 2 págs. 117-118 y 132 ss.

El impuesto personal progresivo sobre la renta no es apto para su establecimiento y regulación por las entidades locales. Si se otorgara poder tributario a las regiones para establecer y regular un tributo de esta clase resultaría que la región de residencia del contribuyente (31) podría entrar a decidir normativamente sobre un gravamen que recae sobre todas las rentas del contribuyente cualquiera que fuese el lugar donde se produjeron y de este modo quedaría dentro del poder de la región de residencia del contribuyente la posibilidad de manobrar sobre intereses propios de otras regiones, pudiendo incluso interferirse en su política económica. De aquí que el que está llamado a ser impuesto clave, no admita su descomposición regional. Así lo manifiestan, por lo demás, competentes autores como el prof. VICENTE-ARCHE cuando dice que «los impuestos respecto de los cuales se entiende... que tienden a dispersar sus efectos sobre todo el ámbito de un determinado territorio en el que coexistan distintas Haciendas públicas, por ejemplo la imposición sobre la renta y sobre sociedades, son impuestos que parecen más bien propios de las Haciendas centrales... Y por lo que se refiere a la imposición personal sobre la renta en el ámbito de las personas físicas, como quiera que el impuesto personal con tipos de gravamen progresivos es un impuesto que, junto a su función financiera, asume una típica función redistribuidora, en este orden de cosas más parece también que es un impuesto propio de una Hacienda central o de una Hacienda federal o de Federación que no de una Hacienda regional o de Haciendas locales» (32). Si pasamos al terreno de la gestión y recaudación de un impuesto personal sobre la renta establecido por las regiones las dificultades se presentan como insuperables. Hay que notar al respecto que es prácticamente imposible que la región pueda conocer los elementos que componen la renta gravable cuando ésta se produce fuera de su territorio; además este impuesto necesita, para una gestión aceptable, la instauración de un censo nacional

---

(31) Hablamos de la región de residencia porque la residencia es el criterio más aceptable como punto de conexión con el poder tributario en los tributos personales (así se pronuncia el art. 21 L. G. T.) De todos modos el razonamiento no cambiaría en sustancia si se adoptara otro criterio de sujeción espacial.

(32) VICENTE ARCHE, intervención en el coloquio sobre «La Hacienda Regional», op. cit., págs. 138-139. En el mismo sentido y en términos similares, DE JUAN PEÑALOSA, op. cit., pág. 142.

de contribuyentes y una minuciosa labor investigadora y contable que requiere un aparato burocrático que habría de multiplicarse innecesariamente por el número de regiones existentes (33). En este sentido no debe olvidarse la importante economía que supone la centralización de la gestión tributaria de este impuesto (34). Finalmente, la gestión regional implica que la riqueza pueda ser valorada con criterios distintos en unos u otros lugares (35) y, como consecuencia de todo lo expuesto, se produciría una mayor posibilidad de evasión si la gestión se descentralizara (36).

Una enconada discusión, a la que no queremos dejar de referirnos, suscitó la propuesta del prof. TRIAS FARGAS en los coloquios sobre la Hacienda Regional de la XXIV Semana de Estudios de Derecho Financiero: «Yo creo —dice el profesor TRIAS FARGAS— que, por ejemplo, es una fórmula bastante aceptable la de considerar los impuestos sobre la renta como una posibilidad subestatal. Sin asustarnos de este tema, los Impuestos sobre la renta a nivel regional pueden tener vida propia y además, podrían considerarse completamente como impuestos a cuenta de un Impuesto sobre la Renta general. De manera que los pagos por este impuesto a nivel regional fueran deducibles de la cuota del Tesoro correspondiente, por así decir, nacional» (37). Esta propuesta del prof. TRIAS FARGAS dio lugar a una polémica en la XXIV Semana citada, en la que se enfrentó esta tesis con algunos argumentos que ya hemos expuesto y que consideramos acertados: las dificultades de que una región regule un impuesto que recaiga sobre rentas obtenidas en otras regiones (38). En este momento quiero resaltar

---

(33) Cfr. Furio BOSELLO, «Gli enti locali nella riforma tributaria». **Convegno di Studi sui problemi della amministrazione e finanza pubblica locale**, Ed. Rivista amministrativa della Repubblica Italiana, Roma 1974, págs. 78-79.

(34) Cfr. MICHELI, «Autonomia e finanza degli enti locali», **Riv. di Diritto Fin. e Sc. delle Finanze**, 1967, pág. 539; GIORGETTI, «I limiti dell'autonomia finanziaria degli enti autarchici territoriali», **Studi Urbinati**, 1964-1965, pág. 43.

(35) BOSELLO, «Gli enti locali nella riforma tributaria», op. cit., pág. 79.

(36) STEVE y otros. **La finanza degli enti pubblici nella dottrina contemporanea (1947-1967)**, op. cit., pág. 75.

(37) TRIAS FARGAS, intervención en coloquio sobre «La Hacienda Regional», op. cit., pág. 147.

(38) Son interesantes al respecto las intervenciones de OGEA, DE JUAN y OTERO **XXIV Semana de Estudios de Derecho Financiero**, op. cit., págs. 157 a 161.

una idea que surge de la contemplación de un impuesto a cuenta regional sobre la renta: como apuntó OGEA, existe la posibilidad de que la libertad de la región en el establecimiento de este impuesto agote la capacidad recaudatoria del impuesto nacional; en otros términos, la región, al decidir cuál es la cuota regional (a cuenta de la estatal), puede establecerla en un nivel tal que, al deducirla de la estatal ésta última se reduzca a cero. A lo que responde TRIAS FARGAS, con el penetrante regionalismo tributario que se desprende de sus palabras, que «puede ocurrir, efectivamente, que el tipo sea superior al nacional, y entonces esto no tendría sentido, porque habría desaparecido, por un lado, toda participación del Estado, y esto hay que negociarlo...» (39). Con todo esto quiero poner de relieve que el problema de la financiación regional siempre se reduce a lo mismo y no hay necesidad o, incluso, es desorientador el centrarlo en la distribución de poderes tributarios: en definitiva el problema consiste en que el país posee unas riquezas, en que estas riquezas son limitadas y por tanto también es limitado el rendimiento del sistema o de los sistemas tributarios que inciden sobre dicha riqueza, y en que la financiación de los entes públicos se debe plantear más bien como reparto «negociado» de los ingresos que puedan obtenerse del contribuyente. ¿Qué sentido tiene negociar alcuotas? ¿Qué sentido tiene negociar tributos? ¿No será mejor que se sienten en la misma mesa y en condiciones de igualdad el Estado y las Regiones para proceder a un reparto racional (incluso con criterios objetivos de reparto basados en la existencia de una programación a medio o largo plazo) de los ingresos tributarios disponibles? Esta posibilidad puede ser fácilmente realizable si se establecen unas Cortes con una Cámara en que está representado el espectro político nacional y otra Cámara de composición regional. Lo que sucede es que, como me apuntaba en cierta ocasión el prof. CALVO ORTEGA, de esta forma se puede dar lugar a una enconada batalla parlamentaria anual donde sea casi imposible llegar a algún acuerdo. Cierto. Pero entonces me pregunto, ¿acaso el parlamento no es el órgano creado precisamente para librar este tipo de batallas verbales y para negociar las distintas opciones políticas?

Similares observaciones, que no vamos a repetir, son po-

(39) XXIV Semana de Estudios de Derecho Financiero, op. cit. pág. 159. El subrayado del texto es mío.

sibles respecto del otro impuesto que está llamado a ser el eje de la imposición indirecta: el impuesto único y general sobre ventas. Las exigencias de la unificación europea conducen a una armonización fiscal que se manifiesta particularmente necesaria en la imposición indirecta para evitar las distorsiones económicas que se producirían si no se cuenta con una imposición uniforme en este terreno. Como se sabe la tendencia orienta hacia un impuesto que grava el valor añadido. Pues bien, estas ineludibles exigencias de uniformidad son contradictorias, como es fácil de comprender, con la regionalización del impuesto sobre el valor añadido. Por otra parte, el mismo I.V.A. (que se impone no sólo por exigencias de armonización fiscal interestatal, sino por las ventajas que presenta respecto a un impuesto plurifásico en cascada) con su complejidad técnica (deducción de bases o cuotas de impuestos ya pagados a lo largo del proceso de producción), es imposible de regionalizar. Finalmente, y como ya hemos apuntado más arriba la regionalización de los gravámenes del tráfico de bienes o del consumo conducen, dada la facilidad de traslación de estos tributos, a la grave injusticia de financiar las regiones productoras, industrializadas, desarrolladas, con el bolsillo del consumidor pobre, habitante de una región deprimida, que no goza de los servicios públicos de la primera: la regionalización de este tipo de gravámenes exige la instauración de aduanas interregionales.

### c") El espíritu de «campanile»

Otro argumento frecuentemente empleado contra el poder tributario de los entes territoriales, consiste en los peligros de un posible «caciquismo», ya que está **in mente** la idea de que estas influencias políticas bastardas se producen en las esferas bajas del poder. Se trata sin embargo de un argumento sumamente débil contra el poder regional.

Las opiniones doctrinales que se encuentran en esta línea se han emitido tratando el problema de la autonomía municipal, pero son trasladables **mutatis mutandis** al nivel de las regiones. Se deben a LUCIFREDI las siguientes palabras que resaltan los peligros de la descentralización: «los administradores pierden esa garantía de imparcialidad y esa solicitud de honor que con más frecuencia se encuentran en las regiones más altas del poder, más lejanas de las pequeñas pasiones aldeanas, y que, no conociendo a los interesados, no puede estar afectado por el espíritu de los turbulentos partidos del lugar.

Se ponen así de relieve los excesos a que se puede llegar en el ejercicio faccioso de los poderes públicos por parte de los administradores locales, preocupados más de contribuir al triunfo de las ideologías políticas de las que son exponentes, que de actuar en favor del bien común» (40). También BERLIRI y MICHELI resaltan los peligros de la lucha de facciones o partidos a nivel local (41). Citemos, por fin, las consideraciones vertidas por la Comisión Extraparlamentaria para la Transformación del Impuesto de Consumos de la que fue alma, como es sabido, el profesor FLORES DE LEMUS, y que fueron fundamento de la instauración en la Hacienda local del que el prof. CALVO ORTEGA ha llamado principio de tributación jerarquizada (42).

Estos argumentos, como decíamos más arriba, han de ser acogidos con muchísimas reservas y son casi inaceptables en un sistema de regiones autónomas. En primer lugar creo que es un error pensar que las influencias de los grupos de presión en las decisiones políticas sólo se producen o se producen con más intensidad en los niveles o estratos bajos del poder. Quizá lo que sucede es que en los niveles altos donde se juega con intereses más importantes, el refinamiento de las presiones es muy superior y se realiza con procedimientos más sutiles que permiten ocultar las posibles injusticias ante la opinión pública. El que los partidos dominantes a nivel territorial adapten el sistema tributario propio a las exigencias de su ideología o de sus conveniencias no es argumento para negarles el poder tributario porque, lógicamente, lo mismo se hace a nivel central.

Es cierto que la carga pasional aflora o se manifiesta más hacia el exterior cuanto más concretos y tangibles son los problemas que se discuten o se tratan de resolver. Pero esta hipotesis

(40) LUCIFREDI, «Decentramento amministrativo», *Novissimo Digesto Italiano*, vol. V. Utet, Torino, 1960, pág. 248.

(41) BERLIRI, «Note sul problema della Finanza locale: difetti dell'attuale sistema», *Giurisprudenza delle imposte*, 1960, pág. 352; MICHELI, «Autonomia e finanza degli enti locali», *Rivista di Diritto finanziario e Scienza delle finanze*, 1967, pág. 539.

(42) Cfr. Rafael CALVO, «Medio siglo de Hacienda Municipal: del Estatuto al Proyecto de 1974», *Hacienda Pública Española*, núm. 35 (1975), págs. 145 y 146.

tética ( y subrayamos este calificativo) posibilidad de que se produzcan mayores o más frecuentes desviaciones de poder no justifica la negación de los poderes, sino la implantación de los mecanismos jurídicos necesarios para controlarlas y corregirlas. Si partimos de un esquema de organización democrática del Estado, en nada se diferencian los controles y las sanciones que se ejercen sobre la actuación del poder a nivel regional y nacional. Nos referimos, claro está, al control político del electorado. En ambos casos el mecanismo de corrección está centrado en las elecciones periódicas libres: el mandatario que pierda la confianza del electorado perderá su mandato en un plazo más o menos largo de tiempo. Es más, pueden existir otro tipo de controles más rigurosos para corregir situaciones graves de abuso o de no ejercicio del poder: la disolución de los órganos regionales y convocatoria de nuevas elecciones, e incluso algún tipo de control sustitutivo (43).

#### d") Las desigualdades de riqueza interregionales

Una de las condiciones para que pueda existir un sistema de financiación regional basado principalmente en los tributos propios de las regiones consiste en que exista un reparto homogéneo de la riqueza atendiendo al criterio geográfico, es decir, que no existan graves desequilibrios en el reparto de la riqueza por regiones. España es, en este terreno, un país de contrastes, usando una frase que se ha hecho tópica. Al no producirse este requisito, es ineludible exigencia del principio de solidaridad que el Estado intervenga para compensar, con la riqueza de las regiones mejor dotadas, la insuficiencia de las zonas donde el progreso y el desarrollo económico ha llegado en menor medida (44). Las regiones «pobres» no pueden ser abandonadas a su suerte otorgándoles un poder tributario que de poco o nada les sirve pues no tienen riqueza que gravar, mientras las regiones «ricas» progresarían con sus propios recursos y se convertirían en polo de atracción de recursos económicos en perjuicio de otras zonas del país, ya afectadas desde hace años por la lacra de la emigración, que debe evitarse por obvias razones de humanidad y porque incluso no son beneficio-

(43) Cfr. M. S. GIANNINI, «Controllo: nozioni e problemi», *Studi in onore di G. CHIARELLI*, tomo II, Giuffrè Milano, 1974, págs. 1.229 ss.

(44) Cfr. GIORGETTI, «I limiti dell'autonomia finanziaria degli enti autarchici territoriali», op. cit., pág. 41.

sas a nivel general las gigantescas concentraciones de población contrastantes con zonas desérticas del país. Tiene razón STEVE cuando apunta que una de las dificultades más graves de la coordinación entre los ingresos de los entes públicos territoriales reside «en el conflicto inevitable entre la autonomía financiera de los entes locales y la exigencia, que se va afirmando por todas partes con vigor creciente, de igualar los medios a disposición de las colectividades más pobres y de las colectividades más ricas» (44-bis).

En la base de la configuración de las Haciendas territoriales alrededor de la autonomía normativa tributaria está el principio de que los gastos realizados por una colectividad de personas que forman parte integrante del Estado deben ser soportados por ellas mismas (45). Pero este principio está en la actualidad totalmente desacreditado y contrasta con «la exigencia de tener un nivel uniforme de servicios públicos fundamentales en todas las zonas del país, no pudiéndose suponer que las distintas colectividades entre las que la renta global no está uniformemente distribuida, estén en condiciones de destinar a la satisfacción de necesidades públicas la misma cantidad de medios financieros» (46). BERLIRI, a propósito del estudio de la Hacienda municipal y con su habitual maestría, ha dirigido importantes críticas al principio antes citado clasificándolas en tres categorías: 1) Desde el punto de vista lógico contrasta con la obligación impuesta a los municipios (léase regiones si llegara a establecerse para ellas la misma obligación) de sostener una serie de gastos pues carece de sentido por un lado establecer esta obligación y por otra parte abandonar el municipio a su suerte para que por su cuenta halle los medios necesarios para sostenerlos. 2) Desde el punto de vista económico es dañoso en relación con la política de desarrollo

---

(44-bis) STEVE y otros, *La finanza degli enti locali nella dottrina contemporanea*, op. cit. pág. 49.

(45) Recuérdese la teoría de la equivalencia especial de Adolfo WAGNER: cfr. la obra dirigida por el Prof. SAINZ DE BUJANDA, *Notas de Derecho Financiero*, tomo I, vol 2.º Sección de Publicaciones e Intercambios de la Facultad de Derecho, Madrid, 1976, pág. 181.

(46) ROSINI, *Il decentramento finanziario in Italia*, Cedam, Padova, 1964, pág. 107. Véase también VANDONE, «Per una democratica organizzazione dello Stato: poteri e mezzi alle Regioni ed agli enti locali», *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1972, pág. 1018.

de las áreas deprimidas porque en los municipios comprendidos en ellas se deberían aplicar alcuotas altísimas para sostener unos servicios mínimos lo cual produciría una contracción de la capacidad de consumo privado y, en consecuencia, sería más difícil remontar la depresión económica (47). 3) Finalmente, desde el punto de vista jurídico-político es de destacar cómo en la actualidad ha cobrado una relevancia especial el principio de solidaridad social y económica de forma que cada vez se separa más la obligación de contribuir a las cargas públicas de criterios que se alejen de la estricta capacidad económica de los contribuyentes. El *do ut des* tributario, propio de organizaciones políticas con un sentido acentuadamente individualista de la propiedad está hoy superado. Y, por otra parte, no puede tampoco sostenerse en nuestros días que las cargas de un municipio (o de una región) interesen sólo a sus habitantes dada la intensidad de relaciones favorecidas por la facilidad de comunicación entre lugares alejados entre sí. Finalmente recordemos el fenómeno ya señalado y que también subraya BERLIRI de que el tráfico económico determina que los impuestos establecidos en un territorio sean soportados en buena parte por habitantes de otro (48).

#### e'') El poder tributario de los entes territoriales y los objetivos de política económica

Como es sabido, la progresiva complicación de las relaciones económicas ha ido haciendo cada vez más necesaria la labor de previsión y planificadora de la economía a nivel nacional, función que exige, en manos del Estado, unos mecanismos de intervención, entre los cuales ocupa un lugar destacado el impuesto. El tributo es un medio de obtener ingresos públicos pero, además, siempre que se respeten los límites constitucionales, puede ser y es empleado como medio o instrumento de intervención en la economía (49). Desde este punto de vista el poder tributario regional puede constituir un obstáculo impor-

---

(47) Este razonamiento no es aceptable en sus propios términos: el que se agrave o no la depresión económica depende del empleo que se dé a los fondos públicos detraídos de los economías privadas.

(48) BERLIRI, «Note sul problema della finanza locale: difetti dell'attuale sistema», op., cit. págs. 250 ss.

(49) Cfr. al respecto ABBAMONTE, «Funzioni e limiti della potestà tributaria», *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1970, págs. 729 ss.



tante para los objetivos económicos adoptados por el Estado que responden más bien a necesidades e intereses nacionales que a exclusivos intereses de una comunidad territorial.

Si se concede poder tributario a las regiones, es decir, posibilidad de regular relaciones tributarias con un cierto grado de discrecionalidad, se les está a la vez otorgando la facultad de intervenir en los objetivos económicos de estabilización, redistribución y asignación (50). Las funciones de estabilización y redistribución no pueden ser ejercidas sino por el gobierno central ya que las consecuencias de una intervención local autónoma en dichos objetivos, principalmente en el de redistribución, no harían sino agravar los problemas (51). No obstante tales efectos desfavorables pudieran ser parcialmente evitados con una conveniente regulación a nivel nacional del poder tributario de los entes territoriales. Respecto al objetivo estabilización, dice Emilio ALBI, que «no tiene que haber, necesariamente, contradicción entre la descentralización fiscal y la política estabilizadora. No es esencial que ninguno de los impuestos que se utilizan como instrumentos estabilizadores se 'descentralice' completamente...» En cuanto al objetivo de redistribución de la renta y el patrimonio, el mismo autor observa cómo pueden ser superados los inconvenientes de un autónomo poder tributario municipal mediante la elección de los poderes que se concedan de forma que su efecto sobre la redistribución sea pequeño y mediante otras formas de interven-

---

(50) Cfr. Richard A. MUSGRAVE, *Teoría de la Hacienda Pública*, traducción al castellano de Lozano Irueste, Aguilar, Madrid, 1967, pág. 5.

(51) Francisco-Javier MORAL MEDINA, «Eficiencia económica y actividad financiera de la Hacienda local», *Hacienda Pública Española*, núm. 35 (1975), págs. 20 ss. Este es un punto sobre el cual, como dice MORAL MEDINA la doctrina económica es unánime. MUSGRAVE, en el análisis de la que denomina «teoría de la comunidad multijurisdiccional», dice respecto a este problema: «Creo que la política redistributiva debería ser en esencia una función central. Si existieran diferencias sustanciales entre las políticas redistributivas de los Estados, éstas consituirían un factor distorsionante de la localización, y al provocar movimientos de la población (saliendo los ricos y entrando los pobres en los estados más igualitarios) se acumularían sobre sí mismas...»

La estabilización también debería ser en esencia una responsabilidad central» («Teorías del federalismo fiscal», *Hacienda Pública Española*, número 35 (1975), págs. 392 y 393).

ción en los servicios y en la hacienda territorial como son las subvenciones (52).

Probablemente la mejor forma de coordinar los fines de política económica entre los distintos niveles de gobierno consista en la implantación de un sistema de programación económica a largo y medio plazo que sin ser vinculante en todas sus previsiones cuando menos sirva de criterio de referencia para delimitar competencias y resolver los posibles conflictos que pudieran plantearse entre los poderes normativos regionales y nacionales, pero éste no es tema que debamos abordar aquí (53). De momento, y a pesar de estas vías de solución, sólo nos interesa hacer constar que los tributos propios de las regiones pueden resultar contradictorios con los objetivos de política económica asumidos por el Estado.

#### f") El principio de igualdad y el poder tributario regional

Pasamos ahora a exponer uno de los argumentos más importantes, desde el punto de vista jurídico, que pueden utilizarse contra la atribución del poder tributario a los entes territoriales.

Sea cual fuere la postura que se adopte sobre el poder tributario regional, está fuera de toda duda el que, desde el momento en que exista, su ejercicio está limitado por los principios constitucionales materiales que dominan el ordenamiento jurídico tributario: el principio de capacidad contributiva como concreción del principio de igualdad en el Derecho tributario (54).

---

(52) Emilio ALBI, «La teoría económica y la descentralización fiscal», *Hacienda Pública Española*, núm. 35 (1975), págs. 376 ss.

(53) Cfr. PEDONE, «Programmazione economica e finanza regionale», *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Giuffrè, Milano, 1974, págs. 141 ss.; SORACE y ORSI BATTAGLINI, «Finanza regionale e programmazione», *Stato attuale della Finanza regionale e linee di riforma*, op. cit., págs. 157 ss.

(54) Vivimos en España una etapa constituyente y es difícil avanzar para el futuro conclusiones basadas en preceptos constitucionales que aún no se conocen. No sabemos cómo quedará regulada, a nivel constitucional, la autonomía regional. Pero sí que es previsible que la Constitución acoja expresamente el principio de capacidad contributiva, como se ha venido hacien-

El otorgamiento de poder normativo tributario a las regiones implica que de algún modo puedan existir diferencias interregionales en la tributación: es decir, que en unos lugares exista un impuesto que no existe en otros, o que a hechos im-  
ponibles iguales correspondan cuotas tributarias distintas por caer bajo el poder tributario de una o de otra región.

El principio de igualdad obliga a que a situaciones iguales correspondan tratamientos jurídicos idénticos. El problema más importante que en este punto se plantea es el determinar cuándo dos situaciones son iguales y el grado de diferencia que existe entre ellas, pero, como acertadamente expone BERLIRI, en materia tributaria tenemos una unidad de medida de carácter constitucional, en base a la cual se decide sobre la relación de igualdad o desigualdad entre dos situaciones: a igual capacidad contributiva corresponde el pago del mismo tributo y a distinta capacidad contributiva corresponde un tributo distinto (55).

Cabe preguntarse si, junto a la capacidad contributiva, la realización del hecho imponible en el ámbito territorial de una región o de otra puede ser un elemento relevante para determinar si existe, a efectos jurídicos, igualdad o no entre un presupuesto de hecho y otro. Parece que la respuesta ha de ser claramente negativa mientras no exista una disposición constitucional que así lo autorice, exceptuando de este modo al principio de capacidad económica. **De lege ferenda** y sobre la oportunidad o conveniencia de introducir este nuevo elemento de discriminación, ha de tenerse en cuenta entre otras razones positivas o negativas, que uno de los corrosivos más potentes que afectan a los tributos es la desigualdad entre situaciones económicamente iguales (56). El contribuyente que se siente per-

---

do en nuestros textos constitucionales desde 1912 y como se hace en las constituciones de otros países. Examinaremos por tanto el problema a la vista del principio de capacidad contributiva haciendo la reserva de que en la futura Constitución puede matizarse o modularse este principio.

(55) BERLIRI, «L'obbligo di contribuire in proporzione alla capacità contributiva come limite alla potestà tributaria», **Scritti in memoria di A. Giuffrè**, vol. III, Giuffrè, Milano, 1967, págs. 116 ss.

(56) Refiriéndose al sistema tributario de los municipios, dice el profesor CALVO ORTEGA, que las diferencias intermunicipales de tributación «al infringir el principio de generalidad propio de todas las obligaciones públicas

judicado por discriminaciones que no se basan en su capacidad económica incrementará sus impulsos a la ocultación y al fraude, siendo de todos sabido que éste es uno de los mayores males que pueden aquejar a un sistema tributario.

Existen otras formas de concebir el principio de capacidad contributiva que pueden hacer llegar a conclusiones diversas. El prof. PALAO entiende que no es correcto considerar este principio como la medida que sirve para conocer si dos situaciones determinadas son o no iguales a efectos de establecer la obligación de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas. Dice el prof. PALAO a este respecto que de este modo se llega al rechazo de la política fiscal intervencionista, que es imprescindible en los Estados modernos. «Las contradicciones de la doctrina de la capacidad contributiva —afirma el prof. PALAO— sólo es posible salvarlas reconociendo al principio de igualdad un significado autónomo que no necesita de criterios o medidas exteriores al mismo. Desde la fundamental monografía de Leibholz, podemos afirmar que tal significado no es otro que la interdicción de la arbitrariedad» (57). La capacidad contributiva no es, según esta doctrina, la única medida de la igualdad en Derecho tributario, sino una especificación positiva del principio de igualdad que responde a una idea de justicia tributaria consolidada en el seno de la sociedad, y, sin duda, la especificación más importante pero no la única. «...el principio de capacidad contributiva no veta las desigualdades en la carga fiscal basadas en criterios diversos, siempre que no puedan reputarse arbitrarios» (58). Estamos de acuerdo con el prof. PALAO en que el principio de capacidad contributiva no es el único criterio de justicia tributaria y en que en la regulación de los tributos pueden tenerse en

---

atacan el prestigio del tributo» (Rafael CALVO «La financiación de la Hacienda municipal y el reparto de la carga tributaria», op. cit., pág. 11). La autonomía tributaria municipal, dice el mismo autor en otro lugar, «puede engendrar desigualdades tributarias intermunicipales que desprestigian al tributo. La aceptación de éste por los ciudadanos se basa, entre otras razones, en su generalidad, y las desigualdades entre los municipios a que puede conducir la autonomía quiebran esa igualdad» (Rafael CALVO, «Medio siglo de Hacienda municipal: del Estatuto al Proyecto de 1974», op. cit. pág. 142).

(57) PALAO TABOADA, «Los límites del control de constitucionalidad de la legislación fiscal», **El Reparto de la carga fiscal**, vol. II, Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, Madrid, 1975, págs. 706 y 707.

(58) PALAO TABOADA, «Los límites del control constitucional de la legislación fiscal», op. cit., pág. 708.

cuenta otros principios dado que el de capacidad contributiva no se encuentra aislado en el ordenamiento constitucional sino que, por el contrario, existen otros preceptos constitucionales en los que pueden apoyarse ciertas normas tributarias que no responden estrictamente al principio de capacidad contributiva. Por otra parte existen para nosotros tributos que no se fundamentan en el principio de capacidad contributiva y en ellos la aplicación de este principio es limitada pero no constituyen el objeto de este apartado que, como dijimos, se centra en el examen de los impuestos y éstos se fundamentan siempre en el principio mencionado. Con ello no negamos que la capacidad contributiva constituya la medida de la igualdad a efectos impositivos, como afirma BERLIRI. Únicamente introducimos una matización en este pensamiento: que pueden existir otros principios que, coordinados o interpretados sistemáticamente junto con el de capacidad contributiva permiten utilizar el impuesto para fines distintos del de su distribución estrictamente ajustada a la capacidad económica del contribuyente. De este modo se salva la objeción del prof. PALAO según la cual la adopción de una concepción estricta del principio de capacidad contributiva conduce a cerrar posibilidades al intervencionismo fiscal. Creemos además que, de esta forma, a pesar de que se deja abierto un margen de discrecionalidad para que el legislador no esté aprisionado en unas normas constitucionales de contenido rígido, se delimitan con mayor precisión las fronteras de la libertad del poder legislativo y se consigue un mayor grado de garantía para el contribuyente. No será necesario acudir a la que, con profundo respeto para el prof. PALAO, consideramos una formulación demasiado vaga e imprecisa que puede convertir en inoperantes las normas constitucionales. En efecto, el concepto de 'arbitrario', al que reconduce el prof. PALAO los límites en las distorsiones del principio de capacidad contributiva, «remite necesariamente a criterios extrapositivos, a la idea misma de Derecho, y significa una contradicción con lo que en cada situación histórica se considera justo, razonable, adecuado a la 'naturaleza de la cosa'». Y, continúa más adelante, «las fronteras de esta discrecionalidad legislativa, que no pueden trazarse estrechamente, se sitúan allí donde la discrecionalidad se convierte en abuso'... Si ese límite se ha rebasado por el legislador, es la jurisprudencia constitucional la que ha de determinarlo en cada caso, realizando una labor creadora de integración» (59). La

(59) PALAO TABOADA, «Los límites del control constitucional de la legislación fiscal», op. cit., págs. 707 y 710.

altura de los problemas que aquí se ventilan nos obliga a no detenernos en ellos pues conduciríamos nuestro trabajo hacia cuestiones que no han de ser tratadas aquí: si los criterios de justicia extrapositivos son aplicables sólo en ausencia de norma positiva o antes que la norma positiva; si la función del Tribunal Constitucional es creadora o aplicativa; si los principios generales pueden recibir aplicación en otras instancias; etcétera. Sin negar la virtualidad de los valores extrapositivos de justicia, hay que tener en cuenta que no pueden derogar a los criterios positivos, sean explícitos, es decir, expresamente formulados, o bien implícitos, que se obtengan mediante un proceso lógico deductivo o inductivo a partir de los preceptos expresos. Si partimos de un principio de distribución de las cargas tributarias reconocido expresamente en las normas constitucionales, las excepciones al mismo han de encontrar asimismo un fundamento constitucional. Por ello los límites de la discrecionalidad legislativa se sitúan en una barrera más concreta que la del concepto de abuso de derecho: el legislador puede apartarse del principio de capacidad contributiva siempre que su decisión encuentre apoyo en normas constitucionales explícitas o implícitas. De aquí que sea posible utilizar el tributo como instrumento de política económica (60). De aquí que la legitimidad de las discriminaciones interterritoriales o interregionales en la imposición dependa de que dichas discriminaciones estén autorizadas implícita o explícitamente en la Constitución. Volviendo de lleno a nuestro tema y teniendo en cuenta que no ha sido aún promulgada nuestra constitución, únicamente vamos a preguntarnos si del reconocimiento concreto de la autonomía regional se desprende la legitimidad de discriminaciones tributarias: la respuesta es, para nosotros, negativa. La autonomía regional solamente autorizará discriminaciones en aquellos sectores o materias sobre los cuales se establezca una competencia normativa regional. La autonomía supone un reconocimiento genérico de las discriminaciones interregionales pero al principio autonomístico ha de dársele un contenido específico en la misma constitución estableciendo los sectores concretos del ordenamiento en los que la región puede desenvolver sus poderes normativos, o bien

(60) A pesar de que consideremos que no es conveniente hacerlo: cfr. SAINZ DE BUJANDA, «Teoría jurídica de la exención tributaria», **Hacienda y Derecho**, vol. III, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, págs. 417 a 421.

arbitrando los procedimientos correspondientes para la determinación de las materias de competencia regional.

Otro enfoque que puede darse a la cuestión es considerar que la capacidad contributiva que un presupuesto de hecho exterioriza es diferente según que entre dentro de la esfera de poder tributario de una región o de otra. Tal concepción está vinculada a la idea griziotiana de la capacidad contributiva, según la cual ésta se define como una cualidad objetiva del presupuesto de hecho que expresa la idoneidad de su titular de concurrir a las cargas públicas, fundamentada en el goce de los servicios públicos proporcionados por el ente impositor (61). De esta forma la mayor o menor capacidad contributiva de una persona depende no de su propia situación económica considerada en sí misma, sino de los servicios públicos que el ente público proporciona al particular, con los cuales se hace posible la creación de la riqueza poseída por los individuos. La capacidad económica se considera por estos autores como índice de goce de servicios públicos (quien más tiene, más se aprovecha de la seguridad que le da el Estado manteniéndolo en el disfrute de sus bienes) que en último término es, según esta teoría, la causa que fundamenta los gravámenes. Por ello el realizarse el presupuesto de hecho en una u otra región influiría en la capacidad contributiva mayor o menor que aquél exterioriza y quedarían de esta forma justificadas las diferencias de gravamen interterritoriales. La doctrina causalista ha recibido ya fundadas críticas de prestigiosos autores de forma que no es necesario extenderse ahora en argumentos suficientemente difundidos y conocidos (62). Por cuanto se refiere al

---

(61) GRIZIOTTI, «Il principio della capacità contributiva e le sue applicazioni», *Saggi sul rinnovamento degli studi di Scienza delle finanze e di Diritto finanziario*, Giuffrè, Milano, 1953, págs. 347 ss.; «Intorno al concetto di causa nel diritto finanziario», *ivi*, págs. 295 ss.; «Il potere finanziario e il diritto finanziario nello studio autonomo delle finanze pubbliche», *Studi di Scienza delle finanze e diritto finanziario*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1956, págs. 73 y 74. Bajo la influencia de Grizioti, véanse VANONI, «Natura ed interpretazione delle leggi tributarie», *Opere giuridiche*, vol. I, Giuffrè, Milano 1961, páginas 106 ss.; PUGLIESE, *Istituzioni di Diritto finanziario*, Cedam, Padova, 1937, págs. 98 ss.

(62) Cfr. SAINZ DE BUJANDA, «Análisis jurídico del hecho imponible», *Hacienda y Derecho*, vol. IV, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966, págs. 438 ss.; GIULIANI FONROUGE, *Derecho financiero*, vol. I Editorial Depalma, Buenos Aires, 1976, págs. 424 ss.; A. D. GIANNINI, *Istituzioni de Diritto*

aspecto que aquí nos interesa hay que hacer notar que la capacidad contributiva representa una potencialidad económica y no es necesario indagar si el constituyente ha establecido este principio pensando en que la fuerza económica es índice de goce de servicios públicos o simplemente porque considera que en virtud del principio de solidaridad las cargas públicas deben ser soportadas por quienes tienen medios y no por los demás: aparte de que las circunstancias actuales hacen pensar que es más aceptada esta segunda motivación, el darle un valor absoluto a la primera es más bien fruto de una suposición indemostrable que de un razonamiento jurídico. Lo que parece más cierto es que las discriminaciones tributarias deben hacerse atendiendo a la situación económica del contribuyente. El pensar que una misma situación económica exterioriza diferente capacidad contributiva en una región o en otra, pondría en relación la capacidad contributiva no sólo con el número y calidad de servicios públicos prestados (lo cual ofrecería un cierto apoyo a las doctrinas conmutativas) sino en relación con las necesidades económicas de una u otra región. De esta forma se llega a conclusiones poco menos que absurdas porque la capacidad contributiva pierde su conexión con el sujeto de la misma (63) para pasar a depender de la situación económica de un sujeto extraño: una persona residente en una región con abundantes recursos patrimoniales y con un alto nivel de servicios públicos, tendría menos capacidad contributiva que la que viviera en una región pobre. Por todo ello pensamos que a igualdad de riqueza debe corresponder igual carga tributaria y, desde este punto de vista, carecen de justificación las diferencias de gravamen interregionales (64). Debe re-

---

*tributario*, Giuffrè, Milano, 1972, págs. 82 ss. y la bibliografía citada en estas obras.

(63) «Otro elemento que caracteriza la capacidad contributiva es su relación con la persona del contribuyente. La capacidad contributiva, precisamente en cuanto es **capacidad**, es algo subjetivo y no objetivo» (BERLIRI, «L'obbligo di contribuire in proporzione alla capacità contributiva come limite alla potestà tributaria», op. cit., pág. 119).

(64) «La capacidad contributiva, puesta por la Constitución en la base del deber de concurrir a la carga de los gastos públicos, indica una realidad que pertenece exclusivamente al orden económico. La afirmación, lejos de ser arbitraria, deriva de una observación inmediata que la naturaleza de la imposición sugiere. Si ésta se concreta en una leva de riqueza, la aptitud para soportar su peso consiste en la posesión de aquélla, es decir, de aquella materia que puede ser sustraída por el ente impositor mediante el tribu-

chazarse la opinión de BARTHOLINI sobre la diversa naturaleza de situaciones por el hecho de que el sujeto activo del tributo no sea el mismo: «En realidad —dice BARTHOLINI— la desigualdad sólo se puede producir entre situaciones del mismo género; por esto, entre dos individuos que pagan tributos a entes locales diversos, si son diversos los gastos de estos entes, es justo que el diferente presupuesto financiero esté cubierto con un volumen diferente de tributos» (65).

Finalmente, un breve comentario para rebatir otros dos argumentos empleados por un autor que pretende a toda costa eliminar obstáculos para su interesante tesis respecto al poder tributario regional (66). Refiriéndose a la función garantista del principio de capacidad contributiva como especificación del principio de igualdad, piensa por una parte MORETTI que es un criterio superado por la crisis de las concepciones tradicionales de justicia fiscal. No estamos de acuerdo con esta opinión por dos razones: en primer lugar, **de lege data** no puede hablarse de que el principio de capacidad está superado porque ahí sigue en el art. 53-1 de la Constitución italiana y mientras no se reforme este precepto continúa teniendo toda su vigencia, quíeránlo o no sus detractores; en segundo lugar, tampoco creemos que este principio esté en crisis porque el hecho de que hayan sido superadas ciertas formulaciones doctrinales sobre el contenido del mismo no significa que el principio se discuta, ya que quienes han criticado estos desarrollos doctrinales tradicionales han levantado en su lugar otros esquemas para explicar el alcance y significado del principio de capacidad contributiva. La misma vaguedad del principio constitucional, que permite adecuarlo y ajustarlo a las circunstancias del presente es incluso ensalzada por algunos autores que ven en esta flexibilidad un mérito más que un defecto (67). Por otra parte, considera MORETTI superado el principio de capacidad contributiva, como expresión del de igualdad en el

to» (Franco GAFFURI, *L'attitudine alla contribuzione*, Giuffrè, Milano, 1969, págs. 63 y 64).

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

(66) Gian Carlo MORETTI, *La potestà finanziaria delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1972, pág. 95, nota 62.

(67) BERLIRI, «L'obbligo di contribuire in proporzione alla capacità contributiva come limite alla potestà tributaria», op. cit., pág. 114.

campo tributario, por la «indudable necesidad de utilizar el instrumento tributario en función redistributiva». De acuerdo que el tributo, siempre que no se sobrepasen los límites constitucionales, puede emplearse para conseguir el objetivo de la redistribución de rentas pero esto, por un lado, no resta valor al principio de capacidad contributiva porque éste requiere que quien más tenga más contribuya a los gastos públicos que deben realizarse en beneficio de todos e incluso pueden (y deben) emplearse en la consecución del objetivo de redistribución a través de servicios públicos de carácter social y transferencias a las familias menos dotadas. Pero además, como sabemos, si hubiera de utilizarse el argumento de la redistribución en relación con el poder tributario regional, habría que hacerlo para oponerse al mismo: recordemos las palabras de MUSGRAVE que hemos transcrito en la nota 51. Si algún efecto produce la autonomía normativa regional en la redistribución de rentas es, sin duda, negativo.

#### b) El poder normativo regional en materia de tasas y contribuciones especiales

En cuanto a las tasas y contribuciones especiales ha de defenderse un amplio poder regional para su establecimiento y regulación, siempre y cuando no se desvirtúe la naturaleza y concepto de tales categorías tributarias ofrecemos en la nota 17 de este trabajo. En efecto, se pueden predicar de ellas todas las ventajas que posee la imposición regional, e incluso algunas de esas ventajas son más ostensibles en el terreno de las tasas y contribuciones especiales: el mayor conocimiento de la realidad gravable, que en los impuestos tiene poca trascendencia, aquí es especialmente digno de atención pues es difícil elaborar un esquema mental exhaustivo de todos los supuestos de hecho que exterioricen la provocación de un gasto o la existencia de una riqueza originada por la actividad de la Administración. Ninguno de los inconvenientes de la imposición regional son atribuibles, por el contrario, a las tasas y contribuciones especiales regionales: se trata de tributos que no se superponen nunca a los del Estado porque su razón de ser está vinculada directamente a la actividad regional y por ello la creación de un poder tributario regional en esta materia nunca da lugar a la duplicación de ningún tributo del Estado; el poder tributario no afectará nunca a la esfera de intereses de otras regiones puesto que el nacimiento de la obligación tributaria encuentra su justificación en un gasto específico de la región que establece el gravamen; son tributos per-

fectamente localizables que no plantean problema de concurrencia de varios poderes tributarios regionales sobre un mismo objetivo gravable; las diferencias de riqueza interregionales no les afectan pues son tributos que no se basan en la riqueza sino en el gasto que realiza la región; no constituyen obstáculo para el cumplimiento de los objetivos de política económica ya que no son, como el impuesto, instrumentos de peso de la política de estabilización o de redistribución, sino que sirven principalmente al objetivo de asignación de recursos que, como se sabe, puede ser alcanzado más eficazmente en los niveles territoriales de gobierno más reducidos; finalmente, las diferencias interterritoriales de tributación en este campo no van contra las exigencias del principio de igualdad dado que estos tributos se fundamentan no en una cualidad personal del contribuyente (la capacidad contributiva) invariable en función del territorio en que se localice el hecho imponible, sino en una actividad del ente público acreedor del tributo que es distinta según cuál sea el ente público que establece el gravamen.

Por todas estas razones creemos que debe atribuirse a los Territorios Autónomos un amplio poder normativo en materia de tasas y contribuciones especiales. Es más, esta atribución podría haberse realizado por la misma Constitución y creo que es lamentable que no se haya hecho en el anteproyecto pues se deja así a la voluntad del poder central el que las regiones puedan disponer de unos medios de financiación importantes de los que deben ser titulares para dar satisfacción al principio de justo reparto de las cargas públicas.

#### **B) Impuestos cedidos, recargos y otras participaciones en ingresos estatales**

No plantean problemas especiales porque se trata de figuras híbridas o intermedias entre las transferencias puras y simples de recursos del Estado a las Regiones y los tributos propios de éstas. Por ello les serán aplicables, en la medida en que su naturaleza lo permita, las observaciones que hemos hecho sobre los impuestos propios y las que hagamos respecto a las transferencias. Me limitaré por tanto a exponer unas breves consideraciones aclaratorias.

Estos recursos pueden ser asignados a las regiones a través de dos métodos distintos: uno es el de su asignación directa a la región y para ello será necesario que se trate de impues-

tos o ingresos estatales que puedan fácilmente localizarse en una región (v. gr. impuestos en los que la riqueza gravada esté enteramente ubicada dentro del territorio regional); otro consiste en la distribución de los recursos a través de un fondo común, en cuyo caso la problemática que presentan es plenamente reconducible a la de las transferencias y asignaciones que estudiaremos a continuación.

Los impuestos cedidos obligan a pensar en el motivo de su diferenciación respecto a los impuestos propios. La disparidad que puede encontrarse entre unos y otros reside en que en los impuestos propios se atribuye a la región poder normativo para desarrollar la ley estatal y son recaudados por la misma región, en tanto que los impuestos cedidos se regulan enteramente por ley del Estado y son normalmente recaudados por éste sin perjuicio de la posterior distribución de su producto a los entes regionales. ¿Qué razones justifican la coexistencia de estos dos regímenes distintos? Creo que sólo una: que en los impuestos cedidos exista un interés por mantener una regulación uniforme de los mismos en todo el territorio de la nación y no se produzcan en ellos las diferencias que normalmente existirán entre la normativa de los impuestos propios de las regiones.

Finalmente resaltemos que las participaciones que se mencionan en el art. 146-b) del anteproyecto de Constitución no son sólo participaciones en impuestos sino que pueden existir participaciones regionales en cualquier ingreso del Estado.

#### **C) Asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado**

Se mencionan en el art. 146-c) y se regulan con más detalle en el art. 147-3 que dispone: «Anualmente en los Presupuestos Generales del Estado, se fijará la asignación para gastos corrientes con que los Territorios Autónomos deben participar en los ingresos globales del Estado, en función del volumen de los servicios y actividades de carácter público que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el ámbito del Estado.»

Se trata de un medio de financiación importante pues es previsible que se convierta en la principal fuente de ingresos regionales. Quizá por ello es el único tipo de ingresos del ar-

título 146 en el que se establece un imperativo, vinculante para la ley estatal que concede tales asignaciones, sobre la cuantía de los mismos. En el caso de que la realidad venga a demostrar la certeza de esta previsión, los preceptos del anteproyecto constitucional son muy deficientes pues no garantizan en absoluto la autonomía financiera regional.

En primer lugar, hay que notar que el art. 146-c) se refiere, en plural, a «otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado», y en el art. 147-3 se reglamenta una asignación anual para gastos corrientes. Esto parece indicar que existirán o, al menos, podrán existir otros tipos de asignaciones presupuestarias además de la prevista en el artículo 147-3. Con esto se está abriendo una brecha importante en la autonomía financiera de las regiones que puede poner cortapisas a su autonomía política, dado que por esta vía el Estado podrá controlar la actuación regional creando fondos o asignaciones especiales vinculadas o afectadas a gastos determinados. La experiencia regional italiana demuestra la permanente tendencia del poder central a reservarse mecanismos de control indirecto de las regiones a través del sistema financiero. En ese país, donde es de muy dudosa constitucionalidad todo tipo de asignaciones afectadas, en lugar de engrosar adecuadamente el fondo ordinario de financiación, se crearon fondos especiales que dejaron maniatadas a las regiones: así aparecieron el «fondo hospitalario» (art. 11 D.P.R. n.º 4 de 14 de enero de 1972, en relación con el art. 33 de la ley n.º 132 de 11 de febrero de 1968); el «fondo para el adiestramiento profesional de los trabajadores» (art. 17 D.P.R. n.º 10 de 15 de enero de 1972); «fondo de rotación para la concesión de préstamos de mejora agrícola en las Regiones del Sur», «fondo de rotación para la concesión de préstamos para la adquisición de fincas rústicas», «fondo para el desarrollo de la mecanización agrícola», «fondo de rotación para el desarrollo de la zootecnia» y «fondo forestal nacional» (art. 6 D.P.R. n.º 11 de 15 de enero de 1972 y ley n.º 817 de 14 de agosto de 1971); «fondo para planes de desarrollo de comunidades de montaña» (artículo 15 de la ley n.º 1102 de 3 de diciembre de 1971); «fondo para financiación de intervenciones extraordinarias en áreas deprimidas del Centro y Norte» (ley n.º 912 de 20 de octubre de 1971); etc. «Los problemas surgidos de la existencia y de la expansión de los fondos sectoriales de financiación son, como ya se ha indicado, particularmente graves por las consecuencias que pueden producir sobre la autonomía política de las Regiones: no se trata sólo de una subdivisión de los ingre-

os regionales en varios compartimentos estancos, sino también, y sobre todo, de la influencia sobre las políticas de sector que, en general, a través de los mecanismos de reparto de estos fondos, se otorga a los órganos ministeriales» (68). Si esto ha ocurrido en un país en que, cuando menos, es discutible la legalidad de esos fondos, debería preverse este mal en España y atajarlo de raíz. Por ello es criticable no sólo el silencio constitucional respecto al tema, sino especialmente el uso del plural en la expresión «otras asignaciones» del art. 146-c). Para nosotros, el único desarrollo, coherente con la autonomía financiera, de este precepto consiste en que se establezca una sola asignación periódica a las regiones y que esas otras asignaciones que parecen preverse no sean más que las extraordinarias motivadas por acontecimientos excepcionales como catástrofes públicas, etc., dado que a estas intervenciones extraordinarias no se hace mención expresa en el art. 146.

Otro aspecto que consideramos mejorable es la disposición que establece que la asignación presupuestaria que estudiamos está destinada a «gastos corrientes» (art. 147-3). Desde un punto de vista económico son gastos corrientes los de consumo y de administración, es decir, los gastos de funcionamiento de los servicios regionales, excluyendo por tanto aquellos gastos destinados a la ampliación de la potencia operativa o del número y calidad de los servicios públicos que la región presta (69). Acogiendo esta interpretación que parece la más adecuada a la **voluntas legis**, hay que admitir la vinculación o afectación de las cantidades que se reciban de ese fondo, aunque se trate de una afectación genérica y no muy peligrosa para la autonomía regional. Los gastos de inversión se atienden con cargo a otro fondo (el de compensación). A nuestro juicio es preferible la dotación de un fondo destinado a los gastos de las regiones sin especificar cuál sea su naturaleza pues de este modo los Territorios Autónomos gozarán de mayor libertad para decidir sobre una política de servicios regionales. va que con el sistema actual esta libertad viene coartada por el poder que se otorga al Estado de establecer la relación

(68) DE SIERVO y otros, «Situazione finanziaria delle Regioni a Statuto ordinario ed esigenze di riforma», **Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma**, Giuffrè, Milano, 1974, págs. 240 ss.

(69) Cfr. GIULIANI FONROUGE, **Derecho Financiero**, vol. I, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1976, pág. 191.

entre gastos corrientes y gastos de inversión regionales. No acertamos a ver la razón por la que deba atribuirse al Estado dicha competencia.

Sumamente peligrosa es la periodicidad que se atribuye a la decisión del Estado: «anualmente» se fijará en Presupuestos la asignación para gastos corrientes. A esta periodicidad puede dársele un contenido formal o sustancial. En efecto, puede significar simplemente que las asignaciones figurarán en el Presupuesto del Estado de cada año sin que ello impida la existencia de otras normas que establezcan criterios permanentes para calcular la cuantía de la asignación. O, por otra parte, podría significar que todos los años se discutirá y aprobará la cifra a asignar a las regiones. Por los términos en que está redactado el art. 147-3 parece que la solución correcta es la segunda y esto es un grave atentado a la autonomía regional por varios motivos: primero porque no se da participación a las regiones en la decisión sobre el **quantum** a transferir, a menos que se considere suficiente a estos efectos la intervención del Senado de composición semi-regional (70); segundo, porque la inexistencia de criterios estables para fijar la cuantía de ingresos regionales impide todo tipo de programación por parte de las regiones de sus actividades ya que éstas dependen de la decisión que cada año adopten las Cortes Generales; en tercer lugar, la falta de criterios estables se ve agravada por el hecho de que lo que se aprueba anualmente en el Presupuesto no es la cantidad global con que participarán el conjunto de las regiones, sino la asignación concreta a cada región: si fuera la cantidad global, el Estado no podría adoptar una actitud restrictiva en relación con una región concreta sin afectar también a todas las demás, pero tratándose de asignaciones a región determinada es posible que las Cortes impongan sanciones indirectas (reducción de la asignación) a los Territorios Autónomos que se separen de su línea política, sin que el «castigo» afecte a los demás. Por todo ello la «anualidad» hubiera debido configurarse como puramente formal, atribuyéndose a una normativa de mayor permanencia la determinación del porcentaje o de los criterios concretos (los establecidos por el art. 146 del proyecto son muy vaporosos)

---

(70) La oposición de criterios entre Congreso y Senado se resuelve por decisión de la mayoría absoluta del Congreso (art. 83-2).

para fijar la participación regional en el Presupuesto del Estado. Como mínimo, y en este sentido es inexcusable el silencio del proyecto, hubieran debido establecerse límites al poder del Estado de reducir injustificadamente la proporción con que la región participó en los ingresos del Estado del año precedente.

Finalmente, los criterios orientadores establecidos para determinar la cuantía de la asignación son, en esencia, correctos y lógicos: el volumen de servicios y actividades públicas y la garantía de un nivel mínimo en la prestación de servicios públicos fundamentales. Quizá hubiera podido precisarse aún más aunque es disculpable pues no es propio de las normas constitucionales el descender a terrenos demasiado concretos que obliguen a una constante modificación de la Constitución: podría haberse establecido el techo mínimo de la asignación inicial en el coste que para el Estado hubiera supuesto anteriormente la prestación de los servicios y el desarrollo de las actividades transferidas; dado que el volumen de servicios depende en gran medida del número de población y de la extensión territorial de la región, podría haberse hecho uso también de estos criterios. En todo caso sería deseable que una ley no temporal, distinta por tanto de la de presupuestos, estableciera con mayor concreción los criterios estables para determinar la cuantía de la asignación a las regiones, con lo que nos ratificamos en lo anteriormente dicho.

#### D) **Transferencias del fondo de compensación interterritorial**

Están previstas en el art. 146-c) y desarrolladas en el artículo 147-4 del anteproyecto de Constitución. Estas transferencias son susceptibles de observaciones o comentarios similares a los que hemos hecho respecto a las asignaciones para gastos corrientes.

Este fondo cumple dos funciones: una, ser medio de financiación de los gastos de inversión o de capital; otra, la de servir de mecanismo corrector de las diferencias de riqueza entre unas regiones y otras (71).

---

(71) En el borrador de Constitución que en su momento difundió la



En cuanto fondo para gastos de inversión hay que reproducir aquí la crítica dirigida a las asignaciones para gastos corrientes. La afectación de estos ingresos regionales a un tipo de gasto determinado (aunque, como decíamos antes, sea una afectación genérica), choca con la autonomía financiera regional, máxime cuando es el Estado quien establece la cuantía y proporción relativa de ambos tipos de erogaciones: hubiera sido preferible una asignación global para todo tipo de gastos, a utilizar libremente por los entes autónomos, complementada con una transferencia del fondo de compensación que no tendría otro objeto que el de corregir desequilibrios.

No se utiliza en este caso la palabra «anualmente» para señalar la periodicidad en la determinación de la cuantía del fondo o de las asignaciones a cada región, pero no está muy claro tampoco que los ingresos regionales por este concepto deban ser estables. En los ingresos para gastos de inversión la estabilidad es mucho más importante que en el caso de gastos corrientes, puesto que una actuación inversora racional exige necesariamente una programación para períodos en general superiores al año y esta programación no podrá ser llevada a cabo por las regiones si no tienen garantía de la estabilidad de la fuente de ingresos que permita financiar tales gastos (72). El art. 147-4 dice que «igualmente las Cortes Generales asignarán a cada Territorio Autónomo, con cargo a un fondo de compensación interterritorial, una determinada cantidad». Ese «igualmente» parece querer reproducir en este párrafo la expresión «anualmente» del párrafo anterior del art. 146: sería deseable, especialmente en el campo de los gastos de inversión si es que se han de financiar con un fondo específico, no sólo la desaparición de toda referencia, expresa o velada, a una periodicidad tan breve en la determinación de las cantidades de que dispondrán las regiones, sino incluso el es-

---

prensa, cada una de estas dos finalidades se pretendía cumplir a través de sendos fondos especiales: el fondo de desarrollo regional (para gastos de inversión) y el fondo de compensación territorial (cfr. arts. 150-b y 151 del borrador).

(72) No olvidamos que existen otros ingresos (impuestos propios, rentas e ingresos de derecho privado, etc.) con los que podrían financiarse gastos de inversión. Pero nuestros razonamientos parten de la hipótesis, que suponemos será realidad, de que los medios básicos de financiación serán las transferencias del Estado. Los demás tendrán escasa importancia relativa.

tablecimiento expreso de una fórmula que asegure la estabilidad de ingresos que permita programar las inversiones. De todos modos el art. 147-4 es susceptible de una interpretación a la luz del principio de autonomía financiera que a nuestro juicio es la que debería prevalecer y consiste en negar al término «igualmente» toda relación con la anualidad establecida en el párrafo 3 del art. 146. Será así una ley no temporal la que establezca los criterios para la dotación del fondo y para su reparto entre las regiones. Otra interpretación intermedia es la que daría permanencia a los criterios de dotación del fondo y anualidad a su reparto entre las regiones. Podemos concluir en todo caso diciendo que sería deseable una mayor precisión en este aspecto.

Volvemos a poner de manifiesto aquí la escasa intervención de los Territorios Autónomos en las decisiones sobre sus ingresos. Son las Cortes Generales quienes dotan y reparten el fondo de compensación. Dentro de ellas, al Senado, que es a quien corresponde institucionalmente la defensa de los intereses regionales, sólo se otorga un poder de veto de las leyes aprobadas por el Congreso que puede ser enervado por el acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso (art. 83-2) (73).

En el reparto del fondo debe atenderse a «la corrección de los desequilibrios económicos existentes entre los distintos territorios». Este precepto habrá de ser desarrollado por la ley estatal y ciertamente existe un margen amplio de discrecionalidad dada su inconcreción que sin embargo nos parece oportuna por tratarse de una norma de rango constitucional.

En cuanto fondo de compensación, es correcto que los ingresos que de él se deriven para las regiones se empleen en gastos de inversión, pues son éstos los únicos que a largo plazo corrigen los desequilibrios. Sin embargo, también cabe pensar en una compensación para gastos corrientes y así lo entiende el proyecto constitucional pues, como sabemos, para fijar la asignación de gastos corrientes se procurará garantizar «un nivel mínimo en la prestación de servicios públicos fundamentales en todo el ámbito del Estado» (art. 146-3).

---

(73) Es de notar que en este tema el proyecto de Constitución ha retrocedido respecto al texto del borrador, en cuyo art. 151 se atribuía exclusivamente al Senado la aprobación de la asignación.

## E) Rendimientos del patrimonio e ingresos de derecho privado

Dado que se trata de ingresos que se obtendrán mediante el ejercicio de los poderes que comporta la atribución de personalidad jurídica y de capacidad de obrar, no debe existir ni existe en el proyecto de Constitución limitación alguna en este ámbito para las regiones. La ley que regule las competencias financieras (art. 147-1) podrá extenderse a esta materia: la autonomía financiera regional impide no obstante a la ley del Estado limitar la libertad de gestión del patrimonio regional y la capacidad de obtener ingresos con los mecanismos del derecho privado.

Probablemente los problemas no se presentarán en el flanco de la libertad de gestión del patrimonio, sino en la constitución del patrimonio regional. La transferencia de competencias y funciones del Estado exige como consecuencia ineludible la transferencia de los bienes del Estado sobre los que se ejercen o que son medio para ejercer dichas funciones y competencias. No es una cuestión sobre la que podamos extendernos más en este momento porque en el sistema previsto no existe un esquema homogéneo de competencias regionales, sino que serán los Estatutos de cada región quienes las enumeren dentro de los límites negativos de la Constitución (artículos 137 y 138 del proyecto). Únicamente quiero destacar que en Italia el Gobierno central, antes de producirse la transferencia de patrimonio a las Regiones y con el objeto de eludir, afectó algunos bienes de importancia a la consecución de fines o intereses generales de competencia del Estado (74): esperemos que no suceda lo mismo en España, pues esto no es más que un fraude a la ley o un abuso de Derecho por parte del Estado.

---

(74) V. gr. se declararon muchos miles de hectáreas «reserva natural integral» o «reserva forestal protegida» (cfr. DE SIERVO y otros, «Situazione finanziaria delle regioni a statuto ordinario ed esigenze di riforma», op. cit., págs. 268 ss.) El D.P.R. de 24 de julio de 1977, n.º 616, ha resuelto este problema transfiriendo a las regiones todos los bienes del Patrimonio Forestal del Estado (**Azienda di Stato per le foreste demaniali**), salvo limitadas excepciones (por ej. terrenos afectos a la defensa) y autorizando al Estado a servirse de los bosques regionales con fines de investigación y de control fitosanitaria y zooprofiláctico, para lo cual se realizarán convenios entre Estado y Regiones (arts. 68 y 71 del D.P.R. n.º 616 de 24 julio 1977).

## F) Operaciones de crédito

Es el último de los recursos enumerados en el art. 146. También será objeto de mayor desarrollo por la ley del Estado que establecerá las limitaciones, requisitos o condiciones para que los entes regionales puedan acudir al crédito. No queremos cansar más la atención del lector sobre este tema puesto que si bien el crédito es importante medio de financiación de inversiones a medio y largo plazo, este recurso no es propiamente un ingreso regional, ya que la entrada del dinero tiene su contrapartida en el simultáneo nacimiento de una obligación por el mismo importe que habrá de ser satisfecha en el futuro con cargo a los demás recursos regionales.

### 2.—GASTOS REGIONALES

Salvo los condicionantes que se derivan de la normativa referente a los ingresos regionales, no hay destacables limitaciones a la libertad de gasto (dentro de las materias de su competencia) de los Territorios Autónomos en el proyecto de Constitución.

Puede indicarse no obstante que, dentro del poder de elaborar su presupuesto, que se atribuye a las regiones, hay una vinculación que, por lo demás, es perfectamente lógica: los gastos deben estar equilibrados con los ingresos (art. 149). Se trata, como es obvio, de un equilibrio formal y no del equilibrio en sentido económico entre gastos e ingresos ordinarios.

Por otra parte se prevé la posibilidad de que el Estado delegue ciertas competencias en las Regiones (arts. 139-2 y 134-1). Estas delegaciones, que podrían significar una cierta limitación en la medida en que su ejercicio sea obligatorio e impliquen algún coste, no reducirán la libertad de gasto regional si, como es lógico, el Estado asume la carga de su sostenimiento.

## **A P E N D I C E**

**PRECEPTOS DEL ANTEPROYECTO DE CONSTITUCION  
PUBLICADO EN EL BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES  
DE 5 DE ENERO DE 1978, DE LOS QUE SE  
HACE MENCION EN EL TEXTO**

# ANTEPROYECTO DE CONSTITUCION

## TITULO I

### PRINCIPIOS GENERALES

.....

**Art. 2.**—La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran.

.....

## TITULO II

### DE LOS DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES

.....

**Capítulo segundo**

**De las libertades públicas**

.....

**Art. 26.—**1. Todos tienen el deber de contribuir a levantar las cargas públicas atendiendo a su patrimonio, rentas y actividad de acuerdo con una legislación fiscal inspirada en los principios de equidad y progresividad y en ningún caso confiscatoria.

2. Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales con arreglo a una ley.

.....

**Capítulo cuarto**

**Garantías de los derechos fundamentales**

**Art. 45.—**1. Los derechos y libertades reconocidos en el capítulo dos del presente título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá desarrollarse el ejercicio de tales derechos y libertades.

.....

**TITULO IV**

**DE LAS CORTES GENERALES**

.....

**Capítulo segundo**

**De la elaboración de las leyes**

.....

**Art. 72.—**Son materias propias de la ley:

a) El desarrollo de los derechos y deberes comprendidos en el título II y, en lo que proceda de los principios generales declarados en el título I.

.....

**Art. 73.—**1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los títulos I y II de la Constitución, a la organización de las instituciones centrales del Estado, las que aprueben los Estatutos de autonomía y el régimen electoral general.

2. Las leyes orgánicas deberán ser aprobadas, modificadas o derogadas por mayoría absoluta del Congreso.

.....

**Art. 83.—**1. Aprobado por el Congreso un proyecto o proposición de ley, el Presidente de dicha Cámara dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste.

2. El Senado, en el plazo de un mes a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto al mismo. En este caso, el proyecto no podrá ser sometido al Rey para su sanción, salvo que el Congreso acepte las enmiendas propuestas por el Senado o ratifique por mayoría absoluta de sus miembros el texto inicialmente aprobado.

.....

**TITULO V**

**DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACION**

.....

## Capítulo segundo

### De la Administración

.....

**Art. 105.—**1. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena...

.....

3. Las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de impuestos y tasas propios y de participaciones en los ingresos del Estado y de los Territorios Autónomos.

.....

## TITULO VII

### ECONOMIA Y HACIENDA

.....

**Art. 121.—**1. El Estado podrá planificar la actividad económica para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de los recursos del país.

2. Para la elaboración democrática de los planes, el Gobierno tendrá en cuenta las previsiones que le sean suministradas por los Territorios Autónomos y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales y empresariales, mediante la constitución de un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.

.....

**Art. 123.—**1. La potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.

2. Los Territorios Autónomos y las corporaciones locales

podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

3. El Estado sólo podrá contraer obligaciones financieras de acuerdo con las leyes, y no podrá realizar gastos sin la previa autorización de las Cortes.

4. Toda exención o desgravación fiscal que afecte a los tributos del Estado, deberá establecerse en virtud de ley votada por las Cortes Generales.

.....

## TITULO VIII

### DE LOS TERRITORIOS AUTONOMOS

**Art. 128.—**1. Para el ejercicio del derecho a la autonomía a que se refiere el artículo 2.º de la Constitución las diferentes nacionalidades y regiones que integran España podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Territorios Autónomos, con arreglo a lo previsto en este título y en los respectivos Estatutos.

2. Cada uno de los Territorios Autónomos podrá adoptar, en su Estatuto, la denominación oficial que mejor corresponda a su identidad histórica.

**Art. 129.—**1. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a los Ayuntamientos de una o varias provincias limítrofes o territorios insulares con características históricas o culturales comunes. Para ello será preciso que lo soliciten las dos terceras partes del número de municipios cuya población represente la mayoría del censo del ámbito territorial de referencia.

2. Los requisitos del apartado anterior se computarán separadamente para cada una de las provincias que se pretendan integrar en el Territorio Autónomo. Sólo se seguirá el procedimiento en la medida en que se cumplan en su conjunto dichos requisitos. En su defecto sólo se podrá reproducir la iniciativa transcurrido el plazo mínimo de un año.

3. Las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno y mediante ley orgánica, podrán sustituir la iniciativa de los Ayuntamientos cuando razones de interés general lo aconsejen para un territorio determinado.

**Art. 130.**—Cualquier acuerdo de cooperación entre Territorios Autónomos necesitará la autorización de las Cortes Generales por medio de una ley orgánica.

**Art. 131.**—1. Cumplidos los trámites del artículo 129 el Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

2. Aprobado el proyecto de Estatuto por la asamblea de parlamentarios se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

3. Si se alcanzare dicho acuerdo el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

4. Si el proyecto de Estatuto es aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras emitirán sobre el texto, en su caso, un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.

5. De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 de este artículo, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos procederá su promulgación en los términos del apartado anterior.

**Art. 132.**—1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de

cada Territorio Autónomo, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

2. Los Estatutos de autonomía deberán contener:

a) La delimitación del Territorio Autónomo.

b) La regulación y denominación de las instituciones autónomas propias.

c) Las competencias asumidas por el Territorio Autónomo dentro del marco establecido en la Constitución.

d) El procedimiento de reforma del Estatuto que se ajustará en todo caso a lo establecido en el artículo 131, con la salvedad de que la Asamblea de parlamentarios a que se refiere el párrafo primero de aquél será sustituida por la Asamblea del Territorio Autónomo, a la que corresponderá la iniciativa de la modificación. Cuando ésta afecte a los límites del Territorio Autónomo, el procedimiento se ajustará, además, a lo establecido en el artículo 129.

3. La organización institucional autónoma se basará en una Asamblea, en un Consejo de Gobierno y un Presidente, que podrán adoptar las denominaciones que mejor se correspondan con la identidad histórica de cada territorio. Los Estatutos especificarán su composición y funciones.

**Art. 133.**—1. A la Asamblea corresponde la potestad normativa, la aprobación de los presupuestos y el control del Consejo de Gobierno, sin perjuicio de las demás facultades que le atribuyan los respectivos estatutos y las leyes. Las normas emanadas de la Asamblea se denominarán leyes territoriales.

2. La Asamblea será elegida por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio.

3. Todas las normas y acuerdos de la Asamblea deberán respetar la Constitución, el Estatuto y los compromisos internacionales del Estado.

4. El Presidente del Territorio Autónomo, en nombre del Rey, promulga las leyes territoriales aprobadas por la Asamblea legislativa.

**Art. 134.—**1. El Consejo de Gobierno ejerce las funciones ejecutivas y administrativas derivadas de la competencia del Territorio Autónomo, así como la potestad reglamentaria en relación con las funciones propias y las delegadas.

2. En el ejercicio de sus competencias los órganos de los Territorios Autónomos gozarán de las potestades y prerrogativas propias de la Administración pública.

**Art. 135.—**1. La dirección del Consejo de Gobierno de cada Territorio Autónomo corresponde a un Presidente elegido por la Asamblea y nombrado por el Rey.

2. El Presidente ostenta la suprema representación del Territorio, así como la representación ordinaria del Estado en aquél.

**Art. 136.—**1. El Presidente y los Consejeros del Territorio Autónomo serán políticamente responsables ante la Asamblea en la forma y modo que se establezca por los respectivos Estatutos.

2. La responsabilidad civil y penal del Presidente y Consejeros será exigible conforme a los criterios establecidos en la Constitución para el Gobierno del Estado.

**Art. 137.—**La regulación y administración de las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución, podrá corresponder a los Territorios Autónomos en virtud de sus respectivos Estatutos. Las materias no asumidas expresamente en los respectivos Estatutos por el Territorio Autónomo se entenderán, en todo caso, como de competencia propia del Estado, pero éste podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley.

**Art. 138.—**A los efectos de lo prevenido en el precedente artículo, se entienden como de la exclusiva competencia del Estado las siguientes materias:

1. La regulación de las condiciones básicas que garanti-

cen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales.

2. Nacionalidad; inmigración, emigración; extranjería y derecho de asilo.

3. Relaciones internacionales; representación diplomática, consular y, en general, en el exterior; la celebración de tratados y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de las mismas.

4. Defensa y Fuerzas Armadas.

5. Leyes penales; extradición; legislación penitenciaria, sin perjuicio de las específicas instituciones de reinserción social de los respectivos Territorios Autónomos.

6. Determinación de las fuentes del Derecho; aplicación y eficacia de las normas jurídicas y régimen supletorio del Derecho privado.

7. Relaciones jurídico-civiles relativas a la forma del matrimonio; ordenación de los Registros e hipotecas; bases de las obligaciones contractuales y la regulación de los estatutos personal, real y formal para coordinar la aplicación y resolver los conflictos entre las distintas legislaciones civiles de España.

8. Leyes procesales, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del Derecho sustantivo del Territorio Autónomo.

9. Relaciones jurídico-mercantiles, referentes al estatuto del comerciante y sociedades mercantiles; procedimientos concursales; normas básicas, garantías comunes y eficacia de los títulos valores; principios generales de la contratación mercantil; derecho marítimo.

10. Circulación de mercancías y capitales; garantías para el abastecimiento del mercado interior.

11. Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.

12. Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases generales de la ordenación del crédito y la banca.



13. Pesas y medidas; determinación de la hora oficial.
14. Coordinación y planificación general de la actividad económica e industrial.
15. Hacienda general y deuda del Estado.
16. Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
17. Relaciones jurídico-laborales: formas y modalidades de la contratación; derechos y obligaciones de los sujetos intervinientes y demás aspectos relativos a la eficacia de las relaciones laborales en todo el territorio del Estado.
18. Sanidad exterior; programación y coordinación general de la sanidad y legislación sobre productos farmacéuticos.
19. Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por los Territorios Autónomos.
20. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, para garantizar a los administrados un tratamiento general común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de los Territorios Autónomos; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.
21. Pesca marítima.
22. Marina Mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos; tránsito y transporte aéreo; abanderamiento y matriculación de aeronaves.
23. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por más de una región o Territorio Autónomo; régimen general de comunicaciones; matriculación y circulación de vehículos a motor; líneas aéreas; correos y telecomunicaciones; cables submarinos y radiocomunicación.

24. Aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas, cuando las aguas discurran fuera del Territorio Autónomo o cuando su aprovechamiento afecte a otro Territorio o el transporte de energía salga de su ámbito jurisdiccional.

25. Obras públicas de interés general para el Estado o cuya realización afecte a más de un Territorio Autónomo.

26. Recursos mineros y energéticos.

27. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión, y, en general, de los demás medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a los Territorios Autónomos.

28. La Administración de Justicia. El Estado fijará las bases que permitan armonizar el ejercicio de la función judicial en todo el Estado, de acuerdo con el principio de unidad del poder judicial y de los distintos cuerpos profesionales que lo integran, sin perjuicio de la intervención de los Territorios Autónomos en la organización de la misma.

29. Orden público, sin perjuicio de la posibilidad de crear policías territoriales que coadyuven al sostenimiento del orden público en la forma que se establezca en los Estatutos.

30. Requisitos de expedición y homologación de títulos y convalidación de los estudios académicos y profesionales.

31. Régimen de la producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

32. Estadística para fines estatales.

**Art. 139.—1.** Se podrá autorizar por ley la asunción por parte del Territorio Autónomo de la gestión o ejecución de los servicios y funciones administrativas que se deriven de las competencias que correspondan al Estado de acuerdo con la precedente relación.

2. Las leyes de bases aprobadas por las Cortes Generales, podrán atribuir expresamente a todos o a alguno de los Territorios Autónomos la facultad de dictar para los mismos la correspondiente legislación delegada.

3. El Estado podrá dictar leyes de bases para armonizar las disposiciones normativas territoriales, aun en el caso de materias atribuibles a la competencia de los Territorios Autónomos, cuando así lo exija el interés general. Corresponde al Senado la apreciación de esta necesidad.

4. En cualquier caso el Estado podrá crear y mantener directamente, con independencia de las competencias que puedan asumir los Territorios Autónomos, cualquier tipo de centros docentes.

**Art. 140.—**1. Todos los españoles tienen en cualquier Territorio Autónomo los mismos derechos y obligaciones.

2. Ningún Territorio Autónomo podrá adoptar medidas que, directa o indirectamente, obstaculicen la libre circulación de las personas o de las cosas o limiten el derecho de los españoles a establecerse en cualquier parte del Estado y ejercer su profesión, trabajo o cualquier tipo de función pública.

3. El Derecho del Estado prevalece sobre el de los Territorios Autónomos en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstos. Será en todo caso supletorio del Derecho propio de los Territorios Autónomos.

**Art. 141.—**El control de la actividad de los órganos autonómicos se ejercerá:

a) El relativo a la constitucionalidad y legalidad, por el Tribunal Constitucional.

b) El concerniente al uso de las funciones delegadas a que se hace referencia en el artículo 139 por el Gobierno, previo dictamen vinculante del Consejo de Estado, sin perjuicio del que pueda corresponder a los Tribunales.

c) El de la Administración autonómica, por la jurisdicción contencioso-administrativa.

d) El económico y presupuestario, con intervención del Tribunal de Cuentas.

**Art. 142.—**Un Delegado nombrado por el Gobierno y residente en la capital del Territorio Autónomo, dirigirá la Admi-

nistración periférica del Estado y la coordinará cuando proceda, con la Administración autonómica.

**Art. 143.—**1. Los textos aprobados por la Asamblea del Territorio Autónomo serán inmediatamente comunicados por el Presidente de éste al Gobierno. Este, en el plazo de un mes, podrá solicitar de la Asamblea una segunda deliberación sobre todos o algunos de los extremos del mismo. En este caso, el texto, para ser aprobado como ley territorial, requerirá la votación favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea.

2. La ley territorial no puede ser promulgada antes de haber transcurrido el plazo fijado en el apartado anterior, salvo que el Gobierno comunicare al Presidente del Territorio Autónomo su consentimiento expreso.

3. El plazo antes indicado puede reducirse en una tercera parte, cuando el proyecto en cuestión hubiera sido declarado urgente por la Asamblea del Territorio Autónomo.

**Art. 144.—**1. Si un Territorio Autónomo no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otra ley le imponga respecto del Estado, el Gobierno, con la aprobación del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al Territorio Autónomo al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior el Gobierno puede dar instrucciones a todas las autoridades de los Territorios Autónomos.

**Art. 145.—**1. Los Territorios Autónomos gozarán de autonomía financiera para el desarrollo de sus competencias y funciones, bajo los principios de coordinación con la Hacienda estatal y solidaridad entre todos los españoles.

2. Los Territorios Autónomos podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos.

**Art. 146.—**Los recursos de los Territorios Autónomos estarán constituidos por:

a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.

b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

c) Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho privado.

e) El producto de las operaciones de crédito.

**Art. 147.—1.** La ley regulará el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el artículo anterior.

2. Los Territorios Autónomos no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculos para la libre circulación de mercancías o servicios.

3. Anualmente, en los Presupuestos Generales del Estado, se fijará la asignación para gastos corrientes con que los Territorios Autónomos deben participar en los ingresos globales del Estado, en función del volumen de los servicios y actividades de carácter público que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el ámbito del Estado.

4. Igualmente las Cortes Generales asignarán a cada Territorio Autónomo, con cargo a un fondo de compensación interterritorial, una determinada cantidad, con destino a gastos de inversión que se repartirá con criterios que atiendan a la corrección de los desequilibrios económicos existentes entre los distintos territorios.

**Art. 148.—**Las formas de colaboración financiera entre dos o más Territorios Autónomos y entre éstos y el Estado serán competencia de éste.

**Art. 149.—**Los Territorios Autónomos elaborarán su presupuesto anual con equilibrio de ingresos y gastos, sin perjuicio de la posibilidad de la formación de presupuestos extraordinarios financiados con cargo a sus recursos específicos o a los procedentes de operaciones de crédito.

.....

## SUMARIO

	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	7
I.--LA AUTONOMIA REGIONAL Y SUS EXIGENCIAS FINANCIERAS .....	14
II.--LA AUTONOMIA FINANCIERA .....	20
III.--LA FINANCIACION DE LAS REGIONES EN EL PRO- YECTO DE CONSTITUCION .....	25
1.--Ingresos de las regiones .....	25
A) Tributos propios .....	27
a) El poder normativo regional en materia de impuestos .....	30
a') Las ventajas de la imposición regio- nal .....	30
a'') El impuesto regional como el mejor instrumento al servicio de la libertad de gasto .....	30

	<u>Página</u>
b'') Proximidad y mejor conocimiento de las fuentes de riqueza gravables ... ..	32
c'') Mayor responsabilidad política de los gobernantes regionales ...	33
d'') Estímulo de la participación ciudadana en los problemas regionales ... ..	34
b') Los inconvenientes de la imposición regional ... ..	35
a'') Inidoneidad para lograr la suficiencia de medios ... ..	35
b'') La actual tendencia hacia los impuestos personales progresivos y hacia el impuesto único de consumo ... ..	41
c'') El espíritu de «campanile» ... ..	45
d'') Las desigualdades de riqueza interregionales ... ..	47
e'') El poder tributario de los entes territoriales y los objetivos de política económica ... ..	49
f'') El principio de igualdad y el poder tributario regional ... ..	51
b) El poder normativo regional en materia de tasas y contribuciones especiales ... ..	59
B) Impuestos cedidos, recargos y otras participaciones en ingresos estatales ... ..	60
C) Asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado ... ..	61

	<u>Página</u>
D) Transferencias del fondo de compensación interterritorial ... ..	65
E) Rendimientos del patrimonio e ingresos de derecho privado ... ..	68
F) Operaciones de crédito ... ..	69
2.--Gastos regionales ... ..	69
APENDICE ... ..	71



EUGENIO SIMON ACOSTA nació en Valverde del Fresno (Cáceres), el 5 de julio de 1951. Cursó la Carrera de Derecho en la Universidad de Salamanca con brillante expediente y obtuvo el Premio Extraordinario de Licenciatura. Bajo la dirección del Prof. D. Rafael Calvo Ortega se dedica,

desde que terminó sus estudios, a cultivar el Derecho Financiero. Becario del Real Colegio de San Clemente de los Españoles de Bolonia, se doctoró en la Universidad Italiana, obteniendo la máxima calificación y el Premio Vittorio Emmanuele II a la mejor tesis doctoral: con ella inició sus investigaciones sobre la financiación de las autonomías. Es autor de varias publicaciones en revistas especializadas y actualmente tiene a su cargo el Departamento de Derecho Financiero y Tributario en la Facultad de Derecho de la Universidad extremeña.



OBRA CULTURAL DE LA CAJA DE AHORROS  
Y  
MONTE DE PIEDAD DE CACERES