

UN BRINDIS AL SOL. EL ANTEPROYECTO DE LEY DE AUTONOMIA FINANCIERA DE LA COMUNIDAD DE MADRID



Cada vez resulta más evidente que existe un ánimo por parte del Gobierno de limitar (armonizar dicen en la neo-lengua política), la autonomía de la Comunidad de Madrid (CAM) en la gestión de alguno de los impuestos cedidos para incrementar la recaudación. A legitimar estas medidas (y a justificar la subida general de impuestos) responde la constitución de una comisión de expertos que le recomiende hacer lo que quiere hacer. Hay que decir que esta situación tampoco resulta nueva, ni específicamente asociada a la gestión de este Gobierno. Ya en los primeros años de la legislatura de Mariano Rajoy

surgieron estas veleidades y Cristobal Montoro reunió una comisión presidida por Manuel Lagares e integrada por ocho expertos más. En sus conclusiones, 125 propuestas en 444 páginas que nunca llegaron a ser aplicadas, consideraron necesario, entre otras medidas bastante razonables, unificar a nivel nacional algunos impuestos cedidos como el de sucesiones y donaciones, estableciendo unos tramos mínimos progresivos del 2, 4 y 6 por ciento respectivamente. Lo que sí resulta nuevo es que este tipo de comisión se constituya, como ha ocurrido con la promovida por Maria Jesús Montero, con una mayoría afín a los partidos en el Gobierno y para bendecir una serie de decisiones ya adoptadas de antemano por el ejecutivo. Consecuencia de esta situación es la reciente dimisión de Ignacio Zubiri y de Carlos Monasterio, que no han querido firmar el informe, que saldrá en febrero, pero que ya se ha filtrado parcialmente a los medios. En la primera comisión se produjeron unas recomendaciones, que no llegaron a aplicarse, porque no encajaban con los deseos del Gobierno y en la segunda se ha mejorado el sistema, manipulando la comisión desde su constitución para que las conclusiones sí sean las adecuadas. Son dos aproximaciones diferentes, pero con el mismo resultado, las decisiones se toman por razones políticas y no técnicas y con criterios electorales y/o de estrategia a corto plazo. En cualquier caso, se da por descontado que el informe definitivo sugerirá, en línea con los deseos del Gobierno, establecer una tributación mínima para los impuestos de sucesiones y donaciones y patrimonio.

Esta situación ha motivado la reacción, también con indudables tintes políticos, de la Comunidad de Madrid que ha aprobado hoy un "anteproyecto de ley para la defensa de la autonomía financiera" que nos obliga a preguntarnos ¿Hasta qué punto puede una comunidad autónoma legislar para resistirse a aplicar cambios normativos en la configuración de los tributos cedidos?, pero, también ¿Hasta qué punto puede el Estado modificar dichos impuestos una vez cedidos?

Conforme a la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), éstas disponen de tres tipos de ingresos: 1) Los ingresos procedentes de su propio patrimonio, tributos y tasas, 2) Los procedentes del Estado, incluyendo los del Fondo de Garantía de Servicios y 3) los procedentes de los impuestos cedidos por el Estado y los recargos sobre otros impuestos estatales no cedidos. Los ejemplos más claros de este último bloque son el **Impuesto sobre el Patrimonio** (bonificado al 100 % en Madrid, el **Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones** (con una bonificación en cuota del 99 % entre cónyuges o parejas de hecho, ascendientes y descendientes) y el **Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados** (con un tipo del 6 % que es el más bajo de España).

Estas fuentes de financiación se encuentran ya establecidas en el artículo 157 del Texto Constitucional para garantizar la autonomía financiera que les concede el **artículo 156 TC** ("Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles")

El procedimiento para formalizar esta cesión se contempla en el artículo 10 de la LOFCA conforme al cual "Se entenderá efectuada la cesión cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente, sin perjuicio de que el alcance y condiciones de la misma se establezcan en una Ley específica".

Para el caso de la CAM esta cesión consta en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 3/1983 de 25 de febrero del Estatuto de Autonomía de Madrid que dice:

1) Se cede a la Comunidad de Madrid el rendimiento de los siguientes tributos: a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial, en el porcentaje del 50 por ciento. b) Impuesto sobre el Patrimonio. c) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. d) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. e) Los Tributos sobre el Juego. f) El Impuesto sobre el Valor Añadido, con carácter parcial, en el porcentaje del 50 por ciento. g) El Impuesto Especial sobre la Cerveza, con carácter parcial, en el porcentaje del 58 por ciento. h) El Impuesto Especial sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, con carácter parcial, en el porcentaje del 58 por ciento. i) El Impuesto Especial sobre Productos Intermedios, con carácter parcial, en el porcentaje del 58 por ciento. j) El Impuesto Especial sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, con carácter parcial, en el porcentaje del 58 por ciento. k) El Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, con carácter parcial, en el porcentaje del 58 por ciento. l) El Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco, con carácter parcial, en el porcentaje del 58 por ciento. m) El Impuesto Especial sobre la Electricidad. n) El Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte. ñ) El Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos. La eventual supresión o modificación por el Estado de alguno de los tributos antes señalados implicará la extinción o modificación de la cesión.

2) El contenido de esta disposición se podrá modificar mediante acuerdo del Gobierno con la Comunidad de Madrid, que será tramitado por el Gobierno como proyecto de Ley. A estos efectos, la modificación de la presente disposición no se considerará modificación del Estatuto.

La redacción actual de esta norma se introdujo por Ley 29/2010 de 16 de julio que pretendía de forma expresa consolidar las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de tributos

cedidos.

Esta previsión ha sido desarrollada por la CAM en la Decreto Legislativo 1/2010 de 21 de octubre Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la CAM en materia de Tributos Cedidos por el Estado en el que, en ejercicio de sus propias competencias, establece los tipos, exenciones y bonificaciones que ahora se critican.

Establecido este marco normativo y suponiendo que, como es previsible, la comisión de expertos considere necesario unificar a nivel nacional la tributación por el Impuesto sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones ¿Podría hacerlo en contra del criterio de la CAM?

En nuestra opinión hacer esto **requeriría hacerlo con efecto general para todas las comunidades autónomas de régimen común, modificando la LOFTA en lo referente a los mecanismos de cesión y reabsorción de los tributos cedidos** y, aun así, esto implicaría una aplicación retroactiva de la norma puesto que afectaría a derechos ya consolidados por las comunidades autónomas. Además, **sería contrario al principio de autonomía financiera que establece la Constitución** y que ha cristalizado en un sistema pactado en el cual el Estado legisla, pero exclusivamente a propuesta de las comunidades.

Otra opción sería **aprobar dos nuevos impuestos de aplicación nacional que solaparan con el de sucesiones y donaciones y el de patrimonio**, fundamentándose en los mismos hechos imposables. Entendemos que sería posible aplicando la misma doctrina constitucional en base a la cual se solapa el Impuesto sobre Incremento delo Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y la tributación de las ganancias

patrimoniales obtenidas en la venta de inmuebles en el IRPF.

Por último, se podría modificar las normas que regulan estos impuestos, estableciendo una doble escala una estatal y otra autonómica, blindando así una parte de la recaudación. Ante esto las comunidades autónomas podrían descolgarse de esta cesión, pero necesitarían solicitar una reestructuración de su esquema tributario.

Establecido que es posible la armonización, pero a un alto coste, llegamos a la cuestión que pone título a este post ¿Es adecuada la norma, actualmente en fase de anteproyecto de Ley, con la que la CAM quiere prevenir esta situación?

Sobre este anteproyecto lo primero que tenemos que decir es que peca de lo mismo que venimos criticando en la labor legislativa del Gobierno (el último caso el de la supuesta reforma laboral), utilizando la legislación como un instrumento más de publicidad y como una punta de lanza de la batalla política. Que la CAM en el artículo 3 de la norma auto declare su autonomía financiera es un ejercicio fútil, una mera declaración de principios sin ningún contenido práctico. Lo mismo ocurre con los artículos 4 al 15 del articulado, que parecen más las alegaciones para un futuro recurso de inconstitucionalidad que una regulación realmente dispositiva y los artículos 16 y siguientes que contienen una mera declaración de intenciones.

En conclusión, aunque compartimos el ánimo de la Comunidad de Madrid de evitar el retorno de impuestos tan confiscatorios e injustos como el de patrimonio y, sobre, todo el de sucesiones y donaciones, y dudamos de la posibilidad legal de hacerlo sin un acuerdo previo, nos parece que este anteproyecto incurre en

la misma pretensión que el Barón de Munchhausen (Aventuras del Barón de Muchhausen recopiladas por Gottfried August Burger) cuando pretendía haber salido del pantano en el que había caído tirando de sus propios pelos.

Alberto Berdión Osuna

Iberislex Servicios Empresariales S.L

Socio director.