

4. LA FINANCIACION

Juan M. Perulles

A) Presupuestos

Los parámetros generales que ofrece un análisis global de los presupuestos de las Comunidades Autónomas correspondientes al ejercicio de 1989, manifiestan un cierto carácter continuista en relación al ejercicio anterior, e incluso al de 1987. Ello se debe, fundamentalmente, a que no ha variado el sistema de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado.

A pesar de lo expuesto, y con las dificultades que supone un análisis global de los distintos Presupuestos, intentamos resaltar algunas características que informan, tendencialmente, la financiación de las CCAA en 1989.

— A pesar de que las participaciones en los ingresos del Estado sólo se incrementan de acuerdo con los índices de incremento previstos en el sistema de financiación del quinquenio, los Presupuestos de las CCAA ofrecen un incremento superior. Esta previsión parte de los mejores resultados que se prevén de la recaudación de los tributos cedidos y propios. Esta previsión puede haberse visto defraudada por el cambio de la tendencia experimentada en el segundo semestre en la recaudación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales. En todo caso, una evaluación correcta de la expansión recaudatoria, en especial de los tributos cedidos, sólo puede hacerse a partir de la liquidación de los presupuestos.

— Se experimenta una consolidación de la tendencia al endeudamiento de las CCAA. Esta tendencia, que no alcanza, en términos generales, un carácter preocupante, proviene no de la asunción de nuevas competencias por parte de las CCAA, sino de la actuación en campos que no han sido traspasados y que pretenden ser medidas coadyuvantes de la política económica y social.

Esta tendencia al endeudamiento no se deriva, de forma exclusiva de lo previsto en la norma presupuestaria, sino que se puede observar un creciente práctica financiera que consiste en la multiplicación de los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito aprobados por los respectivos Parlamentos durante el ejercicio. Esta práctica, legalmente correcta, impide evaluar la trascendencia financiera del documento presupuestario; ya que, para estudiar la trascendencia del gasto público se debe manejar una documentación dispersa que desfigura la razón de ser de la aprobación del presupuesto. Esta situación, que parece va convirtiéndose en práctica habitual, debería ser objeto de reflexión; los créditos extraordinarios y los suplementos de créditos tienen su función específica y ésta, debería limitarse a reales supuestos extraordinarios de difícil previsión.

Si observamos, a pesar de las dificultades que ofrece un análisis global en esta materia, los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito concedidos durante el ejercicio, veremos que no siempre responden a

situaciones no previsibles en el momento de aprobación de los Presupuestos. Esta tendencia impide que el elemento básico para observar la realidad financiera sea el Presupuesto aprobado y no nos permite efectuar un análisis significativo hasta el momento de la liquidación del presupuesto.

— Podemos observar una tendencia global al incremento de la significación de los tributos propios. Este incremento se produce, esencialmente respecto a las tasas que se aplican en relación a los servicios traspasados. Esta forma de financiación deberá ser replanteada de acuerdo con los que exponemos al hablar de las tasas y precios públicos. El resto de los tributos propios tienen escasa significación y no podemos dejar de señalar el prácticamente nulo efecto recaudador de un tributo determinado: las contribuciones especiales. Este tributo, que tradicionalmente ha tenido un puro carácter local, debería ser utilizado con mayor intensidad por las CCAA, puesto que algunas de las actuaciones que realizan deberían subsumirse dentro de la tipificación de las contribuciones especiales. Muchas de las inversiones en comunicaciones realizadas por las CCAA tienen una importante trascendencia en la obtención de plusvalías inmobiliarias y, por tanto, deberían ser objeto de la correspondiente contribución especial.

B) Tasas y Precios Públicos

La aprobación de la Ley de Tasas y Precios Públicos, Ley 8/1989, y de la reforma en dicha materia de la LOFCA, Ley Orgánica 1/1989, cambia el panorama de este tipo de ingresos públicos en el ámbito de las Comunidades Autónomas.

Durante el ejercicio de 1989 se ha consolidado la tendencia, iniciada anteriormente en la mayoría de las CCAA, de efectuar una regulación general de las Tasas en el ámbito de su competencia. Ello se ha unido a un notable aumento de la mayoría de las tasas aplicadas hasta el momento. Esta actuación en el campo de la regulación normativa en esta materia ha sido positiva en aras a la seguridad jurídica en ámbito tan controvertido.

Sin embargo, no se observa la misma celeridad en adecuar el campo normativo a la distinción que se efectúa, a partir de abril del año comentado, entre tasas y precios públicos. No podemos ignorar la trascendencia que supone el cambio de regulación, puesto que se trata de distinguir entre un ingreso tributario y otro de carácter no tributario.

Si se aplica la distinción introducida, las CCAA advertirán que gran parte de las tasas que actualmente vienen exigiendo como tales —con carácter tributario— deberán pasar a ser exigidas como precios públicos. En la actualidad, el campo de las tasas se reserva a las prestaciones de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho Público, que se refieran, afecten o beneficien a los sujetos pasivos, cuando concurren las dos siguientes circunstancias:

a) Que sean de solicitud o recepción obligatoria por los administrados.

b) Que no puedan prestarse o realizarse por el sector privado, por cuanto impliquen intervención en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación del ejercicio de autoridad o porque, en relación a

dichos servicios, esté establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

El resto de las actividades y prestaciones de servicios y la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público tendrá el carácter de precio público. Ello obliga a que las CCAA adapten su normativa a la nueva clasificación que se realiza respecto a este tipo de ingresos públicos. La adaptación necesaria no se ha realizado más que en algunas CCAA y suponemos que en el resto se deberá realizar de forma inmediata.

La nueva regulación no tiene un mero carácter formal o normativo, sino que puede tener un fuerte impacto financiero que deberán regular las Comunidades Autónomas al establecer las tasas y, sobre todo los precios públicos.

No podemos olvidar, que las tasas tienen como límite el coste del servicio a prestar o la actividad a realizar y, en cambio, los precios públicos tienen como límite mínimo los costes económicos originados por las actividades o la prestación de los servicios o que resulte equivalente a la utilidad derivada de los mismos.