

17. LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

*Xavier Padrós Castellón
Montserrat Bassols Santamaría*

1. Leyes presupuestarias

A) ASPECTOS GENERALES

A diferencia de lo ocurrido en el ejercicio anterior la mayoría de las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas para 1991 han sido aprobadas con anterioridad a 1 de enero de 1991. Más concretamente, son once las leyes aprobadas en el mes de diciembre de 1990 –siete de las cuales con anterioridad incluso a la fecha de aprobación de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991–. Del resto, cuatro fueron aprobadas dentro del primer trimestre de 1991, una durante el segundo trimestre y la última, la de la Comunidad de Madrid, el 13 de diciembre de 1991, con lo cual la prórroga del ejercicio de 1990 ha permanecido vigente en dicha Comunidad a lo largo de prácticamente todo el año. Igualmente, debe apuntarse que, también en el mes de diciembre de 1991, la Comunidad Autónoma de Galicia aprobó una modificación puntual de un precepto de la Ley de presupuestos del ejercicio.

La cronología descrita en la aprobación de las leyes ha motivado que haya desaparecido en buena parte el tono de provisionalidad que caracterizaba a las leyes autonómicas de presupuestos para 1990 sobre determinadas materias, singularmente las retributivas, aunque es cierto que las disposiciones autonómicas siguen presentando un notable grado de vinculación con la normativa presupuestaria estatal del ejercicio. Dicha vinculación es aún mayor, por descontento, en aquellas leyes de Comunidades Autónomas que siguen sin disponer de ley de hacienda propia. Nada se ha avanzado en este punto respecto del ejercicio anterior, de modo que La Rioja y Castilla-La Mancha carecen todavía de su ley de hacienda.

Por otra parte, hay que destacar la aparición de un fenómeno que probablemente tenderá a generalizarse en el futuro. Nos referimos a la amplia modificación, a través de la ley de presupuesto, de las leyes generales de hacienda autonómicas para incorporar las modificaciones que año tras año van introduciéndose en ellas a través de las leyes de presupuestos. La ley presupuestaria de la Comunidad de Andalucía constituye un buen ejemplo de esta práctica, que, probablemente debería reconducirse hacia la formación de los textos refundidos pertinentes, como en su momento hizo el Estado a través del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria aprobado en 1988 o como, dentro del ejercicio de 1991, ha hecho la Comunidad Valenciana, mediante el Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, que aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalidad Valenciana.

Finalmente, y desde el punto de vista formal, conviene alertar sobre la reiteración, a veces injustificada o despreocupada, de preceptos de carácter

coyuntural y de naturaleza no presupuestaria. Lo único que se consigue con ello es que las leyes de presupuestos sean cada vez más extensas, no por razón de sus contenidos sustantivos sino por la presencia de disposiciones que ya no deberían repetirse una vez satisfecha la necesidad que las motivó o sobre cuya utilidad los gobiernos y legislativos autonómicos deberían meditar.

B) PARTE DISPOSITIVA

Desde el punto de vista de los contenidos, la comparación con los del ejercicio anterior no es tampoco alentadora. Salvo muy puntuales excepciones, la profusión de normas complementarias instrumentales sigue «in crescendo», especialmente en el campo de la contratación —materia en la que, año tras año, se viene disparando la producción a la espera de una nueva ley estatal de contratos de las Administraciones Públicas que no acaba de llegar— y en materia de normas sobre subvenciones, donde, con independencia de la impropiedad de su regulación en la ley de presupuestos, hay que apuntar algún dato positivo, como el de la completísima regulación que contiene la ley presupuestaria de la Comunidad Valenciana.

Por otra parte, la presencia en las leyes presupuestarias de disposiciones ajenas al contenido típico de aquellas merece el mismo juicio negativo ya emitido en el *Informe Pi i Sunyer* correspondiente a 1990. Nuevamente, la ley presupuestaria se utiliza para la creación de sociedades anónimas con capital público (dos en la ley de Asturias y una en la de Extremadura), de un ente de derecho público (ley de la Comunidad Valenciana) y de un organismo autónomo de carácter comercial (ley de Galicia) y hasta para la creación de una Dirección General (la de Política Lingüística Valenciana), aunque también para la extinción de un organismo autónomo mercantil (en la ley del País Vasco).

Del mismo modo, y como en el ejercicio anterior, abundan las modificaciones materiales del ordenamiento jurídico, en algunos casos con notable profusión (Navarra) y en algunas materias, como función pública, con tendencia a generalizarse a casi todas las Comunidades Autónomas, aunque las de Murcia, y especialmente Cantabria, sean las que contienen más disposiciones de esta índole.

Debe apuntarse aquí como detalle significativo, la presencia en varias de las leyes de disposiciones tendentes a lograr la funcionarización de plazas laborales.

Finalmente, el apartado de vigencia de las leyes presupuestarias, sobre cuya vaguedad ya informábamos el año anterior, tampoco ha progresado en las leyes de este ejercicio, y sólo la Comunidad de Extremadura deroga expresamente el contenido sustantivo de la ley de presupuestos para 1990. En las demás leyes, conviven disposiciones limitadas al ejercicio con disposiciones sobre cuya vigencia nada se dice, quedando los operadores jurídicos abandonados a la suerte de toda clase de interpretaciones.

C) ESTADO DE GASTOS

Respecto de los gastos previstos por las CCAA para el año 1991, en primer lugar, hay que destacar que las CCAA con un nivel más elevado de competencias tienen unas previsiones en concepto de operaciones corrientes relativamente elevadas.

Esto es así, debido precisamente a su nivel competencial, ya que los servicios de la sanidad de la Seguridad Social y la educación comportan una elevada carga de gasto corriente. Por otro lado, este efecto se puede constatar tanto en las CCAA de régimen común como en las de régimen foral.

En segundo lugar, y como característica general, se puede observar el peso relativamente notable de las operaciones de capital en los presupuestos de las CCAA de carácter pluriprovincial del artículo 143 de la Constitución. Para el conjunto de estas CCAA, esta clase de gasto representa más de la mitad de su presupuesto (un 54,9 %, concretamente), destacando el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, donde las inversiones reales y las transferencias de capital representan el 64,5 % del total de gasto previsto.

D) ESTADO DE INGRESOS

En relación con los ingresos previstos para las CCAA para el año 1991 destaca, en primer lugar, la diferencia existente entre las CCAA de régimen foral de financiación y las de régimen común.

En Navarra se constata que los impuestos concertados representan el 63,2 % del conjunto de los ingresos, mientras que en las CCAA de régimen común, son las transferencias las que tienen un peso específico más significativo en el total de los ingresos. Estas transferencias proceden, en su mayor parte, de la Administración central y son relativamente más importantes en las CCAA con mayor nivel competencial (las del artículo 151 de la Constitución).

Con carácter especial, cabe referirse, en este punto, a la Comunidad Autónoma del País Vasco, ya que en ella son las transferencias de las Diputaciones Forales el tipo de ingreso que aporta un mayor volumen de recursos. Ello deriva directamente del sistema de financiación, ya que las Diputaciones Forales recaudan los impuestos concertados y después pagan el cupo al Estado y realizan una aportación a la Comunidad Autónoma para la financiación de los servicios de su competencia.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que algunas CCAA haciendo uso de su potestad para establecer impuestos, determinada en la LOFCA, han venido creando a lo largo de los años algunos tributos propios, la mayoría en el campo de la imposición sobre el juego. Las CCAA que han creado una imposición propia son : Asturias, Cantabria, Murcia, Andalucía, Cataluña, Valencia, Canarias, Galicia, Baleares y Castilla-La Mancha.

Debe hacerse referencia, por último, a las previsiones de financiación a través de la deuda. En este tipo de recursos se constatan también diferencias entre las CCAA que pertenecen a los dos regímenes de financiación. Así, las CCAA de régimen foral tienen unos niveles de endeudamiento relativamente inferiores a las CCAA de régimen común. En términos porcentuales, cabe destacar las CCAA de La Rioja y Cantabria, en las que las operaciones de endeudamiento financian el 35,1 % y el 28,8 % de su presupuesto, respectivamente.

E) OTRAS LEYES PRESUPUESTARIAS

Debe destacarse aquí la aprobación durante 1991 de 15 leyes de concesión de crédito extraordinario (6 de las cuales a los presupuestos de 1990: 3 en el caso

de Cantabria y 3 en el de Madrid), de 6 leyes de suplemento de crédito y de 2 leyes de concesión de crédito extraordinario y de suplemento de crédito a la vez. Por su cuantía dentro del conjunto, cabe señalar aquí el hecho de que la Comunidad Autónoma de Canarias ha aprobado 2 leyes de crédito extraordinario, 2 de suplemento de crédito y 1 de crédito extraordinario y suplemento de crédito a la vez.

2. Leyes tributarias

A) IMPUESTOS

En este ámbito pueden distinguirse tres grupos diferenciados, según se trate de leyes de creación de nuevas figuras impositivas, de leyes de modificación o de adaptación de legislación tributaria anterior o de leyes de Comunidades Autónomas uniprovinciales que, en aplicación de la autorización contenida en la Ley de Haciendas Locales, han establecido un recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas.

En el primer grupo hay que citar las siguientes leyes:

- La Ley gallega 7/1991, de 19 de junio, de tributación sobre el juego, que regula los elementos tributarios del impuesto sobre el juego del bingo y establece un recargo sobre la tasa fiscal que grava los juegos de suerte, envite o azar, rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, salvo el juego del bingo y el realizado mediante máquinas recreativas de tipo B o C.

- La Ley balear 9/1991, de 27 de noviembre, reguladora del canon de saneamiento de aguas, que establece el citado canon como exacción de derecho público exigible en todo el territorio de la Comunidad Balear para la financiación de las actuaciones de política hidráulica que realice la Junta de Aguas de Baleares.

- La Ley balear 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, que crea este tributo de carácter directo y de naturaleza real que grava los elementos patrimoniales afectos (instalaciones y estructuras destinadas a las actividades de producción, almacenaje, transformación, transporte y suministro de energía eléctrica y de carburantes y combustibles, así como comunicaciones telefónicas y telemáticas) a la realización de actividades que incidan en dicho medio.

En el segundo grupo se incluyen:

- La Ley canaria 3/1991, de 12 de abril, de modificación de la Ley 5/1986, de 28 de julio, del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo, cuyo objeto específico ha sido la afectación a acciones que favorezcan el tráfico marítimo interinsular de pasajeros de las recaudaciones del Impuesto provinientes de cuotas tributarias repercutidas y soportadas por las empresas dedicadas a dicho transporte. Igualmente hay que tener en cuenta que, mediante la Ley 4/1991, de 29 de abril, y con ocasión de la concesión de un suplemento de crédito para financiar la homologación de retribuciones de los funcionarios docentes que prestan servicios en la Comunidad Canaria, se ha procedido al incremento de la tarifa primera del citado Impuesto Especial sobre combustibles derivados del petróleo para financiar el suplemento.

– La Ley Foral navarra 18/1991, de 19 de septiembre, sobre regularización de determinadas situaciones tributarias, que establece las condiciones de presentación de declaraciones complementarias o extemporáneas por conceptos tributarios devengados con anterioridad al 1 de enero de 1991 y prevé el sistema de canje de pagarés del tesoro u otros activos financieros emitidos por las Diputaciones Forales de la Comunidad Autónoma del País Vasco por activos de la deuda pública especial de Navarra emitida al efecto.

Finalmente, en el tercer grupo figuran las siguientes leyes:

– La Ley murciana 4/1991, de 26 de diciembre, de establecimiento y fijación del recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas.

– La Ley asturiana 9/1991, de 30 de diciembre, por la que se establece un recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas.

– La Ley madrileña 16/1991, de 23 de diciembre, por la que se establece un recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas.

B) TASAS Y PRECIOS PUBLICOS

Además de las normas de elevación de los tipos de cuantía fija de las tasas incluidas en las correspondientes leyes presupuestarias, durante el ejercicio de 1991 se han aprobado dos nuevas leyes generales de tasas y precios públicos, adaptadas a la regulación de la Ley Orgánica 1/1989, de 13 de abril, que modificó la LOFCA y dos leyes relativas a la tasa por inspección y control sanitario de carnes frescas para el consumo, con arreglo a la normativa eurocomunitaria. En concreto, las leyes son:

– La Ley 13/1991, de 9 de diciembre, de tasas, precios y exacciones reguladoras de la Comunidad Autónoma de Galicia.

– La Ley 33/1991, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña.

– La Ley foral 13/1991, de 16 de marzo, por la que se modifica parcialmente el Decreto Foral legislativo 144/1987, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley Foral de Tasas, Exacciones Parafiscales y Precios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos.

– La Ley 7/1991, de 26 de abril, por la que se establece en Cantabria la tasa de inspección y control sanitario de carnes frescas para el consumo.

3. Otras leyes de carácter presupuestario o financiero

Hay que destacar en este apartado la aprobación de la Ley 5/1991, de 15 de noviembre, por la que se aprueba la metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996.

La Ley, cuyos precedentes inmediatos se remontan a las leyes 7/1985, de 26 de septiembre y 9/1988, de 29 de junio, que aprobaron la metodología aplicable

a los ejercicios 1986, 1987 y 1988 y a los ejercicios de 1989, 1990 y 1991, respectivamente, se dicta sobre la base de la previsión del artículo 22.8 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos, según la cual el Consejo Vasco de Finanzas Públicas debe aprobar la metodología de la distribución de recursos y la determinación de las aportaciones de cada Territorio Histórico a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma; metodología que, posteriormente el Gobierno ha de elevar al Parlamento para su aprobación.

En la Ley 5/1991, de 15 de noviembre, destaca como novedad la previsión de la vigencia para cinco ejercicios presupuestarios, lo cual entronca con la vigencia quinquenal de la nueva Ley del Cupo que deberá entrar en vigor en el ejercicio de 1992. Por otra parte, y desde el punto de vista de sus contenidos, la Ley 5/1991 incorpora determinadas novedades respecto de la anteriormente vigente.

Así, desaparece la financiación derivada del FCI, que pasa a subsumirse en un denominado coeficiente vertical; se prevé la participación de las Instituciones Comunes en los rendimientos netos que obtengan las Diputaciones Forales con motivo de la emisión y colocación de la Deuda Pública especial; se elimina el límite del +1,5 % para los coeficientes horizontales de un ejercicio respecto a los del ejercicio anterior; se regulan otros flujos financieros entre las distintas instituciones; se establece que la preliquidación de las aportaciones se realice sobre la base de las previsiones del Consejo Vasco de Finanzas Públicas; y se asignan las funciones de coordinación y armonización de la actividad financiera de las instituciones a la futura institución financiera pública que se preve crear.

En otro orden de consideraciones, y aunque el estudio de sus contenidos no es materia propia del Informe de este año, debe señalarse aquí que dentro del año 1991 se han aprobado ya 11 leyes de presupuestos generales de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 1992, quedando pendientes las correspondientes a las Comunidades de Aragón, Cantabria, La Rioja, Madrid, Navarra y País Vasco.

4. Normas reglamentarias

En el análisis del desarrollo reglamentario de las leyes presupuestarias y tributarias debe mencionarse, en primer lugar, el extraordinario volumen de las disposiciones dictadas por los gobiernos autonómicos para hacer efectivas las previsiones de fomento de los diversos sectores (vivienda, agricultura, ganadería y pesca, servicios sociales, apoyo al empleo y a la formación profesional ocupacional, pequeñas y medianas empresas en crisis, etc.). Dentro de este ámbito cabe citar, igualmente, las disposiciones de fomento y ayuda a Corporaciones Locales a través de los fondos de cooperación previstos en las leyes de presupuestos. Con carácter especial, y por su relevancia en la ordenación de las políticas de fomento, merecen destacarse las regulaciones generales del régimen de convocatoria, gestión, concesiones y seguimiento de las ayudas y subvenciones de las Comunidades Autónomas de Canarias y Castilla-La Mancha.

Desde un punto de vista estrictamente hacendístico, y aunque el número de disposiciones en esta parcela es más bien escaso, destacan las normas reglamentarias de desarrollo de las leyes de presupuestos y de hacienda general de la

Comunidad Autónoma balear, así como la regulación de la compensación de débitos entre entes locales y la Comunidad Autónoma de Castilla-León y las normas procedimentales para la concesión de aplazamientos y fraccionamientos por deudas a la hacienda aragonesa, así como las de recaudación en vía de apremio de la Comunidad canaria. Mención especial, como desarrollo directo de la Ley de Presupuestos del ejercicio, merece la aprobación por el Gobierno gallego del presupuesto de ingresos y gastos de los servicios transferidos del INSALUD para 1991.

Finalmente, y en la vertiente tributaria, hay que apuntar la aprobación de una serie de reglamentos de gestión, inspección y liquidación de determinados impuestos: Asturias (tributos propios y otros ingresos de derecho público), Navarra (modificaciones parciales del Reglamento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales) y Valencia (juegos de azar). Igualmente, hay que señalar la aprobación de determinados reglamentos de tasas y precios públicos:

Canarias (tasas y precios públicos), Valencia (precios públicos), Galicia y Castilla-León (tasas de inspección de sanidad veterinaria de carnes y capacitación profesional para el transporte público), respectivamente.