

JUAN HERRERO MADARIAGA (*)**La hacienda de las regiones italianas
con estatuto ordinario. (**)**

1. INTRODUCCION

Como expresión del sentir de un importante sector de opinión, resulta significativa la idea manifestada en uno de los más recientes trabajos aparecidos en Italia dedicados al estudio de las relaciones financieras entre el Estado y las Regiones, en el sentido de que "el carisma de la descentralización como solución de todos los problemas parece haber perdido fuerza, mientras que cada vez resulta más numeroso el grupo de quienes consideran ampliamente fracasada la experiencia regional" (1).

Ciertamente la idea original, expresada por la doctrina de la Región como ente territorial dotado de una autonomía no solo administrativa, sino también política, ha ido desvirtuándose con el correr del decenio al que se reduce la vida de las regiones con estatuto ordinario. La práctica ha ido encaminando a tales entes hacia el modelo administrativo (2), de forma que en muy escasa medida

(*) Profesor del Departamento de Derecho Financiero. Universidad de Granada.

(**) Esta ponencia forma parte del ciclo dedicado a "*Los procesos autonómicos con especial referencia al caso andaluz*", organizado por el Departamento de Derecho Político y patrocinado por el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Granada.

(1) Vid BUGLIONE, E. y PIERANTONI, I. "*I Rapporti finanziari tra Stato e Regioni*" Milan 1980 pág. 49.

(2) Ya en 1972 AMATO, refiriéndose a los Decretos de transferencia de funciones, denunció los peligros de esta tendencia que no ha cambiado sustancialmente en los años posteriores. (Cfr. "*La via italiana hacia las Regiones*" en Documentación Administrativa n.º 191 págs. 9 y ss). Para un mejor entendimiento de todo este proceso, nos remitimos a la cuidada selección de trabajos que sobre la experiencia regional italiana nos presenta el ya citado n.º 191 de la Revista Documentación Administrativa, destacando entre ellos, a estos efectos, junto al ya mencionado de AMATO, los firmados por GIANINI, PALADIN y BASSANINI.

se ha consentido un margen de diversidad en la actuación de los mismos con respecto a las directrices marcadas por el poder central, conduciendo ello a un resultado dudosamente deseable de un grado de homogeneidad creciente en la orientación política de las diversas regiones (3), y sin que tal proceso de centralización haya comportado en una medida apreciable los niveles de eficacia que podrían argumentarse como justificación de semejante alejamiento del modelo político de Región que sin duda diseña el Texto constitucional italiano.

Es evidente que no podemos entrar en el análisis de todos los factores que han hecho perder la vitalidad inicial al proyecto regionalista, pues el tema, en una proporción considerable, debe ser explicado en base a razones puramente políticas, y a los temores iniciales en relación al coste demasiado elevado que la descentralización habría de suponer para una hacienda pública carente de solidez (4). Nuestro propósito se reduce, pues, a tratar de explicar hasta que punto el sistema de financiación de las regiones italianas con estatuto ordinario ha contribuido a la marcha de tal proceso.

La Constitución italiana garantiza en su art. 119 la autonomía financiera de las regiones. No es este el momento de analizar con profundidad este precepto que ha dado pie a las más diversas interpretaciones doctrinales. Únicamente queremos dejar constancia de que dicho reconocimiento constitucional comporta para la generalidad de la doctrina tres aspectos diferentes: la posibilidad de que las regiones disciplinen de manera autónoma su propio sistema de ingresos, la garantía de que los ingresos regionales han de resultar suficientes para que las regiones puedan desarrollar cumplidamente las funciones a ellas encomendadas, y la seguridad de que dichos entes podrán utilizar sus recursos económicos en aquellas atenciones que ellas estimen por conveniente.

Así pues, creemos que para analizar el sistema concreto de financiación de las regiones italianas con estatuto ordinario, resulta conveniente estudiar por separado los mencionados aspectos. Pero antes de ello queremos decir algunas palabras para preci-

(3) Vid BARDUSCO, A. "*Lo Stato Regionale Italiano*" Milan 1980 pag. 195.

(4) Vid GABRIELE, F. "*Il principio unitario nella autonomia regionale*" Milan 1980 pag. 1.

sar brevemente el alcance que la doctrina entiende debe darse a los mismos.

En relación con el primer aspecto, que se centra fundamentalmente en la autonomía tributaria, debemos destacar que teniendo en cuenta el espíritu subyacente en toda la disciplina constitucional relativa al ente regional, el art. 119 en el punto que ahora nos ocupa debe ser interpretado en el sentido de ofrecer base suficiente a la posibilidad de que las regiones instituyan una serie de tributos propios con una cierta libertad de maniobra (5). Pero al mismo tiempo, la legislación estatal ha de establecer las formas y los límites de esa autonomía tributaria regional. Y como entiende la más reciente doctrina (6), a pesar de ello, dicha autonomía tributaria no queda en su determinación específica a la entera libertad del legislador estatal, sino que la intervención de este último, aun resultando necesaria, sólo ha de tener como objetivo atender a las exigencias derivadas de la coordinación.

En segundo lugar, el art. 119 atiende igualmente al aspecto de la suficiencia de los medios, reconociendo a las regiones una base financiera estable y constante para la satisfacción de las necesidades inherentes a sus propias funciones normales. En este punto, los debates doctrinales se centran en la determinación de que debe entenderse por funciones normales. Sobre el particular suscribimos la opinión de quienes consideran que el concepto de funciones normales no puede entenderse como limitado a aquellas actividades que originan gastos corrientes o de funcionamiento, sino que habrá de abarcar también los gastos derivados de las exigencias del desarrollo y la inversión (7). Todo lo que sea restrin-

(5) Nos parece en este sentido plenamente acertado el planteamiento de DE MITA, para quien la autonomía tributaria de las regiones con estatuto ordinario no es algo que se deduzca solo y exclusivamente del art. 119, sino que se desprende de manera necesaria de la entera normativa constitucional relativa al ente regional. (Cfr. "*Autonomia finanziaria e potestà tributaria delle regioni a statuto normale*" Riv. Dir. Fin. Sc. Fin. 1963 pág. 508.

(6) Vid COCOZZA, "*Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*" Napoles 1979 pág. 21.

(7) Vid DE SIERVO, ORSI BATTAGLINI, SORACE y ZACCARIA, "*Notte in tema di finanza regionale*" Riv. Trim. Dir. Pubbl. 1971 pág. 732 y PIZZETTI, "*Il sistema costituzionale delle autonomie locali*" Milan 1979 págs. 173 y ss.

gir el ámbito de las funciones normales conlleva en la práctica una importante merma de la autonomía regional, ya que fuera de ese ámbito cabe la financiación a través de aportaciones especiales del Estado, modalidad en la que es posible que la ley estatal pretermine el destino a que deben dedicarse los recursos transferidos.

Por último, es evidente que el reconocimiento constitucional de la autonomía financiera debe comportar la autonomía en el gasto, por ser este el momento en que de una manera más patente se manifiesta la llamada autonomía política. Ahora bien, tal autonomía no puede significar libertad absoluta. Así, dejando el margen las posibles intervenciones estatales sobre el particular en lo que se refiere a las aportaciones especiales así como a los fondos transferidos para la financiación de las funciones delegadas, resulta obligado pensar en la necesidad de una coordinación entre las instancias estatal y regional en el momento de gasto, coordinación que sin duda incide sobre la mencionada autonomía. Pero ciertamente esa coordinación puede lograrse a través de una verdadera colaboración entre ambas instancias en la actividad programatoria, mejor que a través de la técnica de los fondos vinculados, solución esta última difícilmente compatible con el diseño constitucional.

2. EL ESTADO ACTUAL DE LA FINANCIACION DE LAS REGIONES ITALIANAS CON ESTATUTO ORDINARIO

Hemos visto a muy grandes rasgos como el art. 119 de la Constitución italiana reconoce a las regiones una autonomía financiera. Nuestro propósito es analizar a partir de ahora hasta que punto la realidad actual se muestra conforme con tal proclamación. Para acometer este análisis hemos de partir de la Ley Financiera n. 281 de 16 de Mayo de 1970, y creemos conveniente estudiar separadamente, en la medida en que ello resulte posible, el aspecto de los ingresos, especialmente los de naturaleza tributaria, el aspecto de la suficiencia de los medios, y, por último, la autonomía en el gasto.

2.1. Los ingresos tributarios.

2.1.1. *Ingresos tributarios.*

A) *Tributos propios.*

Para dar cumplimiento a la previsión constitucional según la cual a las regiones le deben venir atribuidos unos tributos propios, el artículo 1 de la Ley Financiera de 1970 enumera cuatro de ellos, añadiendo a los mismos la recaudación de los impuestos estatales sobre la renta de los inmuebles rústicos y urbanos. Aunque en estos últimos supuestos no estemos en presencia de auténticos tributos propios, la indeterminación de tal concepto, y el específico mecanismo de atribución a las Regiones de la recaudación de tales impuestos, en contraste con las cuotas de los tributos estatales, nos aconsejan su consideración conjunta con los verdaderos tributos propios (8).

a) *Impuesto sobre las concesiones estatales.*- Según el art. 2 de la Ley Financiera, se aplica sobre las concesiones por la ocupación y el uso de bienes del dominio y del patrimonio indisponible del Estado situados en el territorio de la Región, con la excepción de las concesiones relacionadas con las grandes derivaciones de aguas públicas, si bien no constituye esta la única excepción, pues en la práctica el impuesto regional se circunscribe a las concesiones en las que la entidad del canon viene determinada por Ley, quedando al margen los supuestos en que tal determinación se realiza por vía contractual. (9).

Señala FANTOZZI (10) que la Ley Financiera utiliza el término impuesto solamente respecto de este tributo, reservando la denominación de tasa para todos los demás tributos regionales, y de ahí

(8) En este punto seguimos el mismo criterio adoptado por DE SIERVO, U. ORSI BATTAGLINI, A. SORACE, D. y ZACCARIA, R. "*Situazione finanziaria delle regioni a statuto ordinario ed esigenze di riforma*". En Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma. Milan 1974 pág. 213.

(9) Sobre este particular pueden verse BUGLIONE y PIERANTONI, "*I rapporti finanziari tra Stato e regioni*" op. cit. pág. 67; GIZZI, E. "*Manuale di Diritto Regionale*" Milan 1976 pág. 256 y Ufficio tributi e contenzioso della Giunta regionale toscana, "*Cosa accade alle entrate regionale per tributi propri*". En Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma. op. cit. pág. 650-651.

(10) Vid FANTOZZI, A. "*Tributi regionali*" Voz del Nuovissimo Digesto italiano. Vol XIX. Turin 1973 pág. 836.

deduce que con la figura que comentamos se ha querido gravar la manifestación de una capacidad contributiva representada por la simple existencia de concesiones estatales sobre los bienes reseñados (11). El tributo no debe, pues, relacionarse con la prestación de un servicio público o con la emanación de un acto jurisdiccional o administrativo que, según las diversas teorías doctrinales, serían los posibles presupuestos de hecho de la tasa.

Pero ciertamente no se trata de una figura tributaria genuinamente regional, pues en realidad constituye un recargo que se puede girar en medida no superior al triple del correspondiente canon estatal, si bien en la práctica, como señala CARLI (12), las regiones han adoptado en un principio un tipo impositivo del 10%, muy por debajo del máximo del 300% previsto en la Ley Financiera, y ello con la idea de que originariamente el impuesto funcionase más que con una finalidad recaudatoria, con una finalidad de reconocimiento y constatación de las concesiones estatales existentes.

Por otra parte, como señala GIZZI (13), no resulta claro si la facultad de la región se reduce a la determinación del tipo de gravamen o si se extiende también a la elección de los supuestos que han de sujetarse o no al impuesto, en atención al criterio de que el Estado haya gravado o no convenientemente la capacidad contributiva subyacente. En todo caso, dado que la entidad del tributo regional depende de la importancia del respectivo canon estatal, se ha afirmado la conveniencia de una participación de las regiones en la determinación de los mismos (14).

El sujeto pasivo del impuesto es el concesionario, siendo competentes para su recaudación los mismos órganos del Estado

(11) La afirmación de FANTOZZI señalando que el tributo que comentamos encuentra su fundamento en la capacidad contributiva, se explica en consideración al hecho de que el canon de concesión estatal no se ajusta al valor económico real del bien sobre el que recae la concesión. Esta disparidad justifica la existencia de este nuevo tributo regional, si bien no en todos los casos se verifica la indicada disparidad entre la cuantía del canon estatal y el valor de la concesión, especialmente en el caso de las grandes derivaciones de aguas públicas, razón por la cual este último supuesto ha quedado al margen del impuesto regional.

(12) Vid CARLI, M. "*Prime applicazioni regionali della legge n. 281, 16 maggio 1970*" En la vía italiana alle regioni. Milan 1972 pág. 91.

(13) Vid GIZZI, E. "*Manuale di Diritto Regionale*" op. cit. pág. 265.

(14) Vid CARLI, M. "*Prime applicazione...*" op. cit. pág. 91.

encargados de la recaudación del canon estatal, de forma que las regiones no cuentan con la posibilidad de controlar eventuales evasiones y, por tanto, de sancionar las infracciones.

El impuesto que nos ocupa tiene un peso recaudatorio casi inapreciable en los presupuestos regionales, no existiendo una correspondencia lógica entre los gastos que conlleva su recaudación, y la cifra real de esta última, por lo que ha provocado reacciones como las de PERUZZI (15) que aboga por su rápida eliminación.

b) *Tasas sobre las concesiones regionales.*- Se aplica, según el art. 3 de la Ley Financiera, a los actos administrativos adoptados por la región en el ejercicio de las funciones en las que han pasado a sustituir al Estado. Es decir, con anterioridad al advenimiento de las regiones con estatuto ordinario, el Estado desarrollaba unas funciones, en relación con las cuales se podían adoptar actos administrativos que daban lugar a una tasa. Una vez traspasadas dichas funciones a las regiones, serán estas últimas las encargadas de emanar tales actos administrativos, y al mismo tiempo las titulares de las correspondientes tasas.

El tipo de gravámen de la tasa puede determinarse por la Región entre el 80% y el 120% de la correspondiente tasa estatal anterior, con la posibilidad de incrementar tales porcentajes cada cinco años en un máximo del 20%. En esta figura tributaria, como en las que comentaremos seguidamente, el criterio adoptado ha sido el de mantener inalterado el importe de su recaudación, para no aumentar así la presión tributaria sobre los contribuyentes (16). De suyo, y dejando al margen las posibilidades de futuros incrementos, las regiones sólo pueden establecer gravámenes superiores en un 20% a la anterior tasa estatal, caso de llegar al tope máximo establecido por la Ley Financiera. Y en la práctica han adoptado de manera uniforme el tipo del 100%, con la excepción del Piemonte que ha llegado al tope máximo del 120%.

Teniendo en cuenta las funciones que han pasado a ser de competencia regional, la tasa puede venir referida a operaciones tales como la licencia de caza y pesca, de apertura de farmacias

(15) Vid PERUZZI, R. "*Le entrate regionali: I tributi propri ed il fondo comune*". Quaderni Regionali Formez n. 23 Napoles 1978 pág. 303.

(16) Vid CARLI, M. "*Prime applicazione...*" op. cit. pág. 91-92.

etc. (17). Si bien debemos hacer constar que la tasa sobre las concesiones de licencias de caza ha sido considerada como de competencia gubernativa, sin que por tanto corresponda a la Región ningún derecho sobre este aspecto (18).

Por regla general, la comprobación, liquidación y recaudación de la figura tributaria que nos ocupa, corre a cargo de los órganos competentes para realizar dichas operaciones en relación con las anteriores tasas estatales. Esto ha permitido una rápida introducción de la tasa y una mayor economía en la gestión, pero al mismo tiempo ha hecho más compleja y lenta la efectiva disponibilidad de los recursos por parte de las regiones, y les ha impedido controlar la evasión, que en este sector resulta bastante amplia, mediante las sanciones correspondientes por omisiones o retrasos en el pago (19). Debemos reseñar, por último, que la recaudación obtenida con este tributo, si bien supera la derivada del impuesto anterior, sigue siendo de una entidad insignificante en los presupuestos regionales.

c) *Tasa de circulación.*- Según el art. 4 de la Ley Financiera se aplica esta tasa en la misma forma y en los mismos términos que la tasa estatal de circulación, y sobre los mismos vehículos. Siguiendo el criterio de no aumentar la presión fiscal sobre los contribuyentes, en los dos primeros ejercicios fiscales, se atribuyó a las regiones el 25% del tributo estatal, que quedaba así reducido al 75%. Para los ejercicios siguientes, y en base a la misma lógica, la tasa estatal fue reducida hasta el 50%, pudiendo las regiones determinar la cuantía de su tasa entre el 90% y el 110% de la correspondiente tasa estatal ya reducida. Las regiones optaron de manera uniforme por una alícuota del 100%, con lo que se estableció una paridad absoluta entre la significación de ambos tributos.

(17) Vid GIZZI, "*Manuale di Diritto Regionale*" op. cit. pág. 266.

(18) Sobre este particular la Corte Constitucional italiana tuvo ocasión de pronunciarse en Sentencia n. 47 de 1973, declarando que la tasa por licencias de armas de caza correspondía al Estado y no a las regiones. No obstante, debemos destacar que la Ley n. 968 de 27 de diciembre de 1977 ha venido a remediar en parte esta situación, al autorizar a las regiones a instituir una tasa por la concesión regional relacionada con el ejercicio de la caza, cuya cuantía puede establecerse en medida no inferior al 90% y no superior al 110% de la correspondiente tasa estatal por concesión de licencias de armas.

(19) Vid BUGLIONE y PIERANTONI, op. cit. pág. 71 y PERUZZI, op. cit. pág. 303-304.

Es de destacar el escasísimo margen de maniobra que la Ley Financiera deja a las regiones para determinar el tipo aplicable, lo que tiene una cierta gravedad, si se tiene en cuenta que éste constituye el tributo regional de mayor recaudación (20). Este reducido campo de acción, tiene sin embargo, su razón de ser, ya que, como señala GIZZI, se trata con ello de evitar el trasvase de unas regiones a otras de la matriculación de vehículos (21).

Como puede observarse, dada la forma en que viene configurada esta tasa de circulación, cuya recaudación corresponde a los mismos órganos encargados de la recaudación del tributo estatal (22), mas que un tributo propio, en sustancia, no es sino una participación en un tributo del Estado (23).

En atención a la importante cifra de recaudación de este tributo, y a la vista de las modificaciones introducidas por la Ley n. 780 de 30 de Noviembre de 1976 que se han traducido en una significativa reducción de la tasa de circulación, a imputarse en su totalidad sobre la parte correspondiente al Estado, nos hacemos eco de la opinión de PERUZZI (24), en el sentido de examinar la posibilidad de asignar también a las regiones la cuota estatal, de manera que el tributo fuese gestionado finalmente por un único ente.

d) *Tasa por la ocupación de espacios y áreas públicas.*- Según el art. 5 de la Ley Financiera constituye el hecho imponible de esta tasa la ocupación de áreas y espacios públicos pertenecientes a las regiones, determinando estas el importe de la misma en una medida no superior al 150% y no inferior al 50% de la cuantía de la tasa prevista en las normas estatales en relación con la ocupación de espacios y áreas pertenecientes a las provincias.

(20) Vid DE SIERVO... "Note in tema di finanza regionale" op. cit. pág. 1249, donde se subraya la circunstancia de que los márgenes de maniobrabilidad de la alícuota en los tributos regionales son inversamente proporcionales a la fuerza recaudatoria de tales tributos. Así, a la tasa de circulación, que presenta la cifra de recaudación más importante, corresponde un margen de maniobrabilidad de la alícuota más restringido.

(21) Vid GIZZI, "Manuale..." op. cit. pág. 267.

(22) Mas concretamente, tanto la tasa estatal como la regional se recauda a través de las delegaciones del Automovil Club italiano que cada mes transfieren al Estado y a las regiones su parte correspondiente.

(23) Vid PALADIN, "Diritto Regionale" Padua 1979 pág. 226.

(24) Vid PERUZZI, "Le entrate regionali..." op. cit. pág. 305.

La comprobación, liquidación y recaudación, tal y como dispone el propio art. 5, la realización por cuenta de las regiones los mismos órganos competentes para realizar dichas operaciones en relación con el análogo tributo provincial, debiéndose hacer constar las diferencias existentes a este respecto, según se trate de ocupaciones permanentes o temporales. Así la recaudación de las primeras viene encomendada a los órganos municipales competentes para la recaudación de impuestos directos, previa formación de la lista de contribuyentes por parte de las provincias, mientras que la recaudación de la tasa por ocupaciones temporales se realiza directamente por los mismos órganos encargados de efectuar dicha operación respecto del mismo tributo regional (25).

e) *Tributos estatales cuya recaudación viene atribuida a las regiones.*- El art. 7 de la Ley Financiera preveía que hasta la actuación de la reforma tributaria, le fuese atribuida a las Regiones la recaudación de los impuestos estatales sobre la renta de los inmuebles rústicos y urbanos. Una vez actuada la mencionada reforma, tales impuestos han sido sustituidos por una participación en el Impuesto local sobre la renta, instituido a través del D.P.R. n. 599 de 29 de Septiembre de 1973.

Según la primera normativa, el impuesto local sobre la renta se aplicaba con tipos de gravamen no uniforme, y sobre la porción de la base que englobaba la renta de los inmuebles rústicos y urbanos, las regiones podían aplicar, mediante deliberación del Consejo regional, un tipo de gravamen comprendido entre el 1 y el 2%.

Pero en 1978 se introdujeron importantes modificaciones en este tributo, estableciéndose una alícuota uniforme del 15%, adoptándose al mismo tiempo el mecanismo de la autoliquidación. Pero por lo que a nosotros nos interesa ahora, la nueva normativa determinó la atribución a las regiones para el año 1978 de una cantidad igual a la suma correspondiente al año 1977 incrementada en un 10% (26). De forma que a partir de ese momento, la participación regional en el impuesto local sobre la renta, no es una participación porcentual, sino desconectada absolutamente de su

(25) Vid BUGLIONE y PIERANTONI, "*I rapporti finanziari...*" op. cit. págs. 71-72.

(26) Para ejercicios futuros y a la espera de una nueva y completa normativa que regule la participación regional en el impuesto, tal porcentaje ha ido aumentando, y así para 1979 fue del 15%.

efectiva recaudación. Ello ha perjudicado notablemente a las regiones, ya que el aludido sistema de la autoliquidación provocó un espectacular incremento en la recaudación -que se vió inmediatamente multiplicada por diez-, aumento que, por el mecanismo de asignación de sumas fijas poco antes descrito, no ha sido disfrutado por las regiones.

En realidad, y a pesar de haber incluido esta figura en el grupo de los tributos propios, este ingreso, sobre todo despues de las últimas modificaciones, se ha convertido mas bien en una transferencia del Estado, asimilable al Fondo común (27), o bien en una figura hibrida, pues como señala PERUZZI (28), no es un tributo propio de las regiones, ni tampoco una cuota de un tributo estatal. En cualquier caso, el mecanismo de atribución a las regiones de las sumas derivada del impuesto local sobre la renta -basado en el criterio exclusivo de la territorialidad- presenta importantes diferencias respecto a los mecanismos de atribución previstos para el fondo comun, y ello, entre otras razones, nos hace incluir este ingreso atípico, en el grupo de los tributos propios.

Antes de seguir analizando las restantes fuentes de financiación de la actividad regional, debemos hacer ahora algunas reflexiones críticas centradas en los denominados tributos propios -cuyas lineas generales generales de funcionamiento acabamos de ver-, en base a las consideraciones que en un principio deduciamos del art. 119 de la Constitución.

Comenzando por el tema de la autonomía normativa regional en materia tributaria, debe destacarse como ésta ha quedado reducida a la mínima expresión, ya que con relación a los cuatro tributos propios, las regiones tienen competencia unicamente para decidir su institución o no y para determinar el tipo de gravamen aplicable entre márgenes mas o menos reducidos, si bien, como señala FEDELE (29), respecto del impuesto sobre las concesiones estatales, sería defendible el que las regiones tuviesen también competencia para concretar las concesiones que habran de quedar o no sujetas al impuesto. En lo que afecta al impuesto local sobre la renta, falta incluso la facultad regional para decidir su

(27) Vid BUGLIONE y PIERANTONI op. cit. pág. 73.

(28) Vid PERUZZI, op. cit. pág. 305.

(29) Vid FEDELE, "*Aspetti attuali della finanza locale*" En la riforma Tributaria vol I. Milan 1974 pág. 60.

institución, y además, dada la nueva regulación de esta figura, tampoco existe una capacidad decisoria en cuanto a la determinación del tipo de gravamen. De forma que en este último supuesto las regiones carecen en absoluto de potestad normativa.

Así pues, las regiones no tienen reconocida la posibilidad de crear ex novo tributos propios. Únicamente podrán instituir aquellos taxativamente enumerados por la Ley Financiera. Pero ni siquiera con respecto a éstos pueden entrar a regular los aspectos relativos al sujeto pasivo, hecho imponible, exenciones, bonificaciones etc., pues el legislador estatal ha regulado hasta los últimos detalles, con la reseñada excepción de la determinación del tipo de gravamen. Solamente, en relación con la tasa de circulación, el art. 4 de la Ley Financiera recoge la posibilidad de que las regiones aumenten o reduzcan dicha tasa atendiendo a diversos criterios, como el destino de los vehículos, su mayor o menor valor y su antigüedad. Pero en todo caso el margen de maniobra queda limitado al 5% de la mencionada tasa, lo que no permite ciertamente la actuación de ninguna política fiscal, siquiera sea en este campo limitado. La normativa estatal, por tanto, desciende hasta los últimos detalles, de forma que prácticamente no deja ningún espacio al legislador regional en ninguno de los cuatro tributos denominados propios.

Se ha podido pensar en algún momento que la urgente necesidad de remover los obstáculos existentes para una rápida actuación de las regiones con estatuto ordinario, dota a la Ley Financiera de un cierto carácter provisional (30). Pero la verdad es que la situación descrita no ha variado con la entrada en vigor de la reforma tributaria, permaneciendo inalterada la escasísima entidad de la autonomía normativa regional en este aspecto concreto. Efectivamente, como señala GALLO (31), la Ley de 9 de Octubre de 1971 que delegó en el ejecutivo la actuación de la reforma tributaria, se limitaba a disponer en su art. 12.5 que la disciplina de los ingresos tributarios de las regiones con estatuto ordinario deberá coordinarse con la reglamentación de las funciones y con el ordenamiento financiero de las propias regiones, basándose sobre la atribución directa e indirecta de tributos y cuotas de tributos de nueva institución o que permanezcan en

(30) Vid GIZZI, "*Manuale di Diritto Regionale*" op. cit. pág. 271 y MINGHETTI, "*Aspetti giuridici ed aspetti economici dell'autonomia finanziaria della Regioni*". *Giurisprudenza delle Imposte* 1973 pág. 170.

(31) Vid GALLO, F. "*L'autonomia tributaria degli enti locali*" Bolonia 1979 pág. 55 y ss.

vigor. Se elimina así cualquier referencia a los tributos propios, es decir, a fuentes de financiación estrictamente regionales, basadas en un poder normativo autónomo. Este silencio, según GALLO, puede interpretarse de dos maneras, ambas igualmente negativas respecto a la autonomía tributaria de las regiones, porque o el legislador no ha querido disciplinar la materia de los tributos regionales por considerarla de competencia de la Ley Financiera regional, dejando así intacta la interpretación restrictiva del art. 119.1 de la Constitución, o por el contrario, porque ha pretendido con tal silencio vincular al legislados delegado a construir todo el sistema de la hacienda regional exclusivamente sobre tributos estatales, sin posibilidad de ampliar el campo de los tributos propios diseñado por la Ley Financiera. Si a esto se une el hecho de que las modificaciones operadas en relación con el impuesto local sobre la renta han puesto a las regiones en una situación tal que no pueden ni siquiera determinar el tipo de gravamen aplicable, se comprende que las reformas operadas en materia de tributos regionales propios no han supuesto ningún salto cualitativo respecto de la situación original (32).

Sin lugar a dudas, la forma en que la Ley Financiera ha concebido la autonomía normativa regional en materia tributaria, supone una interpretación fuertemente restrictiva y difícilmente compatible con la previsión constitucional del art. 119 (33), sin que

(32) Vid PALADIN, L. "*Diritto Regionale*" Padua 1979 pág. 229 y asimismo la opinión expresada por MAZZOCHI para quien la reforma tributaria "constituye la mas importante operación de centralización de la joven republica italiana, sobrevenida precisamente en pleno proceso de descentralización de las funciones estatales y de la Ley Financiera regional". (Cfr. "*Entrate e spese regionali. L'esperienza dei primi anni di vita delle Regioni*" En Dove vanno le Regioni. Milan 1976 pág. 135).

(33) Ver sobre este punto GALLO, "*L'autonomia tributaria degli enti locali*" op. cit. pág. 56, del mismo autor, "*Brevi riflessioni sull'autonomia tributaria delle Regioni*" Riv. Dir. Fin. Sc. Fin. 1975 II pág. 255; FEDELE, "*Aspetti attuali della finanza locale*" op. cit. pág. 61 y 65; PALADIN, L. "*Fondamenti costituzionali della finanza regionale*" En Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma. Milan 1974 pág. 38, del mismo autor, "*Diritto Regionale*" op. cit. pág. 227, donde pone de manifiesto que el presente ordenamiento de la autonomía financiera regional resulta difícilmente compatible con el art. 119.1 de la Constitución, añadiendo que precisamente por ello, "aquellos que defienden las soluciones adoptadas por el legislador estatal ordinario no se detienen demasiado en razonamientos de orden jurídico interpretativo, sino que mas bien hacen consideraciones de politica legislativa, poniendo de relieve la necesaria unidad del sistema financiero nacional y la clara tendencia a una progresiva centralización financiera que se observa en todos los estados contemporáneos comparables a Italia. Por el contrario, para aquellos que

para ello sirva de justificación el amplio margen de discrecionalidad que la fórmula usada por el constituyente deja al legislador ordinario.

El Texto Constitucional italiano diseña una autonomía para las Regiones cualitativamente distinta y de mayor amplitud que la prevista para Provincias y Municipios (34). Y tal diseño entra en abierta contradicción con una normativa estatal que prevee unos poderes de imposición para las Regiones similares a los que ya venían disfrutando tales entes locales menores con la única diferencia de la naturaleza legislativa y no reglamentaria del acto que instituye el tributo (35). Es más, puede afirmarse que las

entienden rigurosamente la autonomía financiera, resulta muy simple hacer notar la actual inconsistencia de la misma, por lo menos desde el punto de vista de los ingresos regionales". Mucho más radical resulta la opinión de DE SIERVO, ORSI BATTAGLINI, SORACE y ZACCARIA cuando afirman: "En conclusión, nos encontramos frente a una disciplina que no solo niega la potestad legislativa regional en materia tributaria, sino que niega cualquier configuración aceptable de la autonomía tributaria; resulta claro que los tributos propios vienen a garantizar un ingreso del que se deriva solamente una autonomía en el gasto, concepto bien diverso al de autonomía financiera al que se refiere el art. 119 de la Constitución". (Cfr. "Note in tema di finanza regionale" op. cit. pág. 1295).

(34) Desde una respectiva general, para MORTATI, la autonomía regional frente a la de Provincias y Municipios, es cualitativamente distinta moviéndose en planos diferentes, y siendo diversa su relación con el ordenamiento general. La diferencia fundamental viene dada por el hecho de que mientras el art. 115 de la Constitución, al reconocer la autonomía regional, remite para su disciplina a disposiciones contenidas en la misma Constitución, el art. 128, reenvía para la disciplina de la autonomía de Provincias y Municipios, a las leyes generales de la República, aunque éstas lógicamente resulten condicionadas por el respeto al principio autonómico. (Cfr. MORTATI, C. "Istituzioni di Diritto Pubblico" Tomo II. Padua 1976 pág. 993). Descendiendo ya al plano concreto de la autonomía financiera, la diferencia cualitativa de la que hablamos en el texto se desprende de un análisis comparativo de las formulas que al respecto utiliza la Constitución refiriéndose a uno u otro tipo de entes. Efectivamente, en relación a las Provincias y Municipios, el art. 128 reconoce tal autonomía en el ámbito de los principios fijados por leyes generales de la República mientras que el art. 119 alude a formas y límites establecidos por leyes de la República, que coordinan la finanza regional con la del Estado, Provincias y Municipios. La diferencia es importante porque no se habla de ámbito a determinar por leyes estatales, y porque al mismo tiempo hay una expresa referencia a la coordinación como justificación de esa ley estatal.

(35) Vid GALLO, "L'autonomia tributaria degli enti locali" op. cit. pág. 54. En el mismo sentido FEDELE considera que la solución adoptada por el legislador en materia de potestad normativa de las regiones resulta difícilmente conciliable con la normativa constitucional, mientras que una solución similar respecto de los otros entes locales podría considerarse lógica y coherente, dado su campo más restringido de autonomía. (Cfr. "Aspetti attuali della finanza locale" op. cit. pág. 65).

Regiones no disponen ni siquiera de los poderes normativos secundarios o integrativos que ya correspondían a las Provincias y Municipios, sino que se limitan a ejercitar poderes sustancialmente administrativos de puntual ejecución de las leyes estatales (36). Y es que como se ha escrito recientemente. "la verdad es que a un fuerte antirregionalismo histórico y cultural de algunas fuerzas políticas, se une en Italia un fuerte municipalismo, que hace políticamente proponible para los Municipios aquello que sería inadmisibles para las Regiones" (37).

En lo que se refiere a la potestad de imposición, es decir, la posibilidad de intervención de las regiones en toda la fase administrativa de la vida del tributo, y especialmente en la comprobación y recaudación del mismo (38), debemos destacar que si bien el problema tiene poca relevancia desde el punto de vista práctico dada la naturaleza de los tributos regionales y su escasa potencia

(36) Vid PALADIN, "*Fondamenti costituzionali...*" op. cit. pág. 38.

(37) Vid BUGLIONE y PIERANTONI op. cit. pág. 24.

(38) En páginas anteriores, al referirnos al marco constitucional de la autonomía financiera, no hemos aludido a este aspecto concreto que ahora nos ocupa. Pero retomando ahora los planteamientos que entonces hacíamos, se trataría de ver hasta que punto la no participación regional en este momento de la vida del tributo puede venir a negar o recortar de forma determinante la autonomía tributaria y, con ello, la autonomía financiera. En este sentido, dejando al margen los razonamientos acerca de las ventajas e inconvenientes de toda índole que presenta una tal intervención (ver sobre este punto GIARDINA, E. "*La riforma della finanza locale come strumento delle autonomie a statuto speciale*". Atto del quinto convegno di studi giuridici sulle regioni. Milan 1970 1970 pág. 599 y ss.), y centrándonos únicamente en el modelo constitucional al respecto, debemos destacar que si bien en la doctrina italiana existen opiniones que tienden a realzar la importancia de una real y efectiva intervención de las regiones en la administración de sus tributos (ver en este sentido DE SIERVO... "*Note in tema di finanza regionale*" op. cit. pág. 731), lo cierto es que podría considerarse generalizada la opinión expresada por FEDELE, cuando señala que en el ordenamiento jurídico italiano, "no parece posible que la orientación política del ente se realice exclusivamente o prevalentemente al nivel del poder administrativo de imposición... Parece, por tanto, cierta la conclusión, sobre la que concuerda la mas importante doctrina, de que la garantía constitucional de las autonomías locales no exige de ningun modo que se atribuya a los entes locales la titularidad del poder tributario administrativo" (Cfr. "*Aspetti attuali della finanza locale*" op. cit. pág. 67). Así pues, podría afirmarse que en principio no resulta obligado el que las regiones tengan competencia para intervenir en esta fase de la vida del tributo, para poder hablar de verdadera autonomía financiera y política de las mismas, y para poder calificar sus tributos como auténticamente propios. En cualquier caso, sobre lo que si suele haber coincidencia doctrinal es en apreciar la conveniencia de una cooperación de las regiones con el Estado sobre todo en lo que se refiere a las tareas de comprobación.

recaudatoria, lo cierto es que la Ley Financiera no confiere a las regiones prácticamente ningún protagonismo en este sentido, de forma que la liquidación, comprobación y recaudación de sus propios tributos corre a cargo del Estado. Solamente en relación con algunos tributos resulta interesante el hecho de que aun siendo las mencionadas operaciones efectuadas por el Estado y según las normas estatales, tal actividad se realiza por cuenta de las regiones (39). En estos casos se han interpretado que los órganos estatales deberían considerarse funcionalmente dependientes de la Región (40).

No obstante, la Ley Financiera recoge en su art. 6 un recurso contra los actos de comprobación y recaudación, proponible frente al Presidente de la Junta Regional, que ha sido calificado por PALADIN (41) como el único aspecto innovador de la legislación local. Efectivamente, el art. 6 señala que frente a los actos de comprobación y recaudación de los tributos regionales, puede proponerse, en lugar de los recursos previstos en las leyes relativas a los correspondientes tributos estatales, un recurso en vía administrativa al Presidente de la Junta Regional. Pero el hecho positivo que representa este dato, queda contrarrestado por la falta de coordinación, denunciada por FANTOZZI (42), entre el contenido del mencionado art. 6 y las disposiciones que disciplinan el contencioso y las sanciones en relación con los tributos estatales y locales.

Debemos referirnos por último, en estas consideraciones críticas sobre los tributos regionales propios, a la escasa potencia recaudatoria de los mismos. El art. 119 de la Constitución al hablar de los tributos propios no establece que estos deban representar un determinado porcentaje dentro de los presupuestos regionales, y ello nos parece acertado, pues la solución contraria perjudicaría

(39) Así, en los arts. 2,3 y 5 de la Ley Financiera se recoge esta fórmula en relación con el Impuesto sobre las concesiones estatales, tasas sobre concesiones regionales y tasa por la ocupación de espacios y área públicas.

(40) Vid DE SIERVO.... "Note in tema di finanza regionale" op. cit. pág. 1294.

(41) Vid PALADIN "Diritto Regionale" op. cit. pág. 227.

(42) Vid FANTOZZI, "Tributi regionali" op. cit. pág. 837.

a las regiones más pobres (43). Pero dejando al margen la cuestión de la conveniencia o no de una proporcionalidad fija, lo que si es cierto es que una buena parte de la doctrina ha entendido que los ingresos por tributos propios deberían representar el sector de mayor peso dentro de los ingresos totales de las regiones en la mente del constituyente (44), mientras que en la realidad la recaudación obtenida por tales tributos representa una cantidad exigua. No resulta fácil encontrar cifras concordantes en este punto, pues los porcentajes que se ofrecen varían de un autor a otro, según se incluyan o no en los ingresos totales determinados fondos vinculados. En cualquier caso, las cifras suelen estar siempre por debajo del 10%, y resulta muy significativa la previsión para el año 1981, según el cual, los ingresos por tributos regionales, propios representarían el 5,2% del total de los ingresos regionales, o bien el 1,5% si se toma en consideración el Fondo Sanitario Nacional (45).

Debe añadirse además, aunque este sea un problema que sin duda afecta a todo el sistema de ingresos de los entes regionales, que los tributos propios presentan una escasa flexibilidad, entendiéndose por tal una adaptabilidad a los incrementos de la riqueza. Dado el carácter indirecto de los tributos regionales no hay una correlación entre los incrementos de la riqueza y la recaudación obtenida, que tiende a permanecer estacada. Y ello, en momentos en que la inflación alcanza cotas elevadas, resulta grave y provoca que en alguna medida los ingresos queden

(43) En este sentido, y complementando cuanto decíamos al respecto en páginas anteriores, resultan significativos, para comprobar la veracidad de que las regiones más pobres resultan menos capacitadas para recibir importantes ingresos por tributos propios, los datos que sobre la composición de los ingresos regionales en el periodo 1973-1977 atendiendo al criterio geográfico, aparecen en la repetidamente citada obra de BUGLIONE y PIERANTONI (pág. 362). En efecto, en el 1973 los ingresos tributarios de las regiones del Norte representaban el 12,3% del total de sus ingresos, el 10% en las regiones del centro, y solamente el 3,1% en el sur. En los años 1974 y 1975 los datos no sufren importantes modificaciones. Pero en los años 1976 y 1977, si bien en todas las zonas se produce una importante disminución proporcional de los ingresos por tributos propios, en las regiones del sur, los porcentajes bajan hasta el 2,3% y 2,1% respectivamente.

(44) Vid GALLO, "*Brevi riflessioni sull'autonomia tributaria delle Regioni*" op. cit. pág. 258; DE SIERVO... "*Note in tema di finanza regionale*" op. cit. pág. 734.

(45) Sobre la previsión para el año 1981 ver BUGLIONE y PIERANTONI. op. cit. pág. 392. Los mismos autores ofrecen datos del periodo 1972-1977 en los cuales se comprueba como los ingresos por tributos propios se encuentran siempre por debajo del 10% (pág. 344-345). Como demostración de la apuntada disparidad de las cifras puede verse MOSJETTO, G. "*La politica economica delle regioni italiane*" Milan 1980 pág. 153-154.

desfasados respecto de los gastos. En cuanto al impuesto local sobre la renta, que presenta una estructura mas adecuada para lograr una mayor flexibilidad, dado el sistema actual en el que las cantidades transferidas a las regiones no guardan relación con la efectiva recaudación, tampoco queda fuera de este defecto apuntado. La Ley Financiera recoge alguna posibilidad de incrementos posteriores de los tipos de gravamen fijados en un principio, en evitación del inconveniente descrito, pero solo en relación con la tasa sobre las concesiones regionales y de una forma excesivamente tímida (46).

A la vista del panorama descrito, cabria concluir que los tributos propios resultan cuantitativamente insuficientes, porcentualmente irrelevantes en relación con el total de los ingresos regionales, y así no han podido propiciar ninguna política tributaria regional, ni por tanto una política de gasto (47).

B) *El Fondo común para la financiación de las Regiones con Estatuto ordinario.*

Ademas de los tributos propios, el art. 119 de la Constitución alude a las cuotas de tributos estatales, como la segunda fuente de financiación de la actividad normal de las regiones. Frente a los ingresos derivados de los tributos propios, que como acabamos de ver resultan de escasísima entidad, las cuotas de tributos estatales alcanzan una importancia cuantitativa considerable, suponiendo en un principio mas del 50% del total de los ingresos regionales (48).

En páginas anteriores justificabamos la inclusión en la categoría de los tributos propios, de los ingresos contemplados en el art. 7 de la Ley Financiera, en base al distinto criterio de reparto seguido por el legislador en contraste con las cuotas de tributos estatales que ahora nos ocupan. En efecto, en los casos allí

(46) El art. 3 de la ley Financiera preve futuros incrementos en el tipo que inicialmente no puede superar el 120%, cada cinco años, y con el límite máximo del 20%.

(47) Vid COCOZZA, "Autonomia finanziaria regionale..." op. cit. pág 154.

(48) Vid SORACE, D. y ORSI BATTAGLINI, A. "Finanza regionale e programmazione". En Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma. op. cit. pág. 159. Sobre la evolución de la entidad del fondo comun puede verse BUGLIONE y PIERANTONI, op. cit. pág. 344-345, donde se aprecia una clara tendencia a la disminución de la importancia relativa del mismo, ya que mientras en el año 1972 el fondo suponía el 59,8% del total de los ingresos regionales, en los años 1976 y 1977 esa cifra bajó al 23,5% y al 33,9% respectivamente.

contemplados, la atribución a las regiones de la recaudación de determinados tributos se hacía exclusivamente en base al criterio de la territorialidad. Es decir, a las regiones correspondía el total o parte de la recaudación obtenida en su territorio, mientras que las cuotas de tributos estatales que contempla el art. 8 pasan a formar parte de un fondo común que viene repartido entre todas las regiones con estatuto ordinario con arreglo a una serie de criterios a los que aludiremos enseguida.

Según el art. 8, el Fondo común viene integrado por la recaudación anual de los siguientes tributos estatales, en las siguientes cuantías:

- a) El 15% del impuesto de fabricación de aceites minerales, sus derivados y productos análogos.
- b) El 75% del impuesto de fabricación de alcoholes.
- c) El 75% del impuesto de fabricación de cerveza.
- d) El 75% del impuesto de fabricación de gases incondensables y productos petrolíferos, y
- e) El 25% del impuesto sobre consumo de tabaco.

La elección de tales tributos, según la opinión de FANTOZZI (49), se hizo en base al doble criterio de interferir lo menos posible en la reforma tributaria general, al tratarse de impuestos que no iban a sufrir importantes modificaciones, y de asegurar el dinamismo del sistema tributario regional, basando sus ingresos sobre tributos sensibles a los cambios coyunturales y al desarrollo de la renta nacional, si bien en relación con este último punto, la elección se ha mostrado en el tiempo desafortunada, pues como se verá más adelante, la recaudación de tales tributos no ha crecido al mismo ritmo que la renta, y ni siquiera al mismo ritmo que los restantes ingresos tributarios del Estado.

Aunque en el momento oportuno habremos de volver sobre este punto con más detalles, debemos señalar ahora que la cuantía del Fondo común viene calculada en relación con las necesidades financieras de las regiones, y como ha sido puesto de relieve (50),

(49) Vid "*Tributi regionali*" op. cit. pág. 839.

(50) Vid BUGLIONE y PIERANTONI op. cit. pág. 76.

en esta operación se aprecia un defecto inicial; En efecto, la entidad de las transferencias se calcula de manera contable, haciendo referencia a las sumas que figuran en los diferentes capítulos del Presupuesto del Estado, que han de eliminarse o reducirse, en relación con el ejercicio de 1972, que resulta ser el año de menores inversiones de todo el quinquenio. Y esta referencia al ejercicio financiero menos representativo ha impedido una adecuación efectiva entre los recursos financieros puestos a disposición de las regiones y el coste de las funciones transferidas.

Quizá el aspecto más interesante en la regulación del Fondo común sea el criterio de reparto del mismo previsto por el legislador. En este sentido, el art. 119 de la Constitución no hace ninguna manifestación explícita sobre la forma en que deben venir atribuidas a las regiones las cuotas de los tributos estatales, pero lógicamente se impone que tal atribución debe realizarse según criterios objetivos y homogéneos que tengan en cuenta, entre otros factores, las diferencias socio-económicas existentes entre las diversas regiones. En efecto, si uno de los objetivos que justifica la propia estructura regional del Estado consiste precisamente en poner fin a los desequilibrios regionales, resulta lógico deducir que el sistema de financiación de la actividad regional debe tener en cuenta la necesidad de ayudar en mayor medida a las regiones más pobres, cuyos ingresos por tributos propios siempre resultaron de menor entidad que los obtenidos por las regiones más ricas.

Atendiendo a tal necesidad, el art. 8 de la Ley Financiera ha introducido el criterio de la solidaridad con el fin de realizar la redistribución de la riqueza entre las diversas regiones, dejando en un segundo plano el criterio del beneficio (51). Así, se ha señalado que mientras la función de los tributos propios sería la de orientar la política económica regional, la función de las cuotas de tributos estatales sería la de realizar la tarea redistributiva a través de la diferenciación de las cuotas a asignar a cada uno de las regiones (52).

Concretamente el art. 8 de la Ley Financiera establece los siguientes criterios para el reparto del Fondo común: Seis decimos del fondo se repartirán atendiendo a la población de cada región. Un decimo en proporción directa a su superficie. Y los tres decimos

(51) Vid FANTOZZI, op. cit. pág. 839.

(52) Vid MINGHETTI, "*Aspetti giuridici...*" op. cit. pág. 147.

restantes atendiendo a la tasa de emigración, el índice de paro y el importe per capita del Impuesto sobre la renta satisfecho.

El mismo artículo añade en su último párrafo que inmediatamente después de que sean elaboradas y publicados los datos relativos a la distribución regional de la renta nacional, los últimos tres decimos del fondo se repartirán en relación inversamente proporcional a la renta media per capita de cada región.

Como puede observarse, los principios fundamentales en los que se inspira la Ley Financiera para la distribución del Fondo común son sustancialmente dos: el de las necesidades financieras y el redistributivo. De forma que, las cantidades de este fondo deberán afluir en mayor medida sobre las regiones económicamente más débiles, y sobre aquellas que requieran un mayor nivel de gasto. Pero el criterio que marca con más intensidad el carácter del Fondo es el redistributivo (53). Este punto ha sido considerado como positivo por la doctrina que, sin embargo, ha puesto de relieve la necesidad de precisar con mayor perfección los criterios del art. 8, (54), y sobre todo ha lamentado que todavía no se haya actuado la previsión del último párrafo del art. 8 que propugna, como hemos visto, una mayor objetividad y justicia en la finalidad redistributiva del Fondo.

Por otra parte, y pasando a uno de los aspectos más polémicos y defectuosos en la regulación del Fondo común, las

(53) Vid GIARDA, P.D. "*Aspetti finanziari della attività regionale*" En Dove Vanno le Regioni?. op. cit. pág. 78. Sobre el auténtico significado del concepto de redistribución que utilizamos en el texto, pueden verse también ARTONI, R. "*I rapporti finanziari intergovernativi: obiettivi e strumenti*". En Finanza locale e finanza centrale. Bolonia 1978 pág. 187 y ss.; AMATO, G. "*Sul contributo perequativo statale alla finanza locale*" Tributi 1969 pág. 13 y ss. y MOSSETTO, G. "*La politica economica delle regioni italiana*" op. cit. pág. 133 y ss.

(54) Resultan de interés las observaciones que al respecto hace FANTOZZI señalando algunos elementos a tomar en consideración para conseguir una mayor objetividad; Por ejemplo, dentro del parametro superficie, habla de la conveniencia a tomar en cuenta la superficie agraria y forestal, la montañosa y la llana etc. Dentro del elemento emigración observa la posibilidad de distinguir entre emigración estable y estacional. Y dentro del elemento población cabría también diferenciar entre la edad escolar, la jubilada etc. El mismo autor pone de relieve que el criterio del importe per capita del Impuesto sobre la renta satisfecho podría tener el efecto negativo de incentivar la ya elevada propensión a la evasión de dicho tributo, existente sobre todo en las regiones más pobres. (Cfr. "*Tributi regionali*" op. cit. pág. 840).

figuras tributarias seleccionadas para integrarlo, han demostrado ser muy poco flexibles y, por tanto, incapaces de asegurar en el tiempo el requisito de la suficiencia de los medios.

Si se tiene en cuenta que desde el momento en que fueron instituidas las regiones con estatuto ordinario, el índice de inflación ha alcanzado en Italia cifras hasta entonces desconocidas, se comprende la necesidad de un sistema de financiación de la actividad regional capaz de adaptarse a esta nueva circunstancia y contrarrestar los efectos negativos de la misma. Ya hemos visto en páginas anteriores que los ingresos derivados de los tributos propios resultan cuantitativamente insignificantes, lo que, unido al hecho de que el sistema tributario regional se basa en figuras tributarias de una gran rigidez en su recaudación, hace obligado pensar que esta necesaria adaptación debe venir confiada de manera fundamental a los tributos estatales que integran el Fondo comun. Pues bien, estos últimos tributos no resultan minimamente adecuados para lograr esta neutralización de los efectos de la inflación, de manera que en términos reales los ingresos regionales tienden a disminuir (55). Y ello porque, tratándose de impuestos sobre fabricación, es decir, de impuestos que gravan con una suma fija cada unidad producida, su recaudación no debe sufrir alteraciones por el mero aumento en el precio de los productos (56).

Efectivamente, esta característica de los tributos que se integran en el Fondo comun, y el desfase temporal existente entre la recaudación por parte del Estado y su devolución a las regiones (57), ha provocado que los ingresos regionales por este concepto hayan aumentado a un ritmo muy inferior al experimentado por la inflación o incluso al correspondiente a la recaudación de los tributos reservados a la hacienda del Estado.

Cuando esta situación estaba casi provocando una inoperancia de las regiones, la Ley n. 356 de 10 de mayo de 1976, vino a

(55) Vid PEDONE, "*Il finanziamento della spesa regionale*" Quaderni Regionali Formez n. 23 pág. 23.

(56) Vid CEREJA, "*I rapporti finanziari intergovernativi*" En Finanza locale e finanza centrale op. cit. pág. 214-216.

(57) Debemos destacar que el art. 8 de la Ley Financiera, para el cálculo de las cuotas que deben integrar el Fondo comun, hace referencia al montante de la recaudación de los impuestos de fabricación correspondiente al penúltimo año financiero anterior al de la devolución.

solucionar en parte los problemas reseñados, garantizando en alguna medida la entidad del Fondo común frente a las erosiones provocadas por la inflación (58).

Ahora bien, las disposiciones contenidas en la Ley n. 356 no han resultado suficientemente apropiadas como para colocar la hacienda regional sobre una plataforma de ingresos estables y seguros (59). De hecho, esta ley no se propone una reforma del sistema de financiación de la actividad regional previsto en la Ley Financiera de 1970, sino que presenta un carácter meramente provisional o coyuntural, tendente a solucionar de manera urgente la escasez de recursos económicos, sin preocuparse tampoco de afrontar el problema de la coordinación entre la hacienda regional y la estatal (60). Por otra parte, no se ha aceptado la propuesta doctrinal de configurar el fondo común como una parte proporcional de los ingresos tributarios del Estado (61), o directamente dependiente del Impuesto sobre la renta (62). Pero también es justo reconocer que además de haber incrementado notablemente la cuantía del fondo, la Ley que nos ocupa ha permitido a las regiones tener una certeza sobre sus ingresos, lo que resulta una condición necesaria para que las mismas puedan elaborar sus respectivos presupuestos con criterios minimamente adecuados (63).

No podemos detenernos, como sería nuestro deseo, en el análisis pormenorizado de todas las vicisitudes por las que ha atravesado esta fuente de financiación, y por ello solo haremos una brevísima alusión a las modificaciones introducidas por el D.P.R. n. 616. Tal Decreto presenta aspectos claramente positivos, como el hacer confluir en el Fondo común una importante serie de transferencias o de fondos específicos vinculados en su destino, y el

(58) No nos resulta posible analizar detalladamente el contenido de la Ley n. 356, por lo que nos limitaremos a destacar que en esencia el sistema seguido para aumentar la cuantía del Fondo común durante los años 1977 a 1981, consistía en aplicar a la cifra real del fondo un porcentaje igual al del incremento de la recaudación de los tributos estatales.

(59) Vid BARDUSCO, "*Lo Stato regionale italiano*" op. cit. pág. 125.

(60) Vid COCOZZA, "*Autonomia finanziaria e coordinamento*" op. cit. pág. 171-172.

(61) Vid PEDONE, "*Il finanziamento della spesa regionale*" op. cit. pág. 24.

(62) Ver en este sentido la propuesta avanzada por MAZZOCHI, G. "*Entrate e spese regionali. L'esperienza dei primi anni di vita delle Regioni*" En Dove vanno le regioni? op. cit. pág. 35.

(63) Vid BUGLIONE y PIERANTONI, op. cit. pág. 78.

señalar, partiendo de la previsión contenida en el art. 8 de la Ley Financiera, que las cuotas de los tributos estatales deberán ser modificadas para que la cuantía del Fondo se incremente con el importe de las partidas eliminadas del Presupuesto del Estado, por razón de funciones transferidas con posterioridad. Pero a pesar de que la doctrina generalmente ha calificado de manera positiva la normativa del D.P.R. n. 616 por lo que supone de ordenación y clarificación de la hacienda regional, lo cierto es que no ha sabido poner fin a los fondos sectoriales de financiación (64), y continúan sin modificarse los porcentajes previstos en la Ley Financiera relativos a los tributos estatales sobre la fabricación.

Así pues, el Decreto 616 no ha servido para solucionar uno de los más graves problemas por los que atraviesa la propia configuración del Fondo común, como es el de la pérdida de su carácter de ingreso no vinculado, pues aunque proclama la libertad de las regiones para emplear sin condicionamientos las sumas del mismo, en la práctica lo vincula a la financiación de los gastos de gestión (65), con lo que no ha logrado devolver al Fondo su significación originaria.

Existe otra circunstancia, motivada por las últimas disposiciones citadas, de una indudable importancia por afectar a la propia legitimidad constitucional del Fondo en su configuración actual. En efecto, el art. 119 de la Constitución señala que la financiación de las funciones normales de las Regiones vendrá encomendada a los tributos propios y a las cuotas de tributos estatales. Pues bien, después de las últimas modificaciones, el Fondo común solo en

(64) En efecto, el D.P.R. que comentamos hace confluír en el Fondo común una serie importante de fondos sectoriales, pero sin que con ello se acabe definitivamente con el régimen de vida de los mismos, ya que lo que ocurre en la práctica es que a través de la mencionada integración, se llega a una configuración híbrida del mismo, en el sentido de que la parte integrada por los antiguos fondos sectoriales sigue estando vinculada a atenciones específicas. Esta disparidad de régimen se confirma con datos tales como el que para las revalorizaciones o actualizaciones del Fondo común, no siempre se toman en consideración, para aplicar el correspondiente porcentaje de incremento, las cifras relativas a esos antiguos fondos sectoriales.

(65) Habría que hacer algunas matizaciones sobre este particular, en el sentido de que, dada la configuración híbrida de la que hablamos en la nota anterior, la vinculación a los gastos de gestión sería predicable de la parte del Fondo común de régimen normal, ya que respecto a los fondos sectoriales semintegrados en el mismo, la vinculación resulta mucho más clara, aunque no siempre relacionada con gastos de mera gestión.

una escasa medida viene constituido por cuotas de tributos estatales. Estas cuotas representan cada vez una proporción menor en la composición del Fondo, cuya cuantía ha ido incrementándose por procedimientos anormales, en vez de por el procedimiento previsto en el art. 8 de la Ley Financiera de aumentar la participación regional en los tributos estatales sobre la fabricación, o buscando otros tributos estatales adicionales, parte de cuya recaudación correspondería integrar en el Fondo común, procedimientos, estos últimos, mas conformes con el diseño constitucional.

Però no podemos cerrar este referencia al Fondo común sin señalar que a pesar de sus defectos intrínsecos y de las dificultades coyunturales, presenta aspectos altamente positivos, como la inmediata disponibilidad de las sumas por parte de las Regiones y la posibilidad de utilizarlas, al menos en parte, con un gran margen de libertad. Quizas estos aspectos positivos del Fondo común que sin duda inciden favorablemente en la autonomía política regional, sean los que han provocado una cierta reacción tendente a bloquear su correcto funcionamiento, privilegiando la financiación de la actividad regional a través de fondos sectoriales y vinculados que resultan difícilmente compatibles con la libertad que debería predicarse de aquellas en orden a la utilización de sus recursos (66).

2.1.2. *Transferencias del Estado.*

A) *El Fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo.*

El primer tipo de ingreso derivado de transferencias del Estado, y cuyo carácter ordinario o extraordinario no resulta un dato cierto, es el previsto en el art. 9 de la Ley Financiera, a cuyo tenor: "En el estado de previsión de gastos del Ministerio de Presupuestos y Programación Económica figurara un fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo, cuya cuantía sera determinada para cada quinquenio por la ley de aprobación del programa económico nacional, y por la ley presupuestaria en los referente a la cuota anual. Dicho fondo vendrá asignado a las regiones segun las indicaciones del programa económico nacional sobre la base de los criterios determinados por el Comité Interministerial para la Programación económica, y atendiendo particularmente a las exigencias de desarrollo del Mediodía".

(66) Vid COCOZZA, "Autonomia finanziaria..." op. cit. pág. 156.

El Fondo del artículo 9, a diferencia de cuanto ocurre con el Fondo común, no viene referido solamente a la financiación de las regiones con estatuto ordinario, ya que el art. 13 de la Ley Financiera, hablando de los criterios para su distribución, alude también a las regiones con estatuto especial.

El primer aspecto problemático que este Fondo presenta es el de su propia legitimidad. Sin ánimo de profundizar sobre este punto, queremos solo dejar constancia de que una parte relevante de la doctrina ha puesto en duda la legitimidad de esta forma concreta de financiación de la actividad regional. Tal planteamiento se mueve a dos niveles diversos: por una parte se señala que el art. 119 de la Constitución determina de manera taxativa las fuentes de financiación de las regiones, sin que sea posible crear otras nuevas; y de otra parte, se pone de manifiesto que en todo caso el atribuir al Gobierno y no al Parlamento la competencia en cuanto a la determinación de los criterios de reparto del Fondo, contrasta con el diseño constitucional y con el propio concepto de autonomía financiera que debe tener como presupuesto necesario la ausencia de discrecionalidad en cuanto a las transferencias (67).

La crítica referida nos parece cargada de fundamento, maxime cuando la Ley de programación económica resulta algo aun sin actuar (68). El hecho de que en la práctica se hayan seguido

(67) Vid DE SIERVO, ORSI BATAGLINI, SORACE y ZACCARIA, "*Note in tema di finanza regionale*" op. cit. pág. 1302, donde se pone de manifiesto que "el art. 119 de la Constitución puede desarrollar su función de garantía de la autonomía regional solo en cuanto que constituye la fuente completa y exhaustiva de regulación de la esfera financiera regional. Si la norma pudiese entenderse en el sentido de que más allá de los ingresos previstos en ella, se pudiesen añadir otros maniobrables discrecionalmente por el Gobierno u órganos administrativos, evidentemente se debería concluir que en realidad no existe una garantía constitucional de la autonomía financiera (y consiguientemente de la autonomía político-administrativa) de las Regiones, ya que resultarían posibles intervenciones financieras discrecionales dirigidas a favorecer a uno u otro ente, del tipo de las que desgraciadamente caracterizan la situación de los entes locales menores". De los mismos autores puede verse también, "*Situazione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario...*" op. cit. pág. 235-236. En el mismo sentido ver COCOZZA, "*Autonomia finanziaria...*" op. cit. pág. 161 y BARTOLE, S. "*Realtà e prospettive dei finanziamenti aggiuntivi statali alle Regioni*" *Le Regioni 1973*, pág. 871-872. Una opinión discrepante se puede encontrar en BASSANINI, F. "*L'attuazione delle Regioni*" Florencia 1970 pág. 232.

(68) La falta de la ley de aprobación del programa económico nacional resulta un dato que en opinión de SORACE y ORSI BATAGLINI hace inaplicable el propio art. 9 de la Ley Financiera, ya que sin tal ley, "no sólo no debería ser posible que la ley

criterios de reparto mas o menos razonables no resulta suficiente para alejar los temores que se encierran en tal denuncia, ya que tales criterios son perfectamente cambiables, y al mismo tiempo no afectan a la totalidad del Fondo, que ha ido perdiendo, en un proceso similar al sufrido por el fondo comun del art. 8, su carácter unitario, viniendo integrado en la actualidad por una dualidad de cuotas con un régimen de reparto y de funcionamiento diverso.

La ausencia de un sistema de programación económica nacional ha desnaturalizado el propio significado de este Fondo, que originariamente vendría a representar el necesario punto de conexión entre la programación nacional y la regional, sin que la normativa posterior a la Ley Financiera haya sabido devolver al mismo su auténtico significado. Esta circunstancia ha dado aun mayor importancia al papel de Comité Interministerial para la Programación Económica en la determinación de los criterios de reparto, que en el ejercicio de 1972 se hizo sin atender a pautas medianamente coherentes, y por supuesto, sin tener en cuenta los programas regionales de desarrollo. A partir del ejercicio siguiente se introducen importantes modificaciones en el sistema de distribución que hacen que el papel de este fondo venga casi a coincidir con el que desempeña el Fondo comun del art. 8. Es decir, el Fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo viene a representar una fuente complementaria de unos ingresos con una finalidad redistributiva que incluso parece mas acusada que en el caso del Fondocomun, en donde tal finalidad quedaba contrapesada en mayor medida con la finalidad de atender las necesidades financieras regionales (69).

La cuantía de este Fondo no esta relacionada con la recaudación de ciertos tributos estatales, sino que aparece determinada directamente para cada año concreto por la ley de presupuestos,

de presupuestos determinase la cuota anual, sino sobre todo que el CIPE no podría determinar anualmente los criterios de reparto sino arrogándose un poder absolutamente discrecional que la propia norma no pretende concederle desde el momento en que un vinculo, aunque sea modesto, viene introducido con la previsión de que tales criterios deberán tomar en cuenta las indicaciones del programa económico nacional" (Cfr. "*Finanza regionale e programmazione*" op. cit. pág. 161).

(69) Vid BUGLIONE y PIERANTONI, "*I rapporti finanziari tra Stato e Regioni*" op. cit. pág. 88. Sobre el punto concreto de la finalidad redistributiva del fondo ver CEREÀ, "*I rapporti finanziari...*" op. cit. pág. 221 y 223 en donde se hace alusión al papel preponderante de esta finalidad, y al mismo tiempo se pone en duda la objetividad de los criterios redistributivos seguidos por el ejecutivo, sobre todo por lo que se refiere a las regiones menores.

habiendo alcanzado una importancia cuantitativa considerable (70).

En un principio el Fondo venía repartido atendiendo a los siguientes criterios: el 50% en función del coeficiente de población, el 10% en relación con la superficie territorial, el 10% teniendo en cuenta la tasa de emigración, y el 20% restante en relación inversa con la renta regional per capita. Pero en cualquier caso este reparto afectaba solo a una parte del Fondo, ya que el 60% del mismo quedaba reservado íntegramente para las zonas deprimidas o subdesarrolladas.

A partir de 1974 el Fondo vino a descomponerse en dos cuotas: una de carácter genérico y otra destinada a intervenciones en sectores específicos. Es decir, de manera clara una parte importante del Fondo quedaba vinculada a atender gastos determinados según las directrices marcadas por la legislación estatal. La Ley n. 356 de 10 de Mayo de 1976 vino a solucionar el problema del desfase cuantitativo que el fondo estaba sufriendo, y a dotarlo de una cierta continuidad en este sentido, pero al mismo tiempo vino a confirmar las tendencias apuntadas en cuanto a su doble configuración. En efecto, a partir del ejercicio de 1977 y hasta el de 1981 el Fondo viene constituido por una cuota fija que se incrementará anualmente atendiendo a la tasa de aumento del nivel de precios —siendo tal cuota repartida con arreglo a los criterios antes expuestos—, y una cuota variable, determinada por la Ley de Presupuestos, y con un régimen de funcionamiento diverso.

La doctrina ha valorado de manera muy positiva el hecho de que la Ley n. 356 haya previsto un sistema de revalorización automática del Fondo por lo que ello supone no solo en relación a las crecientes necesidades financieras de las regiones, sino también a la certeza en cuanto a los ingresos para que las mismas puedan elaborar con coherencia sus propios presupuestos. Pero el juicio resulta globalmente negativo porque, además de que la certeza apuntada no es ni mucho menos absoluta, ya que la cuota variable sigue siendo una fuente incierta de ingresos, se señala que el legislador ha renunciado de manera explícita a un método de programación basado en un entendimiento entre Estado y Regiones, y al mismo tiempo se destaca la gravedad de que tampoco aquí existan criterios legales sobre la forma de

(70) Sobre el tema ver PEDONE, A. *Coordinamento dei rapporti finanziari tra diversi livelli di governo*” En Problemi della finanza regionale e locale. Milan 1978 pág. 99-100, así como BUGLIONE y PIERANTONI op. cit. pág. 344-345.

distribución del Fondo que acaben con la discrecionalidad apuntada en líneas anteriores. Pero sobre todo se lamenta la circunstancia de que la ley mencionada institucionalice de manera indudable la existencia de fondos vinculados que, al incidir sobre la libertad de las regiones para decidir el destino del gasto, vacían de contenido la previsión constitucional del art. 119 (71).

Para cerrar este rápido análisis del Fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo debemos hacer alguna alusión siquiera breve, a las modificaciones introducidas en el mismo por el D.P.R. n. 616.

Con este último Decreto no se ha producido una nueva visión del sistema de financiación de la actividad regional, ni tampoco han variado los mecanismos de formación de Fondo que ahora nos ocupa, pero en cualquier caso se han introducido algunas modificaciones dignas de interés: Así el art. 129 del D.P.R. n. 616 señala que deben confluír en la cuota fija del Fondo todas aquellas cantidades relativas a gastos de inversión correspondientes a aquellos capítulos suprimidos o reducidos de los Presupuestos del Estado, pero a pesar de ello, solo a partir de 1979 tales cantidades serán tomadas en consideración al objeto de la revalorización del Fondo. Por otra parte, el Decreto hace confluír en la cuota variable del Fondo todas aquellas cantidades relativas a gastos de inversión asignadas a las regiones a través de leyes especiales, pero sin que tal confluencia varíe sustancialmente el régimen de las mismas.

Como se ve el D.P.R. n. 616 no ha afrontado el tema de la determinación de los criterios de reparto del Fondo y tampoco ha eliminado los fondos sectoriales, sino que ha institucionalizado su existencia y la circunstancia de su vinculación predeterminada (72).

(71) Para una valoración más completa del significado de la Ley n. 356 en relación con el fondo del art. 9 pueden verse BUGLIONE y PIERANTONI op. cit. pág. 90, PALADIN, "*Diritto Regionale*" op. cit. pág. 239-240, COCOZZA, "*Autonomia finanziaria...*" op. cit. pág. 173-174, CEREÀ, "*I rapporti finanziari...*" op. cit. pág. 220, PEDONE, "*Coordinamento dei rapporti...*" op. cit. pág. 100, del mismo autor, "*Il finanziamento della spesa regionale*" op. cit. pág. 24; BARDUSCO, "*Lo Stato regionale italiano*" op. cit. pág. 125.; CARBONE, "*Finanza regionale ancora derivata e concessa*" Le Regioni 1976 pág. 952, donde el autor añade a los aspectos indicados en el texto el hecho de la insuficiencia de los criterios adoptados para la revalorización del fondo.

(72) Vid COCOZZA, "*Autonomia finanziaria...*" op. cit. pág. 182-183; BUGLIONE y PIERANTONI op. cit. pág. 91-92 y CARLI, "*La finanza regionale dopo il D.P.R. 616 e le nuove norme di contabilit'a dello Stato*" Le Regioni 1979 pág. 40.

B) *Las aportaciones especiales.*

El art. 12 de la Ley Financiera, haciendo alusión al ingreso regional que, de acuerdo con la previsión constitucional, debería ser el único calificable como extraordinario, señala que "Las aportaciones especiales a las que alude el art. 119.3 de la Constitución deben en todo caso tener carácter complementario respecto de los gastos directa o indirectamente efectuados por el Estado con carácter general en todo el territorio. Tales aportaciones son asignadas a las regiones con estatuto ordinario mediante las correspondientes leyes en relación con las indicaciones del Plan Económico Nacional y de los eventuales programas de desarrollo regionales, con particular atención a la revalorización del Medio-día".

Aunque el artículo transcrito hace alusión solamente a las regiones con estatuto ordinario, la posterior referencia del art. 13 a las regiones con estatuto especial, deja claro que esta forma de financiación opera respecto de ambos tipos de regiones.

La diferencia de estas aportaciones especiales con el Fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo no resulta fácil de determinar, pero según MORTATI (73) consistiría en el hecho de que las necesidades que se atienden con aquellas resultan mucho más específicas y al mismo tiempo no tienen por que estar previstas en los programas regionales de desarrollo, aunque sí en el ámbito de la programación nacional. Teniendo en cuenta la carencia de una programación a nivel nacional y regional, la diferencia apuntada por MORTATI se hace menos patente. Pero en cualquier caso profundizar sobre esta cuestión nos reconduciría al problema de la inconstitucionalidad del fondo del art. 9 al que ya hemos aludido.

Ya hemos visto en páginas anteriores la forma en que deben ser entendidas estas aportaciones especiales, dejando claro que en ningún caso deben venir referidas a la financiación de las funciones normales de las regiones, sino a intervenciones de carácter extraordinario de excepcional significación.

Aceptando como una realidad la existencia de dos formas de financiación de carácter extraordinario, la doctrina ha puesto de manifiesto las posibles interferencias que pueden existir entre

(73) Vid. MORTATI, "Istituzioni di Diritto Pubblico" Tomo II Padua 1976 pág. 910.

estas aportaciones especiales y el Fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo, ya que en ambos casos se presta una especial atención a la revalorización del Mediodía (74). Quizas por el hecho de tales interferencias y por la presión de las regiones para canalizar la financiación extraordinaria a través del fondo del art. 9 que opera con una mayor regularidad y al mismo tiempo permite un cierto grado de autonomía en el gasto, esta forma de financiación que ahora nos ocupa ha operado en muy pocas ocasiones (75).

Sin poder entrar en un análisis, siquiera breve, de las aportaciones especiales, solo queremos dejar constancia de que la ausencia de un programa económico nacional hace perder coherencia a las mismas, que funcionarían así como parches o soluciones de urgencia respecto de la hacienda de las regiones más pobres, si bien es verdad que el carácter fuertemente predeterminado en cuanto a su destino impide en gran medida la posibilidad de ser utilizadas para financiar gastos corrientes como en ocasiones ha sucedido en relación con el Fondo del art. 9 (76).

La situación no obstante ha venido a sufrir importantes modificaciones con el D.P.R. n. 616, cuyo art. 130, refiriéndose a estas aportaciones especiales previstas en el art. 12 de la Ley Financiera, determina su canalización parcial a través del Fondo común del art. 8.

C) *Los fondos sectoriales de financiación.*

Para completar este segundo grupo de ingresos regionales debemos hacer una breve referencia a una serie de financiaciones excepcionales, asignadas mediante el reparto de fondos especiales previstos en los presupuestos de determinados Ministerios, para el ejercicio de funciones particulares. Existen aquí, como señala MORTATI (77) dos categorías diversas: una primera referida a los fondos transferidos para hacer frente a los

(74) Vid GIZZI, "Manuale di Diritto Regionale" op. cit. pag. 282.

(75) Ver los supuestos citados por PLADIN "Diritto Regionale" op. cit. pag. 235.

(76) Nos referimos al caso de la Puglia citado por BUGLIONE y PIERANTONI (pág. 89) que en la ley regional de contabilidad ha atribuido al fondo del art. 9 la función de financiar gastos ordinarios. Ver también sobre el tema IZZI, F. y FAVARO, L., "Il nuovo ordinamento contabile regionale" Milan 1978 pág. 67.

(77) Vid MORTATI, op. ult. cit. pág. 910-911.

gastos derivados de las funciones delegadas, y una segunda categoría que afectaría a aquellos fondos para la financiación de funciones enumeradas en el art. 117 de la Constitución como propias de las regiones.

La existencia de este segundo grupo de fondos sectoriales de financiación es una consecuencia del recorte de competencias efectuado por el Estado en base al interés nacional o a las reformas económico-sociales. Es decir, este dato constituye la traducción al plano financiero de la reserva mas o menos justificada de sectores de materias por parte del Estado. Ahora bien, así como en estos sectores no se excluye la participación regional en la actuación de las normas estatales, tampoco se excluye su intervención financiera. Pero tal intervención se realiza a través de fondos transferidos de los Presupuestos del Estado, sin que exista una libertad de las regiones para decidir en cuanto al gasto, ya que tales fondos vienen vinculados a la atención de finalidades específicas determinadas por la ley estatal.

Pero, sin perjuicio de volver sobre este punto a la hora de analizar la autonomía en el gasto de las regiones a la vista del real funcionamiento de su financiación, solo queremos ahora hacer algunas consideraciones de carácter general sobre la importancia que tales fondos han adquirido en los presupuestos regionales, y la evolución que los mismos han sufrido.

Se ha señalado (78) que en todos los Estados federales o regionales se encuentran supuestos de transferencias con especificación del destino, asignadas por los Gobiernos centrales a las autoridades locales, sin que ello suponga necesariamente un ataque sustancial a la autonomía de los entes territoriales. Pero el caso italiano presenta una especial gravedad por la enorme importancia cuantitativa que tales fondos sectoriales tienen dentro de los ingresos totales de las regiones (79).

Esta situación que vino a iniciarse con los primeros Decretos de transferencia de funciones que preveían los oportunos fondos y

(78) Vid BUGLIONE y PIERANTONI op. cit. pág. 103.

(79) En el periodo comprendido entre 1972 y 1977 los ingresos vinculados han representado en el total de los ingresos regionales los siguientes porcentajes: 28,5%, 28,5%, 30,8%, 29,4%, 50,6% y 38,8%. Para el año 1981 se preve que el peso de tales ingresos será del 39,4% o del 82,4% si se incluye el Fondo Sanitario Nacional. (Vid. BUGLIONE y PIERANTONI op. cit. págs. 344-345 y 392).

sistemas de reparto de los mismos confiados a la discrecionalidad de los Ministerios correspondientes (80), contrasta abiertamente no solo con la previsión constitucional del art. 119, sino también con el propio diseño de la Ley Financiera que no menciona en ningún momento esta peculiar forma de financiación, y evidentemente constituye una clara muestra de la voluntad del Gobierno central de impedir que las regiones lleven a cabo una política verdaderamente autónoma.

Pero la importancia desmesurada de estos fondos sectoriales no solamente incide sobre la autonomía política de las regiones, sino que constituye un factor que tiende a restar eficacia a su propia actuación. Y ello, fundamentalmente porque impide la actividad de programación regional (81). Y al mismo tiempo hace que la confianza de las regiones en estos medios económicos transferidos provoque una falta de responsabilidad de la propia administración regional (82).

Tal situación viene a modificarse, al menos sobre el plano teórico, con la Ley n. 335 de 19 de Mayo de 1976 sobre contabilidad regional, cuyo art. 21 señala que: "Todas las sumas asignadas por cualquier título del Estado a las regiones, confluyen en el presupuesto regional sin vínculo específico de destino, salvo el caso de asignaciones correspondientes a funciones administrativas delegadas de acuerdo con el art. 118.2 de la Constitución, salvo el caso de asignaciones para la financiación de programas ulteriores de desarrollo a las que se refiere el art. 9.1 de la presente Ley".

El D.P.R. n. 616 ha suprimido una buena parte de los fondos sectoriales pero en cualquier caso la supresión no ha sido total (83). Y por otra parte, como veíamos en páginas anteriores, las

(80) Para una visión completa del tema así como de los criterios de reparto de algunos fondos sectoriales ver DE SIERVO... "*Situazione finanziaria delle Regioni...*" op. cit. págs. 240 y ss.

(81) En efecto, como han puesto de relieve DE SIERVO, ORSI BATTAGLINI, SORACE y ZACCARIA la actividad programatoria regional se hace imposible con este sistema de financiación, ya que es el Estado el que determina discrecionalmente la cuantía global de la cifra destinada a financiar el sector, y al mismo tiempo es el Estado el que determina los criterios de reparto de estos fondos. (Cfr. "*Situazione finanziaria...*" op. cit. págs. 240-241).

(82) Vld BUGLIONE y PIERANTONI op. cit. págs. 118-119.

(83) Sobre el particular puede verse PALADIN, "*Diritto Regionale*" op. cit. pág. 239.

innovaciones introducidas por el mencionado Decreto pueden conducir a un cierto engaño, ya que algunos fondos sectoriales que de acuerdo con el art. 128 se han hecho confluír en el Fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo, en realidad no han perdido su fisonomía original y continúan en su esencia siendo fondos sectoriales integrados en la cuota variable del referido Fondo, sobre los que no existe una capacidad de las regiones en relación con las decisiones de gasto.

Por otra parte, tanto la Ley n. 335 como el D.P.R. n. 616 mantienen de manera explícita la existencia de fondos sectoriales en relación con las funciones delegadas del art. 118 de la Constitución. Y aunque en relación con este punto se presenten menos problemas, lo cierto es que tampoco puede considerarse como unánime la opinión doctrinal que acepta tal solución (84).

Así pues, para concluir, creemos que esta anomala fuente de financiación que no parece encajar con el diseño trazado por la propia Constitución, sigue operando con una renovada fuerza, pudiéndose calificar como de valor puramente formal las mencionadas innovaciones introducidas por el precitado D.P.R. 616.

2.1.3. *Otros ingresos de las regiones.*

Vamos a referirnos en este tercer apartado únicamente a los ingresos derivados del Patrimonio regional, así como a los obtenidos a través de operaciones de crédito.

A) *Ingresos derivados del Patrimonio regional.*

El último párrafo del art. 119 de la Constitución, y en su actuación el art. 11 de la Ley Financiera, atribuyen a las regiones un patrimonio propio. Este dato tiene relevancia a los efectos que

(84) La existencia de fondos sectoriales vinculados en relación con las funciones delegadas constituye un dato que en la opinión de autores tan significativos como PALADIN (op. ult. cit. pág. 240) y ONIDA (Cfr. "*Problemi di una legislazione regionale di contabilità*" op. cit. pág. 881) resulta justificable. Pero en cualquier caso debemos recordar las implicaciones que el tema presenta y que afectan al propio concepto y naturaleza de la delegación de funciones. Y en concreto parece interesante la distinción hecha en base a su carácter eventual o no. Así, se ha afirmado que cuando la delegación pierde su carácter eventual, debe procederse a la financiación de tales funciones delegadas de igual manera que con respecto a las funciones normales. (Vid. DE SIERVO... "*Situazione finanziaria...*" op. cit. pág. 281).

ahora nos interesan no solo por la renta que pueda derivarse del mismo, sino tambien porque la carencia de determinados bienes obligaría a las regiones a un importante esfuerzo inversor que traería consecuencias de una enorme gravedad para su hacienda.

Fijaremos nuestra atención en los ingresos que pueden derivarse del patrimonio disponible o indisponible. En este sentido, aparte de los posibles ingresos producto de la enajenación de bienes patrimoniales que podríamos calificar como de carácter extraordinario, cabe pensar en una serie de canones, rentas y otros ingresos derivados de servicios publicos (85), pero sobre todo, dada su importancia, en los intereses de depósitos bancarios. En efecto, esta modalidad específica ha alcanzado unas dimensiones anómalas, de forma que sumada a los demas ingresos patrimoniales que agrupamos en este epigrafe, significó en el ejercicio de 1977 el 5,8% del total de los ingresos regionales, lo que evidentemente llama la atención habida cuenta de que en ese mismo ejercicio los ingresos derivados de los tributos regionales propios supusieron tan solo el 6,3% (86).

La existencia de importantes fondos depositados en los bancos locales, produciendo los citados intereses, constituye en realidad un dato negativo, pues no es sino la consecuencia de la incapacidad de las regiones para gastar con la debida rapidez, y un indice demostrativo de una mala administración (87).

Para evitar tal situación se tomaron una serie de medidas tendentes de una parte a agilizar los procedimientos de gasto (88), y de otra a dotar de una mayor coherencias y realismo el flujo de

(85) Vid GIZZI, "*Manuale di Diritto Regionale*" op. cit. pág. 276.

(86) Vid BUGLIONE y PIERANTONI op. cit. pág. 244-345.

(87) Sobre el tema de la incapacidad de las regiones con estatuto ordinario para gastar, y sus consecuencias de orden contable y presupuestario, así como las razones que explican tal hecho en los primeros años de vida de las mismas ver COLOMBINI, "*La Regioni non spendono?*". Bolonia 1979, especialmente págs. 77 y ss. GORI, "*Profili económico-finanziari della spesa regionale*" Quaderni Regionali Formez n. 27 Napoles 1978 pág. 36 y CEREIA, "*La capacità di spesa delle Regioni a statuto ordinario. L'esperienza degli anni 1973-1976*" Riv. Dir. Fin. Sc. Fin. 1978 págs. 30 y ss.

(88) En este sentido merece especial referencia junto a la Ley 335 de 1976 sobre la contabilidad regional, la Ley n. 1 de 3 de enero de 1978 sobre la aceleración de los procedimientos de ejecución de obras públicas y construcciones industriales.

las transferencias estatales a la vista de la efectiva capacidad de gasto de las propias Regiones (89), lo que ha supuesto lógicamente que a partir del ejercicio de 1978 estos ingresos patrimoniales sufriesen una importante disminución.

B) *Ingresos derivados del endeudamiento.*

Como dato demostrativo de la importancia de esta modalidad de ingreso regional debe recordarse la existencia de un importante sector de opinión que ha identificado el concepto de autonomía financiera de las Regiones con la capacidad de endeudamiento de las mismas (90). Sin entrar en el enjuiciamiento de tal postura y sin poder analizar las ventajas e inconvenientes de esta forma de financiación (91), creemos que puede afirmarse que la misma resulta adecuada en relación con los gastos de inversión. Asimismo pensamos que dada la insuficiencia de los recursos con que cuentan las Regiones, el acudir al endeudamiento resulta poco menos que necesario y al mismo tiempo quizás ventajoso en momentos de alta inflación (92).

La Ley Financiera contempla en su art. 10 la posibilidad de que las Regiones contraigan préstamos y emitan obligaciones, si bien circunscribe el destino de las sumas así obtenidas a la atención exclusiva de los gastos de inversión. La doctrina ha considerado correcto tal condicionamiento aunque en ocasiones ha señalado la conveniencia de revisar los criterios de distinción entre gastos corrientes y de inversión (93).

(89) Así el art. 3 de la Ley n. 468 de 5 de Agosto de 1978 regula el ritmo de transferencia del Estado a las regiones en base a su efectiva capacidad de gasto reveladas a través de previsiones trimestrales de caja realizadas por la Junta Regional y comunicadas al Ministerio del Tesoro.

(90) Vid GIARDA, "*Aspetti finanziari della attivita regionale*" En Dove vanno le regioni? Milan 1976 pág. 73.

(91) Sobre el tema puede verse el análisis realizado por SCIOLLI, "*I rapporti finanziari tra ente centrale ed enti intermedi*" En Problemi Economici e Finanziari delle Regioni. Milan 1966 págs. 44 y ss.

(92) Sobre las ventajas de esta forma de financiación en épocas de elevada inflación puede verse PASSALAGUA, "*Il bilancio dello Stato*" Milan 1977 pág. 118.

(93) En este sentido pueden encontrarse algunas observaciones de gran interés en DE SIERVO., "*Situazione finanziaria...*" op. cit. pág. 255 así como en MINGHETTI, "*Aspetti giuridici...*" op. cit. pág. 178.

Pero el propio art. 10 en su párrafo segundo establece una importante limitación a la capacidad de endeudamiento de las Regiones, al disponer que “el importe total de las anualidades por amortización del capital e intereses de los préstamos en extinción no puede superar el 20% del total de los ingresos tributarios de las regiones”. A este respecto se ha señalado que “cualquier limitación a la facultad de endeudamiento de los entes autónomos para ser admisible debe producirse en una situación en la que el ente este dotado de medios financieros suficientes por otros conceptos, porque de otra forma estas limitaciones adquieren el sentido de un instrumento de estrechamiento de la autonomía” (94). Y es precisamente en atención a la escasa entidad de los medios financieros con que cuentan las Regiones por lo que la generalidad de la doctrina (95) no ha dudado en señalar que también desde el punto de vista de los ingresos extratributarios la autonomía político-financiera regional viene excesivamente reducida, dada la escasísima capacidad de endeudamiento que les permite el art. 10 de la Ley Financiera, maxime cuando los ingresos tributarios van adquiriendo cada vez menos consistencia dentro de los ingresos totales de las Regiones, y es en relación a ellos donde opera la limitación porcentual mencionada.

En cualquier caso las Regiones han utilizado la referida facultad, significando, los ingresos de esta índole una importante fuente de financiación (96), si bien, obviamente, se ha operado con una cautela inicial, pues en caso contrario se produciría la imposibilidad de acudir al mercado financiero en años sucesivos dado el juego acumulativo de la limitación del 20%. Pero se observa una importante diferencia en el compartimiento de las diversas Regiones a la hora de acudir a esta fuente de financiación, en el sentido de que son las Regiones más ricas las que en mayor medida han recurrido al endeudamiento (97). Ello encuentra su explicación en el hecho de que las transferencias del Estado para gastos de inversión se producen en una cuantía mucho mayor en relación con las

(94) Vid DE SIERVO... op. ult. cit. pág. 285.

(95) Vid FEDELE, “*Aspetti attuali della finanza locale*” op. cit. pág. 73, BUSCEMA, “*La finanza locale nel contesto dell’ordinamento regionale: problemi di coordinamento con la finanza statale*” L’Amministrazione italiana 1974 pág. 369; PALADIN, “*Fondamenti costituzionali della finanza regionale*” op. cit. pág. 39; DE SIERVO.. op. ult. cit. págs. 256-257 y MINGHETTI op. ult. cit. pág. 178.

(96) Vid BUGLIONE y PIERANTONI op. cit. pág. 344-345.

(97) Vease el análisis detallado que sobre el particular lleva a cabo COLOMBINI, “*Le Regioni non spendono?*” op. cit. pág. 96.

Regiones mas pobres, cuando en realidad las mas desarrolladas, aunque se encuentran dotadas de una mejor infraestructura, estan obligadas a realizar unos gastos de mantenimiento que deben ser cargados en la cuenta de capital, es decir, deben considerarse como gastos de inversión.

Por último, debemos destacar que los Ingresos derivados del endeudamiento pueden ser utilizados con absoluta libertad por las Regiones. La única limitación al respecto viene constituida por la obligatoriedad de dedicarlos a gastos de inversión. Pero en cualquier caso tal limitación resulta mucho mas genérica que la que pesa sobre los fondos sectoriales, ademas de que la Ley n. 335 sobre la contabilidad regional ha dulcificado los términos de la misma.

2.2 La suficiencia o adecuación de los medios al coste de las funciones.

Hemos visto hasta ahora cual es el sistema de financiación de la actividad regional, y nuestro estudio se ha dirigido de manera fundamental a la constatación de la constitucionalidad o no del propio sistema. Hemos podido comprobar en este sentido que el ordenamiento financiero de las regiones con estatuto ordinario, desde el punto de vista de los Ingresos, dista mucho de reflejar lo que la inmensa mayoría de la doctrina ha entendido que podía reducirse del art. 119 de la Constitución.

Partiendo, pues, del dato comprobado de que la financiación de las regiones con estatuto ordinario esta basada esencialmente en transferencias del Estado, dejando un lugar muy reducido a la autonomía tributaria, debemos ahora preguntarnos por la adecuación de los recursos puestos a disposición de aquellas respecto al coste de las funciones transferidas a las mismas. Es decir, debemos preguntarnos hasta que punto el aspecto de la suficiencia de los medios —que, según palabras de FEDELE “significa, sobre todo, que la suma total de los medios financieros que por cualquier concepto reciba el ente, debe corresponder al coste de las funciones atribuidas al mismo” (98)— ha recibido un adecuado tratamiento en la Ley Financiera y en la normativa posterior.

Evidentemente no perdemos de vista la necesaria relación entre la suficiencia de los medios y el dato de la autonomía en el

(98) Vid FEDELE, “*Aspetti attuali della finanza locale*” op. cit. pág. 74.

gasto, en el sentido de que "los ingresos podran considerarse verdaderamente adecuados si permiten no solo el desarrollo de las actividades necesarias, sino también un margen de elección suficiente para que el ente, en el ambito de sus atribuciones, realice una política propia" (99). Ya desde ahora queremos advertir que, partiendo de esta conexión, la suficiencia de los medios viene negativamente afectada dada la inconsistencia de la autonomía regional en materia de gasto. Pero aun siendo conscientes de la dificultad de un estudio separado de ambos aspectos, creemos que por razones sistemáticas resulta conveniente hacer ahora algunas valoraciones sobre el tema de la suficiencia de los medios dejando para un epigrafe posterior el aspecto de la autonomía en el gasto. Sin embargo, en atención precisamente a tal interrelación nuestro análisis habra de centrarse exclusivamente en las denominadas funciones normales a las que se refiere el párrafo segundo del art. 119 de la Constitución. Y ello porque en relación a las que podriamos denominar funciones extraordinarias, el sistema de financiación existente deja un margen de libertad al ejecutivo que impide considerar los correspondientes medios para comprobar la efectividad de este importante aspecto de la autonomía financiera (100).

Veiamos en páginas anteriores las dificultades existentes en orden a delimitar con precisión que cosa debe entenderse por las funciones normales aludidas en el precepto constitucional, pues mientras que algun sector de la doctrina las identifica con las funciones propias enumeradas en el art. 117 de la Constitución en contraposición con las funciones delegadas del art. 118, otros autores las identifican con aquellas que originan gastos corrientes en contraste con aquellas otras funciones que originan gastos de capital (101). Deciamos en su momento que a este respecto nos

(99) Vid FEDELE op. cit. pág. 78.

(100) Si bien en su momento habran de hacerse las oportunas referencias al Fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo, queremos ahora recordar solamente la opinión de FEDELE cuando dice que las asignaciones de dicho Fondo no pueden tomarse en consideración a la hora de valorar la suficiencia de los ingresos (Cfr. op. u. t. cit. pág. 79). Ahora bien, a pesar de que el planteamiento de FEDELE nos parece esencialmente acertado, no creemos que deban olvidarse absolutamente las sumas que integran dicho Fondo a los efectos que ahora se analizan, ya que en gran medida el fondo en cuestión desempeña un papel importante en la financiación de las funciones normales de las regiones.

(101) Sobre este punto nos remitimos a PIZZETTI, "*Il sistema costituzionale delle autonomie locali*" op. cit. págs. 173 y ss. DE SIERVO... "*Note in tema di finanza regionale*" op. cit. págs. 732-733 y FEDELE op. ult. cit. pág. 78.

parecia mas acertada la primera solución, pues los gastos de inversión deben considerarse comprendidos dentro de las funciones normales, maxime cuando es a traves de tales gastos como se ponen de manifiesto las directrices políticas del ente.

Sobre este punto concreto la Ley Financiera no resulta absolutamente clara, pero lo cierto es que en un principio el Fondo comun tenía un carácter híbrido (102) que ha ido perdiendo posteriormente, ya que los gastos de inversión se han venido a canalizar a traves del Fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo. Esto quiere decir que la Ley Financiera en la práctica ha terminado por adoptar un criterio fuertemente restrictivo a la hora de definir las funciones normales, identificándolas con las que originan gastos corrientes, y ha confiado su financiación al Fondo comun.

Pero veamos ahora como se ha determinado el coste de tales funciones normales (103), es decir, veamos cual ha sido el criterio seguido en orden a la determinación de las previsibles necesidades financieras de las regiones. A este respecto, mucho antes de la entrada en funcionamiento de las regiones con estatuto ordinario, el ISCO por encargo de la Comisión Tupini hizo una estimación de las necesidades financieras de las mismas, siguiendo para ello dos criterios: el primero consistia en calcular, tomando como referencia a las regiones con estatuto especial, el coste que a las mismas les habia supuesto el desempeño de aquellas funciones que, de acuerdo con el art. 117, resultaban de competencia de las regiones con estatuto ordinario, mientras que el segundo se fundaba en una valoración de los gastos sufragados por el Estado en el ejercicio 1959-1960 en relación con las mismas materias anteriores. y es de destacar que siguiendo el primero de los

(102) En el momento de su creación, el Fondo comun venia integrado por las sumas correspondientes a aquellos capítulos del presupuesto estatal objeto de supresión o reducción, relativos tanto a gastos corrientes como a gastos de inversión (la proporción fijada fue del 63,69% para los gastos corrientes, y el 36,41% para gastos de inversión). Y esto constituye una prueba evidente del carácter híbrido del Fondo.

(103) Debemos insistir que cuando hablamos aqui de funciones normales no lo hacemos equiparándolas con las funciones relativas a gastos corrientes, dado que, como acabamos de ver, en un principio el Fondo comun fue calculado para atender también en parte a los gastos de inversión.

métodos reseñados la cifra resultante era notablemente superior que si se adoptaba el método alternativo (104).

Pues bien, la Ley Financiera en sustancia adoptó el segundo de los criterios mencionados, ya que la entidad del Fondo común viene calculada contablemente en atención a las sumas que figuraban en aquellos capítulos del Presupuesto del Estado que son objeto de eliminación o reducción (105). Y partiendo de este dato, el primer punto que queremos destacar viene relacionado con las irregularidades existentes en materia de transferencia de funciones, en el sentido de que de una manera injustificada se ha practicado una política fuertemente restrictiva que ha propiciado la permanencia en manos del Estado de una importante serie de funciones que teóricamente debían corresponder a las regiones. La no transferencia de tales funciones comporta evidentemente el que no se proceda a la financiación de las mismas, habiéndose llegado así a situaciones altamente perjudiciales para las regiones que, en ocasiones, dadas las interrelaciones existentes entre los diversos campos de actividad, se han visto obligadas a intervenir financieramente en sectores formalmente de competencia estatal sin haber recibido para ello ningún tipo de financiación. Por otra parte, se observa en los Decretos delegados a través de los cuales se efectuaron las transferencias de funciones, que son mucho más numerosos los supuestos en los que se procede a una mera reducción de capítulos del Presupuesto del Estado en contraste con aquellos en los que se opera una eliminación total, además de que en relación a los primeros al cálculo de la reducción siempre se ha hecho con criterios restrictivos y en detrimento de las regiones (106).

(104) Una completa información sobre estos primeros pasos en orden a la determinación de las necesidades financieras de las regiones con estatuto ordinario puede encontrarse en GERELLI, "*Sul finanziamento delle Regioni a statuto ordinario*" op. cit. págs. 301 y ss.

(105) Vid art. 18 de la Ley Financiera.

(106) Sobre el tema del recorte de competencias operado a través de los Decretos delegados y sus consecuencias de orden financiero, así como los planteamientos restrictivos a la hora de practicar las correspondientes reducciones en los capítulos presupuestarios que afectaban a funciones transferidas, nos remitimos a BRANCASI, "*La determinazione del Fondo comune nei decreti delegati: una verifica*" En Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma. op. cit. págs. 322-323; DE SIERVO... "*Note in tema di finanza regionale*" op. cit. págs. 1304 y ss. de los mismos autores, "*Situazione finanziaria...*" op. cit. págs. 227 y ss.

Pero al margen de estos aspectos concretos sumamente significativos, el propio criterio de estimación de las necesidades financieras de las regiones presenta graves inconvenientes que merecen una referencia genérica. En primer lugar, no parece excesivamente correcto el considerar que existe una perfecta equiparación entre los gastos soportados por el Estado en ejercicios precedentes y los que habrán de soportar las regiones en el futuro, ya que creemos evidente que el cambio de administración comporta un crecimiento de los gastos (107), aparte de que si con la regionalización se pretende un cambio cualitativo en la manera de administrar, ello debe comportar un mayor esfuerzo económico que no ha sido tenido en cuenta.

En segundo lugar se ha señalado (108) que la estimación de las necesidades financieras de las regiones con estatuto ordinario para la determinación del Fondo comun viene viciada por un defecto de calculo inicial, porque el ejercicio de referencia (es decir, el ejercicio respecto a cuyo presupuesto se determinan los capitulos a reducir o suprimir), que es el de 1972, resulta ser aquel en el que en la media del quinquenio el nivel de gastos es mas bajo. El elegir como punto de referencia un solo ejercicio, que ademas resulta ser el menos significativo, nos parece poco acertado, pues impide tomar en consideración en su justa medida los denominados gastos plurianuales. Por esta razón, y siguiendo el criterio manifestado por un cierto sector de la doctrina (109), pensamos que hubiera resultado mucho mas realista determinar el Fondo comun con referencia no al último ejercicio financiero, sino a la media de los dos o tres últimos ejercicios, de forma que se permitiera un cálculo más correcto de tales gastos plurianuales, y se evitará el carácter meramente circunstancial de la cuantía del Fondo.

(107) Vid GERELLI, "*Sul finanziamento delle Regioni a statuto ordinario* op. cit. págs. 297 y ss. y DE SIERVO... "*Note in tema di finanza regionale*" op. cit. pág. 1296. En cualquier caso debemos añadir que la Ley Financiera hace referencia a los denominados gastos complementarios, que en alguna medida impiden que se pueda hablar de una equiparación total entre los gastos soportados anteriormente por el Estado y los gastos a soportar en el futuro por las regiones. Pero este dato ciertamente positivo queda contrarrestado por la defectuosa determinación del montante de tales gastos complementarios (Ver sobre este último punto BRANCASI, "*La determinazione del fondo comune...*" op. cit. págs. 321-322).

(108) Vid BUGLIONE y PIERANTONI op. cit. pág. 76.

(109) Vid DE SIERVO... "*Note in tema di finanza regionale*" op. cit. pág. 1306, de los mismos autores, "*Situazione finanziaria...*" op. cit. pág. 231 y BRANCASI op. ult. cit. págs. 324-325.

La elección de un solo ejercicio financiero viciado por su escasa representatividad, así como las irregularidades apuntadas en los procedimientos de cálculo de las partidas presupuestarias objeto de reducción, ha impedido la correcta adecuación inicial de los medios económicos disponibles al coste de las funciones transferidas, y tal situación, como apunta PALADIN (110) hace dudar seriamente sobre la corrección de los planteamientos que califican el Estado italiano como un Estado regional.

Pero en este punto el problema fundamental se centra en la existencia o no de mecanismos que procuren mantener la equivalencia entre los ingresos y el coste de las funciones a realizar. Es decir, mecanismos que doten de un carácter dinámico al aspecto de la suficiencia de los medios, de forma que de alguna manera les venga asegurado a las regiones que sus ingresos, con el paso del tiempo, seguirán resultando adecuados para hacer frente a los gastos (111).

A este respecto el art. 19 de la Ley Financiera preve la posibilidad de una adecuación del Fondo común mediante un aumento de las cuotas de los impuestos estatales de fabricación. Pero el propósito de tal medida no es tanto el mantener constante el valor real de los ingresos, como el de asegurar la financiación de funciones a transferir en el futuro. Por ello, la forma en que este aspecto concreto viene resuelto en la mencionada Ley resulta insatisfactoria, maxime si se tiene en cuenta que, como ya hemos señalado, los impuestos de fabricación tomados como referencia para la formación del Fondo común presentan caracteres poco adecuados para conseguir un mínimo de flexibilidad.

Veamos en páginas anteriores como la Ley n. 356 de 10 de Mayo de 1976, así como el D.P.R. n. 616 habían incidido sobre este punto, precisamente para sacar a la hacienda regional de la situación de inoperancia a la que estaba conduciendo la escasez de recursos. La Ley n. 356 al prever un aumento anual del fondo común en relación al incremento experimentado por los ingresos

(110) Vid PALADIN, "*Diritto Regionale*" op. cit. pág. 232.

(111) Sobre la importancia de la flexibilidad del sistema de ingresos de las regiones como elemento fundamental del aspecto de la suficiencia de los medios y con particular referencia a los ingresos derivados del Fondo común ver FEDELE "*Aspetti attuali...*" op. cit. pág. 75, BARDUSCO, "*Lo Stato regionale italiano*" op. cit. págs. 122 y ss. y ARTONI, "*I rapporti finanziari intergovernativi obiettivi e strumenti*" op. cit. págs. 210-211.

tributarios del Estado, vino a resolver en buena medida el problema de su dinamicidad, asegurando su adecuación al aumento de los costes de las funciones, si bien debemos recordar cuanto decíamos en su momento sobre el carácter meramente coyuntural de esta medida. Por su parte, el D.P.R. 616 viene a repetir la previsión del art. 19 de la Ley Financiera, pero lo cierto es que hasta ahora no se ha procedido a una revisión de las cuotas de los impuestos de fabricación (112). De otro lado el mencionado Decreto preve la confluencia en el Fondo comun de algunos fondos sectoriales, así como de las sumas correspondientes a capitulos eliminados del Presupuesto estatal en virtud de nuevas transferencias. Pero aquí se ha operado con criterios fuertemente restrictivos, ya que con relación a estas ultimas partidas no funcionó la revalorización prevista en la Ley n. 356 hasta el ejercicio de 1979.

Dado que en la práctica el Fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo ha venido también a financiar las funciones normales de las regiones, diremos que la dinamicidad del mismo constituye un tema igualmente afrontado por la Ley n. 356 y el D.P.R. 616. Pero este fondo, como ya hemos visto en páginas anteriores, ha sido objeto de una clara división, de forma que la revalorización del mismo en base al incremento del nivel de precios, viene referido solo a su cuota fija, además de que también aquí ha funcionado la limitación según la cual hasta 1979 determinados capitulos quedaron excluidos a efectos de la revalorización, a pesar de integrarse en la cuota fija de dicho fondo.

Por último queremos poner de manifiesto que con independencia del juicio que nos puedan merecer las medidas descritas por lo que afecta al incremento de los ingresos, lo que si nos parece criticable es que tal proceso se realice al margen de cual-

(112) Independientemente de la valoración que desde el punto de vista de la suficiencia de los medios merezcan las disposiciones indicadas en el texto, la falta de adecuación del Fondo comun en la forma prevista en el art. 19 de la Ley Financiera incide sobre la propia constitucionalidad de esta fuente de financiación, ya que el art. 119.2 de la Constitución confía a los ingresos tributarios (tributos propios y cuotas de tributos estatales) la misión de sufragar los gastos derivados de las funciones normales de las regiones, y las formulas utilizadas para la revalorización del fondo conduce a la pérdida de su carácter de ingreso tributario en el sentido de que su cuantía ya no viene calculada en función de la recaudación de ciertos tributos estatales, sino al margen de tal criterio.

quier posibilidad de control o reglamentación por parte de las regiones (113).

2.3. **El ordenamiento financiero regional desde el punto de vista de la autonomía en el gasto.**

Para afrontar el estudio de la forma en que ha venido resuelto el aspecto de la autonomía en el gasto de las regiones con estatuto ordinario, creemos conveniente recordar algunas de las precisiones hechas en páginas anteriores, en el sentido de que la exigencia de la coordinación a la que alude el art. 119.1 de la Constitución abarca no solo el momento de los ingresos, sino también el del gasto (114), y que tal coordinación debe realizarse a través de una participación de las regiones en los procesos de decisión de la planificación económica nacional.

Hemos visto como la financiación de la actividad regional viene encomendada de manera fundamental a las transferencias del Estado. Partiendo de este dato, parece lógico que la coordinación resulte prácticamente innecesaria en materia de ingresos, dada la ausencia casi absoluta de una autonomía tributaria regional, mientras que con relación al gasto tal coordinación se presenta como imprescindible.

Debe quedar claro, pues, que la autonomía en el gasto no puede significar libertad absoluta, pero evidentemente tampoco el respeto a la autonomía financiera parece compatible con un alto grado de intervención estatal en las decisiones correspondientes al empleo de los medios económicos de las regiones. Y podemos anticipar que la situación actual se caracteriza por la invasión estatal de amplias esferas que en buena lógica deberían corres-

(113) En este sentido señala BARDUSCO que las regiones no disponen de márgenes de iniciativa para conducir su propia política en relación con las funciones normales, ya que es inútil que uno u otra región demuestren que sus necesidades para un determinado ejercicio superan el nivel de financiación previsiblemente derivado de sus tributos propios y del Fondo común. (Cfr. "*Lo Stato regionale italiano*" op. cit. pág. 116).

(114) En este sentido es de destacar el planteamiento de COCOZZA que afronta el problema de la coordinación, entendida como un momento necesario para que se consiga la organicidad de la intervención estatal y regional, desde el punto de vista del gasto, subrayando la falta de estudios sobre el particular. (Cfr. "*Autonomia finanziaria...*" op. cit. especillente pág. 15).

ponder a la competencia regional, de forma que el estado actual de la polémica relativa a la autonomía financiera regional gira fundamentalmente en torno al aspecto del gasto, una vez que las regiones han renunciado a seguir reclamando un mayor grado de autonomía tributaria (115).

Hasta ahora hemos hecho algunas referencias aisladas a la autonomía en el gasto en relación a alguna de las fuentes de financiación ya estudiadas. Ahora se pretende tratar con mayor detalle este aspecto que incide de una manera decisiva sobre el efectivo desenvolvimiento de la autonomía política regional. Para ello creemos oportuno analizar de manera separada la forma y el grado en que este aspecto viene respetado en cada una de las modalidades de ingresos ya vistos en páginas anteriores. Pero antes de ello, y al objeto de facilitar nuestra labor de enjuiciamiento, debemos tener presente que a la vista de la normativa constitucional parece justo pensar que solo con relación a las aportaciones especiales resulta lícita una vinculación que de alguna manera limite la autonomía en el gasto. Una solución similar, aunque con un cierto margen de duda, podría precisarse también de la financiación correspondiente a las funciones delegadas en base al art. 118 de la Constitución. Pero en relación con los tributos propios y las cuotas de tributos estatales no pueden justificarse mas limitaciones que las derivadas de la necesaria coordinación.

Una vez hechas las anteriores precisiones veamos la forma en que la Ley Financiera y la normativa posterior han afrontado el problema que ahora nos ocupa. Por lo que se refiere a los ingresos derivados de tributos propios, el juicio debe ser sin duda positivo, ya que no existe ninguna vinculación que obligue a las regiones a

(115) Como ha puesto de relieve PARENTOLA el debate entre Estado y regiones con estatuto ordinario en materia de relaciones financieras viene caracterizado por dos fases distintas: una primera fase en la que las regiones reivindicaron un grado de autonomía tributaria mayor que el que se derivaba de la Ley Financiera; y una segunda fase en la que, conscientes de las dificultades de modificar el principio que prevaleció en 1970 de reservar enteramente para el Gobierno central el instrumento tributario, las regiones han abandonado el camino de las reivindicaciones sobre la mayor significación de los tributos propios, y se han esforzado por reclamar una finanza de transferencias libre de vinculaciones. Y ello con objeto de ver realizado al menos el segundo de los puntos básicos de la Ley Financiera que había concebido la autonomía financiera regional sobre todo desde el punto de vista del gasto. (Cfr. *"La struttura delle entrate regionali dal 1972 al 1976 e problemi relativi"*. En *Problemi e prospettive della spesa regionale in Italia*, Quaderni Regionali Formez n. 23 Napoles 1978 pág. 251).

utilizar tales sumas en una u otra dirección. Pero para ser realistas, el juicio positivo viene contrarrestado por la escasa entidad de los ingresos aludidos.

En segundo lugar nos encontramos con el Fondo comun que en principio merece igualmente un juicio positivo que sin embargo debe ser matizado porque existen ciertos elementos introducidos por la normativa posterior a la Ley Financiera que han incidido negativamente sobre la autonomía regional en materia de gasto. Nos referimos a la nueva fisonomía que ha adquirido el Fondo comun con las modificaciones operadas a través del art. 128 del D.P.R. 616. Dicho precepto en su párrafo tercero hace confluír en el fondo una serie de sumas relativas a gastos corrientes, correspondientes a capítulos suprimidos del Presupuesto del Estado, que vendrán asignadas a las regiones según los criterios y atendiendo a la duración, previstos por la Ley que las hubiera autorizado. Esta disposición comporta un doble atentado a la libertad de las regiones para la utilización de sus recursos. En primer término porque una lectura atenta del último párrafo del art. 126 del mismo Decreto, al que se remite el precepto antes reseñado, hace presumir que en relación a tales sumas funciona una clara vinculación, de forma que en la práctica el Fondo comun se descompone en una cuota a utilizar libremente y en una segunda cuota con una dinámica diversa y de alguna manera vinculada a financiar gastos predeterminados por la Ley estatal (116). Pero además de ello, el aspecto que nos ocupa viene también afectado por el nuevo carácter que adquiere el fondo en cuanto destinado a financiar de manera exclusiva gastos corrientes. Hemos tenido ocasión de ver como originariamente el Fondo comun venía a financiar tanto gastos corrientes como gastos de capital, mientras que el D.P.R. 616 opta decididamente por orientarlo hacia los primeros, de forma que aunque atribuye al fondo la característica de ingreso libre, de hecho lo vincula a financiar los gastos de gestión (117). Y esta circunstancia presenta una cierta gravedad, ya que a través de dichos gastos se manifiestan muy escasamente las directrices políticas del ente, en atención al reducido margen de maniobra que tales gastos permiten.

(116) Vid COCOZZA, "*Autonomia finanziaria...*" op. cit. pág. 181; BUGLIONE y PIERANTONI, "*I rapporti finanziari...*" op. cit. pág. 83 y PEDONE, "*Il finanziamento della spesa regionale*" op. cit. pág. 26. Una opinión en contrario puede verse en CARLI, "*La finanza regionale dopo il D.P.R. 616 e le nuove norme di contabilità dello Stato*" op. cit. pág. 40.

(117) Vid BUGLIONE y PIERANTONI op. cit. pág. 82.

Un grado aun menor de autonomía se observa en relación con el Fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo. El legislador de 1970 había planteado este fondo como el necesario punto de conexión entre la actividad estatal y la regional en materia de gasto. Sobre el papel, el funcionamiento del fondo debía ser el siguiente: el Plan Económico Nacional fijaba para un quinquenio los objetivos a cubrir, concretando los recursos económicos necesarios para la consecución de los objetivos en las materias de competencia regional. El CIPE, sobre la base de las indicaciones de dicho Plan, debía fijar los criterios de distribución de los recursos. Y las regiones, en función de las directrices del Plan y de los criterios establecidos por el CIPE, elaborarían sus propios planes de desarrollo, teniendo en cuenta sus recursos propios y las asignaciones del Estado a través de este fondo.

El mecanismo descrito, a pesar de presentar aspectos dudosamente constitucionales, lo cierto es que podía resultar aceptable. Pero este diseño ha fracasado desde el principio, de forma que la posibilidad de una coordinación basada en una actividad de programación a diversos niveles (118) no ha llegado a materializarse, con la grave consecuencia de que la necesaria conexión entre la instancia estatal y la regional en materia de gasto se ha producido a través de la proliferación de los llamados fondos sectoriales, y por la vía de una predeterminación por el legislador estatal y el propio Gobierno central del destino final de las cantidades que integran el fondo que comentamos.

Para comprender mejor la gravedad de la situación actual debemos recordar que, a pesar de no ser esta la idea prevista en la

(118) El problema de la conexión entre el presupuesto estatal y los presupuestos regionales y, por tanto, el problema de la coordinación en materia de gasto, se reconduce al de las relaciones entre programación estatal y regional. Y en este punto, según la opinión de CHIANCONE, desde el punto de vista teórico, la Región debería participar en la formación del programa nacional, haciéndose portavoz de sus propias necesidades, para, en un momento posterior, asumir en sus propios programas las decisiones tomadas en el programa nacional (Cfr. *“La programmazione di bilancio nelle Regioni”* En Problemi della finanza regionale e locale. Milan 1978 pág. 275). Este modelo es el que a nivel positivo plantea el art. 11 del DPD 616. Pero lo cierto es que aun no se ha desarrollado una política basada en la programación y, por tanto, no se puede hablar todavía de verdadera coordinación. Por el contrario, asistimos a un intento de encauzar las autonomías regionales, como ha destacado TRIMARCHI-BANFI, a través del sistema simple e inmediato de las transferencias vinculadas. (Cfr. *“Le leggi di spesa nella programmazione finanziaria regionale”* Padua 1979 pág. 11).

Ley Financiera, la posterior evolución ha dirigido el fondo que nos ocupa a la financiación de los gastos de inversión. De forma que cualquier atentado a la autonomía regional en materia de gasto que se produzca en relación con estas sumas resulta doblemente grave, por ser los gastos de inversión los únicos verdaderamente significativos para valorar la efectiva subsistencia de la autonomía financiera y, por tanto, de la autonomía política de las regiones.

En la práctica el Fondo, casi desde su inicio, ha venido a descomponerse en dos partes: una parte que en un principio resultaba de libre utilización, y una segunda, compuesta por una serie de fondos vinculados, sin que este proceso se haya visto frenado con el DPR 616 que, por el contrario, ha institucionalizado de manera definitiva la existencia de tales fondos sectoriales. Pero además de ello, como señala BASSANINI (119), se asiste a una predeterminación por parte del CIPE de los sectores a los que las regiones deberán destinar las cantidades de aquella parte del Fondo que no aparece en principio vinculada.

Así pues, si las dos partes en que se descompone el Fondo se encuentran sometidas a claras ingerencias estatales, puede afirmarse que si en la configuración de la Ley Financiera este Fondo se presentaba ya como atentatorio contra la autonomía financiera de las regiones, en su actual configuración se encuentra en abierta contradicción con la normativa constitucional cualquiera que sea la lectura que se haga del art. 119, por impedir la efectiva realización del momento más significativo de la autonomía financiera cual es el del gasto.

La siguiente fuente de financiación de la actividad regional la constituyen las aportaciones especiales. El uso escasísimo que en la práctica se ha hecho de las mismas, así como las consideraciones ya hechas en orden a la admisibilidad, en base al art. 119.3 de la Constitución, de que la ley estatal determine su destino, creemos que nos exime de dedicarles ahora mayor atención.

Asimismo tampoco creemos necesario detenernos en los ingresos patrimoniales por no existir respecto a ellos ningún tipo de limitación ni en los ingresos derivados del endeudamiento, porque, aunque en relación a ellos la libertad en materia de gasto no es absoluta, ya al tratar el aspecto de los ingresos hicimos las

(119) Vid BASSANINI, "*Le Regioni fra Stato e comunità locali*" Bologna 1976 págs. 115-116.

unicas valoraciones que creemos oportunas desde el punto de vista que ahora nos ocupa.

Por el contrario, debemos dedicar una cierta atención a los denominados fondos sectoriales de financiación, que se presentan como el mas grave atentado a la autonomía regional en materia de gasto. El denominador comun de los mismos viene constituido por la predeterminación de su destino, no siendo homogénea su disciplina en relación a otros aspectos (120). Procuraremos aquí hacer algunas precisiones de carácter genérico aplicables a todos ellos.

Los principales inconvenientes de estos fondos se concretan en la dificultad para que las regiones elaboren programas de gasto o de inversiones para largos períodos de tiempo, en la imposibilidad de emplear los fondos en materias diversas de aquellas para las que han sido atribuidos, y en la imposibilidad, por último, en la mayoría de las ocasiones, de hacer uso de un cierto margen de libertad dentro ya de esas concretas materias, ya que la ley que crea el fondo condiciona detalladamente el objeto o el destino del gasto (121).

La existencia de estos fondos sectoriales comporta la atribución del poder decisorio en materia de gasto al Estado, y más concretamente al Gobierno, de forma que, aspectos que sin duda recaen dentro de las materias de competencia regional, quedan sustraídas de su poder de decisión. Lo verdaderamente significativo es que este sistema de financiación, al que no se hace alusión ni en el art. 119 de la Constitución ni en la Ley Financiera, ha incrementado apulatinamente su importancia, sin que la Ley n. 335 ni el DPR 616 hayan servido para aminorar su fuerza.

Ya hemos visto en páginas anteriores que en una medida reducida la existencia de este tipo de fondos puede estar justificada en cuanto dirigidos a asegurar una serie de servicios de necesario funcionamiento. Pero en el caso italiano estos fondos estan llegando a extremos inadmisibles, al representar cifras

(120) Sobre las distintas formas de funcionamiento concreto de estos fondos sectoriales nos remitimos a LEVI, "*Alcuni aspetti giuridici della finanza locale*" En Problemi della finanza regionale e locale. op. cit. pág. 65.

(121) Vid DE SIERVO... "*Situazione finanziaria...*" op. cit. pág. 241 y COCOZZA, "*Autonomia finanziaria...*" op. cit. pág. 158.

cercanas al 80% del total de los ingresos regionales (122). Y cuando esta técnica de financiación sectorial alcanza los niveles apuntados se acaba reduciendo a la región a un papel meramente subalterno e instrumental de decisiones de gasto adoptadas por el Estado, degradando la hacienda regional a una instancia de erogación, y bloqueándose así cualquier intento de las regiones a plantear su propia política (123), y lo que es más grave aun, se incide sobre los propios niveles de eficacia de la actividad regional, ya que este cambio de la instancia decisoria comporta una desresponsabilización de la propia administración regional (124).

Como valoraciones conclusivas de cuanto hasta ahora se ha expuesto, parece evidente que el análisis del sistema de financiación de las regiones con estatuto ordinario viene a confirmar los temores expresados por la doctrina, relativos al desplazamiento de las mismas hacia el modelo administrativo. El actual ordenamiento financiero se muestra incapaz de propiciar un cambio cualitativo en la forma de administrar, que, como veíamos en su momento, se presentaba como una de las razones que justifican la propia reforma regional. Efectivamente, la inexistencia de una autonomía tributaria y las fuertes restricciones que operan en el momento del gasto impiden que la actividad regional sea demostrativa de una real y efectiva autonomía política. Las regiones en la actual situación, mas que entes dotados de autonomía política, deben ser consideradas como simples entes administrativos o instancias de erogación que ejecutan una política ya decidida a nivel estatal. Además de ello, la situación se agrava porque el campo de actuación que les viene consentido desarrollar no se encuentra sometido a ningún tipo de control de eficacia, con lo que el problema no es ya solo el del respeto a un determinado modelo constitucional, sino también el de la eficiencia y adecuada utilización de los recursos (125).

(122) Vid BUGLIONE y PIERANTONI op. cit. pág. 392.

(123) Vid BARDUSCO, "*Lo stato regionale italiano*" op. cit. pág. 115.

(124) Vid BUGLIONE y PIERANTONI op. cit. págs. 118-119.

(125) Vid op. cit. supra págs. 390-391.

RESUMEN

La polémica doctrinal en torno a la autonomía financiera de las Regiones Italianas giró en un principio en torno a la necesidad de dotar a tales entes de un poder de decisión autónomo en cuanto a sus ingresos tributarios. Los hechos de los últimos años han venido a demostrar que existen otros aspectos inicialmente olvidados que han ido conduciendo a las Regiones hacia el modelo administrativo.

La insuficiencia de los ingresos y la escasa capacidad de las Regiones para decidir el destino del gasto son ahora las preocupaciones básicas de la doctrina que tiende a revalorizar la idea de la coordinación financiera frente a la técnica de las transferencias vinculadas que tan grave amenaza supone para la autonomía regional.

RESUME

La polémique doctrinale sur l'autonomie financière des régions de l'Italie au début tournait autour de la nécessité de donner à ces entités un pouvoir de décision autonome en ce qui concerne leur revenus tributaires. Des faits plus récents ont démontré qu'il y a d'autres aspects, initialement oubliés, qui ont conduit aux régions vers le modèle administratif.

L'insuffisance de revenus et la capacité à très limitée des régions pour décider la destination de ses frais sont maintenant les préoccupations essentielles de la doctrine qui tend à revaloriser l'idée de la coordination financière au lieu de la technique de transferts engagés, qui représente une menace si grave pour l'autonomie régionale.

SUMMARY

The doctrinal controversy about the financial autonomy of the Italian regions in the beginning centred on the need of giving to these entities an autonomic power of decision regarding their tax incomes. In the last years, the facts have proved that there are other aspects, initially forgotten, which have led the regions towards the administrative model.

The insufficiency of their incomes and the limited capacity of the regions to decide the destination of their expenses are now the basic preoccupations of the doctrine which tends to revalue the idea of the financial coordination as opposed to the technique of bound transferences, which represent such a serious threat to the regional autonomy.