

ESTUDIOS SOBRE EL
PROYECTO DE CONSTITUCION

PROLOGO

Si es verdad que todos los prólogos son, en parte, un pliego de descargos encubierto, éste lo quiere ser sin tapujos, a la plena luz del día, y desde la primera línea. Es necesario el descargo, porque la colección de estudios sobre diversos temas del proyecto de Constitución que aquí se contienen ha sido elaborada bajo el signo inapelable de la precipitación. Todos lo hemos hecho todo con prisas para que el libro pudiera estar disponible antes del comienzo de los debates de la Constitución. Y esas prisas, evidentemente, condicionan la calidad y cantidad de los estudios. El primer descargo consiste en advertir al lector que esas prisas no han sido culpa ni de los autores ni del Centro de Estudios Constitucionales. La disyuntiva era ser con prisas o no ser. El Centro eligió la primera, porque entendió que, aunque condicionado por la escasez de tiempo, algo se podría ofrecer a los parlamentarios y a la Nación para perfeccionar el texto de nuestra futura Constitución.

Algo ofrecemos ahora. Menos de nuestro proyecto inicial en cuanto a los temas generales políticos; más en cuanto a los temas económicos y financieros gracias a la inapreciable ayuda del Instituto de Estudios Fiscales, cuyo Director, D. César Albiñana, merece una especial mención de reconocimiento; y casi tanto respecto a los temas regionales.

Hemos acusado a las prisas de las imperfecciones que puedan encontrarse en los estudios, y la acusación se extiende en cuanto a las ausencias de temas y autores que hubieran colaborado en otra situación de menos agobio temporal, o al menos

Depósito legal: M. 8.893 - 1978
ISBN: 84-259-0609-1

MC Graw-Hill, new York 1976 2.^a ed. capítulo 29, que señala —a nuestro juicio inadecuadamente— las dificultades que la descentralización económica puede resultar sobre el ejercicio de la política macroeconómica.

El funcionamiento de la descentralización fiscal en Alemania Federal, incluso después de la reforma financiera de 1969, más bien parece abonar nuestra postura.

(2) Véase por todos estos estudios W. E. OATES, *El federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1977, especialmente los Capítulos I y II.

(3) ROYAL COMMISSION ON LOCAL GOVERNMENT IN ENGLAND 1966-1969, Vol. I, Report, Londres, 1969, H.M.S.O., Cmnd 4040.

(4) Véase H. HANUSCH, *Tendencias in Fiscal Federalism*, Comunicación presentada al congreso de la I.I.P.F., celebrado en Edimburgo, en septiembre de 1976, pág. 9-12.

(5) Véase J. H. S. HUNTER, *Revenue Sharing in the Federal Republic of Germany*, Center for Federal and Financial Relations, Australian National University, Canberra, 1973, pág. 18 y ss.

(6) ROYAL COMMISSION ON THE CONSTITUTION, Report, Londres, octubre, 1973, H.M.S.O., Cmnd. 5460.

(7) El contenido de los artículos 146 y 147 del Texto Constitucional, si bien resulta correcto en líneas generales, es muy poco preciso, y ofrece en determinados casos —especialmente al tratar de los Fondos— una línea de solución que adolece de graves inconcreciones al tiempo que se ha probado de exiguos resultados en el sistema comparado. Particularmente el tema de los Fondos se bate en retirada en las dos últimas décadas.

LA PROYECTADA AUTONOMIA FINANCIERA REGIONAL

FOR

DR. EUGENIO SIMON ACOSTA

Doctor en Derecho

La crisis del Estado centralista como medio más eficaz de afrontar y resolver los problemas de gobierno, los actuales condicionantes histórico-políticos y el proyecto 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 Proyecto de Constitución publicado en el número 44 del Boletín Oficial de las Cortes Españolas del día 5 de enero de 1978.

¿Qué es la autonomía? ¿Qué significa la autonomía financiera?

EL PRINCIPIO AUTONÓMICO 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 (1) 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 que el segundo supone un vaciamiento y menosprecio injustificado de los preceptos en que se hace la declaración de autonomía (2), 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 (3). 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; 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 asentada en el territorio y que deban ser atendidas en común) (4), están capacitadas 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, y la función de aplicación de las normas establecidas se corresponden otras tres situaciones que son las de autonomía (función normativa), autarquía (función administrativa) y autotutela (función dirimente de conflictos jurídicos) (5). En su sentido técnico, que además concuerda con el significado etimológico del vocablo, autonomía es posibilidad de emanar normas jurídicas (6).

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 inseparable 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* (7) 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 (8). 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 (9) 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 funciones. 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 proyecto 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 proyecto 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: artículos 131 y 132) y el poder

de emanar «leyes territoriales» o «reglamentos» en las materias propias de su competencia o que le hayan sido delegadas por el Estado (autonomía en sentido técnico o autonomía normativa: artículos 133.1, 134.1 y 139.2 del proyecto).

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? Permítaseme remitirme, para responder a esta cuestión, a otro trabajo que presenté en las Jornadas de Estudios Regionales celebradas en Sevilla a finales de 1977 (10), en el que, después de resaltar el carácter accesorio e instrumental de los sistemas de financiación, señalaba que la autonomía en este terreno comporta tres exigencias fundamentales: 1) Que el ente autónomo posea recursos económicos, para lo cual pueden utilizarse varios sistemas de financiación. 2) Que los recursos sean 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). 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).

El proyecto de Constitución declara expresamente la autonomía financiera de los Territorios Autónomos (11). Siguiendo el mismo método que hemos adoptado al comienzo de este trabajo, vemos 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 legislativa y así se podía hablar de una autono-

mía 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 en materia financiera para que en 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) (12): ¿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 artículo 145.1 del proyecto constitucional tampoco es una manifestación de la autonomía política de los entes autónomos en la materia financiera, porque en los artículos 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 artículo 145 del proyecto 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 artículo 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.

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 circuns-

tancias 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 estos, 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, 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» (artículo 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 meca-

nismos 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 (13); 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 vendría 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 (14). 3) Debe procurarse objetivar al máximo 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 regio-

nes 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), etcétera. 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 artículo 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 artículo 145, ha de entenderse prohibida la afectación de las subvenciones y transferencias ordinarias o regulares del Estado 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.

LA FINANCIACIÓN DE LAS REGIONES EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

1. Ingresos de las regiones

Los recursos o ingresos de los Territorios Autónomos están enumerados en el artículo 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 de 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 artículo 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 artículo 146 permite subsumir en él casi todos los tipos de ingresos posibles, pueden suscitar dudas algunos ingre-

sos 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 artículo 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 artículo 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 (artículo 147.1). Respecto a las transferencias a que se refiere el apartado c) del artículo 146, creemos que su obligatoriedad deriva del artículo 147 párrafos 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 artículo 146 y si, como es normal, las regiones no se sienten plenamente satisfechas con los medios poseídos, se iniciará el con-

flicto Región-Estado, pues aquéllas utilizarán el argumento del carácter vinculante del artículo 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 artículo 146.

Recapitulando sobre todo lo expuesto, hay que concluir que el artículo 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 artículo 146 es su efecto limitativo: las regiones no podrán disponer de más recursos que los enunciados en el artículo 146. Hubiera sido mejor callarse.

Veamos a continuación cada uno de los tipos de ingresos mencionados en el artículo 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 definición: ¿qué son tributos propios de los territorios autónomos? Creemos que son aquellos 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 atribu-

ción 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 artículo 146-b) no se desprende directamente la existencia de un poder normativo 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» (artículo 147.1 del proyecto). Podría suscitar una duda interpretativa de este precepto el hecho de que en el proyecto se prevé la existencia de leyes del Estado y leyes regionales: ¿a qué ley se refiere el artículo 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 artículo 131.1 del proyecto, 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 proyecto: el artículo 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 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 artículo 26); es materia propia de las leyes de Cortes, según el artículo 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 artículo 73.1 del proyecto, que deben ser aprobadas, modificadas o derogadas por mayoría absoluta del Congreso; finalmente, el artículo 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 éste 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 artículo 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) (15), 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 nuestro estudio sería necesario un análisis de los móviles que informarán la política legislativa de las Cortes en este terreno, y de este modo se llegaría a conocer la oportunidad o inconveniencia de la atribución del poder normativo tributario a las regiones. Es procedente, a tal efecto, distinguir

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 (16).

En esta línea el mayor interés lo ofrecen los impuestos regionales pero, para evitar innecesarias duplicaciones me remito a lo que sobre el tema he expuesto en otro lugar (17) en el que desemboco en una opinión predominantemente adversa a la imposición propia de las regiones.

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 que de tales categorías tributarias ofrecemos en la nota 16 de este trabajo. En efecto, se pueden predicar de ellas todas las ventajas que puede poseer 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 lo 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 perfectamente localizables que no plantean problema de concurrencia de varios poderes tributarios regionales sobre un mismo objeto 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 son, como el impuesto, instrumentos de peso de la política de estabiliza-

ción 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 (18).

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 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 impuestos 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 ple-

namente 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 la 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 artículo 146-b) 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 artículo 146-c) y se regulan con más detalle en el artículo 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 artículo 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 proyecto constitucional son muy deficientes, pues no garantizan en absoluto la autonomía financiera regional.

En primer lugar, hay que notar que el artículo 146-c) se refiere, en plural, a «otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado», y en el artículo 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» (artículo 11 D.P.R. número 4 de 14 de enero de 1972, en relación con el artículo 33 de la ley número 132 de 11 de febrero de 1968); el «fondo para el adiestramiento profesional de los trabajadores» (artículo 17 D.P.R. número 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» (artículo 6 D.P.R. número 11 de 15 de enero de 1972 y ley número 817 de 14 de agosto de 1971); «fondo para planes de desarrollo de comunidades de montaña» (artículo 15 de la ley número 1.102 de 3 de diciembre de 1971); «fondo para financiación de intervenciones extraordinarias en áreas deprimidas del Centro y Norte» (ley número 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 so-

bre la autonomía política de las Regiones: no se trata sólo de una subdivisión de los ingresos 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» (19). 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 artículo 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 artículo 146.

Otro aspecto que consideramos mejorable es la disposición que establece que la asignación presupuestaria que estudiamos está destinada a «gastos corrientes» (artículo 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 (20). 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, ya que con el sistema actual esta libertad viene coartada por el poder que se otorga al Estado de establecer la relación 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 artículo 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 (21); 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 las 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 artículo 146 del proyecto son muy vaporosos) 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 artículo 146-c) y desarrolladas en el artículo 147.4 del proyecto 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 (22).

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 (23). El artículo 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 artículo 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 establecimiento expreso de una fórmula que asegure la estabilidad de ingresos que permita programar las inversiones. De todos modos el artículo 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 artículo 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. Pode-

mos 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 (artículo 83.2) (24).

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 inerción, 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» (artículo 146.3).

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 (artículo 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 temas 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 eludirla, afectó algunos bienes de importancia a la consecución de fines o intereses generales de competencia del Estado (25): esperamos 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.

F) Operaciones de crédito

Es el último de los recursos enumerado en el artículo 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 (artículo 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 (artículos 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.

NOTAS

(1) Dice el artículo 3.1 del Código 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».

(2) Decimos que se menosprecian estos preceptos porque se les niega un contenido propio, y esto nos parece inadmisibile. La vaguedad de una norma no debe conducir a su olvido por el jurista; antes bien, deben redoblarse 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.

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

(4) 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).

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

(6) 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 autono-

mía institucional y a la autonomía organizativa (M. S. GIANNINI, «Autonomis publicae», *Enciclopedia del Diritto*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1969, págs. 356 ss.). También se habla de autonomía interna y externa y de autonomía estatutaria (cfr. ROVERSI-MÓNACO, *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.

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

(8) Para Temistocle 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).

(9) MARTINES, *Indirizzo politico*, op. cit., pág. 143.

(10) *Consideraciones sobre un sistema de impuestos regionales*, de próxima publicación en las actas de las Jornadas.

(11) Artículo 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.»

(12) «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 una 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 TRIMELONI, «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).

(13) 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.

(14) Siempre que se le otorguen unos poderes efectivos en esta materia, pues los que tiene, según el proyecto de Constitución (cfr. artículo 83) son, a estos efectos, insuficientes: en realidad es un órgano inoperante. Según el profesor SÁNCHEZ AGESTA, «el Proyecto de Constitución configura un Senado raquíutico, 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 despejo. 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 SÁNCHEZ

AGESTA, *El Senado-fantasma*, en el diario *Hoy* de Badajoz, de fecha 29 enero de 1978).

(15) Cfr. Gian Carlo MORETTI, *La potestà finanziaria delle regioni*, op. cit., págs. 143 ss.

(16) 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 profesor SÁINZ 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: SÁINZ 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.

(17) *Consideraciones sobre un sistema de impuestos regionales*, de próxima publicación por la Universidad de Sevilla.

(18) Para un más detenido examen de todas estas ideas, véanse mis *Consideraciones sobre un sistema de impuestos regionales*, citada.

(19) 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.

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

(21) La oposición de criterios entre Congreso y Senado se resuelve por decisión de la mayoría absoluta del Congreso (artículo 83.2).

(22) En el borrador de Constitución que en su momento difundió la 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. artículos 150-b y 151 del borrador).

(23) 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.

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

(25) V. gr. se declararon muchos miles de hectáreas «reserva natural integra» 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, número 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 ejemplo terrenos afectos a la defensa) y autorizando al Estado a servirse de los bosques regionales con fines de investigación y de control fitosanitario y zooprofiláctico, para lo cual se realizarán convenios entre Estado y Regiones (artículos 68 y 71 del D. P. R. número 616, de 24 de julio de 1977).

FINANCIACION DE LOS ENTES TERRITORIALES AUTONOMOS

POR

ALBERTO MARTINEZ GENIQUE

Inspector Financiero y Tributario.
Subdirector General de Estudios Financieros