

FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD (ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA STC 13/2007)

Manuel Medina Guerrero

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla

SUMARIO: 1. La premisa: la difícil *justiciabilidad* de la Constitución financiera de los Estados políticamente descentralizados. – 2. Las peculiaridades del control de constitucionalidad de la financiación en el Estado autonómico. 2.1. La complejidad del canon o parámetro de constitucionalidad. 2.2. Presencia del principio dispositivo en la concretización de la *Constitución territorial financiera*. – 3. La STC 13/2007: ¿cambio de acento o permanencia de la línea jurisprudencial? 3.1. Los límites jurídico-funcionales de la jurisdicción constitucional en materia de financiación. 3.2. La indeseable (pero posible) coexistencia de diversos modelos de financiación. 3.3. La nivelación de las peculiaridades estatutarias: la LOFCA como referente superador del principio dispositivo en materia financiera. – *Resumen-Resum-Abstract*.

1. La premisa: la difícil justiciabilidad de la Constitución financiera de los Estados políticamente descentralizados

En los Estados compuestos de nuestro entorno, tradicionalmente se ha coincidido en señalar las dificultades que plantea realizar en la práctica un estricto control de constitucionalidad respecto de la Constitución financiera, entendiendo por este concepto el conjunto de normas que procede a distribuir las competencias financieras entre los diversos niveles de gobierno y, por ende, a diseñar o prefigurar el modelo de financiación del correspondiente Estado políticamente descentralizado. Más concretamente, esta difícil *justiciabilidad* de la Constitución financiera se predica de aquellos de sus preceptos

que abordan el reparto de los recursos, habida cuenta de que los mismos, lejos de recoger criterios bien perfilados acerca del modo de efectuar tal reparto, suelen contener conceptos jurídicos muy indeterminados. El amplio espacio que estas normas constitucionales dejan a la concretización del legislador y la circunstancia de que se trate de decisiones que inciden de lleno en la esfera de la política económica son algunas de las razones que explican la renuencia a aceptar, tanto en sede doctrinal como jurisprudencial, la posibilidad de desplegar una intensa actividad revisora en este ámbito.

Renuencia tanta que, incluso, ha llegado a sostenerse el carácter puro y simplemente no justiciable de las normas constitucionales en cuestión. Así sucedió en Austria respecto del párrafo 4 de la Ley Constitucional Financiera,¹ que fue concebido inicialmente por la doctrina como una simple declaración programática y, por tanto, no susceptible de operar como parámetro de constitucionalidad de las periódicas leyes de ajuste financiero dictadas en su desarrollo.² A partir de la década de los ochenta, sin embargo, se fue consolidando en la jurisprudencia constitucional la virtualidad jurídica de dicho párrafo 4 de la Ley Constitucional Financiera, al considerarlo una específica proyección del principio de igualdad ex art. 7 de la Constitución federal;³ y su relevancia no ha cesado de crecer desde entonces, aunque no ha llegado desde luego a eclipsar el papel fundamental que se sigue reconociendo al proceso político en la distribución de los recursos.

De hecho, en una singular manifestación de la máxima *volenti non fit iniuria*, la capacidad revisora que el Tribunal Constitucional austriaco se muestra dispuesto a desplegar al respecto depende muy sustancialmente de la circunstancia de que la Ley de Ajuste Financiero

1. El párrafo 4 de la Ley Constitucional Financiera contiene lo que se suele denominar el "principio de justicia del ajuste financiero", según el cual, en el reparto de los tributos y de las participaciones en los tributos han de tomarse en consideración las cargas que soportan las diferentes administraciones públicas y los límites de la capacidad de los diferentes niveles de gobierno.

2. Así, por ejemplo, Richard Pfaundler. *Die Finanzausgleichsgesetzgebung 1948/1958*, Wien, 1958.

3. *VfSlg* 9280/1981, *VfSlg* 9520/1982, *VfSlg* 10633/1985, etc. Consúltese Heinz Schäffer. "Die österreichische Finanzverfassung", en *Handbuch der österreichischen Finanzpolitik. Festgabe für Wilhelm Weber* (Wolfgang Weigel/Eckhard Leithner/Rupert Windisch, Hg.), Manz Verlag, Wien, 1986, p. 90; así como Herbert Haller. "Grundsätze der Finanzverfassung in Österreich", *VVDStRL*, 52, 1993, p. 116.

responda, o no, al consenso o al acuerdo de todos los entes involucrados, puesto que, en la práctica, dicha ley está siempre precedida de la negociación entre el *Bund*, los *Länder* y las asociaciones representativas de los entes locales. Si, en efecto, la Ley de Ajuste Financiero en cuestión es fruto de un pacto, gozará de la presunción de que ha realizado una distribución justa de los recursos y de que es conforme a la Constitución desde el punto de vista del principio de igualdad, reclusándose la actividad revisora al control externo de la arbitrariedad, del error manifiesto del que hayan podido partir los negociadores o de las eventuales contradicciones que puedan tener entre ellas las diferentes disposiciones. Por el contrario, la falta de acuerdo por alguna de las partes abre el paso a un control más estricto, al poder interpretarse como indicio de un ajuste financiero inadecuado.⁴

Asimismo, Alemania ha seguido una evolución semejante en lo relativo al control de constitucionalidad de las leyes que determinan el ajuste financiero horizontal—un componente sustancial de su Constitución financiera—, puesto que también aquí se partió de atribuir naturaleza esencialmente política a estas cuestiones para avanzar, más tarde, hacia una concepción más proclive a la justiciabilidad de las mismas. Así, el Tribunal Constitucional Federal, en la Sentencia de 20 de febrero de 1952, una vez excluida la posibilidad de que el ajuste financiero horizontal pueda conducir a una total nivelación de la capacidad financiera de los *Länder*, reconocería sin embargo que la cuestión de determinar el grado de intensidad hasta el que puede avanzarse en dicho ajuste era una cuestión de “política financiera, no jurídico-constitucional”, por lo que escapaba a la revisión del Tribunal Constitucional.⁵ En esta lí-

4. *VfSlg* 12505/1990; 12784/1991; 12832/1991; 14262/1995. Vid. Hans Georg Ruppe. “Modell einer föderalistischen Finanzverfassung für Österreich”, en *Neue Wege der Föderalismusreform* (Peter Pernthaler, Hg.), Wilhelm Braumüller, Wien, 1992, págs. 11-113. Josef Werndl. “Die Finanzverfassung-aktueller Stand und Reformtendenzen”, en *Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatsystem* (Heinz Schäffer/Harald Stolzlechner, Hg.), Wilhelm Braumüller, Wien, 1993, págs. 37-39.

5. *BVerfGE* 1, 117 (134). La ley recurrida, de 16 de marzo de 1951, se dictó al amparo del art. 106.4 de la Ley Fundamental de Bonn, que permitía al *Bund*, mediante ley que requiriera el consentimiento del Bundesrat, conceder subvenciones a los *Länder* más débiles financieramente y tomar los recursos necesarios para ello de los impuestos correspondientes a los *Länder* de mejor situación económica. Entre otros aspectos, los *Länder* recurrentes habían argumentado que de dicho precepto no cabía deducir la facultad del Bund para establecer un completo sistema de ajuste financiero horizontal. De ahí que, para reforzar su base constitucional, la reforma de 1955 abordara ya directamente la regulación de este ajuste financiero en el art. 107.2 de la Ley Fundamental.

nea, un sector influyente de la doctrina seguiría durante largo tiempo subrayando el absoluto protagonismo que debía conferirse al legislador al respecto, hasta el punto de llegar a concebirse el art. 107.2 de la Ley Fundamental como mero *soft law*.⁶ Bajo este prisma, y sobre la base de que dicha disposición no aporta ningún criterio específico de lo que ha de entenderse por ajuste financiero "adecuado", se entendía que era una decisión que se quiso confiar por entero al compromiso político y, por tanto, dejar al margen de todo control jurisdiccional, salvando los supuestos de evidente arbitrariedad.⁷

En este contexto, la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 24 de junio de 1986, que declaró la inconstitucionalidad del entero Título II de la Ley de Ajuste Financiero de 1985, representaría un marcado punto de inflexión en la forma en que se habían abordado estas cuestiones hasta la fecha. A partir de la afirmación de que las normas integrantes de la Constitución financiera no constituyen un Derecho dotado de menor fuerza vinculante, el Tribunal Constitucional rechazaría expresamente la tesis de su equiparación con las normas del Derecho Internacional (*soft law*), así como la idea de que las mismas quedaban a disposición del compromiso político con el único límite de la interdicción de la arbitrariedad. Sencillamente, en esta esfera resultaba de aplicación la concepción de la Constitución como ordenamiento marco, que posibilita conciliar el control de constitucionalidad con el respeto debido a la libertad de conformación política del legislador: dado que las disposiciones componentes de la Constitución financiera no alcanzan el mismo grado de determinación que las que regulan las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, las mismas crean un amplio espacio de apreciación y decisión. "Dentro de este marco, el proceso político puede desarrollarse según sus propias reglas y condicionantes, pero el marco mismo representa un límite que el legislador no puede sobrepasar".⁸

6. Fritz Ossenbühl. *Verfassungsrechtliche Grundfragen des Länderfinanzausgleichs gem. Art. 107 II GG*, Nomos, Baden-Baden, 1984, p. 61.

7. Fritz Ossenbühl. "Zur Justitiabilität der Finanzverfassung", en *Einigkeit und Recht und Freiheit. Festschrift für Karl Cartens* (Börner/Jahrreiß/Stern, Hg.), Carl Heymanns Verlag, Köln et al., 1984, especialmente p. 753; asimismo, Reinhard Mußnug. "Der horizontale Finanzausgleich auf dem Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts", *JuS* 1986, Heft 11, p. 876. Por el contrario, se inclina por la normalización del control de constitucionalidad en este ámbito Reiner Prokisch (*Die Justiziabilität der Finanzverfassung*, Nomos, Baden-Baden, 1993).

8. *BVerfGE* 72, 330 (388-390).

En definitiva, aunque se mantiene un especial nivel de autocontención, dada la extensa libertad de configuración que se reconoce al proceso político en la concretización de la Constitución financiera, en los federalismos germánicos se realiza un ejercicio efectivo del control de constitucionalidad en este ámbito, por lo que han dejado de ser desconocidas las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de las leyes que determinan la distribución de los ingresos entre los diversos niveles de gobierno.⁹

2. Las peculiaridades del control de constitucionalidad de la financiación en el Estado autonómico

Por lo que a nosotros concierne, parece evidente que ese cambio de acento no se ha producido en la jurisprudencia constitucional española, que se ha mostrado siempre relucante a llevar a cabo un intenso control de las leyes que afectan al reparto de los recursos, hasta el punto de que es prácticamente imposible hallar una sola Sentencia estimatoria del recurso o la cuestión de inconstitucionalidad que afecte estrictamente a un problema sustantivo de distribución de los ingresos entre el Estado y las comunidades autónomas.¹⁰ La principal razón de esta pauta jurisprudencial reside en el carácter especialmente abierto e indeterminado de las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad, que usualmente se han limitado a fijar orientaciones y tendencias en punto al reparto de los recursos,¹¹ confiándose así al proceso político un generoso margen de maniobra.

9. Así, por ejemplo, la Sentencia de 27 de mayo de 1992, que declaró la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley de Ajuste Financiero de 1990 (*BVerfGE* 86, 148). Por lo demás, conviene apuntar que esa tendencia a la intensificación del control de constitucionalidad es, asimismo, apreciable en los Tribunales Constitucionales de los *Länder* en relación con las leyes que determinan la financiación de los entes locales alemanes (M. Medina Guerrero. "La garantía constitucional de la suficiencia financiera de los entes locales", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 1, 2003, págs. 49-57).

10. Distribución de los recursos –o reparto de la "soberanía sobre los ingresos" por utilizar la terminología alemana (*Ertragshoheit*)– que, a diferencia del reparto de las competencias legislativas y de gestión sobre los impuestos, es el que suscita mayores problemas desde el punto de vista del control de constitucionalidad. Por lo demás, procede señalar que las numerosas controversias suscitadas respecto del *spending power* estatal –que han permitido elaborar una cuidada doctrina por parte del Tribunal Constitucional– no plantean en puridad un interrogante sobre el reparto de los recursos, sino sobre la distribución de la capacidad (y del deber) de gasto, segundo pilar esencial de toda Constitución financiera federal.

11. Singular apertura del bloque de la constitucionalidad que no es sólo predicable de la

No debe de extrañar, consecuentemente, que en la jurisprudencia constitucional recaída en la materia menudeen las referencias a la "libertad de configuración del legislador" quien, al disponer de un "amplio margen de apreciación", adopta sus decisiones con "criterios de oportunidad" y con base en "estimaciones de política legislativa no controvertibles, como tales", en sede constitucional.¹² Las posibilidades de realizar un control material de constitucionalidad parecen ceñirse, de una parte, a los casos en que se incurra en arbitrariedad (STC 68/1996, FJ 8.º) y, de otro lado, a los supuestos en que el reparto de los recursos referente a una concreta fuente de ingresos resulte manifiestamente incompatible con la función que el bloque de constitucionalidad le atribuya a la misma en el conjunto del sistema de financiación (STC 250/1988, FJ 3).¹³ En resumidas cuentas, como sintetizaría la STC 192/2000 en su fundamento jurídico décimo, la tarea del Tribunal Constitucional "no consiste en pronunciarnos sobre el sistema más adecuado de financiación de las haciendas territoriales o de coordinación de las actividades financieras de los distintos entes territoriales entre sí" (STC 179/1985, FJ 3), ni nos incumbe determinar "cuál es el más adecuado sistema de articulación de competencias estatales y autonómicas", decisión ésta que "dentro de la Constitución, corresponde adoptar a los propios poderes públicos responsables de ello, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas" (STC 145/1989, FJ 6)".

Pero es que, además, en nuestro caso, el ejercicio de este control de constitucionalidad puede toparse con obstáculos o dificultades añadidas que no se plantean en los Estados políticamente descentralizados de nuestro entorno, a saber, de una parte, la complejidad

Constitución misma, sino también de la LOFCA, especialmente antes de que se procediera a la cesión parcial a las CC.AA. de los principales impuestos del sistema tributario. Y así se ha reconocido por el propio Tribunal Constitucional: "La importancia y la complejidad que, en un Estado de estructura plural o compuesta, alcanzan las relaciones financieras entre la Administración central y las Administraciones autonómicas, junto a la imprecisa o insuficiente articulación que de ellas se hace en las normas que componen el bloque de la constitucionalidad, explican la proliferación de procesos constitucionales relativos a la distribución de competencias financieras..." (STC 13/1992, FJ 2).

12. Véase especialmente las SSTC 250/1988 (FJ 3), 183/1988 (FJ 3) y 68/1996 (FJ 3), relativas al reparto del FCI y la participación en ingresos del Estado.

13. Más detalles en M. Medina Guerrero. "Límites y posibilidades del control de constitucionalidad del reparto de los ingresos en el Estado Autonomico", en *Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica*, Ministerio de Justicia/BCH/Civitas, Madrid, 1998, p. 911 y ss.

que adquiere el canon o parámetro del control de constitucionalidad, al incorporarse un tercer elemento al habitualmente bímembre bloque de la constitucionalidad y, de otro lado, el especial protagonismo que se confiere al proceso político en la determinación del sistema de financiación, al permitirse cierto desenvolvimiento del principio dispositivo en este ámbito. Ambos factores, que parecen en principio contradictorios, requieren un tratamiento separado.

2.1. La complejidad del canon o parámetro de constitucionalidad

Como es sabido, cuando de financiación se trata, la *Constitución territorial* del Estado Autonómico, integrada con carácter general por el complejo Constitución más Estatutos,¹⁴ se amplía englobando también a la LOFCA. Desde el momento mismo en que se optó por esta configuración trimembre de la *Constitución territorial financiera*, se hizo evidente que la superposición de la LOFCA y los Estatutos en la regulación de idéntica materia estaba, al menos potencialmente, destinada a generar diversos problemas: desigual densidad normativa en el tratamiento de las mismas instituciones y, sobre todo, la posible existencia de disonancias, e incluso de contradicciones, entre ambos componentes del bloque de la constitucionalidad.¹⁵ De ahí que, desde el principio, la propia LOFCA apelase a la necesidad de realizar una interpretación armónica entre ambos bloques normativos (Disposición Final); armonización hermenéutica que, en la práctica jurisprudencial, se ha traducido en cierta preponderancia de la LOFCA sobre los Estatutos, no en términos de superioridad jerárquica –claro está–, sino en que se tiende a actuar hermenéuticamente en el texto estatutario a fin de acomodarlo a aquélla.

14. P. Cruz Villalón. *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1999, p. 447 y ss.

15. Sobre los problemas de articulación entre los Estatutos y la LOFCA, consúltese E. Girón Reguera. *El sistema de fuentes normativas de la financiación autonómica andaluza*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2006, en especial págs. 85-90. Por lo que hace a la posición de la LOFCA en el sistema de fuentes y al paralelismo existente a este respecto entre el Estado Autonómico y algunos Estados federales *limitados*, como la República de Weimar y Austria, M. Medina Guerrero: "La Hacienda de la Comunidad Autónoma Andaluza", *El Estatuto de Andalucía I. Las competencias*, Ariel, Barcelona, 1990, págs. 99-103.

En este sentido, las declaraciones doctrinales más genéricas ponen el acento en que la finalidad de la LOFCA es homogeneizar el reparto de las competencias financieras, condicionando por tanto el alcance de las normas estatutarias, según se desprende de las principales resoluciones recaídas en la materia. Con la inclusión del art. 157.3 CE –se afirmó en el fundamento jurídico noveno de la STC 68/1996–, “no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía”. O, para decirlo con los términos empleados en la STC 192/2000, “la Constitución no predetermina cuál haya de ser el sistema de financiación autonómica, sino que atribuye esa función a una Ley Orgánica, que cumple de este modo una función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas previstas en el art. 157 CE” (FJ 4.º). Es indudable, pues, que, en la esfera financiera, la ley orgánica cumple “una función específica y constitucionalmente definida” (STC 13/2007, FJ 7.º).¹⁶

Ciertamente, no faltan referencias expresas a las peculiaridades que los Estatutos de Autonomía pueden introducir en materia de financiación¹⁷ e, incluso, al carácter condicionante de la propia constitucionalidad de la LOFCA que pueden tener las normas estatutarias,¹⁸ pero se trata de declaraciones ocasionales y, sobre todo, emitidas

16. A propósito de la función que desempeñan determinadas leyes orgánicas y su incidencia en la libertad de configuración del estatuyente, véase muy especialmente la STC 247/2007, FJ 6.

17. Así, en la STC 11/1984, al abordarse las atribuciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco para la emisión de deuda pública y tras mencionar los diversos preceptos de la Constitución y la LOFCA relativos a la materia, se afirmaría que “en principio, las competencias de la Comunidad Autónoma vasca en tal materia no difieren –salvo posibles peculiaridades derivadas de sus respectivos Estatutos de Autonomía– de las atribuidas a cualquiera de otras Comunidades Autónomas” (FJ 4º).

18. Así, se afirma en el último párrafo del FJ 5º de la STC 192/2000: “En definitiva, el sistema de control regulado en el artículo 20.1 b) LOFCA podrá ser considerado conforme con la Constitución siempre que, siendo respetuoso con el artículo 157.1 CE y con las competencias del Estado sobre ‘Hacienda general’ (artículo 149.1.14 CE), no vulnere los principios de autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas, ni tampoco las competencias que el propio Estatuto de Autonomía de Extremadura (EAE) prevé acerca de los tributos cedidos por el Estado a dicha Comunidad Autónoma”.

más a modo de *obiter* que con la pretensión de trazar una pauta doctrinal. Y, muy especialmente, cuando, más allá de esas declaraciones genéricas, se pasa a la aplicación efectiva de la jurisprudencia constitucional, claramente la LOFCA se convierte en el centro de la argumentación y de la *ratio decidendi* del Tribunal Constitucional. Así, cuando en las SSTC 58/1982 y 85/1984 ha de resolverse la inaplicación del art. 17 e) LOFCA a las Comunidades catalana y vasca, respectivamente, porque sus correspondientes Estatutos (arts. 43.2 y 43.3) les permiten regular su patrimonio sin sujetarse a la normativa básica del Estado sí exigida por aquélla, el Tribunal ratifica la aplicabilidad de la LOFCA argumentando que, en paralelo con lo que acontece con el art. 132.3 CE respecto del patrimonio estatal, tales preceptos estatutarios no son normas atributivas de competencia, sino que se limitan a recoger una reserva de ley. O cuando en la STC 11/1984 se ventila la pretensión del gobierno vasco de quedar al margen de la autorización estatal para emitir deuda pública (art. 14.3 LOFCA), al entender que el art. 45 de su Estatuto no permite una intervención tan penetrante del poder central, el Tribunal Constitucional entiende perfectamente aplicable dicho precepto, confirmando que dicha facultad del Estado está constitucionalmente amparada por su potestad coordinadora en materia financiera y su competencia en materia de ordenación del crédito.

Se trata de supuestos en los que, con relativa claridad, era doble una lectura integradora de las disposiciones estatutarias y de la LOFCA. Pero no siempre las pretendidas disonancias entre LOFCA y Estatutos planteadas ante el Tribunal Constitucional han podido superarse tan fácilmente a través de la interpretación armónica de los preceptos en juego. Así, la divergencia existente entre el art. 53.2 del Estatuto de Madrid, que permite a la CA el establecimiento de recargos sobre impuestos estatales “en los términos que establezca la Ley reguladora de los mismos”, y el art. 12 LOFCA, que no prevé ninguna ley para que las CC.AA. puedan ejercitar inmediatamente dicha potestad, es salvada por el Tribunal Constitucional arguyendo que el Estatuto se refiere a la ley que, en cada momento, regule el ejercicio de las competencias financieras de las CC.AA., esto es, la misma LOFCA (STC 150/1990, FJ 4.º). Interpretación del Estatuto “conforme a la LOFCA” que, como se cuidarían de destacar los votos particulares de los magistrados Rubio Llorente, Rodríguez Piñero y Gabaldón López, soslayaba que, tanto la interpretación gramatical como la sistemática y la histórica del precepto en cuestión apunta-

ban inequívocamente a que el Estatuto madrileño había querido incorporar un condicionante no existente en otros textos estatutarios. En definitiva, la posición de la mayoría en la STC 150/1990 es fiel reflejo de la posición de centralidad que juega la LOFCA, en detrimento de los Estatutos, a la hora de fijar en la práctica el canon de constitucionalidad conforme al cual se resuelven las diferentes controversias.

2.2. Presencia del principio dispositivo en la concretización de la Constitución territorial financiera

La segunda peculiaridad española que –según adelantábamos– extremaba para nosotros la dificultad de articular el control de constitucionalidad reside en el muy especial protagonismo que el bloque de la constitucionalidad atribuye al proceso político en la fijación del sistema de financiación. No se trata tan sólo de que su determinación sea precedida de la negociación institucionalizada entre los diversos niveles de gobierno involucrados y, por tanto, se abra la posibilidad de que el modelo sea consensuado y aceptado por todos ellos, pues esta apelación a la transacción y negociación políticas es generalizada en los países de nuestro entorno. Nos referimos a la circunstancia de que, paradójicamente, por más que la LOFCA tenga como primordial objetivo amortiguar los efectos perjudiciales del principio dispositivo inherente a la vía estatutaria, éste penetra e invade el entero sistema de financiación, al haber auspiciado el bloque de la constitucionalidad su desenvolvimiento respecto de las dos principales fuentes de ingresos autonómicas, esto es, los impuestos cedidos y –aunque con menor intensidad– la participación en los ingresos del Estado.

Por lo que hace a esta última, y con independencia de cuál haya sido la práctica efectivamente seguida, lo cierto es que, en la primera versión del bloque de la constitucionalidad, el principio dispositivo sólo se vinculaba directamente con el período transitorio, pues era únicamente en esta fase inicial cuando se atribuía expresamente a la Comisión Mixta la adopción del método para fijar el porcentaje de participación (“una Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma... adoptará un método encaminado a fijar el porcentaje de participación...”) e, incluso, se establecía un plazo para que dicha Comisión determinase el citado porcentaje (Disposición Transitoria

Primera. 2 y 3 LOFCA).¹⁹ Por el contrario, al regular el porcentaje de participación del período definitivo, el bloque de la constitucionalidad se limitaba a apuntar que el mismo se negociaría sobre determinadas bases que se enumeraban, pero sin precisar en qué foro había de desenvolverse la negociación (art. 13.1 LOFCA),²⁰ requiriéndose que, en cualquier caso, el porcentaje se aprobaría por ley (art. 13.4 LOFCA). Por lo tanto, inicialmente la bilateralidad y el principio dispositivo sólo se garantizaban por el bloque de la constitucionalidad respecto del período transitorio, ya que, al encomendarse explícitamente a la Comisión Mixta la fijación del porcentaje, las CC.AA. estaban en condiciones de bloquear cualquier decisión al respecto que considerasen contraria a sus intereses. Habría que esperar hasta la reforma de la LOFCA acometida por la LO 7/2001 para que, ya sin ambages y con carácter permanente, se anudase el principio dispositivo a la participación en los ingresos del Estado, aunque inserta ahora en un nuevo modelo de financiación que ya no gravitaba fundamentalmente sobre esta fuente de ingresos sino sobre la figura de los impuestos cedidos.²¹

Por el contrario, de forma mucho más inequívoca y rotunda ha contemplado el bloque de constitucionalidad, desde su versión inicial, el “peso” del principio dispositivo en relación con los tributos cedidos, que constituye hoy por hoy la fuente de ingresos sobre la que se estructura el sistema de financiación en su conjunto. De una parte, la LOFCA hace depender la cesión efectiva de los impuestos a la aprobación de una ley específica que determine el alcance y las condiciones de la misma (art. 10.2), en tanto que la práctica totalidad de los Estatutos preveía ya en su redacción originaria²² que fuese precisamente una Comisión Mixta la que fijase el alcance de la cesión, de-

19. Protagonismo de la Comisión Mixta en la fijación del porcentaje del período transitorio que se repetía en términos muy similares en los diferentes Estatutos de Autonomía, salvando el canario y el extremeño.

20. Sólo el Estatuto canario (art. 51) mencionaba que el porcentaje de participación se negociaría “a través de una Comisión Mixta”. En cualquier caso, no puede soslayarse que Canarias dispone de un singular régimen económico y fiscal constitucionalmente previsto (Disposición Adicional Tercera).

21. De acuerdo con el reformado art. 13 LOFCA, la participación en los ingresos del Estado se canaliza a través del Fondo de Suficiencia. Y el valor inicial de dicho Fondo para cada Comunidad Autónoma “se fijará en Comisión Mixta de transferencias” (art. 13.3).

22. A excepción del canario y del balear.

biendo tramitarse el acuerdo como proyecto de ley.²³ Así, pues, si la cesión efectiva se hacía depender de la aprobación de una ley específica para cada Comunidad Autónoma y si dicha ley sólo podía tramitarse ante las Cortes si mediaba el previo acuerdo entre la CA y el Estado en el seno de la Comisión Mixta –según se dispone en los Estatutos–, era evidente que las CC.AA. han estado desde el principio en condiciones de impedir la plena aplicación en su territorio del sistema de financiación a través del sencillo expediente de rehusar dicho acuerdo. Y es que, como tuvo ocasión de afirmarse en la STC 181/1988, “es obvio que el Gobierno no podía, sin infringir el Estatuto de Autonomía de Cataluña, enviar a las Cortes el proyecto de ley a que se refiere la Disposición adicional sexta, 3, del mismo, sin el acuerdo previo de la Comisión Mixta” (FJ 4.º).

En consecuencia, el singular mecanismo de cesión impositiva trazado desde el principio por la Constitución territorial financiera –y que se mantiene en el nuevo marco estatutario– lleva la capacidad operativa del principio dispositivo²⁴ a la médula misma del sistema de financiación, permitiendo un diferente tratamiento del alcance y de las condiciones de la cesión en las diferentes CC.AA.: “...este precepto de la LOFCA –decía el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico tercero de la STC 181/1988 refiriéndose a su art. 10.2– se está refiriendo a una ley específica de cesión de tributos a cada Comunidad Autónoma que, de acuerdo con su Estatuto, pudiera recoger, en su caso, las particularidades que se estimase oportunas en cuanto al alcance y condiciones de la cesión”. Pero, sobre todo, a los efectos del presente trabajo, lo que interesa es destacar que la manifestación más enérgica del principio dispositivo en esta esfera reside en la capacidad de las CC.AA. de neutralizar cualquier modificación del *status quo* en materia de impuestos cedidos, al ser su acuerdo inexcusable para tramitar el proyecto de ley específica de cesión. Bajo este prisma, resulta inobjetable que estas peculiaridades procedimentales “responden a una finalidad

23. Respecto del papel que desempeñan las Comisiones Mixtas en el establecimiento del régimen de cesión impositiva, véase J. Calvo Vérguez. *Financiación autonómica: problemas constitucionales y legales*, Aranzadi, Cizur Menor, 2005, págs. 139-140.

24. Y ello con independencia de que, en la práctica, se haya corregido la potencial heterogeneidad permitida por el bloque de la constitucionalidad, “interponiéndose” entre el binomio LOFCA/Estatutos y Ley específica de cesión, una ley general (así, ya la Ley 30/1983, de 28 de diciembre), a cuyo contenido se remiten *in toto* las “específicas” leyes de cesión para cada CA.

de garantía de las disponibilidades financieras de las Comunidades Autónomas” (STC 181/1988, FJ 4.º), pues les permite oponerse a todo intento de reforma peyorativa de su situación financiera.

Dadas estas singularidades de nuestra *Constitución territorial financiera*, no es de extrañar que la STC 13/2007 fuese recibida con cierta expectación.²⁵ En el momento en que se hizo pública, se habían ya aprobado dos reformas estatutarias cuya regulación de la materia financiera no era ciertamente parangonable (Valencia y Cataluña) y se hallaba próxima a su conclusión la reforma del Estatuto andaluz, que seguía la estela del catalán pero que distaba de ser idéntica. La posible existencia de disonancias o diferencias entre la Ley Orgánica del art. 157.3 CE y los textos estatutarios no parecía, desde luego, excluida de antemano –antes al contrario– en el reformado marco estatutario. Asimismo, las reformas estatutarias ya aprobadas o en fase de tramitación, lejos de cerrar el paso o reducir el margen de manobra del principio dispositivo y la bilateralidad en la esfera financiera, no venían sino a ratificar e incluso fortalecer su presencia en el sistema,²⁶ manteniéndose así, en principio, la capacidad autonómica de rehusar sumarse a un nuevo modelo de financiación.²⁷ Pues bien, la STC 13/2007 estaba llamada a hacer frente a ese doble plano de interrogantes: de una parte, determinar cuál es la situación a la que puede aspirar la CA que rechace un eventual nuevo esquema de financiación, y, de otro lado, determinar la operatividad en la práctica de las singularidades financieras estatutarias frente al régimen general establecido en la LOFCA, puesto que, en esta ocasión, lo que había de elucidarse era la aplicabilidad de una fuente de financiación que, al

25. Por lo demás, no puede dejar de reseñarse que la doctrina vertida en la Sentencia que nos ocupa ha sido inmediatamente aplicada a otras controversias financieras promovidas por la Junta de Andalucía (SSTC 58/2007 y 237/2007).

26. En esta línea, E. Girón Requena. “La incidencia de la reforma de los Estatutos de Autonomía en la financiación autonómica”, en *REDC*, núm. 80, 2007, p. 105.

27. Todos los Estatutos reformados cuando se escriben estas páginas (los de Valencia, Cataluña, Andalucía, Aragón, Baleares y Castilla y León) mantienen, en términos semejantes a su versión inicial, la exigencia del acuerdo de la Comisión Mixta para la determinación del alcance y de las condiciones de la cesión de los impuestos. Pero es que, además, buena parte de ellos vincula expresamente el acuerdo de las respectivas Comisiones Mixtas con la aprobación o actualización del sistema de financiación en su conjunto (art. 208.2 del Estatuto catalán, art. 183.2 del andaluz, art. 108 del aragonés; mientras que el art. 131.1 del balear dispone que se procederá a la actualización del sistema de financiación “mediante el estudio y el análisis” de la Comisión Mixta).

menos *prima facie*, por las razones que luego se verán, se presentaba como una peculiaridad andaluza, a saber, la (tan desafortunadamente) conocida como “deuda histórica”. Cómo aborda y resuelve ambos interrogantes y, en consecuencia, en qué medida la STC 13/2007 marca un punto de inflexión en la doctrina constitucional o se limita a consolidar la línea y sensibilidad jurisprudenciales existentes, constituye el objetivo central de las siguientes líneas.

3. La STC 13/2007: ¿cambio de acento o permanencia de la línea jurisprudencial?

3.1. Los límites jurídico-funcionales de la jurisdicción constitucional en materia de financiación

Según señalamos líneas arriba, cuando del problema del reparto de los recursos se trata, la jurisprudencia constitucional suele remarcar con mayor intensidad que en otros ámbitos los condicionantes que restringen la capacidad revisora del Tribunal Constitucional, al objeto de no invadir la esfera de libertad de configuración política que corresponde al legislador, que se concibe además en términos amplios. Pues bien, como era previsible, la STC 13/2007 se mantiene fiel a esa línea hasta el punto de que en buena parte de sus fundamentos jurídicos pueden rastrearse referencias a la necesidad de autocontención en la materia. Comienza recordando sus declaraciones más genéricas en su fundamento jurídico tercero, para más tarde –FJ 5.º– recoger la doctrina sentada específicamente respecto de la extensa libertad de conformación política que se dispone al concretar la participación en los ingresos del Estado (STC 68/1996) y el FCI (STC183/1988). Tal vez, un par de aspectos merezcan ser comentados para poner de manifiesto la inequívoca tendencia a la auto-contención que caracteriza la actividad jurisdiccional en el terreno que nos ocupa. El primero, que casi el único control material que el Tribunal Constitucional suele desplegar al respecto, el de arbitrariedad, se lleva a efecto tras subrayar las cautelas (razonables, desde luego) con que debe realizarse esa tarea revisora cuando del legislador se trata (FJ 4.º). El segundo aspecto digno de mención, y probablemente más importante, consiste en el cuidado con el que el Tribunal Constitucional apunta los límites (más que las posibilidades) de la jurisdicción constitucional para controlar la observancia del principio de suficiencia financiera. Pues, como razonó en el

fundamento jurídico 5.º, dos son las consideraciones que deben tenerse en cuenta para determinar su aplicación a los entes territoriales:

“En primer lugar, que dicho principio tiene un primer límite en la propia naturaleza de las cosas, por lo que ‘dicha suficiencia debe quedar enmarcada, como concepto relativo que es, en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto’ (STC 87/1993, de 11 de marzo, FJ 3 b); en el mismo sentido STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8). Y, en segundo lugar, que aun cuando el soporte fundamental de aquel principio se encuentra en los tributos propios y en la posibilidad de participar en los ajenos (STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6), para valorar si unas determinadas Comunidades Autónomas gozan de recursos financieros suficientes para ejercer la autonomía financiera constitucionalmente consagrada es preciso ‘atender al conjunto de los recursos de que puedan disponer’ y a ‘las competencias que les han sido atribuidas’, así como a ‘los servicios que gestionan’ y ‘dentro siempre de las reales disponibilidades económicas de un sistema globalmente presidido por el principio de solidaridad entre todos los españoles’ (STC 87/1993, de 11 de marzo, FJ 3 b)”.

Y una vez transcrito lo esencial de la doctrina preexistente y tras recordar que las cargas de la argumentación y de la prueba sobre la pretendida insuficiencia económica recaen sobre el recurrente, siendo su falta de demostración “ya suficiente para desestimar la queja”, concluiría así ese mismo fundamento jurídico 5.º:

“En suma, no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación. Por este motivo, habida cuenta de que la cifra de la financiación no es ilimitada y de que su distribución debe efectuarse de conformidad con los intereses generales y en función de los de todos los entes territoriales afectados, *no puede pretender cada Comunidad Autónoma para la determinación del porcentaje de participación que sobre aquellos ingresos le pueda corresponder la aplicación de aquel criterio o variable que sea favorable en cada momento a sus intere-*

ses, reclamando de nosotros una respuesta que sustituya la falta de acuerdo de las instancias políticas” (la cursiva es nuestra).

Se trata esta última de una afirmación que, sostenida en el contexto de la controversia resuelta en la STC 13/2007, puede suscribirse sin el menor atisbo de duda, pero que, sin embargo, si se pretende ver en ella una declaración doctrinal de alcance general, cabría matizar en relación con aquellos supuestos en que los Estatutos recogían –y aún recogen, en el caso de los no reformados– específicos criterios o variables de reparto de la participación en ingresos del Estado que no estaban expresamente mencionados en la versión inicial de la LOFCA. Que esas previsiones estatutarias no entrañaban quiebra ninguna de ésta, es cosa bastante evidente que el propio Tribunal Constitucional ya tuvo ocasión de confirmar en la STC 68/1996, al subsumirse en la cláusula genérica prevista en el art. 13.1 e) LOFCA, según la cual, podía barajarse en la negociación cualquier criterio que se estimase procedente. Por el contrario, que una Comunidad Autónoma no pueda pretender la aplicación de una variable o de un criterio contemplado específicamente en su Estatuto (y, por tanto, presumiblemente favorable a sus intereses) resulta de mucha más difícil aceptación, por más que en la práctica haya sido frecuente que los diferentes porcentajes de participación hayan omitido por completo la aplicación de determinados criterios estatutarios diferentes a los mencionados expresamente en la LOFCA. De hecho, cuando se aborda en la STC 68/1996 la aplicación del criterio de insularidad contenido en el art. 61 del Estatuto balear, el Tribunal reconoció que del precepto estatutario podía deducirse la “necesidad de tomar en consideración” tal variable, aunque no se desprendía del mismo cuál fuese “la valoración o ponderación” que debía atribuirse a dicho criterio (FJ 6.º). Por consiguiente, aun cuando no quepa dudar de que debe reconocerse al proceso político un amplísimo margen de maniobra en la ponderación de las variables (STC 68/1996, FFJJ 4-6), es cuestionable que quede enteramente a disposición de dicho proceso la aplicación, o no, de los criterios y de las variables explícitamente recogidos en los Estatutos.

3.2. La indeseable (pero posible) coexistencia de diversos modelos de financiación

Cuando arriba abordamos la presencia del principio dispositivo en la determinación de la participación en los ingresos del Estado,

decíamos que la versión inicial del bloque de la constitucionalidad le atribuyó un papel decisivo en el período transitorio al requerirse el acuerdo de la Comisión Mixta para su aprobación; papel que se disiparía a la llegada del período definitivo, al no preverse más que una “negociación” sin mayor concreción, requiriéndose en cualquier caso la aprobación por ley del repetido porcentaje (art. 13.4). La virtualidad inicial del principio dispositivo se restituiría, en fin, tras la reforma de la LOFCA realizada en el año 2001 (LO 7/2001), que volvió a encomendar a la Comisión Mixta la determinación del valor del Fondo de Suficiencia (art. 13.3 LOFCA). Por consiguiente, la cuestión abordada y resuelta por la STC 13/2007 se suscitó en la etapa en la que el marco normativo no imponía el necesario consenso entre el Estado y cada Comunidad Autónoma, vía Comisión Mixta, para la fijación de la participación en los ingresos de aquél y, en consecuencia, el protagonismo de la negociación recaía en el CPPF; órgano cuyos acuerdos, como es bien sabido, jurídicamente no vinculantes, no pasan de ser meras recomendaciones, de tal suerte que las Cortes Generales –en el plano estrictamente jurídico– gozan de una absoluta libertad para seguir, o no, sus indicaciones.

Huelga insistir en la relevancia de tener presentes estas coordenadas temporales, pues sólo en relación con el marco normativo aplicable a la referida etapa adquieren sentido algunas de las declaraciones vertidas en la Sentencia que nos ocupa. En efecto, únicamente a propósito de la versión del art. 13 LOFCA anterior a la reforma de 2001 resulta sostenible afirmar que “no cabe la menor duda de que la determinación de los criterios de distribución de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado corresponde exclusivamente a este último” (STC 13/2007, FJ 6.º). Únicamente en ese contexto en el que el bloque de la constitucionalidad no imponía la intervención de la Comisión Mixta respecto de la participación en los ingresos estatales y, por tanto, la misma se producía en la práctica porque se consideraba políticamente oportuna, puede entenderse que su presencia se considere una simple manifestación del principio de cooperación (STC 13/2007, FFJJ 7.º y 8.º), con la subsiguiente postergación de sus funciones a la esfera de lo meramente deliberante y consultivo.²⁸

28. M. Medina Guerrero. “El principio de cooperación como principio estructural del Estado Autónomico: su incidencia en las relaciones competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Relaciones con el Estado y otras Comunidades Autónomas. Cooperación, coordinación, conflicto*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2005, p. 15 y ss.

Únicamente respecto de la aludida fase cabría admitir la supeditación de la Comisión Mixta, en cuanto órgano *cooperador*, frente al órgano *coordinador* en materia financiera, el CPPF (STC 13/2007, FJ 8.º). Únicamente, en fin, en el repetido contexto, encuentra explicación la conclusión a la que se llega en el fundamento jurídico 9.º:

“(…) aun cuando la negociación citada se configura como un trámite no facultativo, sino preceptivo, pues así resulta de lo imperativo de las expresiones utilizadas en los arts. 13.1 LOFCA y 58.1 EAAAnd, lo cierto es que en modo alguno cabe admitir que la determinación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado pueda depender de la voluntad de una determinada Comunidad Autónoma, pues ello, ni resulta de los términos expresos de los preceptos del bloque de la constitucionalidad a que se ha hecho referencia, ni es compatible con el carácter exclusivo de la competencia que corresponde al Estado, de acuerdo con el art. 149.1.14 CE, para el señalamiento de los criterios de distribución de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos de aquél. Conferir carácter vinculante a la voluntad autonómica (...) sería tanto como conceder un derecho de veto a una Comunidad Autónoma sobre el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado, permitiéndole bloquear cualquier iniciativa de aquél dirigida a modificar el sistema de financiación...”

Pues, obviamente, cuando el bloque de la constitucionalidad exige la aprobación de las respectivas Comisiones Mixtas para concretar una específica fuente de financiación –o el sistema de financiación en su conjunto–, su falta de acuerdo no puede ser suplida en modo alguno, bloqueándose, así, de hecho, la aplicación de un eventual nuevo sistema de financiación a la concreta Comunidad Autónoma que lo rechace. Así sucedió con ocasión de la no aceptación por parte de la Comunidad Autónoma andaluza del nuevo sistema de financiación acordado para el quinquenio 1997-2001 (Acuerdo 1/1996 del CPPF), que introdujo una renovación radical de la figura de los impuestos cedidos, ya que, de una parte, venía por primera vez a cederse parcialmente a las CC.AA. el principal impuesto de nuestro sistema tributario (el IRPF) y, de otro lado, se afectaba incluso la propia naturaleza de esta fuente de ingresos, al atribuirse a las CC.AA. sobre los mismos cierto poder normativo que hasta entonces había monopolizado el Estado. La puesta en práctica del nuevo sistema pasaba, por tanto, ne-

cesariamente por la aceptación de las Comunidades Autónomas; precisa, primero, para modificar el correspondiente precepto estatutario donde se enumeraban los impuestos cedidos a fin de añadir el IRPF, y obligada, más tarde, para la aprobación de las nuevas leyes específicas de cesión que incorporasen las novedades referidas, requiriéndose consiguientemente el pertinente acuerdo de las respectivas Comisiones Mixtas para su tramitación ante las Cortes.²⁹

Bloqueada, ante la falta de acuerdo, la aplicación de este pilar fundamental del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001, la única solución razonable fue la de prorrogar el acordado para el anterior quinquenio (1992-1996). Y se entendió aplicable a Andalucía este sistema 1992-1996 en bloque e incondicionalmente, esto es, manteniendo los datos oficiales de población existentes en el año 1991 conforme a los cuales se calcularon entonces los porcentajes de participación en los ingresos del Estado. Pues bien, a juicio de la Comunidad Autónoma recurrente, el hecho de que no se tomaran en consideración los datos de población reconocidos en 1996 suponía

29. Es difícil imaginar un supuesto de articulación normativa más complejo que el que se precisa para dar efectividad a la cesión de impuestos del Estado a las Comunidades Autónomas. La LOFCA obviamente enumera los impuestos cedibles a aquéllas pero, como establece desde el principio su artículo 10.2, "se entenderá efectuada la cesión cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente". Los Estatutos de régimen común, pues, siempre han contado con una disposición que incluía los impuestos cedidos; y, al objeto de poder alterar su número sin que para ello debiera acudir-se al procedimiento complejo de reforma estatutaria, todos ellos sin excepción alguna han dispuesto que, para su modificación, basta el acuerdo del Gobierno con la Comunidad Autónoma, que se tramitará posteriormente como proyecto de Ley. En definitiva, el nuevo modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001 se realizó a través de la "modificación" de los Estatutos, la reforma de la LOFCA, el dictado de una Ley general de cesión de tributos y la aprobación de las específicas leyes de cesión para cada una de las Comunidades Autónomas. Pero aún hay más: dado que el nuevo sistema no sólo entrañaba la ampliación del número de los impuestos cedidos, sino un cambio de su propia conceptualización originaria (en la que el Estado monopolizaba el poder normativo sobre los mismos) y a la vista de las dificultades existentes para abordar una verdadera reforma estatutaria, se consideró pertinente que las nuevas atribuciones normativas que se reconocían a las Comunidades Autónomas se presentasen amparadas por una Ley marco ex art. 150.1 CE a fin de ahuyentar eventuales problemas de constitucionalidad. Quiere decirse con esto que las leyes específicas de cesión que se aprobaron en el año 1997 para llevar a la práctica el nuevo sistema de financiación (Leyes desde 25/1997 hasta 36/1997) constituyen, sin duda, unas muy singulares fuentes jurídicas: mientras que su artículo 1 procede a la modificación del correspondiente precepto estatutario, su artículo 2, de una parte, se remite a la Ley general de cesión (Ley 14/1996) en lo tocante al alcance y a las condiciones de la misma y, de otro lado, hace referencia al artículo 150.1 CE para fundamentar las competencias normativas que ahora adquiere la Comunidad Autónoma.

una decisión arbitraria y lesiva del principio de suficiencia; reproches que serían rechazados por el Tribunal Constitucional, que ni apreció la quiebra de la interdicción de la arbitrariedad denunciada,³⁰ ni estimó la vulneración de la suficiencia económica alegada por el Parlamento andaluz. En resumidas cuentas, no podía calificarse de arbitrario este modo de proceder porque “se trata de una opción legislativa que no es una decisión plenamente irrazonable ni arbitraria o carente de toda justificación, sino que, por el contrario, entra dentro del margen de configuración del que goza el legislador en este ámbito” (FJ 4); y, en consecuencia, el Tribunal Constitucional no podía “atender la pretensión de la Comunidad Autónoma... porque con ello estaría adoptando una decisión eminentemente política que corresponde exclusivamente tomar a las Cortes Generales...” (FJ 5.º).³¹

A nuestro juicio, el Tribunal Constitucional realizó un prudente ejercicio de autocontención al rechazar dicha pretensión autonómica; máxime cuando, según hemos comprobado a lo largo de estas páginas, nuestro sistema ha estado siempre abierto al principio dispositivo y el nuevo marco estatutario no ha venido sino a ratificarlo. No debe soslayarse que los concretos criterios o variables de reparto utilizados para fijar las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma respecto del modelo de financiación en su conjunto, así como las específicas ponderaciones adjudicados a cada uno de ellos configuran, eso, un “sistema” en el que cada uno de sus integrantes (los criterios y su ponderación) adquieren sentido en función de los demás. Así, pues, cuando se llega a un acuerdo al respecto en el CPFF, el mismo se fragua en consideración a unos concretos criterios de reparto que son definidos de una manera específica y que se ponderan de un determinado modo: cualquier variación afecta al resultado final sobre el que se basa el acuerdo entre el Estado y las CC.AA. Como telas en un mosaico, la falta o pérdida de alguno de esos componentes no

30. A mayor abundamiento, señaló el Tribunal Constitucional que dicha población se tomó en consideración asimismo para las CC.AA. que sí aceptaron el nuevo modelo de financiación: “En efecto, conforme al apartado 3 del acuerdo primero del Acuerdo del Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, uno de los puntos principales del nuevo modelo de financiación es que la ‘financiación global del sistema se determinará según las variables y ponderaciones actualmente aplicables’, que no son otras que las recogidas en el Acuerdo 1/1992, de 20 de enero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera...” (FJ 4).

31. En contra, el voto particular del magistrado Pérez Tremps.

puede ser, sin más, reemplazada por el proveniente de cualquier otro, pues la imagen inicialmente diseñada quedará inevitablemente distorsionada.

Decíamos líneas arriba que uno de los escasos reductos en el que es inobjetable la proyección del control de constitucionalidad en materia de financiación es el de la arbitrariedad; y, ciertamente, de arbitrario cabría tildarse un reparto basado en unas cifras de población que, *ab initio*, no se correspondieran con la población realmente existente, según los últimos datos oficiales disponibles.³² Mucho menos claro, sin embargo, es que se extienda tal reproche al supuesto examinado en la STC 13/2007 por las razones mencionadas. Todo ello sin olvidar los potenciales efectos desestabilizadores que habría tenido una Sentencia estimatoria al respecto en el marco de una *Constitución territorial financiera* que atribuye una sólida posición a las CC.AA., al permitirseles rehusar las innovaciones que quieran incorporarse al modelo. Ciertamente, la posibilidad de quedarse al margen del modelo general de financiación –según se apuntó en la STC 181/1988, refiriéndose concretamente al acuerdo de las Comisión Mixta preciso para tramitar las específicas leyes de cesión– se configura como una *última garantía* que queda en manos de las CC.AA. frente a cualquier intento de introducir un nuevo sistema que le resulte perjudicial; pero no debería en modo alguno concebirse como una *ventaja*, de tal suerte que las CC.AA. se vieran tentadas a mantenerse en el viejo modelo de financiación al obtener a cambio la *actualización* de los criterios de reparto cuando ésta juegue en su beneficio. Otra decisión del Tribunal Constitucional, en suma, podría haber servido de acicate y estímulo para la coexistencia de diversos modelos, con la subsiguiente pérdida de racionalidad del sistema de financiación en su conjunto.

3.3. La nivelación de las peculiaridades estatutarias: la LOFCA como referente superador del principio dispositivo en materia financiera

Según reseñamos líneas arriba, el examen de la jurisprudencia constitucional revela que, allá donde los recurrentes plantean una eventual contradicción entre LOFCA/Estatutos o –menos dramáticamente–

cuando las normas estatutarias regulan aspectos de la financiación que, sencillamente, la LOFCA no ha contemplado, el Tribunal Constitucional suele resolver atendiendo a lo dispuesto por el legislador orgánico. Bien mediante la articulación de una argumentación integradora de ambos cuerpos normativos, bien soslayando las peculiaridades del tenor literal de la norma estatutaria al fundamentar su *ratio decidendi*, lo cierto es que ésta es la línea que cabe inferir de las diferentes resoluciones recaídas en la materia. Importa, en cualquier caso, apuntar que este modo de proceder no es necesariamente consecuencia de una tendencia *centralizadora* del Tribunal Constitucional, pues no siempre el resultado de la misma ha jugado, por así decirlo, *en contra* de la Comunidad Autónoma involucrada en la controversia, postergando la aplicación de una norma estatutaria que, al menos aparentemente, ampliaba o favorecía la posición jurídica o las facultades financieras de la CA en relación con la regla general prevista en la LOFCA. En alguna ocasión, ha sido precisamente la LOFCA la que partía de una concepción más amplia de las atribuciones autonómicas que el propio Estatuto, lo que no impidió que fuese aquélla la norma determinante para la elucidación de la cuestión planteada (STC 150/1990).

En suma, cuando el Estatuto difiere de la LOFCA o cuando precisa, complementa o añade algo a lo previsto en aquélla (y salvando, en alguna ocasión, el supuesto de que la norma estatutaria sea claramente subsumible en lo dispuesto en términos genéricos por el legislador orgánico), se opta sistemáticamente por dar preponderancia a la ley orgánica en la resolución de la controversia. Y ello con independencia de si ello conduce a un resultado más o menos favorable a la posición autonómica. Dicho de otro modo: la actividad jurisdiccional desplegada hasta el momento en la materia, antes que responder a una sensibilidad *centralizadora*, lo que refleja es una tendencia *homogeneizadora, uniformadora*. Dicha tendencia no entraña novedad ninguna: como sucede en general con las diferencias estatutarias en el reparto de las competencias sustantivas, también en materia financiera el Tribunal Constitucional se muestra proclive a rehuir lo que considera efectos perjudiciales del principio dispositivo, intentando "rasar" al máximo las divergencias entre los diversos textos estatutarios,³³ y el nivel que utiliza en nuestro ámbito es, obviamente, la LOFCA.

33. La superación de los defectos (reales o imaginarios) inherentes a la adopción por el constituyente del principio dispositivo como principio estructural del Estado Autonómico

Hasta aquí la línea directriz que cabe identificar en la jurisprudencia constitucional existente en el momento en que se dictó la STC 13/2007. Pues bien, al igual que lo que acontecía con la tendencia a enfatizar la dimensión política de las controversias financieras, tampoco en este punto entendemos que la STC 13/2007 haya supuesto ninguna variación o cambio de acento.³⁴ De nuevo, se detecta con claridad la utilización de la LOFCA como instrumento homogeneizador o uniformador de las decisiones estatuyentes, al reconducir la fuente de ingresos de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto andaluz a las fuentes de financiación regladas en aquélla. Tan clara es esta tendencia en la STC 13/2007, que la cuestión jurídica esencial planteada al respecto por el Parlamento andaluz, consistente en determinar si dicha disposición estatutaria contiene un recurso específico y distinto a las asignaciones niveladoras del art. 15 LOFCA, se da prácticamente por resuelta desde el principio antes de abordar su examen en el fundamento jurídico undécimo. Así es; al acotar en el fundamento jurídico segundo las normas que operan como canon de constitucionalidad, se menciona ya la asignación de nivelación ex art. 15 LOFCA y se añade que “esta asignación complementaria se contempla específicamente para el caso de Andalucía en la disposición adicional segunda de su Estatuto”; de tal suerte que cualquier lector avisado, antes de acometer la lectura del FJ 11.º, ya puede vaticinar cuál será la decisión del Tribunal Constitucional, a saber, que las asignaciones complementarias de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto andaluz no son sino la mera proyección de las asignaciones de nivelación reguladas en la LOFCA, por lo que ésta se convierte en la práctica en el canon o parámetro de constitucionalidad determinante para resolver la controversia.

Sucede, sin embargo, que esta (con)fusión entre ambas fuentes de ingresos dista mucho de ser una cuestión evidente. Pues, cierta-

ha estado siempre presente en su puesta en marcha y desarrollo (señaladamente, los Acuerdos Autonómicos de 1981 y 1992), llegando incluso a rozarse en alguna ocasión los límites de lo constitucionalmente posible (M. Medina Guerrero. “La ampliación competencial de 1992. La inversión del proceso: la Ley Orgánica de Transferencia como antesala de la reforma estatutaria”, *REDC*, núm. 78, 2006, p. 77 y ss.; más recientemente, Enric Fossas Espadaler: *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, IVAP/Marcial Pons, Madrid/Barcelona/Buenos Aires, Madrid, 2007).

34. También para Fossas Espadaler, la STC 13/2007 es ilustrativa de que “la jurisprudencia constitucional otorga un papel menor al Estatuto de Autonomía dentro del conjunto de normas que conforman el marco normativo regulador de la financiación autonómica” (*ob. cit.*, p. 91, nota 20).

mente, hay razones que abonan la tesis de que las asignaciones de la Disposición Adicional Segunda configuran una fuente de financiación distinta a la prevista en el art. 15 LOFCA. No obstante lo dicho, ha de comenzarse reconociendo que existe un manifiesto paralelismo entre las transferencias presupuestarias reguladas en el Estatuto andaluz y las contempladas en la LOFCA. Ambas normativas las configuran como fuentes de ingresos de carácter excepcional, en cuanto sólo operan en supuestos de infradotación de los servicios públicos, y de naturaleza condicionada, toda vez que habrán de consignarse en los presupuestos estatales con especificación de su destino.

No es de extrañar por tanto que, ante estas similitudes, en un primer momento, buena parte de la doctrina se decantase por lo que podemos calificar de *lectura mínima* de la norma estatutaria. Esta interpretación se erigía sobre la desvirtuación de la eficacia jurídica del Estatuto, ya porque se considerase que tales asignaciones específicas “no pueden ser tomadas más que como expresión de un deseo de difícil concreción en términos jurídicos, es decir, en términos de obligaciones y derechos jurídicamente exigibles”,³⁵ ya porque, lisa y llanamente, se estimase que el precepto estatutario no añadía absolutamente nada nuevo al elenco de fuentes de financiación establecido en la LOFCA, de tal modo que la (tan desafortunadamente) llamada “deuda histórica” no vendría a ser sino la simple traslación de las asignaciones de nivelación ex art. 15 LOFCA a la Comunidad Autónoma andaluza. Bajo este prisma, de acuerdo con la aludida *lectura mínima*, la Disposición Adicional Segunda no vendría sino a declarar la concurrencia del “presupuesto de hecho requerido por el art. 15 LOFCA para el otorgamiento de las asignaciones complementarias –y, en consecuencia, que tendría que entrar en juego el mecanismo de compensación previsto en la Constitución y en la LOFCA–”.³⁶ Una posición de mínimos que, asimismo, se halla bastante extendida en la doctrina en relación con la norma que mayor similitud guarda con la norma estatutaria que nos ocupa, esto es, la Disposición Adicional Segunda del Estatuto

35. J. J. Ferreiro Lapatza. *La Hacienda de las Comunidades Autónomas en los diecisiete Estatutos de Autonomía*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1985, p. 239.

36. Véase el comentario de la Disposición Adicional Segunda realizado por Avelino Blasco Esteve en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (dirigido por S. Muñoz Machado), MAP, Madrid, 1987, p. 823. En la misma línea, Pérez Moreno y otros: *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Sevilla, 1981, p. 356.

extremeño, respecto de la cual también se ha predicado que es un mero apéndice del art. 15 LOFCA,³⁷ o que se limita a “dar a entender que en el momento actual, dadas las circunstancias socioeconómicas de Extremadura, es ya necesaria dicha asignación presupuestaria”.³⁸

Y, sin embargo, hay argumentos que permiten sostener que la virtualidad de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto andaluz no se ciñe a dar por cumplido el requisito material imprescindible para ser beneficiario de las asignaciones niveladoras previstas en el art. 158.1 CE y en el art. 15 LOFCA, sino que regula una fuente de financiación específica que cuenta con sustantividad propia. En efecto, mientras que los últimos preceptos citados caracterizan a las asignaciones de nivelación como aquellas destinadas a la elevación del nivel de prestación de los *servicios públicos fundamentales*, precisando que el desnivel ha de referirse al *conjunto* de dichos servicios (art. 15.2), la disposición estatutaria regula unas asignaciones complementarias cuyo objetivo son los servicios transferidos individualmente considerados, y con independencia de que sean fundamentales o no,³⁹ divergencia que se hizo aún más patente tras la reforma del art. 15 LOFCA (LO 3/1996, de 27 de diciembre), que circunscribió las asignaciones de nivelación a los servicios fundamentales de educación y sanidad (art. 15.1), máxime cuando la Ley 21/2001, al concretar los supuestos en los que se debe entender que no se cubre el nivel mínimo de prestación de tales servicios públicos (art. 15.3), adoptó unos criterios tan rigurosos que, sencillamente, han impedido hasta la fecha la concesión de tales asignaciones (art. 67.1). Ciertamente, la Disposición Adicional Segunda no servía (tan sólo) para dar por cumplido el presupuesto material requerido para ser beneficiario de las transferencias del art. 15 LOFCA.

37. Ninguna peculiaridad aprecia en este precepto del Estatuto extremeño Checa González (*Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura* –López Guerra y Soriano García, dirs –, MAP, Madrid, 1992, págs. 1109-1110).

38. Véase el comentario a la Disposición efectuado por Falcón y Tella en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Extremadura* (dirigido por Torres del Moral), UNED, Mérida, 1985, p. 504.

39. La versión inicial de la Disposición Adicional Segunda decía literalmente en su primer epígrafe: “Dadas las circunstancias socioeconómicas de Andalucía, que impiden la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos, los Presupuestos Generales del Estado consignarán, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para garantizar la consecución de dicho nivel mínimo”

Pero si cabe identificar diferencias apreciables en el ámbito material sobre el que se proyectan ambas asignaciones, otro tanto cabe decir en lo concerniente al procedimiento de determinación de las mismas. Así, no se establece en el art. 15 LOFCA ningún cauce específico a través del cual proceder a la concreción de las asignaciones de nivelación, razón por la cual se interpretó desde el principio que era en el seno del CPFF donde podría acometerse dicha tarea, dado que el art. 3.2 LOFCA atribuye al Consejo la apreciación de las razones que justifican, en cada caso, la percepción por parte de cada una de las comunidades autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.⁴⁰ Frente a esta regulación, el párrafo segundo de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto andaluz encomendó a la Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma la fijación, "para cada ejercicio", de "los criterios, alcance y cuantía de dichas asignaciones excepcionales".⁴¹

Por último, también cabe defender la sustantividad propia de las asignaciones andaluzas bajo el prisma de la específica función que, según se desprende del bloque de la constitucionalidad, estaban llamadas a desempeñar en el conjunto del sistema de financiación, señaladamente en el período transitorio. Como es sabido, en esta fase inicial de puesta en marcha del Estado Autonómico, el objetivo del sistema, según la LOFCA, no era otro más que garantizar la prestación efectiva de los servicios que se transferían a las CC.AA. (Disposición Transitoria Primera), sin parar mientes, por tanto, durante este período transitorio, en hacer frente a los posibles déficits de prestación de servicios públicos de los que pudieran adolecer determinados territorios. Es cierto que varios Estatutos, entre ellos el andaluz, yendo más allá de lo previsto en la LOFCA, introdujeron la posibilidad de imprimir un sesgo nivelador al período transitorio, al exigir que, en la determinación del porcentaje de participación, a fin de garantizar la financiación de los servicios transferidos, debían tomarse en consideración "los gastos de inversión suficientes para atender las necesidades de la Comunidad andaluza con objeto de que alcance, al menos, la cobertura media nacional" (Disposición

40. Así, ya en J. Linares Martín de Rosales. *Régimen financiero de las Comunidades Autónomas españolas*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1981, p. 211.

41. Y en la reformada Disposición Adicional Segunda, la Comisión Mixta sigue siendo la competente para fijar estas asignaciones complementarias (párrafo tercero).

Transitoria Sexta. 2).⁴² Previsiones estatutarias que, sin embargo, fueron sencillamente ignoradas, ya que el porcentaje de participación aplicado en la práctica durante el período transitorio, en línea con la LOFCA, no pretendió sino asegurar estrictamente la continuidad en la prestación de los servicios tal y como los había ido desarrollando el Estado hasta la fecha, “petrificándose”, en consecuencia, el nivel de prestación de los servicios de cada Comunidad Autónoma en el que tuvieron en el año anterior a su traspaso.⁴³ Pero, a diferencia de los restantes Estatutos –incluyendo el extremeño–, el andaluz daba otro paso más para dotar ya al período transitorio de una función niveladora, al exigir que, durante el mismo, serían “de aplicación las asignaciones complementarias previstas en la Disposición Adicional Segunda” (Disposición Transitoria Sexta. 5). También por aquí la –ahora más justificadamente– conocida como “deuda histórica” cobra separación y distancia respecto de las asignaciones ex art. 15 LOFCA: a diferencia de éstas, las asignaciones complementarias andaluzas parecían llamadas a hacer frente, ya en el período transitorio, a la infra-dotación de determinados servicios públicos heredada del Estado centralista.

Así pues, y con independencia de la valoración que, desde el plano de la oportunidad política, pueda merecer el reconocimiento de unos derechos singulares en beneficio de determinados territorios, lo cierto es que el examen del correspondiente precepto estatutario, a la luz del régimen general establecido en la Constitución y la LOFCA, revela que las “asignaciones excepcionales” allí contempladas no pueden, sin más, necesariamente, reconducirse a la categoría de las “asignaciones de nivelación” ex art. 15 LOFCA. Que no son fuentes de financiación enteramente equiparables es una apreciación que se refuerza al analizar el procedimiento de elaboración del Estatuto de Extremadura, cuya Disposición Adicional Segunda –como hemos ade-

42. Esta exigencia de que se considerase integrante del coste efectivo de los servicios transferidos las inversiones precisas para reducir las diferencias con la media nacional también se contenía en los Estatutos de Cantabria (Disposición Transitoria Décima.3), Galicia (Disposición Transitoria Quinta.3) y Valencia (Disposición Transitoria Quinta.3).

43. Sobre la carencia de objetivos niveladores en el método de determinación de la participación en los ingresos del Estado durante el período transitorio, véase A. Giménez Montero. “Desequilibrios fiscales, financiación de las Comunidades Autónomas y participación en los ingresos del Estado: situación actual y perspectivas”, en *Perspectivas del sistema financiero*, Madrid, 1993, en especial págs. 56-59.

lantado— recoge también unas “asignaciones complementarias” semejantes a las del Estatuto andaluz.

Pues bien, el texto inicialmente asumido en sede parlamentaria, prácticamente idéntico al andaluz,⁴⁴ experimentó en su segundo párrafo una sustancial modificación durante su debate en la Comisión Constitucional. Efectivamente, en ese momento se aprobaría una enmienda *in voce* formulada por Fernández Marugán que, una vez incorporada en el Dictamen de la Comisión, ya no sufriría cambio alguno, pasando en consecuencia a incorporarse al texto definitivo del Estatuto extremeño.⁴⁵ De acuerdo con el párrafo segundo de su Disposición Adicional Segunda: “Los criterios, alcance y cuantía de dichas asignaciones excepcionales se fijarán con arreglo a lo establecido en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas”. Con la nueva redacción se pretende, como es palmario, reforzar la conexión de estas asignaciones con el mecanismo general previsto en la LOFCA, suprimiéndose a tal objeto unas peculiaridades procedimentales que, tal y como aparecen en el Estatuto andaluz, no vienen sino a remarcar los rasgos propios definitorios de una fuente de financiación específica y singular. En suma, las asignaciones complementarias del Estatuto andaluz parecían primordialmente destinadas a superar las carencias del sistema autonómico de financiación previsto para el período transitorio, el cual, al ceñirse a garantizar exclusivamente el coste efectivo de los servicios transferidos, soslayaba los déficits en la prestación de los mismos de que adolecían, desde un principio, determinadas CC.AA.

Por las razones aludidas, parece que hay algún fundamento para sostener que el Estatuto andaluz, más que dar por cumplido el requisito imprescindible para considerar a Andalucía beneficiaria de las asignaciones del art. 15 LOFCA —esto es, la no satisfacción del nivel mínimo de los servicios públicos *fundamentales*—, venía a introducir de hecho una fuente de ingresos no asimilable por completo a la contemplada en la LOFCA y, por tanto, dotada de sustantividad propia. La STC 13/2007, por el contrario, despacha sin excesiva argumentación

44. La Ponencia vino a aceptar los textos coincidentes propuestos por los Grupos Parlamentarios Popular (enmienda número 104) y Socialista (enmienda número 156).

45. Véase *Estatuto de Autonomía de Extremadura. Trabajos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, p. 403.

esta cuestión en el único fundamento jurídico dedicado a las asignaciones complementarias: Tras recoger el contenido del art. 158.1 CE, art. 15.2 LOFCA, la Disposición Adicional Segunda del Estatuto andaluz, y apuntar las diferencias entre ésta y la Disposición Adicional Segunda del extremeño, razonaría el Tribunal:

“Pues bien, del tenor de los anteriores preceptos se desprende claramente que estamos en presencia de un instrumento de financiación de las Comunidades Autónomas de carácter extraordinario, que únicamente procede en aquellos supuestos en que los restantes recursos o instrumentos dirigidos a la financiación de las Comunidades Autónomas (en particular, los tributos cedidos y la participación en los tributos del Estado) resulten insuficientes para garantizar la consecución de un nivel mínimo en la prestación de aquellos *servicios públicos que tengan la consideración de fundamentales*. (...) En segundo lugar, ha de observarse que no cabe duda de que las asignaciones complementarias que, conforme a la disposición adicional segunda EAAnd (de la misma manera que sucede con las previstas en la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Extremadura), deben consignarse en los Presupuestos Generales del Estado (...), responden, como también ocurre con aquellas a las que hace referencia el art. 15 LOFCA, a la exigencia concretada en el art. 158.1 CE, al tener idéntica finalidad: la de garantizar un *nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales* en todo el territorio español. La citada disposición adicional constata y reconoce, en un momento dado, la singularidad de Andalucía para la consecución de un nivel mínimo en la prestación de determinados servicios, razón por la cual prevé un mecanismo de financiación que, aun cuando excepcional, es complementario, operando cuando las restantes fuentes de financiación previstas en la norma estatutaria... se revelen insuficientes para garantizar la financiación de aquel mínimo.” (FJ 11.º; el énfasis es nuestro).

Como puede inferirse de estas líneas, las apreciables diferencias entre el art. 15.2 LOFCA y la Disposición Adicional Segunda del Estatuto andaluz son superadas –cabría más propiamente decir “orilladas”– interpretando el Estatuto conforme a la LOFCA, por más que en esta manifestación de “interpretación conforme” se tensen al límite las posibilidades que ofrece el tenor literal de la norma estatutaria. Y es que,

ciertamente, tras la lectura del pasaje recién citado, se tiene la impresión de que se hace decir a la Disposición Adicional Segunda lo que verdaderamente no dice (servicios públicos fundamentales). A juicio del Tribunal Constitucional, pues, no estamos en presencia de una fuente singular de financiación resultante del libre juego del principio dispositivo en sede estatuyente, sino de una –y la misma– fuente de financiación concebida con alcance general por el legislador orgánico; no hay, por tanto, más que una norma que opera como canon o parámetro de control de constitucionalidad: la LOFCA. Las pretensiones de la Comunidad Autónoma recurrente no pueden, en suma, ser asumidas:

“En este sentido no puede aceptarse que las asignaciones a las que se refiere el Estatuto de Andalucía sean un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico. Esta interpretación no se compadece, ni con el carácter excepcional o extraordinario de este mecanismo de financiación, ni con el hecho de que, tal y como sucedía en relación con la participación en los tributos del Estado, es a este último a quien *corresponde en exclusiva*, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, *decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones* en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE (hacienda general)” (FJ 11.º; como siempre, es nuestra la cursiva).

Pero, según ya adelantamos, este modo de proceder no es en absoluto novedoso, pues la jurisprudencia constitucional muestra la tendencia a que la interpretación “armónica” entre la LOFCA y los Estatutos que reclama su Disposición Final (y que ahora recuerda la Disposición Adicional Decimosegunda del Estatuto catalán) se logre operando hermenéuticamente en el texto estatutario –que no en la LOFCA–, intentando agotar las posibilidades que ofrece su tenor literal para extraer una lectura del mismo razonablemente acomodada a la ley orgánica. Aunque, tal vez, en el presente caso se eche de menos un mayor esfuerzo argumental por parte del juez constitucional.

Comoquiera que sea, aunque se hubiera partido de la tesis de que las asignaciones complementarias del Estatuto andaluz son “otra

cosa”, no reconducibles sin más a las asignaciones niveladoras ex art. 15 LOFCA, la resolución del recurso habría sido muy probablemente la misma. Pero no porque quede a disposición del Estado unilateralmente “decidir si procede dotar (...) aquellas asignaciones” –como parece insinuar el Tribunal Constitucional en el pasaje antes transcrito–, sino porque el procedimiento previsto por el Estatuto para fijar las asignaciones complementarias así lo permite, al requerir el imprescindible acuerdo entre el Estado y la CA en la Comisión Mixta. Como afirma el Tribunal en ese mismo fundamento jurídico 11.º: “De la afirmación de la legitimidad constitucional del mecanismo excepcional de financiación considerado no cabe concluir la consecuencia de que el Estado deba, necesariamente y en todo caso, dotar una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzado al efecto acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el seno de la Comisión Mixta a que hace referencia la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía”.

Pero con esto volvemos en cierto modo al principio, a saber, al problema de la difícil *justiciabilidad* de la Constitución financiera, una de cuyas motivaciones reside precisamente en el singular protagonismo que, expresa o tácitamente, se atribuye al proceso político en la concretización de sus determinaciones. Protagonismo que –como tantas veces hemos apuntado– llega al máximo en la *Constitución territorial financiera* del Estado Autonómico, al imponer el acuerdo del Estado y de las Comunidades Autónomas como condición *sine qua non* para la tramitación de leyes absolutamente esenciales para la configuración del sistema de financiación. Y si esta *Constitución territorial financiera* opta por no determinar qué hacer ante la falta de acuerdo, ciertamente es poco lo que está al alcance de la jurisdicción constitucional para colmar esta “pseudolaguna” o “laguna política” del bloque de la constitucionalidad, salvando las apelaciones al principio de lealtad constitucional en su más pura vertiente de *soft law*, esto es, reducido a la proclamación de meras y simples recomendaciones por más que las mismas aparezcan envueltas en términos más o menos enérgicos.⁴⁶

46. Así, en el fundamento jurídico 11º de la STC 13/2007, se recuerda que el principio de lealtad constitucional impone que el Gobierno debe “extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta” (STC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4).

RESUMEN

Las recientes reformas estatutarias han tendido, de una parte, a regular con mayor detalle que sus versiones iniciales el reparto de las competencias financieras y, de otro lado, han procurado subrayar el papel determinante de las respectivas CCAA en la aplicación a su territorio de nuevos modelos de financiación. El reformado marco estatutario ha supuesto, en consecuencia, el afianzamiento en la esfera hacendística del principio dispositivo, que habrá sin embargo de conciliarse con la habilitación conferida al legislador orgánico por el artículo 157.3 CE. En este contexto, no es de extrañar que la STC 13/2007 fuera recibida con cierta expectación, toda vez que estaba llamada a abordar dos situaciones que, en principio, son susceptibles de volver a plantearse tras las reformas estatutarias, a saber: la posibilidad de que una CA rehusa incorporarse a un nuevo modelo de financiación, y la eventual inaplicación de alguna medida estatutaria que, como la "deuda histórica", no parecía asumida con alcance general en la LOFCA. Pues bien, la STC 13/2007 no ha venido sino a confirmar la línea jurisprudencial preexistente, ya que mantiene la tendencia a utilizar la LOFCA como instrumento nivelador de las eventuales peculiaridades financieras que puedan incorporar los diferentes Estatutos, aun a riesgo de apurar al límite las posibilidades hermenéuticas que ofrece su tenor literal.

Palabras clave: principio dispositivo; control de constitucionalidad; Estatutos de Autonomía; financiación autonómica; impuestos cedidos; deuda histórica.

RESUM

Les recents reformes estatutàries han tendit, per una banda, a regular amb major detall que les seves versions inicials el repartiment de les competències financeres i, d'altra banda, han procurat subratllar el paper determinant de les respectives CCAA en l'aplicació al seu territori de nous models de finançament. El reformat marc estatutari ha suposat, en conseqüència, el refermament en l'esfera hisendística del principi dispositiu, que haurà no obstant de conciliar-se amb l'habilitació conferida al legislador orgànic per l'article 157.3 CE. En aquest context, no és d'estranyar que la STC 13/2007 fos rebuda amb certa expectació, atès que estava cridada a abordar dues situacions que, en principi, són susceptibles de tornar a plantejar-se després de les reformes estatutàries, és a dir: la possibilitat que una CA refusi incorporar-se a un nou model de finançament, i l'eventual inaplicació d'alguna mesura estatutària que, com el "deute històric", no semblava assumida amb abast general en la LOFCA. Doncs bé, la STC 13/2007 no ha vingut sinó a confirmar la línia jurisprudencial preexistent, ja que manté la tendència a utilitzar la LOFCA com a instrument anivellador de les eventuales

peculiaritats financeres que puguin incorporar els diferents estatuts, fins i tot a risc d'apurar al límit les possibilitats hermenèutiques que ofereix el seu tenor literal.

Paraules clau: principi dispositiu; control de constitucionalitat; estatuts d'autonomia; finançament autonòmic; impostos cedit; deute històric.

ABSTRACT

The recently reformed statutes of autonomy have regulated with detail which are the revenue sources of their respective Autonomous Communities. However, in doing it so, the statutes do not have a complete margin of manoeuvre. In fact, according to the Spanish Constitution (article 153.3), the regulation of the exercise of the financial revenues by the Autonomous Communities and of the financial collaboration of the latter with Spanish central government's institutions corresponds to a specific Spanish law: the Organic Law on the Financing of the Autonomous Communities – *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*, LOFCA). Therefore, one question arises: which norm (statute or LOFCA) prevails in case of conflict.

From this perspective, the author analyses a concrete case: that of the conflict between some provisions of the 2007 Andalusian statute and the LOFCA. He starts by pointing out that the 2007 statute of autonomy of Andalusia establishes that central government should grant Andalusia with complementary funds in order to balance Andalusia's historical socio-economical gap. The previous statute also referred to it and, in fact, there were some legislative developments on the issue, together with a ruling by the Constitutional Court (ruling 13/2007).

Since this specific financial issue established in the 2007 Andalusian statute is not considered in the LOFCA, the above-mentioned question applies, that is, which norm, the statute or the LOFCA, does prevail. In this sense, firstly the author examines how and to which extent the Constitutional Court can control the ensemble of norms (Constitution, statutes, LOFCA) that allocate the financing powers among the different levels of government. Secondly, he critically analyses how the ruling of the Constitutional Court (13/2007) decides on the apparent contradiction between the statutes and the LOFCA on the subject, and he concludes that the 13/2007 ruling goes far beyond the literal interpretation of the norms.

Key words: dispositive principle; control of constitutionality; statutes of autonomy; financing system of the Autonomous Communities; ceded taxes; historical socio-economic investment's claims.