

4. LA FINANCIACION

*Xavier Padrós Castellón
Montserrat Bassols Santamaría*

A) Leyes presupuestarias

a) ASPECTOS GENERALES

Un primer aspecto a destacar en el análisis general de las leyes autonómicas de presupuestos para el ejercicio de 1990 es que, con excepción de la correspondiente a la de la CA de Cantabria, todas las demás se han aprobado con anterioridad a la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990. En consecuencia, la previsión de determinadas magnitudes del estado de ingresos y de algunos aspectos del estado de gastos —como el relativo a las retribuciones del personal de la Comunidad— aparecen en las leyes respectivas con un marcado carácter de provisionalidad que se traduce en la regulación positiva en frecuentes remisiones «pro futuro» a la ley estatal y en el establecimiento de regímenes transitorios específicos para salvar la inconcreción de algunos de los extremos citados.

Desde una perspectiva también general, conviene señalar que no se ha completado aún el mapa de la ordenación jurídica de las haciendas de las CCAA. Así, las Comunidades de La Rioja y de Castilla-La Mancha no disponen todavía de ley de hacienda pública propia y aunque durante el ejercicio de 1990 se han aprobado las Leyes 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia y 9/1990, de 8 de noviembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid, en ambos casos las leyes son posteriores a las de aprobación de los correspondientes presupuestos. La ausencia de una normativa general propia en la materia tiene una incidencia directa en la regulación de las respectivas leyes anuales de presupuestos de las Comunidades citadas en la medida en que, por una parte, obliga a un mayor desarrollo de las normas presupuestarias de índole general y, particularmente, de las relativas al régimen de los créditos y de sus modificaciones y de las que atañen a los procedimientos de gestión y ejecución presupuestaria y, por otra parte, impone la remisión al texto refundido de la ley general presupuestaria y, en algún caso, también a la propia ley estatal de presupuestos del ejercicio corriente.

De lo apuntado hasta aquí, y en lo que a la técnica legislativa de las disposiciones estudiadas se refiere, resulta que, con mayor o menor intensidad y por motivos coyunturales o de fondo, las leyes autonómicas de presupuestos presentan un acentuado grado de dependencia respecto de la legislación estatal y, singularmente, de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1990.

b) PARTE DISPOSITIVA

Desde el punto de vista de los contenidos, y con independencia de la lógica inclusión de las normas típicas de las leyes de presupuesto —esto es, las relativas a las previsiones de ingresos y a las autorizaciones de gastos— la profusión de normas complementarias de carácter instrumental, avalada por la doctrina constitucional a lo largo de estos años (SSTC 84/1982, 63/1986, 65/1987, 126/1987 o 134/1987, entre otras), es notable en la práctica totalidad de las leyes autonómicas, debiendo destacarse en este punto las disposiciones sobre contratación, especialmente para fijar el cuadro competencial de los órganos autonómicos respecto de la autorización de los contratos administrativos (y, en particular, de los de obra pública) por razón de la cuantía, y las disposiciones sobre el régimen de convocatoria, concesión y control de las subvenciones que aparecen en los presupuestos con el carácter de innominadas o genéricas.

Consideración diferente merece, en cambio, la constatación de la reiterada presencia de disposiciones ajenas a lo que es el contenido típico de las leyes presupuestarias. En este apartado, en el que pueden incluirse también todas aquellas modificaciones materiales del ordenamiento vigente de la Comunidad de alcance no presupuestario, la práctica instaurada por el propio Estado y determinadas CCAA consistente en la utilización abusiva de la ley de presupuesto para modificar cualquier ley formal soslayando así el procedimiento ordinario de elaboración y discusión de las leyes, parece haberse generalizado y debe ser objeto de un juicio altamente negativo. A título de ejemplo de las diversas manifestaciones de este tipo de disposiciones de las que se ha hecho mención (y sobre el detalle de las cuales puede encontrarse completa referencia en las respectivas fichas de presupuestos), hay que destacar que por la vía de las leyes de presupuestos respectivas siete CCAA (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Cataluña, Murcia y Valencia), han ampliado su aparato institucional y su sector público mediante la creación, o la habilitación para la misma, de tres entidades autónomas administrativas, una entidad autónoma no administrativa, dos entidades de derecho público y tres sociedades de capital público y han procedido a la modificación de la naturaleza de dos organismos preexistentes transformándolos en una entidad autónoma administrativa y en una entidad de derecho público. Por lo demás, y en lo que a modificaciones materiales se refiere, llaman la atención por su profusión las modificaciones de las leyes de patrimonio en aspectos puramente procedimentales u organizativos o de las leyes de función pública, mediante la creación de cuerpos o escalas o previsiones sobre integración de funcionarios.

En otro orden de consideraciones, cabe apuntar también el notable desconcierto reinante en torno a la vigencia de las disposiciones contenidas en las leyes de presupuestos. Si bien es cierto que la doctrina constitucional en este extremo no ha contribuido a facilitar la inteligencia de esta materia, no lo es menos que en el conjunto de los textos articulados examinados aparecen fórmulas a menudo contradictorias. Así, frente a disposiciones cuya vigencia se limita expresamente al ejercicio presupuestario coexisten otras sobre cuya vigencia nada se dice, sin que se pueda inferir con claridad si la voluntad del legislador ha sido la de dotarlas de un carácter limitado acorde con la temporalidad esencial de la ley, o por el contrario, la de

introducir una regulación con vocación de permanencia por oposición a las expresamente limitadas en el tiempo y sin que haga falta añadir que esta situación de inseguridad es todavía más grave en el supuesto de determinado tipo de modificaciones materiales del ordenamiento jurídico vigente. En este sentido, cabe destacar, como excepción y aunque para leyes de presupuestos anteriores, que sólo en dos leyes se aborda decididamente la cuestión mediante sendas disposiciones derogatorias expresas. Se trata de la ley de Extremadura, en la que se deroga el contenido substantivo de la ley de presupuestos para 1989, y de la ley del País Vasco, en la que se mantiene la vigencia de determinadas disposiciones de la ley de presupuestos para 1989 y se procede a la derogación de un título completo de la ley de presupuestos para 1988. Por el contrario, en otras leyes (como en la de Galicia o en la de Andalucía) se recurre a disposiciones adicionales o transitorias para prorrogar la vigencia de algunos preceptos de leyes de otros ejercicios.

c) ESTADO DE GASTOS

En el gráfico anexo se puede observar el nivel de gasto previsto por habitante para cada CA. En el mismo aparecen reflejadas las diferencias derivadas del distinto volumen de competencias, de modo que las CCAA con mayor nivel competencial presentan unos gastos previstos por habitante relativamente superiores a las demás CCAA.

En las CCAA del artículo 143, las uniprovinciales tienen un presupuesto de gastos que se eleva a 64.151 pesetas por habitante, mientras que las pluriprovinciales que tienen un mismo nivel competencial, presentan unos presupuestos de gastos relativamente menores, con 59.642 pesetas por habitante. Esta diferencia se puede explicar en base a que en las previsiones de las CCAA uniprovinciales se incluyen los gastos propios de la respectiva Diputación provincial.

Los gastos previstos por la CA de Navarra, cuyo nivel competencial es menor al de las CCAA del artículo 151, son, en términos por habitante, los más elevados de todas las CCAA.

El grupo de CCAA del artículo 151 con competencia en materia de sanidad de la Seguridad Social, presenta, en conjunto, unos gastos por habitante de 152.815 pesetas. Esta cifra es inferior a la que figura en el presupuesto de la CA del País Vasco, con unos gastos por habitante de 200.579 pesetas.

Dentro del grupo de las Comunidades del artículo 151 que no tienen asumida la competencia en materia sanitaria de la Seguridad Social, los gastos por habitante previstos para 1990 se elevan a un total de 113.959 pesetas.

A la vista de estos datos y de los que se ofrecen en el apartado de magnitudes presupuestarias (*vid.* Tercera Parte de este *Informe*), las conclu-

siones que pueden derivarse de la estructura económica de las previsiones de gastos de las CCAA son las siguientes:

— El peso de las operaciones corrientes es superior en las CCAA con mayor nivel de competencias (las del artículo 151). Esta importancia es relativamente superior en las CCAA que tienen transferidos los servicios sanitarios de la Seguridad Social, debido a que éstos conllevan un mayor nivel de gasto corriente. Dentro de las operaciones corrientes previstas en las CCAA del artículo 151, cabe destacar los gastos de personal que representan, aproximadamente, el 40% del presupuesto.

— Para las CCAA del artículo 143 el peso de las operaciones de capital en el total del presupuesto es relativamente más elevado, situándose alrededor del 50% del total. Puede destacarse la CA de Extremadura donde las operaciones de capital representan el doble de las operaciones corrientes y además las inversiones previstas significan más de la mitad de su presupuesto.

— En la CA de Navarra existe prácticamente un equilibrio entre la importancia de las operaciones corrientes y las de capital.

— Las operaciones financieras tienen una importancia relativamente reducida en todas las CCAA, aunque se puede destacar el caso de la CA de Asturias donde representan el 9% del total del presupuesto.

d) ESTADO DE INGRESOS

En los presupuestos de ingresos de las CCAA se ven claramente reflejadas las diferencias en cuanto a su régimen de financiación y a su nivel competencial.

— En primer lugar, puede destacarse el peso de los impuestos concertados en la CA de Navarra, donde representan el 72% de su presupuesto.

En el País Vasco los impuestos concertados los recaudan las Diputaciones Forales, por lo que la principal fuente de financiación de esta CA viene dada precisamente por las transferencias procedentes de estas administraciones, que representan el 75% de su presupuesto.

— En segundo lugar, y para las CCAA de régimen común de financiación, hay que señalar la importancia de las transferencias como fuente de financiación y, en especial, de las que proceden de la Administración central. En las CCAA con mayor nivel competencial (artículo 151) estas transferencias son aún más importantes.

En concreto, para las CCAA del artículo 151 con competencia en materia de sanidad de la Seguridad Social, las transferencias corrientes y de capital financian el 74,7% del presupuesto, mientras que para el resto de las CCAA del artículo 151 estos ingresos representan el 65,3% del total.

Por su parte, en las CCAA del artículo 143 el peso de las transferencias es relativamente menor, debido, obviamente al menor nivel de competencias. Para las CCAA pluriprovinciales el peso del conjunto de las transferencias es del 52,2%, de las que el 22% son transferencias de capital, y para las uniprovinciales es del 42,1%, siendo las de capital del 10,8%.

— En tercer lugar, y en cuanto a los impuestos y recargos propios, su importancia cuantitativa es relativamente reducida y no todas las CCAA han hecho uso de su capacidad normativa de creación de nuevos impuestos o recargos.

Valencia, Murcia y Cantabria disponen de un impuesto sobre el bingo y de un recargo sobre la tasa estatal sobre el juego, que aportan un nivel de ingresos del 0,8% y del 1%, respectivamente.

Además de estos impuestos, Cataluña estableció en su momento un canon de saneamiento que grava el consumo de agua. Con ello, el peso de los tributos creados por la Generalidad de Cataluña es del 2,9% sobre el total del presupuesto.

En Andalucía el impuesto sobre tierras infrautilizadas representa únicamente el 0,01% de sus ingresos.

Finalmente, Canarias con el impuesto sobre combustibles derivados del petróleo prevé una recaudación del 8,1% del total del presupuesto.

— Por último, las previsiones de endeudamiento a realizar tienen un peso superior en las CCAA con menores niveles competenciales, situándose en un 20% de los ingresos. Para el conjunto de CCAA con un nivel de competencias superior, los ingresos derivados de la deuda representan el 8,5% de su presupuesto. A nivel de previsiones de la deuda en términos de pesetas por habitante, la CA con una previsión más elevada es La Rioja, con 33.122 pesetas por habitante, y la menor es Baleares, con 4.406 pesetas por habitante.

e) OTRAS NORMAS PRESUPUESTARIAS

Fuera ya de lo que es el contenido de las leyes de presupuestos del ejercicio, cabe mencionar la aprobación durante 1990 de 10 leyes de concesión de crédito extraordinario, 6 de suplemento de crédito y 1 de concesión de crédito extraordinario y de suplemento de crédito a la vez y la falta de desarrollo reglamentario de algunas de las disposiciones de las leyes respectivas, sin que sea posible, por ejemplo, conocer a través de los boletines oficiales de las CCAA el grado de utilización efectiva de determinado tipo de habilitaciones conferidas por las leyes a los titulares respectivos de las áreas de Hacienda y Economía en supuestos aludidos en casi todas las leyes como el de la disposición de la no liquidación o anulación y declaración de baja en contabilidad de deudas cuyas cuantías sean inferiores al coste que su exacción y recaudación representa.

B) Leyes tributarias

a) IMPUESTOS

Debe citarse en este punto el establecimiento por la CA de Baleares de un impuesto que grava la participación en las loterías del Estado cuando el hecho imponible se realice dentro del territorio de la CA (Ley 12/1990, de

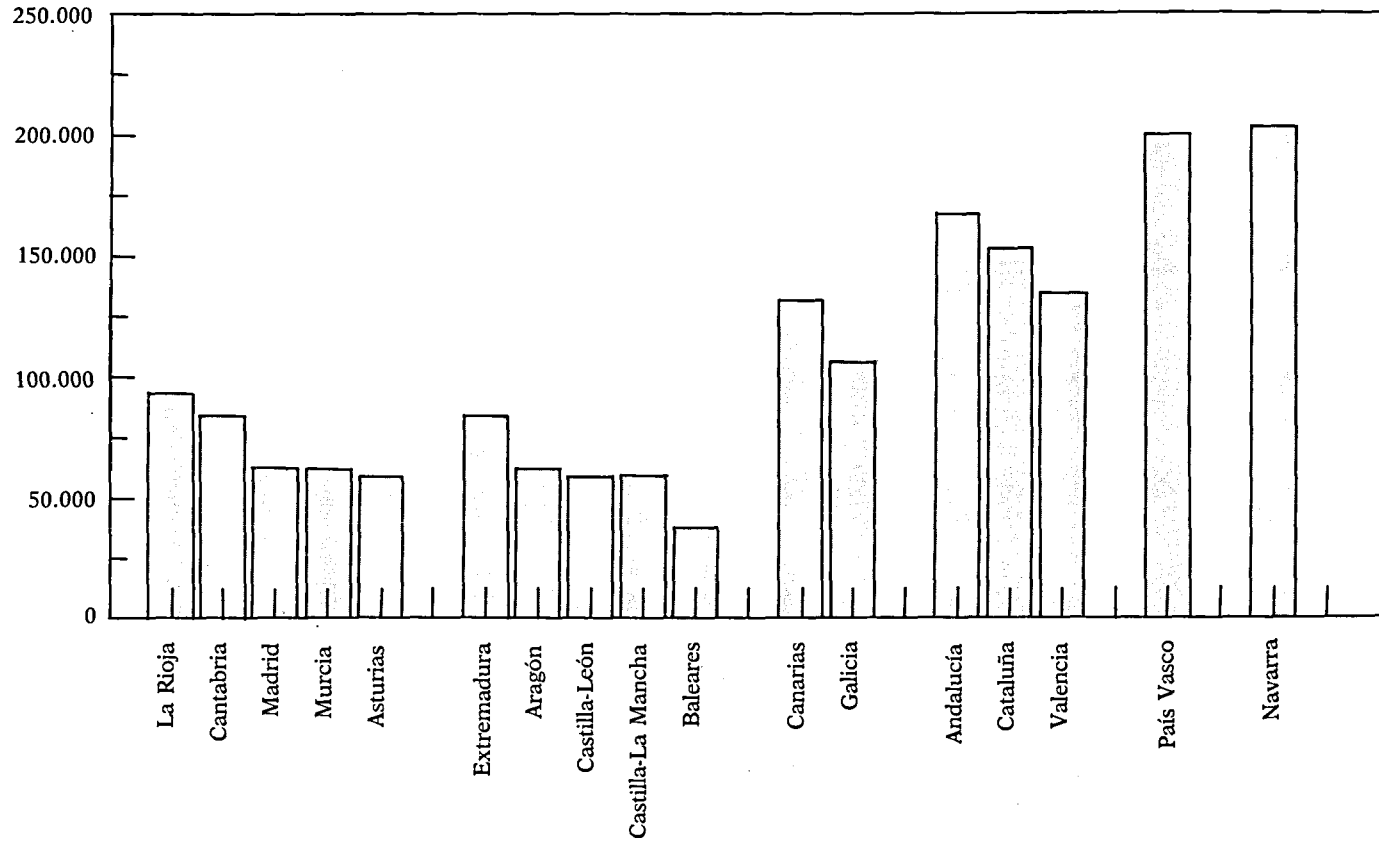
28 de noviembre) y de un impuesto sobre los premios del juego del bingo y de un recargo sobre la tasa estatal que grava los juegos de suerte, envite y azar, excepto el bingo (Ley 13/1990, de 29 de noviembre) y la creación por la CA de Cataluña de un canon de infraestructura hidráulica, como ingreso específico del régimen económico-financiero de las obras hidráulicas de infraestructura general y abastecimiento (Ley 5/1990, de 9 de marzo).

b) TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS

Durante 1990 ha continuado la tarea de adaptación de la legislación autonómica de tasas a la Ley estatal 8/1989, de 13 de abril, de régimen jurídico de las tasas y precios públicos y a la Ley Orgánica 1/1989, de 13 de abril, por la que se daba nueva redacción a determinados preceptos de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, habiéndose promulgado al respecto las Leyes 3/1990, de 18 de mayo, de tasas y precios públicos de Castilla-La Mancha y 2/1990, de 19 de diciembre, sobre modificación de precios públicos y sobre modificación parcial de la Ley 5/1988, de 22 de julio, reguladora de las tasas del Principado de Asturias. Igualmente, hay que destacar la aprobación de la Ley 6/1990, de 26 de diciembre, de tasas de los servicios sanitarios veterinarios de Castilla-La Mancha, para adecuar la regulación de dichas tasas a la normativa eurocomunitaria. A dichas leyes de adaptación hay que añadir las regulaciones generales en materia de tasas y precios públicos de las CCAA de Canarias y del País Vasco, mediante las Leyes 5/1990, de 22 de febrero, y 3/1990, de 31 de mayo, respectivamente.

ANEXO

GASTOS PREVISTOS POR LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (*)
Año 1990 (pta/hab)



(*) No se incluyen las transferencias a las CCLL por participación en los ingresos del Estado ni la aportación vía convenio de Navarra.