

**FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE EXTREMADURA: PRINCIPALES RECURSOS RECOGIDOS  
EN LA LEY ORGÁNICA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS Y EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA**

Por D. ANTONIO BARRADO MUÑOZ  
*Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario  
en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UEX*

## SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA
- III. FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EXTREMEÑA
  - A. REGULACIÓN JURÍDICA
  - B. RECURSOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA
- IV. ANÁLISIS DE LOS DIFERENTES MECANISMOS FINANCIEROS
  - 1. INGRESOS DE NATURALEZA PATRIMONIAL Y PRODUCTO DE MULTAS Y SANCIONES
  - 2. TRIBUTOS PROPIOS
  - 3. RECARGOS SOBRE TRIBUTOS DEL ESTADO
  - 4. EL PRODUCTO DE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO
  - 5. ASIGNACIONES ESTABLECIDAS EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO
  - 6. EL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL
  - 7. PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS DEL ESTADO
  - 8. LOS TRIBUTOS CEDIDOS

## I. INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1978 implanta un nuevo modelo de Estado, destacando en el mismo el diseño de la organización territorial.

Pasamos de un estado **centralizado** a uno basado fundamentalmente en los **principios de autonomía y descentralización**, cuya estructura territorial se articula en tres esferas político-administrativas: la estatal, la regional y la local.

Constituyendo las Comunidades Autónomas, organismos inmersos en la esfera regional, las principales depositarias del principio de autonomía.

Este esquema sirvió al legislador para trazar las líneas generales del sistema de financiación necesario para este nuevo marco autonómico. Pudiéndose destacar como principios rectores del sistema de financiación autonómico los siguientes: El principio de autonomía, el principio de suficiencia, el principio de solidaridad, el principio de coordinación financiera, y el de equilibrio económico.

En base a los citados principios la Constitución recoge en el art. 157 apartado primero, los medios económicos con los que cuentan las Comunidades Autónomas, estableciendo lo siguiente:

«**Los recursos de las comunidades autónomas** 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 del 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».**

El apartado tercero, del mismo art. 157 de la Constitución, establece que mediante Ley Orgánica se regulará el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en apartado primero; dicho mandato se llevó a efecto, en un primer momento, mediante la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, (en adelante L.O.F.C.A.).

El art. 4 de la L.O.F.C.A. recogía el mismo conjunto de recursos previsto por el citado art. 157 de la Constitución, sin embargo a esta enumeración se añadió «el producto de las multas y sanciones», y sus «propios precios públicos», éste último derivado de la modificación establecida por la Ley Orgánica 1/89 de 13 de abril, por la que se da nueva redacción a varios arts. de la L.O.F.C.A.

Por tanto, la L.O.F.C.A. se constituye como la norma básica en la que se contiene el régimen general de financiación de las comunidades autónomas, excepción hecha de aquellas que están integradas por territorios históricos es decir el País Vasco y Navarra.

Como CARACTERÍSTICAS del sistema inicialmente establecido por la L.O.F.C.A., y desarrollado en los art. 5 al 16, podemos señalar las siguientes:

1. La recaudación de tributos cedidos y la participación en los ingresos del estado, que responden al principio de suficiencia y tienen como finalidad fundamental financiar los servicios transferidos del Estado, constituyen las dos grandes fuentes de recursos del sistema de financiación.
2. Existen dos mecanismos que tienen su base en el principio de solidaridad: el Fondo de Compensación Interterritorial y las asignaciones de nivelación.
3. Los demás recursos contenidos en el art. 4, que atienden fundamentalmente al principio de autonomía, son de carácter secundario por su cuantía. Estableciéndose, además, límites y requisitos para operar en el mercado de capitales.

Tenemos que hacer constar, que los anteriores recursos posibilitaban un amplio abanico de soluciones a la hora de establecer un sistema financiero concreto.

Completaba la regulación de esta materia la Ley General de Cesión de Tributos de 28 de diciembre de 1983 (Ley 30/83), y las leyes particulares de cesión de tributos a cada comunidad autónoma.

## II. LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Este sistema ha sido en parte modificado para el quinquenio 1997-2001.

En su reunión del día 23 de septiembre de 1996, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, a propuesta del Gobierno de la Nación, aprobó un nuevo modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001, uno de cuyos principios inspiradores básicos es la asunción por dichas Comunidades Autónomas de un importante nivel de **CORRESPONSABILIDAD FISCAL EFECTIVA**: que implica atribuir a las Comunidades Autónomas mayor responsabilidad o compromiso en la exigencia de tributos a los ciudadanos, con la finalidad de fortalecer su autonomía financiera y servir de control para la constante demanda de fondos de las mismas. Esta corresponsabilidad fiscal se conseguiría mediante la sustitución de la actual participación en ingresos del Estado por un nuevo esquema financiero basado fundamentalmente en tributos compartidos y la limitación de las transferencias a la función de nivelación interna del sistema, a lo que se añadiría el establecimiento de una administración tributaria integrada.

Esta reforma se ha plasmado en un conjunto de normas aprobadas por el Parlamento:

1.º Ley Orgánica 3/1996, de Modificación de la L.O.F.C.A.

2.º Ley 14/1996, de Cesión de Tributos y Medidas Fiscales Complementarias.

3.º Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado para 1997.

4.º El Real Decreto-Ley 7/1997, por el que se aprueban los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001 y se distribuye entre las Comunidades Autónomas el crédito consignado en la sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado para 1997.

La reforma tiene como principio clave y fundamental la Corresponsabilidad Fiscal. Para llevarla a efecto se adoptan la siguientes medidas:

1.ª Se toma como mecanismo de actuación, dentro de los instrumentos incluidos en sistema de financiación, la cesión de los tributos del estado a las Comunidades Autónomas. Ampliando el contenido de la cesión, estableciendo que la cesión puede ser parcial porque se ceda el rendimiento de alguno de los hechos imponible del tributo de que se trate, o bien, porque se ceda parte del rendimiento de los mencionados tributos.

2.ª La actuación se concreta mediante la adopción de dos medidas:

- ampliación del ámbito de la cesión a una parte del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, creando un tramo autonómico del 15% en el momento inicial, que se incrementará hasta el 30%, cuando se traspasen los servicios de educación no universitaria a las Comunidades Autónomas del art. 143.
- atribución de competencias normativas a las Comunidades Autónomas en relación a los tributos cedidos, incluyendo el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En definitiva la gran novedad consiste en que el Estado reduce su tarifa y permite a las Comunidades Autónomas la creación por ley de su propia tarifa autonómica en el margen reducido por el Estado, con incremento o disminución del 20% del mismo, permitiendo la fijación de tramos, mínimo exento y algunas deducciones.

3.ª Se considera a las Participaciones en los Ingresos del Estado (P.I.E.), como mecanismo complementario del anterior.

4.ª Se intentan potenciar los mecanismos de solidaridad del sistema mediante dos medidas:

- consignación en las leyes de presupuestos del Fondo de Nivelación de los servicios públicos fundamentales.
- descongelación del Fondo de Compensación Interterritorial.

5.ª Se crean una serie de mecanismos de garantía, el denominado Fondo de Garantía, con el que se pretende evitar las posibles desnivelaciones del sistema, mediante el cumplimiento de tres objetivos:

- asegurar una evolución mínima de los mecanismos basados en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

- establecer una garantía mínima de la tasa de crecimiento de los recursos que el sistema asigna a cada Comunidades Autónomas,
- nivelar la financiación personal por cada Comunidades Autónomas.

6.<sup>a</sup> Se establecen los mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en los órganos de la Agencia tributaria.

7.<sup>a</sup> Se establece, por último, la vigencia del sistema anterior, en el caso de que no se acepte por parte de las Comunidades Autónomas el nuevo. Se admite, sin embargo, la posibilidad de una incorporación posterior de las distintas Comunidades Autónomas que inicialmente no lo adoptaron.

Debemos señalar que aunque no se admita la cesión parcial del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, nada impide asumir las competencias normativas sobre los tributos cedidos<sup>1</sup>.

### III. FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EXTREMEÑA

#### A) REGULACIÓN JURÍDICA

La reforma establecida por la L.O.F.C.A., sin embargo, no afecta a la Comunidad Extremeña dada la negativa a su establecimiento por parte de sus Órganos de Gobierno<sup>2</sup>.

Podemos a partir de este momento ver cuál es el sistema de financiación en la comunidad extremeña.

Para ello seguimos el esquema general de ingresos contenido en la L.O.F.C.A., el cual se traslada también a la legislación autonómica a través de una serie de normas.

La regulación básica que compone las estructura financiera a nivel de recursos se integra por las siguientes normas:

1.<sup>a</sup> Estatuto de Autonomía de Extremadura, Ley Orgánica 1/83 de 25 de Febrero; arts. 55 al 62, Disposición adicional 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup>, Disposición Transitoria 5.<sup>a</sup> y 8.<sup>a</sup>.

<sup>1</sup> La Ley Orgánica 3/1996 de modificación de la L.O.F.C.A. suponía, además, una inmejorable oportunidad para resolver dos situaciones recientemente surgidas, las cuales requerían modificaciones del texto legal citado:

- en primer lugar, insertar en el marco orgánico del régimen de financiación de las Comunidades Autónomas la nueva realidad de las ciudades de Ceuta y Melilla, las cuales han adquirido la condición de Ciudades Autónomas.
- en segundo lugar, adaptar el régimen jurídico de las tasas autonómicas a la reciente doctrina del Tribunal Constitucional establecida en materia de prestaciones patrimoniales de carácter público. (ST. 185/1995, de 14 de diciembre).

<sup>2</sup> Al acuerdo de el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del día 23 de septiembre de 1996 que aprobó un nuevo modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001 formuló voto particular el Consejero de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

2.<sup>a</sup> Ley 41/83 de 28 de diciembre Reguladora de la Cesión de Tributos a la Comunidad Autónoma de Extremadura.

3.<sup>a</sup> Ley 3/85 de 19 de abril, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura; arts. 17 a 31 y arts. 69 a 73.

## B) RECURSOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

Para el ejercicio y desarrollo de sus competencias la comunidad extremeña gozara de autonomía financiera, dominio público y patrimonio propio.

Esta autonomía financiera se consigue a través de la HACIENDA de la comunidad la cual a su vez esta compuesta según establece el art. 58 del Estatuto por:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- b) Los propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Los tributos cedidos total o parcialmente por el Estado.
- d) Los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos estatales.
- e) Las participaciones en los ingresos del Estado.
- f) El producto de las operaciones de crédito.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.
- h) Las asignaciones que se establezcan en su caso en los Presupuestos Generales de Estado.
- i) Cualquier otro ingreso público o privado.
- j) Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial previsto en la Constitución y de otros fondos para el desarrollo regional.

Este mismo esquema se contiene en el art. 17 de la Ley General de la Hacienda Pública, con la única variación de su encabezamiento «constituyen los Derechos de la Comunidad Autónoma...», frente a «la Hacienda de la Comunidad está constituida...» que señala el referido art. 58 del Estatuto.

Los recursos de la comunidad autónoma se destinaron a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por ley se establezca su afectación a fines determinados (art. 18 ley general de la hacienda pública extremeña).

Nos encontramos con el equivalente autonómico del principio de «no afectación» establecido por la Ley General Tributaria (art. 27) en el ámbito estatal.

Pasamos ahora al análisis de cada uno de ellos y su incidencia presupuestaria a través de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Ante la falta de aprobación de la Ley de presupuestos para el año 1997, se consideran prorrogados los del ejercicio anterior, año 1996, a los que haremos referencia.

#### IV. ANÁLISIS DE LOS DIFERENTES MECANISMOS FINANCIEROS

##### 1. INGRESOS DE NATURALEZA PATRIMONIAL Y PRODUCTO DE MULTAS Y SANCIONES

El art. 5 de la L.O.F.C.A. establece que constituyen ingresos de naturaleza privada de las comunidades autónomas los rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio, así como las adquisiciones a título de herencia legado o donación.

Por otro lado constituye el patrimonio de la comunidad el formado por bienes de su propiedad, así como por los derechos reales o personales de que sea titular, susceptibles de valoración económica, siempre que unos u otros no se hallen afectos al uso o al servicio público.

La regulación que hace la L.O.F.C.A. de las multas es ciertamente escueta, pues se limita a citar en el art. 4.1 f), al enumerar entre los recursos de las comunidades «el producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias».

A este respecto el Estatuto de Autonomía, en su art. 56, establece como patrimonio de la comunidad el integrado por:

- Los bienes y derechos pertenecientes a la Junta Regional de Extremadura.
- Los bienes afectos a servicios traspasados o que en el futuro se traspasen a la Comunidad.
- Los bienes y derechos adquiridos por la comunidad autónoma por cualquier título jurídico válido.

Estos ingresos tienen su reflejo en las leyes de presupuesto en los Capítulos III, V y VI:

- **CAPÍTULO V: INGRESOS PATRIMONIALES;** recoge los ingresos provenientes de la propiedad o del patrimonio de la comunidad y de sus organismos autónomos.

En el año 1996 representan el 0,9% de los ingresos previstos, con un importe de 2.100 millones. Siendo su composición la siguiente; el 38% corresponde a intereses de cuentas bancarias, el 62% a alquileres de viviendas y otros bienes inmuebles así como concesiones.

- **CAPÍTULO VI: ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES;** comprende los ingresos provenientes de la venta de bienes de capital propiedad de la comunidad y de sus organismos autónomos.

En el año 96 representaron el 2,8% del total previsto, con un importe de 6.050 millones, corresponden a ventas de otras inversiones reales.

- **CAPÍTULO III: RECARGOS Y MULTAS:** Se preveen ingresos por 500 millones el 0,2%.

El total de ingresos por este concepto para el año 1996 asciende a 8.650 millones, representando casi el 4% del total.



## 2. TRIBUTOS PROPIOS

Podemos definir los tributos propios como aquellos cuyo establecimiento es aprobado por la asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma.

Su legitimidad se encuentra en el art. 157. 1b) de la Constitución y en el art. 4 1b) de la L.O.F.C.A. si bien el precepto fundamental a este respecto es el art. 133.2 de la Constitución en virtud del cual, «Las Comunidades Autónomas y... podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes» (coincide con el art. 6.1 de la L.O.F.C.A.).

Así podemos hablar de un poder tributario derivado de las comunidades autónomas frente al poder tributario originario que corresponde exclusivamente al estado mediante ley. Sin embargo este poder derivado de las comunidades autónomas para establecer tributos ha de ser ejercido dentro de unos límites, entre estos destacamos el recogido en el art. 6.2 de la L.O.F.C.A., el cual señala que «los tributos que establezcan las comunidades autónomas no podrán recaer sobre hechos impositivos gravados por el Estado».

Siguiendo la doctrina clásica, establecida en el art. 26 de la Ley General Tributaria, los tributos de las comunidades autónomas se clasifican en tasas, contribuciones especiales e impuestos.

**A) TASAS:** El art. 7.1 de la L.O.F.C.A., señala que «las comunidades autónomas podrán establecer tasas por la utilización del dominio público, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades en régimen de derecho público de su competencia, que se refieran, afecten o beneficien a los sujetos pasivos cuando concurren cualquiera de las circunstancias siguientes...».

Estas que hemos descrito corresponden a las tasas que las comunidades autónomas establecen en el desarrollo de su actividad puramente autonómica. Pero existe lo que podríamos catalogar como otra modalidad de tasas, y que son aquellas que están afectas a los servicios transferidos, y a cuya regulación se refiere el art. 7.2 de la L.O.F.C.A. Así, cuando el Estado o las Corporaciones Locales transfieran a las comunidades autónomas bienes de dominio público para cuya utilización estuvieran establecidas tasas o competencias en cuya ejecución o desarrollo presten servicios o realicen actividades gravadas con tasas, aquellas y estas se consideraran como tributos propios de las respectivas comunidades.

**B) CONTRIBUCIONES ESPECIALES:** El art. 8 de la L.O.F.C.A. dispone que «las comunidades autónomas podrán establecer contribuciones especiales por la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización por las mismas de obras públicas o del establecimiento o ampliación a su costa de servicios públicos.

**C) IMPUESTOS:** Según el art. 9 de la L.O.F.C.A., «Las comunidades autónomas podrán establecer sus propios impuestos», respetando, además de lo establecido en el art. 6 los siguientes principios:

- a) No podrán sujetar elementos patrimoniales situados, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del territorio de la respectiva comunidad.
- b) No podrán gravar negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio de la comunidad...
- c) No podrán suponer obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías y servicios ni afectar a la fijación de residencia de personas o empresas...

Vemos por tanto que la delimitación del ámbito de imposición autónoma propia de las comunidades se hace en base a un criterio territorial.

Señalamos, en el ámbito de la Comunidad Autónoma extremeña, la existencia de los siguientes impuestos propios: el «IMPUESTO DE DEHESAS CALIFICADAS EN DEFICIENTE APROVECHAMIENTO», creado por la Ley 1/86, de 2 de mayo, de la DEHESA. «EL IMPUESTO SOBRE TIERRAS CALIFICADAS COMO REGADÍOS INFRAUTILIZADOS», creado por Ley 3/1987, de 8 de abril, SOBRE TIERRAS DE REGADÍO. También EL IMPUESTO SOBRE APROVECHAMIENTOS CINEGÉTICOS. (Ley 8/90), y por último «EL IMPUESTO SOBRE INSTALACIONES QUE INCIDAN SOBRE EL MEDIO AMBIENTE», creado por Ley 7/1997, de 27 de mayo.

También tenemos en cuenta el Decreto Legislativo 1/1992 de 9 de septiembre por el que se aprueba el Texto, Refundido de la LEY de TASAS y PRECIOS PÚBLICOS de la comunidad de Extremadura.

Estos ingresos tienen su reflejo en los presupuestos, en el Capítulo I y III:

– **CAPÍTULO I: IMPUESTOS DIRECTOS.**

El impuesto sobre aprovechamientos cinegéticos supone en 1996 unos ingresos de 299 millones, representando el 0,1 %.

– **CAPÍTULO III: TASAS PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS;** los conceptos tributarios contenidos en este capítulo son los siguientes:

- Tasas de la administración de la Comunidad Autónoma.
- Precios públicos de la administración de la Comunidad Autónoma.

Por este concepto en el año 1996 se prevén ingresos por importe de 3.097 millones de pesetas, representando el 1,6% del presupuesto del año.

El total de ingresos por tributos propios asciende a 3.396 millones, el 1,7% del presupuesto.

### 3.º RECARGOS SOBRE TRIBUTOS DEL ESTADO

Según la nueva redacción del art. 12 de la L.O.F.C.A., Ley 3/96, las comunidades autónomas podían establecer recargos sobre los tributos del Estado susceptibles de cesión. De esta manera se amplía el ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas.

Establece además como condición la de que estos recargos deben configurarse de tal manera que no supongan minoración de los ingresos del estado por dichos impuestos, ni tampoco desvirtúen la naturaleza y estructura de los mismos.

Respecto a estos recargos debemos señalar, por un lado, la polémica suscitada en cuanto a su constitucionalidad y, por otro, la impopularidad de los mismos. La primera de las cuestiones quedó zanjada con la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 150/1990 de 4 de octubre, que desestimó un recurso contra la Ley de la comunidad autónoma de Madrid que establecía un recargo del 3% en la cuota del I.R.P.F. Pero la segunda cuestión que hace referencia a la impopularidad de la medida, sigue vigente y, esto hace que las comunidades autónomas prefieran acudir a las tasas para establecer recargos sobre las mismas.

#### 4. EL PRODUCTO DE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO

El recurso al endeudamiento es cada día mas frecuente, su regulación en la L.O.F.C.A. se encuentra en el art. 14 distinguiendo entre:

- a) Operaciones a corto plazo (menos de un año) para financiar déficits transitorios de tesorería, y
- b) Operaciones a mas de un año, para inversiones.

Respecto de esta últimas, cualquiera que sea la forma como se documenten, habrán de cumplir los siguientes requisitos:

1.º Que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión.

2.º Que el importe de la anualidades de amortización por capital e intereses no exceda del 25% de los ingresos corrientes de la comunidad autónoma.

Para ambos tipos de operaciones de crédito las comunidades autónomas deberán coordinarse entre sí, y con la política de endeudamiento del estado, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito publico, las comunidades autónomas precisaran autorización del estado.

En la Comunidades Autónomas de Extremadura su regulación se encuentra recogida en el Título III de la Ley 3/85 General de la Hacienda Publica.

En dicho titulo se regula la capacidad de endeudamiento de la comunidad, distinguiendo entre gastos corrientes o de funcionamiento y, gastos de capital o de inversión.

Su reflejo en los presupuestos se encuentra en el Capítulo IX.:

- CAPÍTULO IX: PASIVOS FINANCIEROS, se trata de ingresos procedentes de la obtención de prestamos a medio y largo plazo.

Los ingresos previstos, por este concepto para 1996 son de 11.343 millones, siendo su participación en el total de ingreso del 5,2%.

## 5. ASIGNACIONES ESTABLECIDAS EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

El fundamento de estas asignaciones lo encontramos en el art. 158.1 de la Constitución: en los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las comunidades autónomas en función del volumen de servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

Podíamos señalar las siguientes características de estas asignaciones:

1.<sup>a</sup> Las asignaciones presupuestarias constituyen una transferencia de recursos desde el presupuesto del estado al correspondiente de cada comunidad autónoma, cuya finalidad consiste en garantizar en todo el territorio español una serie de servicios que se consideran fundamentales.

2.<sup>a</sup> Los recursos disponibles no forman parte de la financiación básica u ordinaria de las comunidades, sino que tienen por objeto el cumplimiento de fines de nivelación financiera y, por tanto, constituyen un instrumento adicional situado fuera del sostenimiento ordinario de los servicios transferidos.

3.<sup>a</sup> Estas asignaciones junto con el Fondo de Compensación constituyen el bloque de recursos de nivelación. Y, por tanto, como se puso de manifiesto en la memoria que acompaña al proyecto de la L.O.F.C.A., estas asignaciones presupuestarias deberán ser de carácter excepcional y transitorio.

Aparte de las referencias constitucionales la regulación más detallada de este tipo de asignaciones se encuentra recogida en el art. 15 de la L.O.F.C.A., señalando que el Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia, considerando nivel mínimo de prestación de los servicios públicos el nivel medio de los mismos en el territorio nacional.

Tenemos que señalar que estas asignaciones de nivelación todavía no han sido aplicadas<sup>4</sup>.

## 6. EL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

El art. 16 de la L.O.F.C.A. establece que de conformidad con el principio de solidaridad Interterritorial en los presupuestos generales del estado se dotará

<sup>4</sup> Las asignaciones han recibido un primer impulso por el último acuerdo del Consejo; en cuanto quedan encomendadas a un grupo de estudio y respaldadas por una primera consignación presupuestaria de 10.000 millones de pesetas; insuficientes, es cierto, pero abren una vía constitucional para corregir disparidades territoriales.

anualmente el Fondo de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado.

Dicho fondo se distribuirá por las Cortes entre las comunidades..., y se dotará anualmente con una cantidad no inferior al 30% de la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobada en los presupuestos generales del Estado.

El fondo se destinará fundamentalmente a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados y se distribuirá de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) La inversa de la renta por habitante.
- b) La tasa de población emigrada en los últimos diez años.
- c) El porcentaje de desempleo sobre la población activa.
- d) La superficie territorial.
- e) El hecho insular, en relación con la lejanía de la península.
- f) Otros criterios que se estimen procedentes.

La ponderación de los distintos índices y criterios se realizara por ley y será revisable cada cinco años. Dicha ley es de fecha de 26 de diciembre de 1990, Ley 29/90; Reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma los recursos del Fondo, que se encuentran en el Capítulo VII, se destinarán a financiar proyectos de inversión a realizar por la Comunidad, que promuevan la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario.

- **CAPÍTULO VII: TRANSFERENCIAS DE CAPITAL**, recoge los recursos, condicionados o no, recibidos por la comunidad y sus organismos autónomos, sin contrapartida directa por parte de los agentes que los conceden y que se destinan a financiar operaciones de capital.

Para el año 1996 los ingresos previstos son de 9.860 millones de pesetas, lo que supone un 4,5% del total de ingresos<sup>5</sup>.

(La cifra prevista para 1997 es de 10.184 millones).

## 7. PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS DEL ESTADO

Esta ha constituido para las comunidades autónomas la fuente mas importante de recursos.

El art. 13 de la L.O.F.C.A. recoge su regulación señalando: «Las comunidades autónomas dispondrán de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, que se negociara con las siguientes bases:

<sup>5</sup> La Ley 12/96 de P.G.E. para 1997, establece en su art. 88, el porcentajeal que se refiere el art. 2.3 de la Ley 29/1990. Y su dotación para 1997 es de 133.244,9 millones de ptas.

- a) El coeficiente de población.
- b) El coeficiente de esfuerzo fiscal en el IRPF.
- c) La cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la comunidad autónoma por los servicios y cargas generales que el estado continúe asumiendo como propios.
- d) La relación inversa a la renta real por habitante de la comunidad autónoma respecto a la del resto de España.
- e) Otros criterios que se estimen procedentes...»

La L.O.F.C.A. establece los supuestos por los cuales este porcentaje puede ser objeto de revisión:

1. Cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la comunidad.
2. Cuando se produzca la cesión de nuevos tributos.
3. Cuando se lleven a cabo reformas substanciales en el sistema tributario del Estado.
4. Cuando transcurridos cinco años de su puesta en vigor, sea solicitada dicha revisión por el Estado o por la comunidad autónoma. (A este respecto el porcentaje de participación fue aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera con fecha de 20 de enero de 1992, fijándose la participación de los ingresos del Estado para el quinquenio 92-96.)

La propia L.O.F.C.A. establece la necesidad de que el porcentaje de participación se debe aprobar mediante Ley.

Como hemos señalado anteriormente se trata de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos.

Para la Comunidad Autónoma de Extremadura dicho porcentaje en el quinquenio 1992/1996 es el siguiente: 0,2238300, aplicable a partir del 1 de enero de 1993. Para los años 1997 a 2001 se mantiene el mismo método de fijación esta participación que servía en el quinquenio anterior 92-96. (Ley de P.G.E., para 1997 art. 84).

Supone la mayor fuente de ingresos de la Comunidad y su reflejo en los presupuestos se encuentra en el Capítulo IV:

- **CAPÍTULO IV: TRANSFERENCIAS CORRIENTES**, se trata de recursos recibidos por la Comunidad y sus organismos autónomos sin contraprestación directa por parte de los agentes que los conceden, y se destinan a financiar operaciones corrientes.

La recaudación prevista para el año 1996 asciende a 45.753 millones de pesetas, con un porcentaje sobre ingresos totales del 21%. La transferencia por este concepto para 1997 se fija en el Real Decreto-Ley 7/97 de 14 de abril, en su art. 4 (siendo el 98% de su importe 58.042.800 miles de ptas.).

## 8. LOS TRIBUTOS CEDIDOS

**1.º En cuanto al concepto de tributo cedido.** Tanto el concepto de la cesión de tributos como los principios generales de atribución de su rendimiento se recogen en el art. 10 de la L.O.F.C.A. que establece que «son tributos cedidos los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponde a la comunidad autónoma.

La nueva regulación de la cesión de tributos por el Estado ha supuesto la modificación de la L.O.F.C.A., en su art. 10.3, a fin de introducir las dos precisiones siguientes:

- en primer lugar, que la cesión de tributos puede ser parcial, no sólo porque se ceda el rendimiento de alguno o algunos de los hechos imponibles del tributo de que se trate, sino, también, porque **se ceda parte del rendimiento** de los mencionados hechos imponibles;
- en segundo lugar, que la cesión, ya sea total o parcial, podrá comprender **competencias normativas**.

**2.º Por lo que se refiere a la relación de tributos susceptibles de cesión,** se plantea que para la realización efectiva del principio de corresponsabilidad fiscal se debe proceder a la cesión parcial a las Comunidades Autónomas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Esto determina la necesidad de modificar el art. 11 de la L.O.F.C.A., estableciendo una relación clara, concreta y estable de los tributos susceptibles de cesión, los cuales son, en particular, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial, y con el límite máximo del 30%; el Impuesto sobre el Patrimonio; el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales y los Tributos sobre el Juego.

En definitiva se añade el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a la lista existente referida inicialmente.

**3.º También se establecen, en dicho art. 10 en su punto 4, una serie de criterios de atribución de rendimientos:**

- Cuando se trate de tributos de naturaleza personal su atribución a una Comunidad se efectuará en función del domicilio fiscal de los sujetos pasivos, salvo en el gravamen de adquisiciones por causa de muerte, en el que se atenderá al del causante.
- Cuando se trate de tributos que graven el consumo su atribución a una Comunidad se efectuara en función del lugar en que el vendedor realice la operación a través de establecimientos, locales o agencias.
- Cuando los tributos cedidos graven operaciones inmobiliarias, su atribución a las comunidades autónomas se realizara en función del lugar donde radique el inmueble.

**4.º Respecto a las competencias normativas en relación a los tributos cedidos.** La Ley 3/96 modifica el apartado 2 del art. 19 de la L.O.F.C.A. con los tres objetivos siguientes:

- a) En primer lugar, se mantiene el esquema hasta ahora vigente, en virtud del cual se delegan en las Comunidades Autónomas las competencias en materia de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos cedidos, con el alcance y condiciones que se especifique en la Ley de Cesión de Tributos. No obstante, se dispone que tal delegación de competencias no operará en el ámbito de la parte del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que se ceda a las Comunidades Autónomas, pues la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de la totalidad de dicho impuesto se llevará a cabo, en todo caso, por la Administración Tributaria del Estado.
- b) En segundo lugar, se delimita en líneas generales la atribución de competencias normativas a las Comunidades Autónomas en relación a cada uno de los distintos tributos susceptibles de cesión, delimitación ésta que habrá de ser precisada y concretada por la Ley de Cesión de Tributos. Asimismo, se formulan los principios generales a los que han de someterse las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias normativas que se les atribuyan.
- c) En tercer lugar, se regula la incidencia en el ámbito de los tributos cedidos, del necesario sometimiento de España a las exigencias de armonización fiscal emanadas de la Unión Europea. A tal fin, en la nueva redacción que se da al art. 19.2 de la L.O.F.C.A. se preve que, cuando tales exigencias de armonización fiscal así lo determinen, la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas en relación a los tributos cedidos quedará sin efecto, pasando el Estado a ejercer dichas competencias.

**5.º** Por último, mediante la adición de un capítulo IV nuevo a la L.O.F.C.A., integrado por los arts. 23 y 24, se llena una importante laguna en el régimen de cesión de tributos, dotando a éste de normas procedimentales y órganos capaces de resolver los conflictos que puedan suscitarse entre las distintas Comunidades Autónomas, y entre éstas y el Estado, con motivo del ejercicio de sus respectivas competencias determinadas por la aplicación de los puntos de conexión en cada tributo cedido.

Además de la L.O.F.C.A. esta materia se regula por la Ley 14/96, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y medidas fiscales complementarias<sup>6</sup>, y por las leyes particulares de cesión de tributos a cada comunidad autónoma.

<sup>6</sup> A partir de este momento se inicia una nueva etapa en la evolución histórica del régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, presidida por el principio de corresponsabilidad fiscal efectiva, cuya materialización se articula, fundamentalmente, mediante la adopción de dos medidas en el contexto de dicho régimen, que como hemos señalado son: de un lado, la ampliación del ámbito de la cesión de tributos a una parte del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas;



Tenemos en este apartado en cuenta la Ley de Cesión de Tributos a la Comunidad de Extremadura, de 28 de diciembre de 1983 <sup>7</sup> y la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía. A través de ellas se establece la cesión a la Comunidad Autónoma de los tributos relativos a las siguientes materias:

y, de otro, la atribución a las Comunidades Autónomas de ciertas competencias normativas en relación a los tributos cedidos, incluyendo la mencionada parte de dicho impuesto.

Circunstancia ésta que no sólo obliga a la modificación del régimen general aplicable en la materia, sino, también, a la modificación de la normativa propia de cada uno de los tributos cedidos, en orden a su adecuación a tal nueva posibilidad, la cual será, además, de aplicación supletoria en aquellos casos en los que la respectiva Comunidad Autónoma no haga uso de las competencias normativas que se le confieren.

Vamos a referirnos al aspecto mas polémico de la reforma, realizada por la Ley 14/96 de Cesión de Tributos: la cesión parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que es ya objeto de una distribución territorializada del 15% de su recaudación desde el acuerdo de 1993; unas pinceladas sobre las modificaciones introducidas son la siguientes:

a) Rendimiento que se cede: (art. 3)

El importe de la recaudación líquida derivada de la parte de la deuda tributaria cedida. Es decir, la parte autonómica de las cuotas liquidadas que los residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma hayan consignado en la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, minorada en la parte correspondiente de la deducción por doble imposición internacional.

En ningún caso se considerará recaudación líquida derivada de la parte de la deuda tributaria cedida los importes correspondientes a los pagos a cuenta del impuesto.

b) Alcance de La cesión y puntos de conexión en el Impuesto sobre La Renta de Las Personas Físicas: (art. 8)

Uno. Se cede a la Comunidad Autónoma el rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas producido en su territorio.

Dos. Se considera producido en el territorio de una Comunidad Autónoma el rendimiento cedido del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que corresponda a aquellos sujetos pasivos que tengan su residencia habitual en dicho territorio. (Regulada en el art. 10).

c) Alcance de las competencias normativas: (art. 13).

1.º Las Comunidades Autónomas podrán asumir las siguientes competencias normativas en relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas:

a) La tarifa autonómica, individual y conjunta, aplicable a la base liquidable regular, con los siguientes límites:

– Su estructura deberá ser progresiva.

– Sólo podrá establecerse una individual y otra conjunta.

– La cuota resultante de aplicar a la base liquidable regular la tarifa autonómica individual o conjunta aprobada por la Comunidad Autónoma, no podrá ser superior o inferior, en un 20 por 100, a la cuota que, respectivamente, resultaría de aplicar a la misma base la tarifa complementaria individual o conjunta a que nos referimos a continuación.

Si una Comunidad Autónoma no regulara para un período impositivo alguna de las modalidades de la tarifa autonómica, se aplicará la complementaria que a estos efectos se determine por la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

b) Deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta, siempre que no supongan, directa o indirectamente, una minoración del gravamen efectivo de alguna o algunas categorías de renta.

Si la Comunidad Autónoma no regulara alguna de estas materias se aplicarán las normas previstas a estos efectos en la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

2.º Las Comunidades Autónomas no podrán regular: (entre otras)

– Los tipos de gravamen autonómicos de las rentas irregulares y los aplicables a determinadas categorías de renta, que serán los que a estos efectos se determinen por la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas...

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

Vemos por tanto que no se incluyen como tributo cedido el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas con carácter parcial, dada la negativa de la Comunidad para aceptar el nuevo modelo de financiación.

Su reflejo en los presupuestos se encuentra fundamentalmente en el Capítulo I, II Y III:

- **CAPÍTULO I: IMPUESTOS DIRECTOS;** recoge la previsión de ingresos de los impuestos cedidos sobre el capital, es decir, los impuestos sobre sucesiones y donaciones y sobre el patrimonio neto de las personas físicas.

Para el año 1996 están previstos unos ingresos de 2.425 millones de pesetas, que supone un 1,1% de los recursos totales.

- **CAPÍTULO II: IMPUESTOS INDIRECTOS.** Recoge fundamentalmente los ingresos por el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

Para el año 1996 la recaudación prevista asciende a 6.820 millones de pesetas, suponiendo un 3,1% del total de ingresos.

- 
- Los ajustes de la cuota íntegra.
  - Los pagos a cuenta del impuesto.
  - En general, todas las materias no contempladas en el punto anterior.

3.º La liquidación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se ajustará a lo dispuesto por la Ley 18/1991, de 6 de junio, reguladora del tributo.

4.º La parte autonómica de la cuota líquida no podrá ser negativa.

5.º El Estado y las Comunidades Autónomas procurarán que la aplicación de este sistema tenga el menor impacto posible en las obligaciones formales que deban cumplimentar los sujetos pasivos.

A estos efectos, los modelos de declaración por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas serán únicos, si bien en ellos deberán figurar debidamente diferenciados los aspectos autonómicos.

El I.R.P.F. se nos convierte así en un «**tributo compartido**». Ciertamente, aumentará su complejidad, y podrán crearse disparidades en el reducido margen indicado.

No quiero pasar por alto el hecho de que también se atribuyen ciertas potestades normativas en los tributos cedidos, en concreto sobre fijación de la tarifa o tipo de gravamen (las potestades son más amplias en el caso de los tributos sobre el juego).

En relación con la normativa del Impuesto sobre el Patrimonio, las Comunidades Autónomas podrán regular el mínimo exento y la tarifa.

La estructura de la tarifa deberá tener una progresividad similar a la del Estado, siendo idéntica a la de este último en cuanto a la cuantía del primer tramo de base liquidable y tipo marginal mínimo.

<sup>7</sup> Las Comunidades Autónomas que han adoptado el nuevo modelo de financiación tienen nuevas leyes de cesión de tributos, la Comunidad extremeña continua con la Ley de 1983.

– CAPÍTULO III: TASAS SOBRE EL JUEGO.

Para 1996 se preveen ingresos por importe de 4.095 millones, representando el 1,9% del presupuesto.

Total de tributos cedidos: 13.340 millones; 6,1%.

**PRESUPUESTOS AÑO 1996**



