

# La Financiación Autonómica del Sistema Constitucional Español







# **LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL**

**Emilia Girón Reguera**



# **LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL**

**Emilia Girón Reguera**



Universidad  
de Cádiz

Servicio de Publicaciones  
2003

Girón Reguera, Emilia

La financiación autonómica en el Derecho Constitucional Español / Emilia Girón Reguera. — Cádiz : Universidad, Servicio de Publicaciones, 2003. — p. 472.

ISBN 84-7786-863-8

1. Comunidades autónomas-España-Financiación. 2. Derecho constitucional. 3. España-Constitución, 1978-Aspectos económicos. I.Universidad de Cádiz. Servicio de Publicaciones, ed. IV. Título

353.9(460)

© Emilia Girón Reguera  
Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz

Edita: Servicio de Publicaciones de la UCA

ISBN: 84-7786-863-8  
Depósito Legal: CA-350/03

Diseño: Cadigrafía  
Maquetación y fotomecánica: Produce  
Imprime: Imprenta Jiménez Mena

*A Paco Carrillo,  
con cariño.*





## INDICE SISTEMÁTICO

PRÓLOGO .....	17
ÍNDICE DE ABREVIATURAS .....	21
INTRODUCCIÓN .....	27

### PRIMERA PARTE

## EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### CAPITULO I

#### LA CONSTITUCIÓN FINANCIERA

<b>I. La proyección de la descentralización territorial del poder en el sistema constitucional de financiación de las Comunidades Autónomas.</b> .....	33
<b>II. La regulación constitucional de la Hacienda Autonómica</b> .....	36
II.1. El principio constitucional de Autonomía Financiera como elemento definidor de las Haciendas Regionales.....	36
II.1.1.El concepto en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.....	39
II.1.2. La interrelación de la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal como principios complementarios .....	41
II.1.3. Los límites constitucionales de la autonomía financiera .....	44
II.1.3.1. El principio constitucional de coordinación de la Hacienda Autonómica con la Hacienda Estatal.....	46
II.1.3.2. El principio de solidaridad financiera.....	47
II.1.3.3. El principio de instrumentalidad de la Hacienda Autonómica .....	49
II.1.3.4. Hacienda General <i>versus</i> Hacienda Propia.....	50
II.1.3.5. Las competencias del Estado sobre la ordenación general de la economía.....	54
II.1.3.6. La incidencia del poder de gasto estatal en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.....	55
a) El <i>mayor presupuesto central</i> como factor incentivador de la cooperación y como factor distorsionador del orden competencial .....	56

b) Los límites constitucionales del poder de gasto: principio de conexión entre responsabilidad financiera y responsabilidad sobre la competencia.....	57
c) La relación entre la intensidad de la competencia y la condicionalidad del gasto: la facultad estatal de reglamentación y gestión.....	58
II.1.3.7. Los acuerdos internacionales: los tratados de doble imposición y las normas comunitarias de armonización fiscal.....	61
II.1.4. Establecimiento de tributos y derecho a la autonomía.....	64
II.1.4.1. Naturaleza y límites constitucionales del poder tributario autonómico.....	64
II.1.4.2. La distribución territorial de las competencias tributarias.....	68
II.2. El reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas y su incidencia financiera.....	73
II.3. El sistema de financiación diseñado en la Constitución.....	78
II.3.1. El sistema mixto como respuesta al dilema “sistema de unión versus sistema de separación.....	78
II.3.2. El desequilibrio entre el modelo de Estado y el modelo financiero.....	79
III.3.2.1. Los efectos de un modelo financiero centralista en un Estado políticamente descentralizado.....	82
III.3.2.2. El sistema de corresponsabilidad fiscal y sus posibles efectos desestabilizadores.....	85

## CAPITULO II

### EL SISTEMA DE FUENTES DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

<b>I. El marco normativo básico.....</b>	<b>91</b>
I.1. La Constitución Española de 1978.....	92
I.2. La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.....	93
I.3. Los Estatutos de Autonomía.....	96
I.4. La especial relación de los Estatutos en materia hacendística y la LOFCA:su interpretación armónica.....	98
<b>II. Las leyes de cesión de impuestos.....</b>	<b>103</b>

II.1. Las leyes marco como instrumento normativo para la cesión de impuestos.....	106
<b>III. Las leyes de Haciendas Autonómicas.....</b>	<b>109</b>
<b>IV. Los Acuerdos de Financiación Autonómica: su valor jurídico.....</b>	<b>110</b>
IV.1. Las Comisiones Mixtas.....	111
IV.2. El Consejo de Política Fiscal y Financiera.....	115
<b>V. Las Leyes de Presupuestos Autonómicas.....</b>	<b>122</b>
<b>VI. La Ley de Presupuestos Generales del Estado como norma instrumentadora del modelo de financiación.....</b>	<b>125</b>

### CAPITULO III

#### LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

<b>I. El principio de generalidad.....</b>	<b>129</b>
<b>II. El principio de suficiencia financiera.....</b>	<b>130</b>
<b>III. El principio de flexibilidad o gradualidad.....</b>	<b>131</b>
<b>IV. El principio de unidad financiera-territorialidad: el principio de no trasladabilidad de la carga tributaria.....</b>	<b>133</b>
<b>V. El principio de igualdad en el plano territorial.....</b>	<b>137</b>
<b>VI. El principio de solidaridad interterritorial.....</b>	<b>145</b>
<b>VII. Las relaciones de colaboración entre ambos niveles de gobierno.....</b>	<b>149</b>
VII.1. El principio de coordinación financiera.....	151
VII.2. El principio de cooperación.....	153

### CAPITULO IV

#### LOS INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

<b>I. Los ingresos de procedencia estatal.....</b>	<b>159</b>
I.1. Los ingresos de libre disposición.....	160
I.1.1. La participación en los ingresos del Estado: el denominado Fondo de Suficiencia.....	160
I.1.1.1. La determinación de la participación en los ingresos estatales.....	161
I.1.1.2. Las causas de revisión.....	167

I.2. Los ingresos condicionados.....	168
I.2.1. Los fondos para la nivelación de los servicios públicos fundamentales.....	169
I.2.1.1. Las asignaciones niveladoras ex. art. 158.1 CE.....	170
I.2.1.2. Las asignaciones complementarias estatutarias: su conversión en deuda histórica.....	176
I.2.2. Los Fondos de Compensación Interterritorial.....	180
I.2.2.1. Las Comunidades beneficiarias del Fondo.....	181
I.2.2.2. La dotación económica.....	182
I.2.2.3. Los criterios de reparto.....	183
I.2.2.4. La determinación de los proyectos financiables.....	185
I.2.2.5. El control de las inversiones.....	186
<b>II. Los tributos cedidos como ingresos compartidos.....</b>	<b>187</b>
II.1. Concepto y naturaleza.....	188
II.2. Los impuestos susceptibles de cesión.....	189
II.3. El régimen jurídico de la cesión.....	190
<b>III. Los ingresos propios.....</b>	<b>194</b>
III.1. Los recursos tributarios.....	194
III.1.1. Los impuestos propios.....	195
III.1.2. Las tasas y contribuciones especiales.....	201
III.1.3. Los recargos sobre los impuestos estatales.....	204
III.2. Los ingresos de derecho privado: rendimientos procedentes del patrimonio.....	211
III.3. Los ingresos de naturaleza financiera: el producto de las operaciones de crédito.....	212

## SEGUNDA PARTE

### LA EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS UN PROCESO ARDUO Y COMPLEJO

#### CAPITULO V

#### LA APLICACIÓN DEL SISTEMA LOFCA: LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

<b>I. El inicio del proceso: el modelo de financiación de los entes preautonómicos (1978-1981).</b> .....	227
<b>II. El período transitorio (1981-1986).</b> .....	228
<b>III. El primer modelo definitivo (1987-1991).</b> .....	234
<b>IV. El segundo modelo definitivo (1992-1996).</b> .....	240
IV.1. El Acuerdo de 7 de octubre de 1993: hacia un modelo corresponsable. ....	241
<b>V. El polémico modelo de la corresponsabilidad fiscal en el quinquenio 1997-2001.</b> .....	246
<b>VI. El nuevo modelo de financiación autonómica.</b> .....	259

## CAPITULO VI

### LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DE LOS SERVICIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL TRANSFERIDOS

<b>I. La financiación autonómica de la asistencia sanitaria.</b> .....	267
I.1. El modelo aplicado tras el traspaso de la gestión de los servicios sanitarios (1984-1993). ....	271
I.2. El modelo de financiación de los servicios autonómicos de sanidad para el escenario 1994-1997. ....	274
I.3. El sistema de financiación sanitaria para el cuatrienio 1998-2001 ..... 276	
I.4. El nuevo modelo de financiación autonómica de la sanidad (2002-2006). ....	279
<b>II. La financiación de los servicios sociales de la Seguridad Social transferidos.</b> .....	285

## CAPITULO VII

### LOS INGRESOS PROCEDENTES DE LA UNIÓN EUROPEA: LOS FONDOS ESTRUCTURALES COMUNITARIOS

<b>I. La política regional comunitaria: concepto y evolución.</b> .....	287
I.1. Sus inicios. ....	288
I.2. El impulso de la cohesión económica y social por el Acta Única Europea. ....	289
I.3. El Tratado de Maastricht y la consolidación de la política de cohesión. ....	290
<b>II. Los instrumentos financieros de la política regional.</b> .....	292
II.1. Los Fondos Estructurales. ....	292
II.2. El Fondo de Cohesión. ....	298

<b>III. Los fondos comunitarios como fuente de financiación autonómica: el proceso de determinación de los fondos a gestionar por las Comunidades Autónomas.</b> .....	302
--	-----

## TERCERA PARTE

### APROXIMACIÓN AL FEDERALISMO FISCAL PARA ESPAÑA

#### CAPITULO VIII

##### TEORIA GENERAL DEL FEDERALISMO FISCAL

<b>I. Algunas propiedades de un sistema de federalismo fiscal.</b> .....	309
I.1. Federalismo fiscal cooperativo <i>versus</i> federalismo competitivo.....	309
I.2. Proyección fiscal del tránsito del <i>dual federalism</i> al <i>new federalism</i> .....	312
<b>II. Los principios del federalismo fiscal cooperativo.</b> .....	315
II.1. El principio de responsabilidad fiscal.....	315
II.2. El principio de subsidiariedad financiera.....	316
II.3. El federalismo fiscal solidario.....	318
<b>III. Estudio comparado de algunos modelos de federalismo fiscal.</b> .....	321
III.1. El modelo fiscal estadounidense.....	321
III.2. El régimen financiero alemán.....	325
III.3. El sistema de financiación italiano.....	331
III.4. Los sistemas forales de concierto y convenio económico.....	335
III.4.1. Sistemas paccionados.....	337
III.4.2. El sistema del cupo.....	338
a) Una amplia potestad tributaria: el rango de las disposiciones forales.....	339
b) El principio de riesgo unilateral.....	341

## CAPITULO IX

### PAUTAS PARA UN FEDERALISMO FINANCIERO FUTURO

<b>I. La integración armónica de los principios constitucionales como reto fundamental del Estado Autonómico: una propuesta de financiación autonómica cercana a la experiencia alemana.</b>	345
<b>II. Caracteres esenciales del proyecto de federalización fiscal propuesto.</b>	350
II.1. La separación de la responsabilidad financiera.	350
II.2. Un sistema vertical de nivelación interregional.	354
II.3. La inviabilidad de la aplicación del sistema del cupo a los territorios de régimen común.	356
II.3.1. Los derechos históricos forales como hecho diferencial.	358
II.3.2. El sistema del cupo como elemento de aproximación a un modelo de estado confederal.	359
<b>III. Apunte de una posible solución: hacia un Estado cuasi-federal limitadamente asimétrico</b>	363
<b>IV. El federalismo asimétrico y la financiación autonómica</b>	366
<b>V. Federalización versus integración europea: dos procesos complementarios</b>	369
<b>CONCLUSIONES FINALES</b>	375
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	385
<b>ÍNDICE LEGAL</b>	
1. Índice cronológico de disposiciones legales consultadas.	433
2. Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre Financiación Autonómica.	447
3. Normativa comunitaria sobre la cohesión económica y social.	450
<b>RELACIÓN DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL</b>	
1. Relación cronológica de sentencias del Tribunal Constitucional consultadas.	453
2. Índice de jurisprudencia constitucional por materias.	464





## PRÓLOGO

Como es sabido, la construcción del Estado de las Autonomías ha supuesto un largo proceso desde el instante, ya lejano, en que comenzó su singladura preconstitucional mediante la instauración de las llamadas Preautonomías por el Gobierno de la Unión de Centro Democrático y cuyo establecimiento condicionó en gran medida el tempus de desarrollo de las previsiones efectuadas por el Título VIII de la Constitución de 1978, de manera que lo que tal vez nació como una previsión para un porvenir dilatado en el tiempo casi ha terminado por adquirir su perfil último – o tal vez no, por lo que luego se dirá – en menos de un cuarto de siglo. Como he dicho en algún otro lugar, ello ha conllevado que las explicaciones de cátedra sobre el Estado de las Autonomías hayan debido ir siendo modificadas a lo largo de estos años, como consecuencia de las distintas realidades subyacentes en cada uno de los momentos significativos del proceso y que, a mi modo de ver, han sido cinco, de manera que aquellos rasgos teóricos que con relativa claridad deducíamos de la letra de la Constitución hubieron de ser reinterpretados como consecuencia del pacto Autonómico de 1982 entre la Unión del Centro Democrático y el Partido Socialista Obrero Español; seguidamente, a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico y su decisión de construir a golpe de sentencias en casos concretos el substrato material auténtico del Estado Autonómico; posteriormente, conforme a las reformas de los Estatutos de Autonomía derivadas del Pacto Autonómico de 1992 entre el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular y, finalmente, en la – para mí – muy discutible sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley del Suelo cuyas consecuencias en el orden jurídico permiten reabrir nuevamente el proceso que se convierte así en indefinido y permanentemente inacabado.

En todo caso, ya desde la primera de las explicaciones posibles, es decir las realizadas estrictamente a partir del texto de la Constitución, resultaba claro que el contenido propio del derecho a la Autonomía establecido en la Norma Fundamental hacía referencia a una Autonomía Estatutaria, esto es la organización de las propias instituciones del autogobierno; una correlativa Autonomía Administrativa o establecimiento de una Administración propia; una Autonomía Legislativa o potestad de innovar el ordenamiento jurídico y una Autonomía Financiera o capacidad de elaborar y aprobar su propio Presupuesto. Esta disección posible, en función del calificativo, del contenido del derecho a la Autonomía ha producido también en el desarrollo del Estado Autonómico un juego de tiempos distintos como consecuencia de las circunstancias concretas de cada momento. Así, por ejemplo, la Autonomía Estatutaria no solo se perfila a partir de las previsiones del artículo 152 de la CE y a la que se acogieron desde el principio todos los Estatutos de Autonomía sino también a través del proceso mimético, a veces extraestatutario, entre unas Autonomías y otras: Defensores del Pueblo, Consejos Consultivos, Tribunales de Cuentas, Consejos Económicos y Sociales etc.; o, en el caso de la Autonomía Administrativa, de la distinta utilización de la preexistencia de las Diputaciones Provinciales o de las diferencias consecuentes con el ritmo y los niveles de traspasos de competencias; o, si nos detenemos en la Autonomía Legislativa, la proporción – y el distinto ritmo de producción – entre leyes expresión de una política de gobier-

no y leyes "de caso concreto" o, por citar otra expresión mía, de leyes "Penelope" por aludir al a veces permanente tejer y destejer sobre leyes anteriores..... Este juego de tiempos distintos derivado de los calificativos en que se desglosa el derecho a la Autonomía se ha venido superponiendo en buena medida al derivado de los cinco momentos significativos del proceso autonómico a que nos referíamos en el párrafo anterior, lo que hace desde luego que el tema adquiera una complejidad extraordinaria, complejidad que inevitablemente hace sonreír al estudioso cuando advierte el simplismo con que a veces se despacha el tema política o periodísticamente.

A esta complejidad no ha sido ajena, no podía serlo, la llamada Autonomía Financiera, a la que la Constitución dedica los artículos 156, 157 y 158 y algunas de sus Disposiciones Adicionales. Pero es que, además y para hacerlo más difícil, la Autonomía Financiera conlleva dos vertientes distintas: Autonomía en el gasto y Autonomía en los ingresos. A su vez, estas dos vertientes no son las dos caras de una misma moneda, aunque debieran, desde el punto y hora en que son separables en el tiempo, de manera que ha sido posible un largo recorrido en la construcción del Estado Autonómico en el que podíamos decir que Autonomía Financiera era simplemente Autonomía en el gasto. Esta versión incompleta de la Autonomía Financiera ha tenido motivaciones diversas pero son reconducibles fundamentalmente a tres: de un lado, el propio concepto de soberanía estatal, tan ligado a la potestad tributaria y, por lo tanto, reactivo al desmembramiento práctico de la misma, habida cuenta de la posibilidad constitucional de sustituirlo por una asignación a favor de las Comunidades Autónomas en los Presupuestos Generales del Estado; de otro, la comodidad del sistema para la clase política autonómica, dado que permite apuntarse a efectos electorales la visualización de la política de gasto sin el desgaste correlativo que conlleva el cobro (directo) de tributos; y, finalmente, la propia complejidad de los sistemas tributarios modernos que no dejan prácticamente hueco al descubrimiento de nuevos hechos imposables, lo que hace muy difícil el establecimiento de tributos propios.

Adicionalmente han de tenerse en cuenta, por lo que a la complejidad del tema de la Autonomía Financiera se refiere, los siguientes factores que condicionan el sistema de fuentes normativas:

- La Constitución establece un sistema común y dos sistemas especiales: el derivado de las situaciones forales que dan lugar a los sistemas de Convenio y Concierto del País Vasco y Navarra, respectivamente, y, en menor medida, el que surge del régimen económico y fiscal de Canarias.

- Dentro del sistema común, la Constitución realiza una remisión a una ley orgánica, la llamada LOFCA, que es determinante para el funcionamiento del sistema y para el establecimiento de los modelos posibles del sistema de financiación autonómica.

- También y como no podía ser de otra manera, los Estatutos de Autonomía contienen previsiones relativas a la Autonomía Financiera.

- Finalmente, las leyes de Presupuestos tanto estatal como autonómicas y las leyes de cesiones de tributos a las Autonomías inciden también en esta materia.

Todo el complejo panorama a que aludo en los párrafos anteriores encuentra encaje y esmerado tratamiento en la monografía que el lector tiene en sus manos bajo el título "La Financiación Autonómica en el Sistema Constitucional Español" de la que es autora la profesora Emilia Girón Reguera. Se trata de una obra elaborada a partir de su excelente tesis doctoral, que obtuvo la máxima calificación, y que no solo nos ofrece una exhaustiva información sobre el tema, - desde la propia historia, con sus dificultades, periodos y modelos de financiación en lo que la autora llama un proceso arduo y complejo, hasta el estudio concreto de lo que denomina instrumentos clásicos de la financiación autonómica y también de los atípicos, entendiéndolo por ello los referidos a los servicios de la seguridad social transferidos y los ingresos procedentes de fondos comunitarios, - sino que también contiene sugestivas propuestas en orden al perfeccionamiento futuro del sistema. Y todo ello se realiza a partir de un previo análisis del objeto del estudio hecho desde la perspectiva constitucional, enfoque éste que resulta absolutamente necesario para que el brillante esfuerzo de la autora adquiera la consistencia jurídico-pública que, en mi opinión, hubiese quedado debilitada de haberse hecho tan solo desde una perspectiva exclusivamente hacendística.

Se trata, por tanto, de una obra muy completa tanto en los aspectos históricos del proceso de la autonomía financiera como en el pormenorizado detalle con que se estudian los elementos que constituyen su contenido y que, por ello, viene además a cubrir una laguna bibliográfica existente. Desde este punto de vista es también una obra de consulta y referencia. En definitiva, una monografía necesaria y altamente recomendable.

J. Luis García Ruiz  
Catedrático de Derecho  
Constitucional



## ABREVIATURAS

AA.VV	Autores varios
Ar.	Aranzadi
Art./Arts.	Artículo/s
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
AUE	Acta Única Europea, de 17.2.1986
BJC	Boletín de Jurisprudencia Constitucional
BNG	Bloque Nacionalista Gallego
BOC	Boletín Oficial del Congreso
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
BverfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen.
CA/CCAA	Comunidad(es) Autónoma(s)
CCLL	Corporaciones Locales
CE	Constitución Española
CEC	Centro de Estudios Constitucionales
CEE	Comunidad Económica Europea
CEPC	Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
CI	Constitución Italiana
CiU	Convergencia i Unió
CPFF	Consejo de Política Fiscal y Financiera
CT	Revista Crónica Tributaria
DA	Disposición Adicional
D.A.	Revista Documentación Administrativa
D.F.	Disposición Final
DGCHT	Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
DOCUP	Documento Único de Programación
DSCD	Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados
D.T.	Disposición Transitoria
EA	Estatuto de Autonomía

EAA	Estatuto de Autonomía de Andalucía
EAAr.	Estatuto de Autonomía de Aragón
EAAst.	Estatuto de Autonomía de Asturias
EAB	Estatuto de Autonomía de Baleares
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña
EACe	Estatuto de Autonomía de Ceuta
EACL	Estatuto de Autonomía de Castilla-León
EACan.	Estatuto de Autonomía de Canarias
EACant.	Estatuto de Autonomía de Cantabria
EACM	Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha
EAE	Estatuto de Autonomía de Extremadura
EAG	Estatuto de Autonomía de Galicia
EAM	Estatuto de Autonomía de Madrid
EAMe	Estatuto de Autonomía de Melilla
EAMur.	Estatuto de Autonomía de Murcia
EAPV	Estatuto de Autonomía del País Vasco
EAR	Estatuto de Autonomía de La Rioja
EAV	Estatuto de Autonomía de Valencia
ed.	editor
FCI	Fondo de Compensación Interterritorial
F.cohesión	Fondo de Cohesión.
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
FJ	Fundamento Jurídico
FFJJ	Fundamentos Jurídicos
FSE	Fondo Social Europeo
GP	Grupo Parlamentario
HPE	Revista Hacienda Pública Española
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
IBIAMA	Impuesto balear sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente
IFOP	Instrumento de Orientación de la Pesca
IEE	Instituto de Estudios Económicos

IEF	Instituto de Estudios Fiscales
IIEE	Impuestos Especiales
IMP	Revista Impuestos (La Ley)
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
Insalud	Instituto Nacional de Salud
INSERSO	Instituto Nacional de Servicios Sociales
IP	Impuesto sobre el Patrimonio
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IS	Impuesto sobre Sociedades
ISD	Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones
ITAE	Ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente
ITPAJD	Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados
ITI	Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
IVAP	Instituto Vasco de Administración Pública
LCE	Ley del Concierto Económico Vasco
LCEN	Ley del Convenio Económico Navarro
LCT	Ley de Cesión de Tributos
LF	Ley Fundamental de Bonn, de 23 de mayo de 1949
LEP	Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria
LFCI	Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial
LOEP	Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria
LGS	Ley General de Sanidad
LGT	Ley General Tributaria
LO	Ley Orgánica
LOAPA	Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico
LOFCA	Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas
LOMLFCA	Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas



LMFAFCA	Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.
LORAFNA	Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra
LOTCA	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
LPA	Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico
LRHL	Ley Reguladora de Haciendas Locales
LTPP	Ley de Tasas y Precios Públicos
MCA	Marco Comunitario de Apoyo
op. cit.	obra citada
p./ pp.	página / páginas
PA	Partido Andalucista
PDR	Planes de Desarrollo Regional
PIB	Producto Interior Bruto
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PP	Partido Popular
PPIE	Porcentaje de participación en ingresos del Estado
PRC	Política Regional Comunitaria
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RAAP	Revista Andaluza de Administración Pública
RAP	Revista de Administración Pública
RCD	Reglamento del Congreso de los Diputados
RCG	Revista de las Cortes Generales
RD	Real Decreto
RDP	Revista de Derecho Político (UNED)
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
REDC	Revista Española de Derecho Constitucional
REDF	Revista Española de Derecho Financiero
REP	Revista de Estudios Políticos
RER	Revista de Estudios Regionales
RFDUC	Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense

RGLJ	Revista General de Legislación y Jurisprudencia
RHAL	Revista de Hacienda Autonómica y Local
RS	Reglamento del Senado
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública
S.S.	Seguridad Social
ss.	siguientes
STC/SSTC	Sentencia/s del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TCE	Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TNC	Tributos no concertados
TS	Tribunal Supremo
TUE	Tratado de la Unión Europea
UCD	Unión de Centro Democrático
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria
Vid.	Véase



## INTRODUCCIÓN

La resolución de la cuestión de la financiación autonómica, aún siendo esencial para garantizar el funcionamiento adecuado del Estado Autonómico, se ha presentado como uno de los aspectos más polémicos y que más discrepancias ha suscitado en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas. La especial complejidad de la materia, el carácter abierto del proceso autonómico, la indeterminación constitucional del sistema de financiación y el fuerte componente político han sido las principales razones de la alta conflictividad que ha impregnado el tema de la financiación de las autonomías. Sin embargo, la configuración de un modelo si no definitivo al menos estable ha sido y es uno de los principales retos del Estado de las Autonomías, ya que su consolidación pasa necesariamente por una satisfactoria solución a los problemas financieros de éstas. Este estado de la cuestión no deja de causar cierta perplejidad, ya que en el sistema constitucional de financiación autonómica y en la interpretación del mismo realizada por la jurisprudencia constitucional se contienen los principios y pautas básicos que enmarcan cualquier propuesta de articulación de un modelo y, por consiguiente, hacen que muchas de las fórmulas de financiación teóricamente posibles caigan, con facilidad, en el terreno de lo anticonstitucional. Una adecuada concreción de esas directrices permite configurar un modelo de financiación acorde con la actual estructura territorial del Estado Español, cuyo grado de descentralización política alcanza hoy niveles comparables a un Estado Federal.

En el presente trabajo se analiza el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas -su estructura, desarrollo normativo y aplicación desde la aprobación de la Constitución Española de 1978 (CE)- desde una perspectiva estrictamente jurídico-constitucional con el objeto de conocer el grado de descentralización política que han ido alcanzado los entes regionales en nuestro país. Este depende no sólo del quantum de materias sobre el que las Comunidades hayan asumido competencias, sino también que del reparto de los recursos financieros resulte que la autonomía financiera que les ha sido reconocida constitucionalmente sea efectiva, es, por ello, que el peso político de una comunidad está ligado a su autonomía económica. La autonomía financiera constituye una manifestación específica de la autonomía política territorial y al propio tiempo un instrumento clave para su realización o, en palabras del Tribunal Constitucional un “instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política” (STC 289/2000, FJ 3º). Esta íntima conexión entre la autonomía política y la financiera exige conocer el margen de operatividad en el cual se ha desenvuelto ésta última. Con tal finalidad se expone en la primera parte del trabajo el *marco constitucional de la financiación autonómica*, que abarca un análisis exhaustivo del concepto de autonomía financiera y sus límites, el sistema de fuentes y el sistema de financiación autonómica diseñado en la CE y desarrollado por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas -en adelante LOFCA- y los correspondientes Estatutos de Autonomía, analizándose cada uno de los principios informadores y de los instrumentos de la financiación autonómica.

La segunda parte se centra en el estudio del proceso real de financiación de las Comunidades, esto es, qué tipo de ingresos son los que han afluído a las arcas de las Haciendas Autonómicas. Su primer capítulo se ocupa de los diversos modelos a través de los cuáles se ha dado aplicación al sistema de financiación general diseñado en el bloque de la constitucionalidad desde el inicio del proceso autonómico. Con la evaluación del funcionamiento de los distintos modelos se ha pretendido conocer las causas que han dificultado la articulación de un modelo financiero realmente corresponsable, solidario y estable, de forma que nuestra propuesta de financiación para las Comunidades de Régimen Común no incurra en los mismos equívocos, tales como los riesgos de inestabilidad, al ser fruto de relaciones bilaterales o de una negociación opaca entre los ejecutivos, o la carencia de explícitos criterios de solidaridad. A su vez la consulta de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas ha obligado a abrir un capítulo dedicado a las transferencias realizadas para financiar los servicios de la Seguridad Social transferidos y otro a los ingresos procedentes de la Unión Europea, dado el gran volumen de recursos que se han asignado a las autonomías por estos conceptos, pese a que el régimen jurídico de ambas fuentes de ingresos no se ha contenido en la LOFCA. Con relación a los primeros, la razón reside en que la financiación de la prestación de los servicios de asistencia sanitaria y los servicios sociales transferidos se rigieron hasta fechas recientes por un subsistema específico, al margen del sistema general de financiación previsto en la LOFCA, que se circunscribió a financiar las competencias comunes. Si bien a partir del año 2002 han dejado de existir esas formas diferenciadas de financiación, al dotarse al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas diseñado en la LOFCA de un carácter integrador, pasando a regir la financiación de los servicios de asistencia sanitaria y los servicios sociales. Respecto a los ingresos comunitarios, ninguna previsión se incluye en la LOFCA, pese a que nuestro país es el principal destinatario de los Fondos Estructurales, quizás porque su aprobación se produjo con anterioridad a la incorporación de España en la Unión Europea, pero fundamentalmente debido a que, al provenir los recursos de una organización supranacional, exceden del posible ámbito de aplicación de dicha ley, por lo que no se ha considerado conveniente proceder a su modificación para incluir alguna referencia, correspondiendo su íntegra regulación a la normativa comunitaria.

En la última parte, tras una aproximación a las implicaciones y principios del federalismo fiscal y un repaso al modo en que han afrontado esta cuestión otros países, se esboza un proyecto de federalismo fiscal conforme a nuestro texto constitucional, que aporta unas pautas que permitirán vislumbrar el sendero por el que debiera discurrir la negociación de la financiación autonómica para que los tres principios básicos del sistema constitucional ex art. 156 CE -la autonomía financiera, la solidaridad interterritorial y la coordinación entre los distintos niveles de hacienda- sean efectivos, y orientar el diseño de un modelo legal de descentralización fiscal, que dote de estabilidad y eficiencia a las relaciones financieras intergubernamentales. Nuestra propuesta no afecta a los sistemas forales de concierto y convenio, que no constituyen el objeto central de este trabajo, aunque se haga ciertas referencias a los mismos a lo largo del estudio.

En el desarrollo de esta investigación ha jugado un papel fundamental los Presupuestos de las Comunidades en su vertiente de ingresos. Los presupuestos comunitarios, instrumentos de los gobiernos autonómicos para desarrollar su política económica, son una pieza vital, porque en ellos se contiene la previsión de los ingresos a recaudar en el ejercicio de los que depende el bienestar de su población, en cuanto sus objetivos básicos son la creación de empleo estable, el aumento de la capacidad competitiva de la economía regional y la mejora de las prestaciones sociales y de las infraestructuras que articulan la comunidad. El proceso descentralizador en España desde 1978 ha conllevado que el sector público autonómico tenga una importancia creciente para influir en el nivel de la actividad económica regional y en la conducta de los agentes económicos con el fin de alcanzar el desarrollo progresivo de la renta y riqueza en su ámbito territorial. Aunque no ha de pasarse por alto que los recursos financieros sólo constituyen un capítulo decisivo para el desarrollo autonómico, pero no exclusivo, por lo que los mismos deben ser acompañados de una adecuada política económica e inversora por parte de las autoridades políticas.



## **PRIMERA PARTE**

**EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL  
SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS  
COMUNIDADES AUTÓNOMAS**





## CAPITULO I

### LA CONSTITUCIÓN FINANCIERA

#### I. LA PROYECCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.

A partir de los comienzos de la transición política se inició un intenso proceso de descentralización territorial del poder que acabó desembocando en la fragmentación de la totalidad del territorio español en entidades territoriales dotadas de autonomía política denominadas Comunidades Autónomas, hasta un total de diecisiete, poniéndose fin al Estado férreamente centralizado que estuvo implantado en el régimen político precedente. Con la opción autonomista, el constituyente pretendió no sólo dar solución a los problemas históricos de articulación nacional pendientes, sino también aprovechar las ventajas que la descentralización política conlleva, pues la distribución vertical no sólo contribuye a una mayor limitación del poder político, sino que también constituye un cauce para el afianzamiento del sistema democrático, al responsabilizar más inmediata y comprometidamente a los ciudadanos en su propio autogobierno, y tal acercamiento permite, en última instancia, a los poderes públicos satisfacer de forma más eficaz las necesidades colectivas.

La institucionalización de las Comunidades Autónomas como nuevos sujetos políticos a raíz de la aprobación de la Constitución Española de 1978 y de los correspondientes Estatutos de Autonomía obligaba a la configuración de un sistema de financiación que, en paralelo al proceso de traspaso de competencias y servicios, garantizara a las nuevas Haciendas Autonómicas la disposición de los medios necesarios para atender al ejercicio de las competencias asumidas. La amplia redistribución territorial del poder político conllevaba implícitamente cierta descentralización del poder financiero. Pues tal como ha señalado Vogel, “en la medida en que un Estado sea un Estado compuesto plantea el problema de la financiación de sus partes”<sup>1</sup>. El diseño de dicho modelo de financiación no podía abordarse de manera aislada, sino que se encontraba vinculado de forma inescindible a la estructura política del Estado que se instaurase, ya que éste es un elemento que condiciona de forma determinante la regulación de la Hacienda de cualquier país. De ahí que el punto de partida para su construcción no fuera otro que las previsiones de los Títulos Preliminar y VIII de la Constitución Española. Pero tal proceder no ha sido tan sencillo como a primera vista pudiera parecer, ya que el principio dispositivo y el carácter voluntario del derecho a la autonomía que alientan las disposiciones del Título VIII, así como la preocupación por alcanzar el mayor consenso posible que presidió la redacción de este Título hicieron imposible establecer en la Constitución un modelo acabado de financiación autonómica. Dichas circunstancias dieron lugar a cierta imprecisión y ambigüedad constitucional en relación a la organización territorial del Estado que no pudieron menos de ejercer su proyección en el sistema de financiación

---

<sup>1</sup> “Hacienda Pública y el Derecho Constitucional”, *Hacienda Pública Española*, núm. 59, 1979, p. 17.

diseñado en los artículos 156 a 158 CE. En cualquier caso, la atribución de autonomía financiera resultaba necesaria para la gestión de los propios intereses a que hace alusión el artículo 137 del texto constitucional, era una consecuencia ineludible derivada de la concepción de los nuevos entes territoriales como políticamente autónomos, pues difícilmente cabe calificar una autonomía como política si se carecen de los medios materiales suficientes con los que actuar y ejercer las competencias que se asuman. Sin recursos, el reconocimiento de la autonomía política reviste un carácter meramente formal. Esta relación existente entre la estructura territorial del Estado y la autonomía financiera ha sido resaltada por el Tribunal Constitucional en los siguientes términos: “el principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137) ofrece una vertiente económica importantísima ya que aún cuando tenga un carácter instrumental la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines. En tal sentido, la Constitución no olvida ni podría hacerlo la autonomía financiera de las Comunidades” (STC 135/1992, FJ 8º). Por ello, ha manifestado en diversas ocasiones que la autonomía financiera reconocida a las CCAA en el art. 156.1 de la Constitución forma parte de la autonomía para la gestión de sus propios intereses (SSTC 63/86, FJ 4º; 183/88, FJ 1º; 104/2000, FJ 8.º).

En consecuencia, el Título VIII culmina la regulación de la organización territorial del Estado reconociendo autonomía financiera a las Comunidades Autónomas que se constituyan y fijando el marco general del sistema de financiación autonómica, del que depende en última instancia, la eficacia de la garantía de la autonomía política de las nacionalidades y regiones, declarada genéricamente en el art. 2 de la Constitución. De ahí que quepa afirmar que es del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones españolas reconocido en ese artículo de donde arranca la exigencia de construir Haciendas Autónomas que permitan el ejercicio y la financiación de las competencias asumidas. Para la organización de la financiación de los niveles de gobierno subcentrales, un Estado dotado de descentralización política puede acudir a dos sistemas contrapuestos, el sistema de unión o el de separación, o a un sistema mixto que combine elementos de uno y otro. Acoger el sistema de unión conlleva atribuir al poder central la titularidad exclusiva para establecer y recaudar los tributos, asignando luego a los territorios autónomos una cierta cantidad de dinero vía transferencias en función de las necesidades a las que tuvieran que hacer frente. Por contra, el sistema de separación conduce a un reparto de todos los impuestos entre ambos niveles de gobierno, ejerciéndose de forma exclusiva en lo que a cada uno compete las facultades normativas, las administrativas y el derecho a la recaudación. La opción por un sistema u otro de financiación, que gire en torno a las transferencias o, por el contrario, sobre los ingresos tributarios propios, es eminentemente política, aunque está, como ya se ha dicho, fuertemente condicionada por la organización político-administrativa que se pretenda instaurar en el Estado.

La *Constitución Financiera* española ha optado finalmente por consagrar un sistema mixto de financiación, que permite en su desarrollo decantarse más o menos hacia cualquiera de los sistemas antagónicos citados, aún cuando en ningún caso sea procedente la implantación exclusiva de uno de ellos. En efecto, la enumeración de las fuen-

tes de financiación realizada en el art. 157.1 CE elimina tanto la posibilidad de un sistema puro de unión -relaciona entre los ingresos de las CCAA, los impuestos propios y los cedidos- como de separación -al citar también entre ellos las participaciones en los ingresos del Estado y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado-. Esta opción constitucional no está exenta de fundamento. Los principios de unidad y autogobierno, sobre los que se asienta el Estado Autonomico, impiden tanto una unificación fiscal como atribuir una autonomía total y absoluta a los territorios autónomos en materia de ingresos y gastos públicos, por cuanto ha de procurarse “un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del status jurídico de las entidades territoriales que la integran. Sin la primera no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda no existiría pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías” (STC 76/1983, FJ 2º). Además el creciente intervencionismo económico estatal y la conveniencia de reservar las figuras impositivas básicas al Estado, como se desprende de la lectura de los artículos 130, 131 y 138 CE, así como en la necesidad de que el Estado actúe unitariamente sobre un único espacio económico nacional, son factores que tampoco aconsejaron la implantación exclusiva de un sistema de separación. Por consiguiente, las características definitivas del sistema financiero dependen en última instancia de la distribución que la legislación de desarrollo realice de las competencias tributarias <sup>2</sup>.

Pero el constituyente español lejos de desconstitucionalizar el reparto de los ingresos entre los diversos niveles de gobierno y desentenderse de tal cuestión financiera, realizando una remisión en blanco a los Estatutos, dispuso que al Estado le corresponde establecer, mediante ley orgánica, las reglas de distribución de las competencias financieras sobre los ingresos, diseñando el marco de financiación regional (art. 157.3 CE). Dicha ley estatal se erige en una pieza clave para delimitar el grado de autonomía financiera del que van a disponer las CCAA, ya que la Constitución no dice de forma expresa si se opta por un concepto restrictivo, reducido a la suficiencia de ingresos proporcionados mediante transferencias, o por otro más amplio, en virtud del cual las regiones estarían facultadas para decidir con cierta libertad la composición y el nivel de sus recursos. Aún así, del artículo 157.1 CE, letras b), d) y e), referidas respectivamente a los impuestos propios, rendimientos patrimoniales y operaciones de crédito, cabe deducir que la Constitución no se limita a garantizar la suficiencia financiera de las Haciendas Autonómicas por vía de transferencias. Sostener la opinión contraria -limitarse a garantizar la suficiencia financiera- impediría desarrollar las potencialidades implícitas en la regulación constitucional del Estado Autonomico y desconocer las mayores garantías que la capacidad de autofinanciación comporta para la descentralización política operada en favor de las Comunidades Autónomas. Dada la imprecisión constitucional, en este capítulo se dibujan los perfiles del concepto “autonomía financiera”, recurriendo para

---

<sup>2</sup> Atribución que puede realizarse a un triple nivel, inspirándose en la tripartición del poder impositivo (Steuerboheit) utilizado por la doctrina alemana: a nivel normativo, poder legislativo para establecer o regular impuestos (Gesetzgebungsboheit), a nivel administrativo, poder de administrar o de gestión (Verwaltungsboheit) y a nivel de recaudación de los ingresos impositivos (Ertragsboheit).

ello a una interpretación sistemática del texto constitucional y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en torno al mismo.

## II. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA HACIENDA AUTONÓMICA.

La Constitución Española, aunque regula de forma imprecisa la Hacienda Autónoma, en los tres densos artículos que le ha dedicado, los arts. 156 a 158, se contienen unas directrices mínimas -los principios generales que han de presidir el modelo de financiación y las clases de recursos que han de nutrirla-, a partir de las cuales han de perfilarse los mecanismos de financiación configurados por el legislador orgánico o, en su defecto, por el estatuyente. Las distintas articulaciones del sistema que se sigan deberán encuadrarse, en todo caso, en el precavido, pero infranqueable marco constitucional. El carácter abierto y flexible de la regulación constitucional es coherente y acertado. Coherente con la esencia de la Constitución como *Ley Fundamental*, por cuanto ésta es inadecuada para realizar una regulación de detalle del modelo de financiación, máxime cuando se trata de una cuestión tan compleja<sup>3</sup>. Acertado, pues de este modo la normativa constitucional relativa al sistema de financiación autonómica constituye un marco normativo general que permite, sin necesidad de reforma, adaptarlo al grado de desarrollo autonómico. Las Constituciones no deben decantarse por una determinada opción financiera que suponga su petrificación y le impida adaptarse a una política en continua evolución.

### II.1. El principio constitucional de Autonomía Financiera como elemento definidor de las Haciendas Regionales.

El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas se fundamenta en el principio de autonomía financiera que consagra el artículo 156.1 de la Constitución. Este artículo reconoce explícitamente la autonomía financiera a las Comunidades Autónomas, en cuanto se trata de un atributo inexcusable de todo ente dotado de autonomía política, que posibilita el autogobierno que ésta implica y los medios para la actuación de una política regional autónoma. La autonomía financiera es un concepto jurídico indeterminado que ofrece un amplio margen de apreciación de difícil delimitación, por lo que han sido diversas las posiciones doctrinales que se han adoptado sobre su contenido. Pero es ya unánime en la doctrina reconocer que la autonomía de ingresos es también una vertiente esencial, junto con la autonomía de gastos, entendiendo por ésta “la capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los

---

<sup>3</sup> De ello era consciente el propio constituyente, como manifiesta Solé Tura en una de sus intervenciones: “Nosotros, en la Ponencia, cuando empezamos a discutir un tema tan fundamental como éste de la financiación de las Comunidades Autónomas, efectivamente empezamos a plantearnos posibilidades y casos, y finalmente nos encontramos metidos en medio de una casuística que hacía prácticamente imposible escribir un artículo que hablase de esta cuestión.

Prácticamente, nos veíamos abocados a redactar una ley casi al respecto. En ese sentido, optamos por establecer los principios generales y suficientes que puedan permitir llegar a la legislación ordinaria completa y desarrollar sus aspectos.” (Sesión de 16 de junio de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, vol. II, p. 1688).

finés mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades (...) y dentro del marco de sus competencias” (STC 13/1992, FJ 7º). Igual consideración efectúa el Tribunal Constitucional, al declarar que “la autonomía financiera supone la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones” (STC 179/1987, FJ 2º), o que “el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos” (STC 135/1992, FJ 8º). En la vertiente del gasto, la capacidad de las Comunidades para definir sus gastos en los correspondientes presupuestos ha sido la faceta menos controvertida de la autonomía financiera y la más desarrollada en nuestro sistema (STC 63/86, FJ 3º). Los problemas se han planteado por el lado de los ingresos, pues aunque los artículos 133.2 y 157.1.b) CE han facultado a las Comunidades Autónomas para la autodeterminación de sus propios ingresos tributarios, no se ha especificado si el grueso de los recursos debía provenir mayoritariamente de éstos o de las transferencias de fondos procedentes de la instancia central. De la enumeración del artículo 157.1 CE no es posible deducir un orden de prevalencia entre las formas de financiación que contempla, ni su participación en la composición de la Hacienda Autonómica, por lo que la Norma Constitucional resulta compatible con diversos grados de autonomía financiera. Por ello, del texto constitucional *strictu sensu* no puede derivarse que la autonomía financiera se corresponda con el ejercicio de potestades normativas plenas a efectos de establecer las propias fuentes de financiación. Es posible que las Comunidades Autónomas gocen de autonomía financiera, aunque no tengan total libertad en la determinación de los mecanismos para la obtención de recursos, si están dotadas de los medios financieros suficientes para atender de forma eficaz sus competencias. De ahí que no quepa objetar de inconstitucional la coexistencia de la autonomía política de los entes regionales con un sistema de financiación basado en transferencias del Estado Central -sistema de unión-, siempre y cuando quede a salvo la condición *sine qua non* de garantizar institucionalmente la suficiencia de recursos <sup>4</sup>. A pesar de ello el autogobierno, que la autonomía reconocida a las nacionalidades y regiones implica, se realiza plenamente cuando se tiene facultad no sólo de disponer y asignar los recursos -autonomía en los gastos-, sino también de decidir con cierta libertad la estructura y la composición de los ingresos públicos, más en concreto sobre los ingresos de tipo fiscal, para lo que resulta decisivo el ejercicio del poder tributario -autonomía en los ingresos-. Garantizar un margen relativamente amplio para el establecimiento de sus propios tributos e incluso asegurar su intervención en la fijación de la participación en impuestos estatales y en la regulación de éstos constituye un factor crucial para preservar la autonomía política. También en la futura Carta Europea sobre la Autonomía Regional, elaborada por el Consejo de Europa, se expone que para el ejercicio de com-

<sup>4</sup> De la Hucha Celador defiende ese criterio, al sostener que “es la suficiencia de ingresos -y no el mayor o menor porcentaje de recursos propios o la existencia de un amplio poder tributario- la que garantiza, verdaderamente, la autonomía política y la que determina el grado de poder que, en relación con las competencias asumidas, tienen las Comunidades Autónomas” (“Reflexiones sobre la financiación de las Comunidades Autónomas en la Constitución Española”, *DA*, núm. 232-233, 1993, pp. 429-430).

petencias propias, los recursos financieros de las regiones deben consistir principalmente en recursos propios, que las regiones deben poder administrar libremente <sup>5</sup>.

La autonomía financiera se comporta con un doble carácter de condición y de indicador de la descentralización política. Sobre esta cuestión, resulta acertada la observación apuntada por Martín Queralt quien, a pesar de reconocer que “la autonomía tributaria presupone, cuanto menos, un claro indicio de que efectivamente va a existir auténtica autonomía política”, pone de relieve la equivocidad de la equiparación entre autonomía política y autonomía tributaria: “la existencia o no de autonomía tributaria -entendida como potestad para autodeterminar las fuentes de ingresos de tal naturaleza-, puede no prejuzgar en nada en torno a la existencia o no de autonomía política. Puede, en efecto, existir tal autonomía tributaria y no existir autonomía política, como ocurrirá en los casos en que, agotada la capacidad contributiva de los teóricos contribuyentes o no existiendo tal capacidad, por mucho que sea teóricamente la autonomía tributaria no habrá posibilidad de ejercerla, no habrá ingresos y, por consiguiente, no habrá posibilidad alguna de desarrollar la autonomía política. Por el contrario, aun no existiendo tal autonomía tributaria, cabría gozar de auténtica autonomía política en el supuesto de que cada ente autónomo tuviese garantizado, conforme a criterios objetivos y equitativos, la disponibilidad de un volumen de recursos suficientes para atender a sus necesidades públicas” <sup>6</sup>. A pesar de ser éste un razonamiento coherente, el supuesto hipotético planteado por este autor no ha de suponer un obstáculo para avanzar en el proceso de descentralización fiscal, pues el establecimiento de adecuados mecanismos de nivelación subsanaría las dificultades por las que pudieran atravesar algunos de los territorios autónomos.

Fernández Gómez ha apuntado incluso un tercer requisito, junto con la autonomía de ingresos y de gastos, necesario para hablar de autonomía financiera: el *automatismo del sistema de financiación*. Entendiendo por tal, la garantía de que los ingresos no dependan de decisiones discrecionales del Gobierno Central, sino que se fijen de forma automática y de acuerdo con variables objetivas y predeterminadas <sup>7</sup>. Esta automaticidad, como presupuesto inexcusable para calificar una Hacienda como Autónoma, aconseja que se les garantice la recaudación de determinadas fuentes impositivas de notable capacidad recaudatoria o que se objetive la determinación de la participación en ingresos estatales, sino en la Constitución, sí, al menos, en la ley que desarrolla su art. 157.1, de modo que las Comunidades puedan prever la cuantía de los ingresos a percibir con antelación. La disposición unilateral del Estado de la suficiencia financiera, sin criterio objetivo, o el sometimiento a los resultados de negociaciones políticas origina una gran incertidumbre económica y, por tanto, la imposibilidad de programar la política de gasto.

---

<sup>5</sup> Este proyecto de Carta sobre la Autonomía Regional será la primera garantía internacional de la autonomía regional en Europa, si bien, a nivel de la UE, cabe citar la Carta Comunitaria sobre la Regionalización, de 18 de noviembre de 1988, elaborada por el Parlamento Europeo, que impulsaba al desarrollo del regionalismo (DOCE, núm. C 326/296).

<sup>6</sup> “Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia tributaria”, *La Constitución Española y las Fuentes del Derecho*, vol. II, Madrid, IEF, 1979, p. 1316.

<sup>7</sup> *La financiación de las Comunidades Autónomas: una propuesta de corresponsabilidad fiscal*, Madrid, IEE, 1993, p. 27.

Este requisito puede ser definido como *principio de programabilidad de los ingresos*, lo que significa que las regiones han de disponer de los elementos suficientes para poder prever la dinámica presupuestaria y, por consiguiente, elaborar políticas públicas en las materias de su competencia ajustadas a su margen de ingresos, de forma que se dificulte la generación de déficit presupuestarios. El *principio de estabilidad* en que se fundamenta el sistema de financiación aprobado en el 2001 pretende hacer efectivo dicho principio, ya que el nuevo modelo de financiación ha nacido con vocación de permanencia, de manera que las Comunidades Autónomas puedan realizar una planificación a largo plazo con mayor certidumbre y seguridad.

### II.1.1. El concepto en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La Constitución consagra la autonomía financiera, pero no define lo que por ella ha de entenderse, por lo que el Tribunal Constitucional se ha visto obligado a precisar su significado y, por consiguiente, a determinar cuál es el *minimum* de autonomía financiera constitucionalmente garantizado e inderogable. En reiterada jurisprudencia, se ha concluido que autonomía financiera significa “la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionantes indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial, las que se configuran como exclusivas” (STC 201/1988, FJ 4º). De la definición ofrecida en este fundamento jurídico se deduce que para el TC la autonomía financiera no dota de una plena capacidad de autofinanciación a las Comunidades Autónomas, estimando esenciales para su existencia tan sólo dos elementos: la *suficiencia de ingresos*, complemento inexcusable de la autonomía financiera según la STC 87/93 (FJ 3º.b), y la *libertad de gastos*, esto es, para destinar los recursos a los fines que libremente elijan. Y ello, porque el ejercicio de las competencias y funciones que legalmente les han sido encomendadas sin limitación alguna precisa de un sistema de ingresos que garantice la *libre elección de los objetivos*, lo que sólo es posible cuando los ingresos son *suficientes y no condicionados*. De esta forma, la libertad para fijar las propias fuentes de financiación pasa a ejercer un papel secundario, lo que, por otra parte, está en línea con la tendencia del federalismo cooperativo que ha llevado consigo un robustecimiento de las haciendas federales. Conforme a la jurisprudencia constitucional, el propio sistema competencial exige que las nuevas entidades territoriales dispongan de unos presupuestos suficientes para hacer frente a las competencias asumidas, con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de ingresos que hayan alimentado esos presupuestos, de cuál haya sido el nivel de responsabilidad autonómica en la determinación de los recursos tributarios. En este sentido, dentro del contenido inherente a cada competencia material hay que englobar la disponibilidad de los medios financieros para su desarrollo y ejecución, sin limitaciones dimanantes de los mismos que puedan condicionar el efectivo alcance de dichas competencias. Lo que justifica que la STC 14/1986 haya reconocido que la Hacienda propia de las Comunidades Autónomas es “no tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma” (FJ 2º).



Con relación a la suficiencia financiera no es un principio expresamente acogido en la regulación constitucional, pero tal referencia no es necesaria, pues se encuentra implícito, como ha interpretado el TC, en la misma declaración constitucional de la autonomía y en la relación de materias sobre las que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias. Es indiscutible que sin medios financieros adecuados no hay posibilidad de atender las tareas competenciales, pero tampoco de un gasto verdaderamente autónomo ni, por tanto, de una auténtica autonomía política. Además los recursos necesarios para la prestación de los servicios asumidos han de ser suministrados a las entidades autónomas conforme a unos criterios objetivos y un procedimiento legalmente establecido. La limitación de las decisiones autonómicas de gasto por la cantidad de recursos que discrecionalmente optara el Estado por ofrecer generaría incertidumbre y dependencia financiera, contrarias a una verdadera autonomía financiera.

Por su parte, el requisito de la ausencia de condicionamientos exige que las CCAA puedan destinar los ingresos que perciban a los objetivos que libremente determinen. Tal autonomía presupuestaria adquiere un papel capital en la realización efectiva de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (STC 13/1992, FJ 7.º). Por ello, en relación a los recursos condicionados existe una consolidada jurisprudencia constitucional que trata de limitar el uso de las subvenciones estatales afectadas y condicionadas, por cuanto pueden suponer un recorte considerable de la autonomía de gasto e incluso conllevar efectos perturbadores para la distribución competencial. Como se indica en la STC 13/1992: “Las CCAA gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos...con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus presupuestos. De otro modo, si por el origen de los fondos pudiera condicionarse el destino que se ha de dar a los mismos, se privaría a las Comunidades Autónomas de una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía” (FJ 7.º).

Hubiera sido oportuno que en las sentencias citadas se hubiere acentuado la importancia de la facultad de las Comunidades Autónomas para autofinanciar sus gastos mediante el establecimiento de sus propios impuestos o recargos sobre los impuestos pertenecientes al poder central, ya que la autonomía política necesita para realizarse un cierto nivel de ingresos propios. La Constitución no ofrece obstáculo alguno para avanzar en tal dirección, antes bien de los artículos 133.2 y 157.1.b) CE se deriva que en el nivel mínimo de autonomía financiera garantizado por la Constitución se incluye la capacidad de imposición propia, de forma que de su ejercicio dependa una parte importante de los recursos autonómicos. Lo que ha reconocido posteriormente el TC de forma expresa, matizando su jurisprudencia inicial, al reconocer que la autonomía financiera “implica tanto la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer y exigir sus propios tributos como su aptitud para acceder a un sistema adecuado –en términos de suficiencia- de ingresos, de acuerdo con los arts. 133.2 y 157.1 CE” (STC 289/2000, FJ 3º).

Un argumento adicional que puede contribuir a confirmar esta posición deriva de la STC 4/1981 que, refiriéndose a las Corporaciones Locales -respecto de las cuáles la Constitución, en su art. 142, sólo garantiza su suficiencia financiera y no la autonomía -,

afirma que la Constitución no garantiza “una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios -patrimoniales y tributarios- suficientes para el cumplimiento de sus funciones; lo que dispone es que estos medios serán suficientes pero no que hayan de ser en su totalidad propios” (FJ 15.ºA). *A sensu contrario*, los entes regionales que gozan de autonomía política, no meramente administrativa, habrán de contar con medios suficientes para el cumplimiento de sus competencias, de los cuales una parte considerable de los mismos deberán ser propios. Tampoco para Zornoza Pérez esta asimetría “puede considerarse en modo alguno causal, sino que resulta plenamente congruente con la distinta naturaleza de ambas instancias de gobierno”, pues mientras que las CCAA disponen de Asambleas legislativas para configurar su propio sistema de ingresos, las CCLL, al carecer de potestades legislativas, dependen para la configuración de sus ingresos de otros niveles de gobierno, por lo que concluye que es preciso garantizarles constitucionalmente una suficiencia que nunca podrían alcanzar por sí mismas <sup>8</sup>.

### *II.1.2. La interrelación de la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal como principios complementarios.*

El consenso sobre la conveniencia de corresponsabilizar fiscalmente a las Comunidades que se ha ido generalizando en los últimos años, tanto en el ámbito doctrinal como en el seno de las Administraciones, exige que se profundice en el alcance y significado de este principio en el sistema autonómico. Pero la corresponsabilidad fiscal no es un concepto nuevo, sino que se trata de una nueva denominación aplicada a un principio conocido en la ciencia de la Hacienda Pública como *principio de recaudación local*. Conforme a este principio, la recaudación de los impuestos obtenidos en un territorio debe destinarse a financiar los servicios públicos prestados en el mismo. Este significado originario ha evolucionado hasta el extremo de que por corresponsabilidad fiscal hoy se entiende la efectiva asunción de responsabilidades autonómicas en el terreno fiscal, junto con el Estado, que exige la atribución a las Comunidades Autónomas de las competencias normativas y administrativas necesarias y suficientes para obtener de sus ciudadanos los ingresos fiscales que hagan posible el pleno ejercicio de sus competencias materiales o, lo que es igual, la libre adopción de sus decisiones de gasto para la provisión del nivel y calidad de los servicios públicos de que quieran dotarse. En definitiva, la idea de responsabilidad fiscal está referida a la correspondencia o simetría entre el poder de decisión en los ingresos y el poder de decisión en los gastos atribuidos a una unidad de gobierno, concretamente en este caso a las CAAA.

Lo que se pretende actualmente con la corresponsabilidad es que los gobiernos autonómicos, previo diálogo con sus ciudadanos-contribuyentes, decidan simultáneamente el nivel de servicios ofrecidos y la consiguiente carga impositiva a soportar, asumiendo un mayor compromiso en la exigencia de tributos a los ciudadanos residentes en su territorio. Esta territorialización paralela de gastos e ingresos públicos en cada jurisdicción mejora el nivel de eficacia y eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, así como la transparencia del sistema, al identificar el usuario adecuadamente

---

<sup>8</sup> *Los recursos de las Comunidades Autónomas*, Madrid, CEC, 1996, p. 9.

las autoridades políticas responsables de la prestación de los bienes y servicios públicos que recibe y el coste real en términos impositivos, esto es, los impuestos que satisface a cambio —el principio de equivalencia fiscal—. Permite a los ciudadanos reconocer con claridad que los tributos por ellos soportados han sido establecidos por el gobierno de su respectiva Comunidad Autónoma, que es también quién toma las decisiones de cómo gastar los fondos así recaudados. Lo que redunda a favor de los principios democráticos de control político de los gobernantes por los votantes y de responsabilidad política de los administradores frente a los electores. A estos efectos se requiere que los impuestos recaigan de forma directa sobre el máximo número de individuos que se benefician de los bienes y servicios públicos provistos por los gobiernos subcentrales, a cuyas concretas necesidades y preferencias se han adecuado previamente las decisiones de los gobernantes. Además el principio de responsabilidad fiscal conlleva otros efectos positivos para los Estados compuestos: el gasto se disciplina mejor, evitando un endeudamiento incontrolado de los gobiernos subcentrales, dada la impopularidad política de toda exigencia fiscal; la financiación depende más de la administración territorial que del Estado, permitiendo a los ciudadanos una mejor estimación de la relación servicios públicos-presión tributaria; y, por último, se reduce la financiación por transferencias estatales a un papel de ajuste, rebajando las tensiones políticas continuas que conlleva un sistema de transferencias.

El principio de corresponsabilidad, sin embargo, entra fácilmente en colisión con el principio de solidaridad interterritorial, pues en la medida en que existen capacidades fiscales distintas entre los diferentes territorios y necesidades equivalentes, un alto grado de corresponsabilidad sin un sistema compensatorio paralelo plantea la necesidad de acudir a una elevada presión fiscal para lograr servicios homogéneos o, en su caso, ante un mismo esfuerzo fiscal el nivel de prestación de servicios puede ser dispar. De ahí la necesidad de completar todo sistema de descentralización de ingresos con un mecanismo de nivelación que garantice el grado de equidad interterritorial políticamente deseable, aunque ello implique una matización del principio de corresponsabilidad, impidiendo una correspondencia perfecta entre gastos e ingresos propios de cada región.

De las dos maneras de ejercer la corresponsabilidad fiscal —a través del gasto público y del ingreso público—, la realizada en la vertiente del gasto no ha planteado excesivos problemas pues se ha ejercido de manera automática con la promulgación de los Estatutos de Autonomía y la posterior aprobación de los Reales Decretos de Transferencias. Una vez asumidas las competencias de prestación de servicios públicos, las Comunidades han pasado a ser responsables ante el electorado de su adecuada prestación y, en tal medida, del gasto público correspondiente —actualmente canalizan la tercera parte del gasto público—. Mayores dificultades ha planteado la responsabilidad fiscal por el lado del ingreso. Aunque la corresponsabilidad no es un principio absoluto, sino una cuestión de grado, que depende del nivel en el que se ejerza la corresponsabilidad fiscal de las Haciendas subcentrales sobre los tributos, esto es, en el ámbito de la potestad normativa, de la potestad administrativa o de atribución de los rendimientos, es generalizada la opinión de que para ser responsables fiscalmente no basta simplemente participar en los impuestos de acuerdo con la recaudación en el territorio, corresponsa-

bilidad fiscal significa tener una cierta autonomía o poder tributario; incluso se ha llegado a admitir que corresponsabilizar fiscalmente quiere decir dar poderes normativos. Ramallo y Zornoza han declarado que sólo respecto de los recursos que supongan el ejercicio de decisiones normativas por las Asambleas Legislativas de las Comunidades, puede hablarse de corresponsabilidad fiscal propia o en sentido estricto; entendiéndose que los supuestos de mera delegación de funciones tributarias dan lugar sólo a una corresponsabilidad impropia<sup>9</sup>. En España la cesión de competencias normativas sobre tributos cedidos no se empezó a producir hasta 1996, y dada la dificultad de crear tributos propios por la inexistencia de *res nullius* en el arsenal impositivo al alcance de las Haciendas Territoriales, puede decirse que la vigencia del principio de responsabilidad fiscal en las Comunidades de régimen común ha sido mínima hasta finales de los años noventa.

El principio de responsabilidad fiscal refuerza la autonomía financiera reconocida a las Comunidades Autónomas, pero ello no implica que sólo en la medida que sean responsables fiscalmente se pueda hablar de autonomía financiera. La cesión de la recaudación de un mayor número de impuestos sin capacidad normativa permite aumentar la autonomía financiera, aunque suponga un grado de responsabilidad fiscal más reducido. No es necesario que los entes subcentrales se financien exclusivamente mediante tributos propios o compartidos para que gocen de autonomía financiera. Ello se deduce de la propia Constitución, ya que, ateniéndose a su tenor literal, el principio reconocido en el art. 156 CE es el de autonomía financiera, no el de corresponsabilidad. Este principio no se reconoce en la Constitución Española explícitamente. *La corresponsabilidad fiscal complementa la autonomía financiera haciendo efectivo el mandato constitucional del art. 156, pero sus contenidos divergen.* Consecuencia de este planteamiento es la imposibilidad de equiparar el principio de corresponsabilidad fiscal con el de autonomía financiera, pues un aumento en la corresponsabilización fiscal lleva necesariamente a una mayor autonomía financiera; sin embargo, puede conseguirse un mayor nivel de autonomía financiera sin necesidad de elevar la corresponsabilización fiscal. La no identificabilidad de ambos principios es coherente con la opinión, ya expuesta en este trabajo, de que la corresponsabilidad fiscal no es una exigencia constitucional ineludible, el art. 156.1 CE tan sólo alude a la autonomía financiera. Esta, según la jurisprudencia constitucional, significa en la vertiente de ingresos la suficiencia de recursos para ejercer las competencias asumidas, y no la capacidad para incidir legislativamente en la normativa fiscal aplicable a los residentes o para gestionar las figuras tributarias en su ámbito territorial. No, por ello, puede desconocerse los efectos favorables que para el autogobierno de las Comunidades conlleva el ejercicio del poder tributario, fundamentalmente en su manifestación legislativa, plenamente compatible con un nivel elevado de equidad horizontal si se instrumenta un eficaz sistema de nivelación. Pese a ello, se ha de huir de los tópicos que identifican autonomía financiera con poder financiero de las

<sup>9</sup> "Sistema y modelos de financiación autonómica", *Perspectivas del Sistema Financiero*, n.º 51, 1995, pp. 39-40. En este sentido, otros autores también han manifestado que "la responsabilidad fiscal no se incrementa por el mero hecho de que mejore el grado de cumplimiento del principio de suficiencia, dado que la auténtica responsabilidad se consigue mediante el control sobre los elementos básicos del tributo" (Corona/Alonso/Puy.: *Hacia un federalismo competitivo*, Madrid, Círculo de Empresarios, 1998, p. 13).

Comunidades Autónomas en relación con sus ingresos. Desde otra perspectiva Sánchez Sánchez llega también a la conclusión de la complementariedad de dichos principios, pese a que existen diferencias importantes entre ambos. Por un lado, estos principios se desenvuelven en planos diferentes: la corresponsabilidad se construye desde la disciplina económica, mientras que la autonomía financiera debe ser analizada desde la vertiente jurídico-positiva. Por otro, la corresponsabilidad implica no sólo la disponibilidad de medios propios de las Haciendas regionales, sino también la efectiva utilización de tales recursos; por el contrario, para la aplicación del principio de autonomía financiera lo básico es que las Haciendas Territoriales dispongan de potestad tributaria. No obstante, dice, “la coincidencia entre corresponsabilidad fiscal y autonomía financiera en cuanto a la necesidad de tributos propios de las Haciendas territoriales nos permite afirmar que las prescripciones fundamentales de la economía normativa, en el contexto del federalismo fiscal, esto es, la corresponsabilidad fiscal encuentran una cobertura jurídico-constitucional en el principio de autonomía financiera”<sup>10</sup>.

### *II.1.3. Los límites constitucionales de la autonomía financiera.*

El reconocimiento constitucional de autonomía financiera es de carácter limitado, al establecer que será la necesaria para el ejercicio de sus competencias y que deberá realizarse con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad. Dada la parquedad del texto constitucional resulta necesario adentrarse en el estudio de los límites de este principio para concretar su contenido. Además aunque el art. 156 CE se hubiera limitado a reconocer autonomía financiera a las CCAA sin mayores precisiones, la concepción de la autonomía como un *poder limitado*, no identificable con la soberanía (STC 4/1981, FJ 3.º), implicaba que la autonomía financiera -principio en virtud del cual debe desarrollarse la actividad financiera de las Comunidades Autónomas- tampoco podría configurarse “en la Constitución en términos absolutos, sino que se ve sometida a limitaciones” (STC 179/1987, FJ 2.º).

El artículo 156.1 de nuestra Carta Magna al consagrar el Principio de Autonomía Financiera de las Comunidades Autónomas se refiere expresamente al carácter instrumental de la misma y a su sujeción a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. En base a lo cual, se habla de un doble contenido: un contenido asertivo -las Comunidades deben gozar de autonomía para el desarrollo y ejecución de sus competencias- y un contenido limitativo -se desarrollará y ejecutará con arreglo a los principios de coordinación y de solidaridad-. En relación a los límites, ha de reseñarse que cumplen una doble función: delimitan negativamente el contenido de la autonomía financiera de los entes, y a su vez la garantizan, en la medida que toda ley estatal que los desbordara o estableciera otros límites distintos a los señalados sería inconstitucional, exceptuando la Ley Orgánica a la que el artículo 157.3 CE se remite para regular y delimitar el ejercicio de las competencias financieras en materia de ingresos -hoy la LOFCA-, que representa una notable corrección al principio de autonomía financiera, al fijar el marco y los límites en que el poder financiero de las CCAA ha

---

<sup>10</sup> “Corresponsabilidad fiscal y Hacienda municipal”, *Revista de Hacienda Local*, núm. 77, 1996, p. 331.

de desenvolverse. Así en la STC 179/1987, en base a la doble función que los límites de la autonomía financiera desempeñan, se califica a la LOFCA “como punto de referencia para determinar la extensión y límites de la autonomía financiera de las CCAA y las facultades que al respecto se reservan a los órganos centrales del Estado para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las competencias que la Constitución les atribuye” (FJ 2º), y subraya a su vez la imposibilidad de “introducir límites a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que no resulten de la normativa dictada por el legislador en virtud de lo dispuesto en el mencionado artículo constitucional” (FJ 3º).

El texto constitucional enuncia de forma expresa los principios de coordinación y solidaridad como límites de la autonomía financiera de las CCAA, sobre cuyo contenido se ha pronunciado el TC, distinguiendo las diferentes implicaciones de estos dos principios sobre las competencias autonómicas en materia financiera. A estos efectos es sumamente esclarecedora la STC 63/1986, que declara que el principio de solidaridad “no justifica...la adopción por el Estado de una medida unilateral con fuerza normativa general que incida en la delimitación de las competencias autonómicas en materia presupuestaria”, mientras que, en cambio, el principio de coordinación con la Hacienda del Estado “implica...que la actividad financiera de las Comunidades se someta a las exigencias de la política económica general de carácter presupuestario dirigida a garantizar el equilibrio económico mediante las oportunas medidas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa” (FJ 11.º). Esta última cláusula, que trata de evitar que el ejercicio de la autonomía financiera resulte perturbador para la política económica general, es matizada en la misma sentencia, al afirmar que no habilita para la adopción de cualquier medida limitativa de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas sino sólo aquellas que tengan una relación directa con los mencionados objetivos de política económica (*ibidem*). El fundamento de ambos condicionantes -coordinación y solidaridad- responde al objetivo de garantizar la coherencia del ordenamiento y la cohesión territorial respectivamente, ya que la capacidad de diferenciación inherente a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas conlleva, si no se establecen las citadas correcciones, a una disparidad de políticas de financiación, tributarias y de endeudamiento, y a una acentuación de la desigualdad económica entre los diversos territorios en detrimento del principio de igualdad en que se fundamenta la CE<sup>11</sup>. El artículo 156 CE no ha sido ajeno a esta realidad, consagrando la coordinación con la Hacienda estatal y la solidaridad entre todos los españoles como parte de un todo que es el Principio de Autonomía Financiera.

<sup>11</sup> Señala Rodríguez Bejeiro que estos dos principios tratan de conseguir un doble objetivo: “evitar que el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas pueda constituir un medio de crear privilegios económicos o sociales en favor de determinadas nacionalidades o regiones del Estado o barreras fiscales que puedan poner en peligro la unidad de mercado y la libre circulación de personas y bienes o de mercancías y servicios, y al propio tiempo garantizar la estabilidad y el crecimiento económico equilibrado a través de la política económica general cuya dirección compete al gobierno del Estado” (“Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de las Comunidades Autónomas”, *REDC*, n.º 15, 1985, p. 67).

### II.1.3.1. El principio constitucional de coordinación de la Hacienda Autonómica con la Hacienda Estatal.

En un sistema de autonomías territoriales el principio de coordinación “persigue la integración de la diversidad de partes o subsistemas en un conjunto unitario, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema” (STC 32/1983, FJ 2.º). De acuerdo con ello, las Haciendas Autonómicas deberán coordinarse con la Hacienda estatal en el ejercicio de sus competencias financieras en aras de esa integración. Esa coordinación corresponde efectuarla al Estado, quien habrá de fijar los “medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema”, sin “llegar a tal grado de desarrollo que deje vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades” (STC 32/83, FJ 2º). Así se puede sostener que entre la Hacienda Autonómica y la Hacienda Estatal deberán articularse instrumentos jurídicos, regulados por el Estado (arts. 149.1.14 y 157.3 CE), que permitan la información recíproca, la homogeneidad técnica entre las CCAA y la debida capacidad de acción conjunta para mantener la lógica del sistema y evitar las posibles disfunciones y contradicciones entre los ordenamientos financieros de las diferentes CCAA.

La coordinación se comporta pues como límite al ejercicio de las competencias propias -en este caso, financieras- (STC 27/1987, FJ 2º). No obstante, esa coordinación financiera siempre ha de tener el límite de la propia autonomía de las entidades públicas a coordinar ya que, conforme a la doble función que cumplen los límites de la autonomía financiera, la coordinación es también la salvaguarda de la autonomía por cuanto evita las interferencias de cada ente autónomo en el ámbito competencial de los restantes. Entre las dos vertientes en que se desdobra el principio de coordinación de la Hacienda autonómica con la estatal -vertiente estructural o estática frente a la funcional o dinámica -, sólo ésta última opera como condicionante de la autonomía financiera y, por tanto, sólo a ella es referible la alusión del artículo 156.1 CE. La coordinación en un sentido estructural o estático -la que resuelve el problema esencial del reparto de las competencias financieras entre las diversas esferas de gobierno- tiene como finalidad la coordinación de las facultades financieras de las Comunidades Autónomas con las estatales, asegurando de entrada, en la medida de lo posible, la cohesión de las políticas económicas y fiscales. De ahí que la regulación de las competencias financieras autonómicas por una ley estatal (art. 157.3 CE) y su sustracción del régimen general de determinación estatutaria sea consecuencia directa del principio de coordinación (art. 147.2.d) CE). Por ello, Medina Guerrero afirma que este principio “más que un verdadero límite para las CCAA es una responsabilidad que recayó sobre el legislador orgánico y que se satisfizo con el reparto competencial efectuado por la LOFCA”<sup>12</sup>. Por el contrario, la

---

<sup>12</sup> “La Hacienda de la Comunidad Autónoma Andaluza”, *El Estatuto de Andalucía. Las competencias*, vol. I, Porrás Nadales/Ruiz Rico (dir), Barcelona, Ariel, 1990, pp. 104-105.

coordinación funcional o dinámica -esto es, la adecuación de la coordinación estática-, que pretende que el ejercicio efectivo de las atribuciones de las CCAA, previamente coordinadas estructuralmente, no obstaculice o neutralice la política económica estatal, sí opera como un auténtico condicionante de su autonomía financiera.

En relación a la vertiente funcional, el Tribunal Constitucional, en una primera línea jurisprudencial, consideró que el principio de coordinación con la Hacienda estatal, formulado por el artículo 156.1 CE, constituía un título legitimador para la adopción de todas aquellas medidas que el Estado reputase necesarias para asegurar la coordinación de las disposiciones financieras (STC 11/1984, FJ 6.º), y que le habilitaba para, en aras de los intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, prever la vigencia de una regulación normativa uniforme en toda la nación (STC 14/1986, FJ 11.º). A raíz de la STC 179/1987, el Tribunal parece haber reconducido el alcance de este principio, considerando que, conforme a los mandatos constitucionales, tan sólo son legítimos los instrumentos de coordinación contenidos expresamente en la Ley Orgánica a que se refiere el art. 157.3 CE, correspondiendo pues al legislador estatal ponderar la extensión de la intervención del Estado (FJ 3º). Por tanto, las facultades coordinadoras estatales son únicamente aquellas mencionadas expresamente en la LOFCA, de tal forma que ante el silencio de ésta han de prevalecer las atribuciones autonómicas, a menos a que exista otro título competencial, distinto del derivado del principio de coordinación, que pueda fundamentar la intervención del Estado. Obviamente la competencia estatal en materia de coordinación “presupone, lógicamente, la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas, competencias que el Estado debe respetar, al objeto de evitar que la coordinación las deje vacías de contenido” (STC 45/91, FJ 4º). Pese a este cauteloso respeto al ámbito competencial autonómico, el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE, con el alcance previsto en el art. 2.1.b) LOFCA, exige a las Comunidades Autónomas la acomodación de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general (SSTC 171/96, FJ 2º; 103/97, FJ 1º; 62/2001, FJ 4º).

### II.1.3.2. El principio de solidaridad financiera.

Con referencia al principio de solidaridad, el TC acertadamente ha descrito que en nuestro texto constitucional aparece como “colorario” del derecho a la autonomía (STC 25/1981), como “un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la indisoluble unidad de la Nación Española”, en el que “su contenido más importante es el financiero y en tal aspecto parcial se le alude con carácter genérico (art. 156.1) y también con un talante instrumental, como fundamento del Fondo de Compensación” (STC 135/92, FJ 7.º). En el ámbito económico-financiero, el principio significa la obligación de proceder a la nivelación de los bienes y servicios públicos entre regiones y a la corrección de los desequilibrios entre territorios con diferente desarrollo económico. Estos pueden ser interterritoriales -entre Comunidades Autónomas- o intraterritoriales -en el interior de una de ellas-. Aunque la Constitución al regular el



Fondo de Compensación Interterritorial -principal instrumento para hacer efectivo el principio de solidaridad- en el artículo 158.2 sólo menciona expresamente los desequilibrios interterritoriales, el Tribunal Constitucional ha reconocido que el que las Cortes Generales “en el desarrollo de las previsiones constitucionales y de la LOFCA interpreten el principio de solidaridad en el reparto del FCI que ellas deben efectuar en el sentido de remediar también desequilibrios intraterritoriales, queda dentro de las facultades del legislador estatal, en virtud de la habilitación constitucional del artículo 158.2” (STC 183/1988, FJ 5.º).

El alcance de este principio en la esfera autonómica posee dos manifestaciones. En primer término, implica que cada Comunidad Autónoma está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización de este principio en su ámbito interno, que ha de actuar como criterio rector de su actividad, como expresa el art. 2.2 LOFCA (STC 331/93, FJ 3º). La configuración de un esquema de solidaridad aún siendo responsabilidad de la Hacienda Central, conforme al art. 138.1 CE, no exime a las Comunidades de procurar su propio equilibrio territorial mediante su política de gasto y, en menor medida, de ingreso. En cuanto al gasto, implica que han de reforzar las inversiones destinadas a reducir las diferencias de desarrollo económico existentes en su ámbito espacial. Por lo que se refiere a la vertiente de ingreso, significa que las autonomías al crear sus propios tributos han de procurar aplicar una serie de medidas -como exenciones, bonificaciones, etc.- que incentiven las zonas más deprimidas y desfavorecidas y al ejercer las competencias normativas sobre los tributos cedidos velar por el respeto de los principios de solidaridad y progresividad. En segundo lugar, el principio de solidaridad se proyecta en las relaciones intercomunitarias. En virtud del mismo, las Comunidades más ricas han de aceptar no ser beneficiarias, o serlo en menor medida que otras, de las ayudas de compensación financiera previstas en el artículo 158 CE. Incluso el texto constitucional no prohíbe que el FCI se nutra también de las aportaciones de las Comunidades económicamente más poderosas -medida de compensación financiera horizontal-, con la mayor limitación que ello comportaría para su autonomía financiera. No obstante, la LOFCA no ha previsto tal posibilidad, al configurar el Fondo como una carga exclusiva sobre el Estado (art. 4.2.b) LOFCA), quizás para evitar reacciones contrarias y reticencias de dichas Comunidades. La participación de las CCAA mejor dotadas en el sistema de compensación financiera interterritorial sólo hubiera sido factible en el marco de un sistema de financiación bastante alejado del actual sistema de hacienda de transferencia, en el que las subvenciones estatales han constituido el grueso de los ingresos autonómicos.

Resta destacar que la importancia de la solidaridad en el ámbito financiero será mayor a medida que se avance en el proceso de descentralización de la Hacienda Pública, en tanto que elemento de integración, que garantiza el acceso a un nivel similar de servicios públicos con independencia de la capacidad económica del territorio autónomo de que se trate y la superación de las desigualdades económicas, más propensas cuanto mayor autonomía impositiva se reconozca a los entes subcentrales.

### II.1.3.3. Principio de instrumentalidad de la Hacienda Autónoma.

Junto a los dos principios anteriores, el apartado uno del artículo 156 CE ha venido a consagrar un tercer principio, que conjuntamente con los anteriores, ha de presidir la ordenación de la Hacienda regional y al que llamamos el principio de instrumentalidad. Este principio significa que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas se establece “para el desarrollo y ejecución de sus competencias”, que traen causa del derecho al autogobierno; garantiza la efectividad misma del esquema de distribución competencial del Estado Autonómico. Tal carácter instrumental es también reconocido en los Estatutos de Autonomía, que dedican una disposición a reconocer de forma expresa que se dispone de una Hacienda y Patrimonio propios para el adecuado desempeño y financiación de las competencias asumidas<sup>13</sup>. De ahí que la autonomía financiera no se justifique por sí misma sino en función de la existencia de unas competencias a ejercer que condicionan y delimitan dicha autonomía, ya que que “la amplitud de medios económicos determina en gran medida la posibilidad real de alcanzar los fines políticos” (SSTC 135/92, FJ 8º; 202/92, FJ 3º; 289/2000, FJ 3º).

Este carácter instrumental de la Hacienda Autónoma respecto de las competencias asumidas ha tenido distinta proyección en las dos vertientes de la autonomía financiera. En relación al poder de gasto, las Comunidades Autónomas sólo pueden ejercer su autonomía de gasto en el ámbito material de sus competencias. La autonomía financiera, que garantiza la plena disposición de medios financieros, no “supone que la potestad de gasto permita a las Comunidades Autónomas financiar o subvencionar cualquier clase de actividad, sino tan sólo aquéllas sobre las cuales tengan competencias, pues la potestad de gasto no es título competencial que pueda alterar el orden de competencias diseñado por la Constitución y Estatutos de Autonomía” (STC 14/1989, FJ 2º). Este fundamento es fiel exponente de la jurisprudencia constitucional que determina que la capacidad autonómica para decidir el nivel de gasto encuentra su límite principal en la esfera de las competencias.

Al igual ocurre con los ingresos de las Haciendas Autónomas. La potestad de establecer tributos o recargos es una facultad instrumental, derivada de la autonomía financiera, que éstas pueden ejercitar con el fin de obtener recursos para hacer frente a los gastos originados por el ejercicio de las funciones asumidas (STC 150/1990, FJ 10º). La STC 37/1987 ha reconocido expresamente el principio de instrumentalidad del tributo respecto de las competencias contenidas en los Estatutos, siguiendo el siguiente razonamiento: “la Constitución concede autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias (art. 156.1 CE), lo que permite admitir la facultad de aquéllas para utilizar también el instrumento fiscal -como parte integrante de su autonomía financiera- en la ejecución y desarrollo de todas las competencias que hayan asumido en sus res-

---

<sup>13</sup> Veáanse art. 40 EAPV; art. 42 EAG; art. 54 EAA; art. 48.1 EAV; art. 42 EAAst.; art. 44 EAC; art. 32 EAR; art. 40 EAM; art. 46 EAAr; art. 42 EACM; art. 55 EAE; arts. 10.23 y 54 EAB; art. 51 EAM; arts. 26.1.22 y 33 EAEL. Como se desprende de esta relación, tan sólo el Estatuto Catalán y la LORAFNA no contienen una disposición en este sentido, aunque regulan su Hacienda y Patrimonio.

pectivos Estatutos de Autonomía y respecto de las cuales dicha utilización sea necesaria. Con ello hay, en definitiva, un implícito reconocimiento constitucional del principio de instrumentalidad fiscal en la esfera de la imposición autónoma” (FJ 13º). Al respecto cuando los tributos establecidos tengan una mera finalidad recaudatoria, el ejercicio del poder impositivo de las Comunidades Autónomas no tendrá más limitaciones que las recogidas en los artículos 31, 133.2, 157.2 de la CE, en los artículos 6 y 9 de la LOFCA y en los respectivos Estatutos de Autonomía, pero cuando los impuestos creados persigan finalidades primordialmente extrafiscales, las CCAA deben atenerse además al marco competencial asignado por la Constitución y el respectivo EA con el fin de evitar la alteración del reparto constitucional de competencias. Así ha sido exigido por la doctrina constitucional para avalar la constitucionalidad de los impuestos con fines extrafiscales en las SSTC 37/87, FJ 13º; 186/1993, FJ 4º y 289/2000, FJ 5º.

#### II.1.3.4. Hacienda General versus Hacienda Propia.

De lo dicho hasta ahora se desprende que la autonomía financiera es un elemento indispensable para la existencia de la CA como ente dotado de autonomía política, pero aquélla a su vez “supone la existencia de una Hacienda Autónoma que permita el ejercicio y financiación de las competencias asumidas” (STC 63/1986, FJ 4º). Las CCAA han de poseer capacidad para organizar su Hacienda, por lo que deben disponer de las competencias financieras “relativas a la obtención de los necesarios recursos económicos y a la utilización de los mismos, así como a la elaboración y aprobación de sus Presupuestos” (STC 183/1988, FJ 1.º). Los límites antes comentados contribuyen a la delimitación de la realidad constitucional de las Haciendas Autonómicas, sin resultar incompatibles con su reconocimiento (SSTC 14/1986, FJ 3º; 49/1995, FJ 4º). Sin embargo, para completar el panorama de los límites constitucionales de la autonomía financiera es necesario conocer el alcance del artículo 149.1.14 de la Constitución, que otorga al Estado la competencia exclusiva para regular la Hacienda General y, en consecuencia, conocer si abarca aspectos competenciales sobre las Haciendas Propias de las Comunidades Autónomas.

La determinación del concepto y el contenido de la competencia exclusiva del Estado sobre la Hacienda General en relación con la actividad financiera y el ámbito competencial de las CCAA es difícil y controvertida. Aunque la corriente mayoritaria en la doctrina española ha identificado el concepto de “Hacienda General” con “Hacienda del Estado”, se ha tendido a ir considerando que el ámbito de este título competencial va más allá del poder financiero y tributario del Estado sobre su propia Hacienda, porque, entre otras razones, de ser así el art. 149.1.14 CE sería un precepto redundante. Aunque este artículo no existiera, el Estado en virtud de otros preceptos constitucionales detentaría la competencia para la regulación de sus tributos, aunque posteriormente fueran objeto de cesión, como son los arts. 2, 131, 133.1 y 3, 135, 136, 149.1.10, 11, 13, 17, 18; 156.2, 157.3 y 158 CE. Por consiguiente, el problema fundamental estriba en determinar si el concepto Hacienda General engloba a ciertos elementos de la Hacienda de las Comunidades Autónomas, descartando que abarcara todos sus elementos, pues resultaría incompatible con la declaración de autonomía del artículo 156.1 CE que no se pre-

servara a los entes regionales un amplio margen de decisión sobre la organización de su propia Hacienda. La duda se plantea al no incluirse la Hacienda Regional en la relación de competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades efectuada por la Constitución en el art. 148, como se hace con el Estado en el art. 149.1.14 CE, apartado éste último que se entiende que es reflejo del principio de unidad en materia financiera. Cabe justificar esta omisión mediante la lectura del artículo 156.1 CE, que atribuye a la Hacienda autonómica un carácter instrumental, “configurándola como actividad medial de sus competencias finales sustantivas, en lugar de configurarla como competencia ella misma”<sup>14</sup>. Tal es la explicación que el Tribunal Constitucional ha dado a esta cuestión, entendiendo que “atribuida la competencia exclusiva en materia de Hacienda General (art. 149.1.14 CE), sin que figure entre las que puede atribuirse a las Comunidades Autónomas la Hacienda Regional o cualquier otra locución similar que induzca a subsumir cuestiones de tal índole en el ámbito propio de las funciones a desarrollar por las Comunidades Autónomas (art. 148 CE), ello no es obstáculo a que deba admitirse que su Hacienda privativa es materia propia de dichas Comunidades..., aún sin manifestación expresa incluida en el art. 148 CE, del espíritu de su conjunto normativo se desprende que la organización de su Hacienda es no tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma” (STC 14/1986, FJ 2º). También se podría entender que la vía constitucional para reconducir la Hacienda Autonómica al ámbito competencial de la Comunidad es la cláusula del art. 149.3 CE, argumentando que la Hacienda Regional no es competencia exclusiva del Estado ni de las Comunidades Autónomas porque no se encuentra ni en la lista del artículo 148.1, ni en la del artículo 149.1, y, en consecuencia, únicamente al amparo del principio de autonomía financiera (art. 156.1) y mediante la cláusula adicional primera del artículo 149.3 pueden las Comunidades asumir dicha competencia en su Estatuto. La STC 14/1986 también admitió la posibilidad de que por mor del art. 149.3 CE se reconociera la existencia de una Hacienda propia de las Comunidades Autónomas. Pero aunque pueda recurrirse a la cláusula residual del art. 149.3 CE, la interpretación que entiende implícita la competencia de la CA sobre su Hacienda propia en el reconocimiento de la autonomía financiera incorpora mayores garantías para las Comunidades Autónomas, que no dependen así de la opción que al respecto realicen sus respectivos Estatutos<sup>15</sup>. Para Lasarte, no obstante, esta disparidad de criterios no tiene mayor trascendencia, pues “ambos caminos conducirían a igual resultado: la inclusión de las mismas (cuestiones de hacienda) en el ámbito de la potestad legislativa propia de cada Comunidad y no en el ámbito de la potestad legislativa que puede ser atribuida a las Cortes Generales en materias de competencia estatal conforme

<sup>14</sup> RAMALLO MASSANET: “Incidencia de la Constitución de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas”, *Hacienda y Constitución*, Madrid, IEF, 1979, p. 108.

<sup>15</sup> También Quintana Ferrer entiende que la imperatividad de las prerrogativas de las CCAA sobre sus propias Haciendas conduce a la inoperatividad de la cláusula residual del art. 149.3 CE: “si fundamentásemos la competencia de las CCAA sobre sus Haciendas respectivas en el art. 149.3 de la CE (y no en los arts. 156, 157 y 158 CE), habría que concluir que la atribución de dicha competencia dependería de su inclusión en el respectivo Estatuto de Autonomía. De esta forma se llegaría a la absurda conclusión de que, en caso de que no se hubiera procedido a tal inclusión, estaríamos negando a la Comunidad Autónoma su autonomía financiera” (“Incidencia de la Hacienda General en la Hacienda Autonómica”, *RDFHP*, núm. 243, 1997, p. 92).

al artículo 150.1”<sup>16</sup>. Para García Añoveros la Constitución es perfectamente coherente al no incluir, en la enumeración del art. 148, la Hacienda de la Comunidad. Para justificar esta opinión recurre a la siguiente argumentación: “el artículo 148 enumera competencias posibles de las CCAA; una Comunidad Autónoma puede existir sin tener cualquiera de las competencias que el art. 148 enumera, o sin tener varias”, pero “no puede existir si no tiene Hacienda propia, la Hacienda de la Comunidad Autónoma no es una competencia que la Comunidad “pueda asumir”; es una competencia necesaria si la Comunidad existe”<sup>17</sup>.

Todas las argumentaciones anteriores llevan a idéntica conclusión, cual es la competencia de las CCAA sobre sus propias Haciendas, como ha tenido ocasión de reconocer el TC: “la expresada competencia del Estado ex art. 149.1.14 CE, no es obstáculo para que deba admitirse que la Hacienda privativa de las CCAA es materia propia de dichas Comunidades, bien que para alcanzar esta conclusión las opiniones a veces tomen pie en preceptos diversos, como pueden ser el art. 156 CE, que les atribuye autonomía financiera, el art. 157.3, referente al ejercicio de competencias financieras, o incluso por mor de lo admitido en el art. 149.3 CE, por tratarse de una materia no expresamente atribuida al Estado” (192/2000, FJ 6º). Los distintos EEAA, así como las respectivas Leyes de Hacienda, a diferencia de la Constitución que presupone la existencia de una Hacienda propia (arts. 156, 157, 133.2), han evitado toda ambigüedad al respecto, concretando que su respectiva Comunidad Autónoma contará para el desempeño de sus competencias con su propia Hacienda, procediendo a su regulación en sus líneas esenciales<sup>18</sup>.

El Tribunal Constitucional ha abordado la cuestión en diversos pronunciamientos, en los que se ha formulado algunos criterios, a veces controvertidos, que han contribuido a delimitar el contenido de la competencia estatal sobre la Hacienda General<sup>19</sup>, despejando en cierta medida la discusión. Adaptando el contenido del fundamento jurídico tercero de la STC 38/1983 a la materia de Haciendas Públicas, se deduce que la Hacienda Autonómica está excluida de la cláusula general del art. 149.1.14 CE: “*el régimen general (...) está compuesto por las normas (...) válidas para la generalidad de las instituciones (...) del Estado en su conjunto y de las entidades territoriales en que se organiza a tenor del art. 137 de la CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos*” (FJ 3.º). Por tanto, en virtud del art. 149.1.14 CE corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre los recursos financieros de las

---

<sup>16</sup> “Potestad legislativa y poder tributario de las Comunidades Autónomas”, *REDF*, n.º 22, 1980, p. 217.

<sup>17</sup> “La Hacienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, *RER*, núm. 14, 1984, p. 105.

<sup>18</sup> Véanse, al respecto, arts. 44 EAC; 42-44 EAG; 42-44 EAst.; 34-44 EAR; 40-42 EAMur.; 46-48 EAAR.; 54-56 EAA; 48-51 EAV; 44-48 EACan.; 42-44 EACM; 54.1-56 EAB; 51-53 EAM; 33-35 EA CL; 44-46 EACant.; 55-58 EAExtr.

<sup>19</sup> Olivera Masso ha denunciado la ausencia de un criterio definido por parte del TC sobre el concepto y contenido de la expresión Hacienda General (“Los conceptos constitucionales de Hacienda General, bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común en materia financiera: relevancia del significado de los mismos para resolver el problema de la aplicación a las CCAA de la LGT y la LGPE”, *CT*, núm. 71, 1994, p. 108).

diversas Haciendas, salvo cuando lo impidan la autonomía financiera (art. 156 CE) o los derechos históricos de los territorios forales (DA 1ª CE). De ahí que la determinación del contenido de la Hacienda General permita conocer indirectamente los límites de la autonomía financiera. Si bien resulta más acertado proceder a la inversa, todas las competencias que no atribuyan el artículo 157.3 de la Constitución y la LOFCA a las Comunidades Autónomas en materia de recursos formarán parte de la Hacienda General y corresponden de forma exclusiva al Estado.

Refiriéndose específicamente al tema, el TC ha declarado que el concepto de Hacienda General del art. 149.1.14 CE se extiende más allá de la Hacienda del Estado -entendida como “la regulación de los impuestos estatales, tanto en sus aspectos principales o fundamentales, como en los accesorios o accidentales” (STC 179/1985, FJ 3.º)- a aquellas medidas que tengan por objeto la regulación de las relaciones entre la hacienda estatal y las haciendas territoriales (SSTC 179/1985, FJ 1º; 13/1992, FJ 6º), e incluso constituye un título en manos del Estado para la consecución del interés general, que puede legitimar en ocasiones la imposición de una normativa uniforme y de vigencia en todo el territorio nacional (STC 14/1986, FJ 11º). En esta última sentencia, se confirmó, partiendo de los artículos 156, 157.3 e, incluso, del 149.3 CE, la conclusión de que la Hacienda privativa de cada una de las Comunidades Autónomas es materia propia de ellas (FJ 2º). Posteriormente, la STC 181/1988 utilizó, junto con el artículo 133.1 CE, el artículo 149.1.14 para declarar que “la regulación esencial de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas corresponde también al Estado, mediante Ley Orgánica” (FJ 3º).

En los últimos años la jurisprudencia constitucional ha sido menos respetuosa con el contenido esencial de la autonomía financiera al extender la doctrina de la STC 179/85, predicable sólo respecto a las situaciones coyunturales de insuficiencia que pueden aquejar a las Haciendas Locales, a las situaciones deficitarias que pesan sobre cualquier ente público territorial, incluidas las CCAA. En las SSTC 13/992 y 331/1993 se ha admitido el título competencial de la Hacienda General como fundamento de la transferencia de las subvenciones-dotación de los Presupuestos Generales del Estado a las Haciendas Autonómicas para cubrir su déficit real y asegurar el equilibrio financiero. Este criterio de nuestro TC constituye un elemento interpretativo que elimina la responsabilidad por las situaciones de insuficiencia de las CCAA generadas por decisiones estatales y cubiertas con técnicas de financiación que, como la subvención condicionada, se sitúan al margen de los recursos financieros previstos en el sistema ordinario de financiación, mayoritariamente de naturaleza incondicionada.

También ha señalado en diversas ocasiones que el monopolio de la Lotería Nacional está reservado a la competencia del Estado, ex art. 149.1.14 CE, en razón de su naturaleza de fuente o recurso ordinario de la Hacienda Pública Estatal, estrechando así el concepto de Hacienda Autonómica en aras de la Hacienda General. Por tanto, el Alto Tribunal ha declarado que la competencia autonómica en materia de juegos y apuestas no puede sustraer a la competencia estatal la de gestionar en todo el territorio nacional el monopolio de la Lotería Nacional, por su naturaleza de recurso económico de la Hacienda Estatal (SSTC 163/1994, FFJJ 5 y 8; 164/1994, FFJJ 4 y 5; 216/1994, FFJJ 2

a 3; 171/98, FJ 8). Igualmente se ha reconocido que el régimen tributario de los Fondos de Pensiones está en la órbita de la Hacienda Estatal (STC 206/1997, FJ 7°).

Finalmente, la más concluyente ha sido la última STC 192/2000 recaída al respecto, donde se declara que “la indudable conexión entre los arts. 133.1, 149.1.14 y 157.3 determina que el Estado sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las CCAA respecto de las del propio Estado” (FJ 6°).

De los diversos razonamientos esgrimidos por el Tribunal Constitucional cabe deducir que se reserva al Estado la competencia para la regulación básica de los recursos financieros autonómicos en sus elementos más generales, pero no la regulación detallada del conjunto de los niveles hacendísticos de nuestro país, con el fin de hacer efectivo el principio de unidad financiera. El título competencial sobre la Hacienda General es un título que, en el ámbito de los tributos propios autonómicos, únicamente incide en aquellos supuestos del régimen tributario que son comunes y esenciales en todo el territorio nacional y que se contienen en la Ley General Tributaria. Una reserva absoluta resultaría incompatible con la declaración de autonomía financiera del artículo 156 CE, que implica la posibilidad de la CA para emitir disposiciones sobre su propia Hacienda. Como contrapartida, las Comunidades, a su vez, no podrán configurar, sobre la base de su poder financiero, una Hacienda Pública que implique un privilegio frente a las demás (art. 138.2 CE). Esta limitación es la que subyace en el art. 19.2 LMFAFCA, en el que se dispone que “la normativa que dicten las CCAA en relación con las materias cuya competencia les corresponda de acuerdo con su Estatuto de Autonomía y que sea susceptible de tener, por vía indirecta, efectos fiscales no producirá tales efectos en cuanto el régimen tributario que configure no se ajuste al establecido por las normas estatales”.

#### II.1.3.5. Las competencias del Estado sobre la ordenación general de la economía.

Además del art. 149.1.14 CE, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas se encuentra igualmente subordinada a la atribución al Estado de competencias exclusivas sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en los arts. 131.1 y 149.1.13 CE. Estos preceptos habilitan al Estado para dictar normas de obligado cumplimiento que pudieran incidir en la Hacienda propia de la Comunidad Autónoma. Esta competencia estatal para la ordenación general de la economía se justifica en la necesidad de lograr un tratamiento uniforme a determinados problemas económicos que aseguren la unidad económica del Estado. Pero dicha facultad ha de ser usada con rigor e interpretada restrictivamente en aras de preservar la autonomía de los entes territoriales. Así las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, aprobadas al amparo de las competencias estatales que el art. 149.1 en sus apartados 11, 13, 14 y 18 atribuyen de manera exclusiva al Estado, han procurado ser lo más respetuosas posibles con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, de forma que aún quedando obligadas al objetivo de estabilidad presupuestaria, podrán adoptar las medidas legislativas y administrativas que consideren pertinentes a tal fin.

### II.1.3.6. La incidencia del poder de gasto estatal en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Desde fechas tempranas las leyes de Presupuestos del Estado y otras leyes sectoriales han afectado recursos estatales para financiar actividades sobre las que las Comunidades Autónomas tienen atribuidas competencias, regulando, incluso con detalle, las condiciones de otorgamiento de tales subvenciones y hasta llegando en ocasiones a atribuir su gestión a organismos administrativos del Estado. Esta práctica ha originado numerosos conflictos de competencias, que han obligado al Tribunal Constitucional a pronunciarse sobre el poder de gasto estatal. Mientras que la autonomía de gasto de las Comunidades resulta poco problemática, ya que sobre la base del art. 156.1 CE es indiscutible que el gasto autonómico no puede sobrepasar el ámbito de las competencias materiales propias, que se derivan del artículo 148, del artículo 149, en sentido negativo, y de las correspondientes listas competenciales de sus Estatutos, siempre y cuando se hayan traspasado los servicios que hacen virtuales esas competencias; no se ha predicado igual rigurosidad a la conexión entre el ámbito competencial y el ejercicio del poder de gasto estatal (*spending power*), como se deduce de la doctrina contenida en el fundamento jurídico 7º de la STC 13/1992:

“Puede decirse, con razón, que el poder de gasto del Estado o de autorización presupuestaria, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (arts. 66.2 y 134 CE) no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (arts. 148 y 149), al contrario de lo que acontece con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyan los respectivos Estatutos y las leyes (arts. 156.1 CE y 1.1 LOFCA). Por consiguiente, el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del capítulo III del título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su Presupuesto en la acción social o económica”.

De este modo el Estado, a diferencia de las Comunidades, podrá ejercer su poder de gasto más allá de su concreto ámbito competencial material, es decir, sin estar constreñido por la lista competencial del art. 149 CE, pues el título competencial que ampare su intervención puede encontrarse en cualquier otra parte de la Constitución. Por ello, Ramallo Massanet ha concluido, a raíz del comentario de esta sentencia, que existe una “asimetría entre el poder de gasto estatal y autonómico por referencia a sus respectivos ámbitos competenciales”<sup>20</sup>. En cualquier caso, se nos antoja aconsejable precisar en este epígrafe bajo qué forma, condiciones y requisitos el Estado puede destinar dotaciones específicas en los Presupuestos Generales del Estado a ámbitos de actuación cuya com-

---

<sup>20</sup> “La asimetría del poder tributario y del poder de gasto de las Comunidades Autónomas”, *REDC*, nº 39, 1993, p. 47.



petencia ha asumido la Comunidad, incidiendo en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

- a) El *mayor presupuesto central* como factor incentivador de la cooperación y como factor distorsionador del orden competencial.

El sistema de financiación diseñado por la LOFCA dotó al Estado de una sólida posición en el sistema de financiación, propiciando la formación del denominado “mayor Presupuesto central” y el consiguiente anómalo funcionamiento de la Hacienda Autonómica. La razón es bien sencilla. Nuestro sistema constitucional de financiación se sustenta en el principio de autonomía financiera, que implica, como ya se ha comentado, la suficiencia de ingresos no condicionados, por lo que la técnica subvencional de carácter *per se* condicionada se opone a todas luces a este tipo de sistema. El problema ha devenido del hecho de que el porcentaje de participación en los ingresos del Estado, que ha sido la principal fuente de ingresos de las CCAA, tenía que ser negociada periódicamente entre el Estado y las CCAA, de acuerdo con los parámetros del art. 13 LOFCA, que además de imprecisos, no eran *numerus clausus*. Ello supuso que el volumen de recursos transferidos por vía del porcentaje dependiera de la capacidad de presión política que en cada momento estuvieran en condiciones de ejercer las Comunidades y cuanto menor fuera, con mayores ingresos contaría el poder central para subvencionar actividades que entran en la esfera competencial de los entes territoriales autónomos. Por tanto, el montante de financiación condicionada ha guardado una relación inversa con el porcentaje de participación de las CCAA, que no era sino resultado de una transacción política. En consecuencia, en la praxis, el Estado ha obtenido un porcentaje de ingresos públicos superior a la cuota de sus competencias propias, en perjuicio de los entes territoriales autónomos, que han precisado de transferencias estatales para el cumplimiento de sus funciones.

Esta mayor capacidad estatal de gasto no ha de ser, en principio, negativamente concebida. El uso razonable de ese mayor presupuesto puede constituir un importante instrumento incentivador de la cooperación entre los niveles de gobierno central y autonómico, en cuanto permite superar rígidos esquemas de separación de competencias. Como señala Medina Guerrero, es “ampliamente beneficioso, especialmente en aquellos casos en que el reparto constitucional de competencias, ya por obsolescencia, ya por su carácter defectuoso ab initio, se muestra en la práctica de poca conveniente aplicación. En tales supuestos, la supremacía financiera puede servir para modular el orden competencial, creando zonas de actuación conjunta allí donde antes sólo se reconocía una esfera exclusiva de uno de los niveles de gobierno”<sup>21</sup>. Sin embargo, esta vía de cooperación no podrá suponer una alteración del orden competencial, por lo que ha de ejercitarse dentro de rígidos límites, fuera de los cuales ha de reputarse inconstitucional. Lamentablemente tal intromisión en ámbitos materiales ya transferidos a las CCAA ha acontecido en diversas ocasiones. Al amparo de su mayor poder de gasto, los órganos de

---

<sup>21</sup> “Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado Autonómico: algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992”, *REDC*, núm. 35, 1992, p. 171.

la Administración del Estado han tratado de “atraer para sí o recuperar competencias normativas o de ejecución en los sectores subvencionados y que, en principio, han quedado íntegramente descentralizados en favor de las Comunidades Autónomas. De suerte que, a través de esta vía indirecta de las ayudas económicas que figuran en los Presupuestos Generales del Estado, las competencias exclusivas pasan a redefinirse o convertirse de facto en competencias compartidas con el Estado, con la consiguiente e inevitable restricción de la autonomía política de las Comunidades Autónomas” (STC 13/1992, FJ 7º). Si bien, en los últimos años se han apurado los esfuerzos para que esta situación experimente un cambio a través de la introducción de medidas de corresponsabilidad fiscal.

- b) Los límites constitucionales del poder de gasto: principio de conexión entre responsabilidad financiera y responsabilidad sobre la competencia.

Para evitar la reducción ilícita de la autonomía financiera por la vía del poder de gasto del Estado, la jurisprudencia constitucional ha pretendido refrenarlo mediante la imposición de ciertos condicionamientos y límites a las subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales en materias que se encuentran en la esfera de competencias propias de las CCAA. En primer lugar, el TC ha declarado, de forma reiterada, que el Estado no puede disponer, con cargo a sus Presupuestos, dotaciones específicas para subvenciones afectadas en materias sobre las que tienen atribuidas competencias las Comunidades Autónomas, así como el ejercicio de competencias anejo al gasto, salvo cuando tenga competencia *ratione materiae* sobre el objeto de la afectación y en la medida y dentro de los límites de las respectivas competencias, según la Constitución y los Estatutos de Autonomía. En los demás casos, todas las transferencias y asignaciones a las Comunidades Autónomas ex art. 157.1 CE deben ser inespecíficas e incondicionadas. De no procederse en este sentido, invadiéndose competencias autonómicas sobre una materia subvencionada, se produciría una doble distorsión del sistema. Por una parte, la alteración del sistema competencial previsto en la Constitución y en los Estatutos. Por otra, una distorsión ilegítima del sistema de financiación autonómica, pues si las necesidades de gasto autonómicas -que han de ser cubiertas como regla general por ingresos transferidos incondicionales e ingresos propios- fueran subvencionadas indiscriminadamente se reduciría de forma lícita la autonomía financiera de las CCAA en su aspecto de autonomía de gasto (STC 96/1990, FJ 15.º).

La normativa que para cada tipo de subvención dicte el Estado debe encuadrarse dentro de los límites del título competencial que ampare la intervención estatal (STC 13/92, FJ 6º). Ello debido a que no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado, por cuanto la facultad de gasto público en manos del Estado no constituye, en nuestro ordenamiento un título competencial autónomo (SSTC 179/1985; 145/1989; 128/99, FJ 6.º B), que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que correspondan a las CCAA según la Constitución y los Estatutos de Autonomía sobre la materia subvencionada (STC 95/1986, 96/1990), sino un poder *instrumental*, que ha de ejercerse *dentro* y no *al margen* del orden competencial y de los límites que la Constitución establece y entre ellos

el del respeto a la autonomía política y financiera que reconocen y garantizan los artículos 2, 137 y 156 (STC 13/1992, FJ 6º). Se rechaza así el *spending power* del Estado como título atributivo de competencias. Con tal limitación lo que se pretende es evitar que el poder de gasto se utilice para condicionar o mediatizar el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias y, con ello, la autonomía política y financiera de las Comunidades. La persecución del interés general que representa el Estado se ha de materializar *a través de*, no *a pesar del* sistema de reparto de competencias articulado en la Constitución (SSTC 146/1986; 152/88). En consecuencia, el régimen normativo y de gestión de las subvenciones transferidas depende de las competencias que el Estado posea en la materia de que se trate (SSTC 201/1988, FJ 2º; 188/1989, FJ 3º).

- c) La relación entre la intensidad de la competencia y la condicionalidad del gasto: la facultad estatal de reglamentación y gestión.

De la jurisprudencia constitucional se advierte la existencia de “una relación inversa entre la intensidad de la competencia y el condicionamiento de la subvención”<sup>22</sup>, porque cuanto más genérico sea el título competencial -en el art. 149 CE o en el resto de la Constitución- en que se funde el Estado para decidir, menores condiciones podrá establecer a las Comunidades Autónomas para la ejecución de ese gasto. De ahí la importancia que la exacta delimitación de los ámbitos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas tiene no sólo a efectos de evitar conflictos e intromisiones competenciales, sino para conocer los límites en los que la condicionalidad del gasto es legítimamente constitucional. Al respecto es interesante la clasificación que realiza la STC 13/1992, en su fundamento jurídico 8º, de hasta cuatro supuestos de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que hace al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público, sin excluir cualesquiera otros que en el futuro pudieran derivarse de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

Como primer supuesto cita aquél en que la *Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva sobre una determinada materia*, con las funciones que sobre la misma pueden desarrollarse (legislación, potestad reglamentaria y ejecución), por lo que el Estado carece de título competencial del artículo 149.1 CE sobre la misma. Cuando la competencia es titularidad exclusiva de la Comunidad, la subvención habrá de ampararse, al menos, en alguno de los títulos competenciales del Título Preliminar o del Título Primero de la CE, denominados por él como “impropios”. En tal caso, el Estado puede decidir asignar parte de los fondos presupuestarios a esas materias o sectores, siempre que la determinación de su destino tan sólo se realice de manera muy genérica o global por sectores o subsectores de actividad, y que su asignación quede territorializada, a ser posible, en los Presupuestos Generales del Estado. Por el contrario, corresponde a las CCAA las facultades de reglamentación -la definición de las actuaciones protegibles, los requisitos de obtención, características de los beneficiarios, cuantía o porcentaje de las ayudas

---

<sup>22</sup> RAMALLO MASSANET: “El poder de gasto del Estado: subvenciones y orden competencial”, *D.A.*, núm. 232/233, 1993, p. 419.

otorgadas, condiciones de utilización- y las actividades de gestión y ejecución de las subvenciones estatales, entre las que se incluye la recepción, tramitación y resolución de solicitudes; la liquidación y pago de las subvenciones, el control e inspección del cumplimiento de las condiciones por los beneficiarios de ayudas y la potestad sancionadora.

El segundo supuesto se da cuando existe una *competencia concurrente*, en virtud de la cual el Estado ostenta un título competencial genérico, o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a la Comunidad la competencia para el desarrollo normativo y para la ejecución en la materia. En estos supuestos el Estado se halla habilitado no sólo para especificar el destino de la subvención, sino también para regular las condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación. No es posible condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá de donde alcancen sus competencias de planificación y coordinación, la cual resultará excedida, con la consiguiente invasión competencial, si la especificación del destino de las subvenciones se realiza en tal grado de concreción y detalle que se prive a la CA de todo margen para desarrollar, en el sector subvencionado, una política propia (STC 201/1988; 96/1990; 13/1992, FJ 4º). Debe reservarse a las Comunidades Autónomas “un margen para concretar con mayor detalle la afectación o, al menos, para regular y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación” (STC 128/99, FJ 6.B), adaptándola a las peculiaridades de su territorio (SSTC 91/92, FJ 2º; 330/93, FJ 4º). Además la ejecución y gestión de estos fondos corresponde en exclusiva a las administraciones territoriales autónomas, que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.

Un tercer supuesto es aquél en que la competencia sobre una materia es *compartida*, esto es, el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En este caso, el Tribunal Constitucional considera que la única diferencia con el anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, con la sólo condición de dejar a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.

Como cuarto y último supuesto se cita aquél en que aún ostentando la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas son gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Aún cuando se trata de una vía que puede condicionar en exceso las competencias autonómicas, las circunstancias requeridas para su adopción despejan todo riesgo. A raíz de la STC 95/1986, se ha consolidado la doctrina de que la gestión estatal directa en sectores descentralizados de las medidas de fomento con cargo a fondos estatales sólo se justifica por la concurrencia

de dos requisitos: a) que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, y b) que sea necesaria para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales o de los créditos destinados al sector (SSTC 95/1986, 152/1988 y 201/1988). En todo caso, la procedencia de la gestión centralizada debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y medida de fomento de que se trate (STC 91/92, FJ 1º; 59/95, FJ 5º). Cuando no concurren tales circunstancias, la gestión de las subvenciones ha de ser autonómica o descentralizada, de acuerdo con la normativa estatal básica, debiendo transferirse a las Comunidades los recursos estatales destinados a la financiación de las actividades que se fomentan bien sea mediante la fijación de criterios objetivos de reparto o mediante convenios ajustados a los principios constitucionales (SSTC 95/1986; 152/1988; 201/1988; 75/1989; 188/1989; 16/1996). De estas consideraciones del Tribunal Constitucional se confirma que la autonomía financiera exige también la autonomía en la gestión del gasto, incluso cuando el origen de los recursos que financian ese gasto sea estatal. El control de su gasto público por el Estado, de indiscutible aplicación a las subvenciones que constan en los Presupuestos Generales del mismo, no puede justificar unos controles sobre la gestión de subvenciones, que conviertan dichas transferencias de fondos en “un sistema de pagos a justificar” (STC 201/88, FJ 4.º) o que coloque a las Comunidades Autónomas en situación de “meros órganos gestores de créditos presupuestarios estatales” (STC 96/90, FJ 12.º). Esta jurisprudencia no implica que el Estado deba desentenderse por completo de la gestión de las subvenciones concedidas. De modo que se ha considerado legítimos y no contrarios a la autonomía financiera los requerimientos de información *a posteriori* de la Administración estatal en lo relativo a la gestión de las subvenciones del Estado con objeto de efectuar un seguimiento y evaluación de los programas subvencionados, a efectos de la elaboración de otros programas, el establecimiento de los módulos de reparto de los recursos o la celebración de nuevos convenios con ese fin (SSTC 201/88, FJ 4; 96/90, FJ 16)

Por último, cuando el Estado carezca de competencias sobre la materia subvencionada, las asignaciones económicas que las Comunidades Autónomas precisen para prestar los servicios correspondientes deben ser inespecíficas e incondicionadas. Ya que, tal como Sánchez Morón reconoce, “la subvención es una técnica instrumental para el ejercicio de competencias propias y no un título que permita invadir competencias ajenas”<sup>23</sup>. Monreal i Ferrer ha ido más allá proponiendo que cuando “las subvenciones se repitiesen sistemáticamente en cuanto su objeto y cuantía, dejando así de lado su naturaleza coyuntural, sería más razonable su transformación en incondicionadas, según la clasificación del sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas”<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> *Las subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 145.

<sup>24</sup> *Doctrina del Tribunal Constitucional sobre las subvenciones condicionadas*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1991, p. 101.

Esta sistematización consolidada por la jurisprudencia constitucional se erige como una importante garantía<sup>25</sup>, pero su virtualidad limitadora es susceptible de ser reducida a mínimos si se atiende al dato de que los títulos competenciales que habilitan al Estado para destinar recursos a subvenciones específicas son numerosos y muy laxos, fundamentalmente la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13. CE. Además no es infrecuente que las autonomías hayan aceptado asignaciones condicionadas reglamentadas y gestionadas centralizadamente en materias sobre las que el Estado no tenía ninguna competencia, facilitando la presencia de la Administración central en ámbitos competenciales transferidos a las CCAA. Se trata de una práctica de cooperación o colaboración paraconstitucional, que se explica por el interés de las CCAA de incrementar sus fuentes de ingresos, pero en algunos casos resulta complicado avalar dichas prácticas desde el punto de vista jurídico.

La amplia incidencia del poder de gasto estatal en el ejercicio de las competencias autonómicas se ha reflejado en la importancia creciente de dos vías de financiación autonómica: los convenios de inversión y las subvenciones condicionadas. Estas figuras no son reglamentadas en la LOFCA, por lo que es común referirse a ellas como *fuentes no regladas*, únicamente en el art. 18 LOFCA se contiene la previsión de la posibilidad de la concertación de los convenios de inversión. Estas fuentes de financiación debieran ser valoradas positivamente por tratarse de prácticas cooperativas de raíz financiera, que encarnan buena parte del entramado de las relaciones de cooperación que hasta el momento ha logrado urdirse en el desarrollo del Estado de las Autonomías, aunque el uso que de ellas se haya hecho las haya convertido, en ocasiones, en un importante instrumento para interferir en el ejercicio de las competencias autonómicas, limitando la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en la aplicación del gasto y, en consecuencia, reduciendo sustancialmente su potencial cooperativo.

#### II.1.3.7. Los acuerdos internacionales: los tratados de doble imposición y las normas comunitarias de armonización fiscal.

Los acuerdos y tratados internacionales suscritos por el Estado español también pueden condicionar la autonomía financiera, aunque no hayan sido contemplados de forma específica por la Constitución. La LOFCA en su artículo 1.3 sí ha recogido expresamente las obligaciones internacionales como una importante limitación de las facultades financieras de las CCAA, al prescribir que lo dispuesto en la misma se entiende sin perjuicio de lo establecido en los Tratados o Convenios suscritos o que se suscriban en el futuro por España. La competencia exclusiva y excluyente del Estado en materia de

---

<sup>25</sup> La doctrina sentada por el TC en esta materia, como exponen Aja y Pérez Tremps, “ha servido para conducir la organización territorial del Estado de una manera muy distinta a como hubiera discurrido esa misma organización si se hubiera aceptado el principio de que el poder de gasto del Estado justifica actuaciones directas de éste sobre cualquier materia; el contenido teórico y, sobre todo político, de la autonomía hubiera resultado distinto cualitativamente, y cuantitativamente muy inferior” (“Tribunal Constitucional y organización territorial del Estado Autonomico”, *La Justicia constitucional en el Estado Democrático*, Espin Templado/Díaz Revorio (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 160-161).

relaciones internacionales (arts. 94 y 149.3) obligaba a realizar tal salvedad. No obstante, pese a esta falta de referencia constitucional expresa, el artículo 96.1 CE al prever que los tratados internacionales una vez publicados oficialmente en España forman parte del ordenamiento jurídico interno, sin que resulten modificables salvo por los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional, implica indirectamente que las Comunidades Autónomas al establecer sus impuestos deben tomar en consideración los tratados internacionales, con especial relevancia aquellos celebrados por España para evitar la doble imposición.

Sin embargo, las mayores restricciones para la política financiera autonómica derivarán en el futuro del Derecho Comunitario, en cuanto que uno de los objetivos de la Unión Europea es la armonización fiscal, en especial la de aquellos impuestos relativos al tráfico comercial entre los Estados miembros, como medio de hacer realidad la unidad económica a la que se aspira. Era obvio que la diversidad de sistemas fiscales dentro de la Comunidad originaba una serie de obstáculos para el establecimiento del Mercado Común, tales como, el diferente trato fiscal entre residentes y no residentes, el sometimiento de los bienes, servicios o capitales que traspasaban las fronteras a cargas fiscales dispares, los supuestos de doble tributación, etc. Estas circunstancias distorsionaban la neutralidad, influyendo en la toma de decisiones de los agentes inversores y en el libre juego de la competencia, por lo que resultó ineludible iniciar un proceso de armonización fiscal. Este largo proceso de armonización al que se encuentran sometidos los ordenamientos tributarios de los Estados miembros de la Unión ha propiciado la existencia de un cuerpo normativo de creciente importancia, de normas dictadas por los diversos órganos e instituciones comunitarias cuya función consiste en señalar las directrices a seguir por los poderes legislativos de los diversos Estados Miembros en relación a su derecho tributario. Mediante la aproximación de las estructuras impositivas se pretende evitar que éstas constituyan un estímulo a la migración o que conduzcan a resultados económicos disturbadores de la unidad europea.

Pues bien, las normas de armonización impositiva vinculan a las CCAA, en tanto que derecho internacional con primacía sobre el derecho interno. Por ello, la propia LOFCA, tras su reforma de 1997, ha previsto la incidencia en el ámbito de los tributos cedidos del sometimiento de España a las exigencias de armonización fiscal emanadas de la Unión Europea, previniendo que la asunción de competencias por las CCAA sobre los tributos cedidos quedarán sin efecto, pasando el Estado a ejercer dichas competencias, cuando resulte necesario para dar cumplimiento a la normativa sobre armonización fiscal comunitaria (art. 19.2 *in fine*). Esta previsión no sólo constituye un límite al ejercicio de las potestades normativas atribuidas a las CCAA, sino que está dotada de una clara trascendencia jurídica que abre una permanente facultad de reordenación del sistema de financiación en función de su compatibilidad con el marco europeo de armonización fiscal. Reordenación que podría obligar a reformar e, incluso, a derogar normas dictadas por las CCAA para dar aplicación al art. 19.2 LOFCA e indirectamente a las directivas comunitarias. Se ha comentado que en el supuesto de incumplimiento de esta obligación entraría en funcionamiento el mecanismo constitucional del art. 155 de la Norma Fundamental.

No obstante, la eficacia limitadora de las normas armonizadoras no restringe en exceso la autonomía financiera, ya que la actividad armonizadora se ha centrado fundamentalmente, al menos hasta ahora, en materias, como los impuestos indirectos, en concreto en el IVA, y la fiscalidad de las empresas, sobre las que las CCAA ostentan competencias normativas muy reducidas. En el ámbito de la imposición directa, que sigue siendo la asignatura pendiente en materia de armonización, se ha avanzado poco -con excepción del Impuesto de Sociedades-, porque, a diferencia de los impuestos indirectos que, afectando a la libre circulación de las mercancías y a la libre prestación de servicios, han requerido una armonización inmediata, esta necesidad no se ha presentado tan apremiante respecto a los impuestos directos. De ahí que el fundamento jurídico para el inicio del proceso de armonización fiscal de los impuestos indirectos en el seno comunitario se encuentre en el art. 99 del propio Tratado de la Unión Europea <sup>26</sup>, mientras que ninguna previsión expresa sobre la armonización relativa a la imposición directa se encuentra en el Tratado de Roma. La inexistencia de una Directiva en el ámbito comunitario que se ocupe de forma general de la armonización de la tributación directa obedece a una doble causa. Por un lado, las disparidades de dichos impuestos no comprometen los intereses económicos estatales, al no incidir como factor económico determinante de las decisiones de inversión o establecimiento, lo que ha motivado la escasa preocupación de los Estados Comunitarios. Por otro, la consideración de estos impuestos como un instrumento fiscal nacional de política económica, apto para el mantenimiento de un adecuado margen de maniobra para las políticas autónomas de los países miembros. Por consiguiente, en tanto no exista una armonización a nivel comunitario de los baremos de impuestos directos, éstos continúan dentro de la soberanía de los Estados Miembros de la Unión, que gozan de libertad para establecer el reparto territorial de la competencia fiscal con el límite del respeto a las libertades comunitarias fundamentales.

En cualquier caso, si el proceso de integración comunitaria sigue avanzando, será obligado antes de adoptar nuevas medidas descentralizadoras, analizar su impacto sobre los costes de producción de un país y sus efectos sobre el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad, la libre competencia, la libertad de circulación y la movilidad de los factores de producción, para evitar una incidencia negativa en estos aspectos, de manera que pudieran llevar al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a declarar contrarias al derecho comunitario normas autonómicas de carácter tributario, de igual manera que se ha procedido con la normativa fiscal de los Estados Miembros. No en vano existe ya una copiosa jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo que, en aplicación de las libertades fundamentales, ha declarado contrarias al TCE medidas fiscales internas <sup>27</sup>. Aunque esta doctrina ha tenido su origen en el ejercicio del poder tri-

---

<sup>26</sup> El mismo dispone: "El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y Comité Económico Social, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior".

<sup>27</sup> A título ejemplificativo, consúltense las SSTJCE C-270/83, 28 de enero de 1986; C-175/88, 8 de mayo de 1990; C-1/93, 12 de abril de 1994; C-279/93, 14 de febrero; C-80/94, 11 de agosto de 1995; C-107/94, 27 de junio de 1996; C-484/93, 14 de noviembre de 1995; 118/96, 28 de abril de 1998.



butario de los niveles de gobierno centrales, es trasladable a la legislación fiscal elaborada por las CCAA, que deberán ejercer sus competencias respetando el Derecho Comunitario.

#### *II.1.4. Establecimiento de tributos y derecho a la autonomía.*

La potestad tributaria de las Comunidades Autónomas, expresión de su poder político, es una de las principales manifestaciones de la autonomía financiera, por lo que de igual manera tampoco se configura constitucionalmente con carácter absoluto, sino que aparece sometida a límites. El contenido de algunos de estos condicionamientos ya ha sido comentado -los derivados del art. 156.1 CE-, pero resulta obligado ahora incidir en los mismos y completarlos con los establecidos en la LOFCA a efectos de conocer el grado de autonomía tributaria del que gozan las Comunidades Autónomas. Se analizará en primer lugar la naturaleza y límites constitucionales del poder tributario autonómico, para incidir a continuación en el reparto territorial del mismo.

##### **III.1.4.1. Naturaleza y límites constitucionales del poder tributario autonómico.**

El artículo 133.2 CE, que reconoce explícitamente poder tributario a las Comunidades Autónomas, ha elevado a rango constitucional el esquema de los artículos 2 y 5 de la Ley General Tributaria de 1963<sup>28</sup>, constitucionalizando la tradicional distinción entre poder tributario originario y derivado<sup>29</sup>. El calificativo de originario atribuido al poder tributario estatal implica, a sensu contrario y según una interpretación literal de la norma, la necesidad de que las regiones cuenten con una Ley estatal previa que autorice la imposición de tributos, creados y regulados en dicha ley. Tal interpretación incurre en una inaceptable equiparación, atendiendo a la nueva estructura territorial del Estado, de las Comunidades Autónomas con las Corporaciones Locales, con la consiguiente restricción de la autonomía financiera de aquéllas. La LOFCA descarta esta equívoca asimilación, habilitando expresamente a las Comunidades Autónomas para la creación de sus propios tributos ex novo (arts. 6 y 7).

La razón principal por la que se conceptuó el poder tributario autonómico como derivado reside en el hecho de que durante el proceso constituyente el tema de la titularidad de la potestad tributaria normativa se entroncó directamente con la soberanía, atributo inexcusable del Estado, considerándola como una de sus manifestaciones. Sin

---

<sup>28</sup> Dispone el art. 133 CE: "1. La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley. 2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes". Fórmula similar utiliza la Ley General Tributaria: "La facultad originaria de establecer tributos es exclusiva del Estado y se ejerce mediante ley votada en Cortes" (art. 2), mientras que "Las Provincias y los Municipios podrán establecer y exigir tributos dentro de los límites fijados por las leyes" (art. 5).

<sup>29</sup> El traslado de la letra del art. 5 LGT al art. 133.2 CE ha sido criticado por González García, pues entiende que se está ante un contexto diferente, dicho precepto "que tenía sentido en el ámbito de un Estado que respondía al principio de unidad de poder, deja de tenerlo en un Estado que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España (art. 2 CE)" ("La distribución de competencias tributarias en un Estado plural", *Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales*, núm. 5, 1987, p. 336).

embargo, en la actualidad, el Poder Tributario no puede ser entendido como una manifestación de la soberanía del Estado; dentro de un Estado plural, donde son varios los entes con potestad legislativa, carece de sentido vincular la emanación de normas jurídico-tributarias al concepto de soberanía. Ha de apuntarse que el carácter originario del poder tributario, que atiende tanto a la fuente jurídica de procedencia -poder otorgado directamente por la Constitución- como al contenido del poder -facultad para crear tributos ex novo-, es igualmente predicable del poder impositivo autonómico por las razones siguientes. La norma fundamental no sólo ha reconocido directamente a las Comunidades Autónomas potestad tributaria normativa, sino que también de una interpretación constitucional sistemática cabe concluir que pueden establecer ex novo y regular sus tributos mediante leyes propias, en la medida que disponen de poder legislativo, por lo que resulta posible cumplir con el principio de reserva de ley tributaria (arts. 31.3 y 133.2 CE). A su vez el art. 157.1.b) CE cita entre los recursos autonómicos sus propios impuestos, tasas y contribuciones sin más consideraciones. La incongruencia constitucional puede superarse si se considera que originario equivale a que la Ley del Estado que establece un tributo únicamente está vinculada por los principios constitucionales, mientras que el poder tributario autonómico está condicionado en su ejercicio no sólo por la Constitución sino también por leyes estatales, orgánicas -LOFCA- u ordinarias -leyes reguladoras de los tributos estatales-. En este sentido, es apropiada la calificación dada por Lasarte Álvarez al poder tributario autonómico como un “poder originario de segundo grado”, en la medida que “no hay poder derivado cuando se disfruta de capacidad normativa similar a la del propio Estado y se ejerce a través de una asamblea legislativa paralela a las Cortes Generales”<sup>30</sup>. En efecto, aún siendo un poder originario, tiene mayores límites en su aplicación que el poder tributario del Estado. Otra lectura distinta del artículo 133 CE admite el carácter derivado del poder tributario de las Comunidades Autónomas, pero reduciendo la importancia de este calificativo, si se entiende que todo poder de las Comunidades Autónomas es derivado al provenir de una norma, el Estatuto de Autonomía, que es fundamentalmente, pese a que en su elaboración colabore la CA -especialmente en los del art. 151-, manifestación de la voluntad de otro ente. En base a esta premisa, “la distinción entre poder tributario originario y poder derivado no supone consagrar un particular mecanismo de reparto de las facultades tributarias diferente al previsto para el conjunto de las competencias financieras: al fin y al cabo, el alcance de las atribuciones impositivas de las Comunidades Autónomas, como sucede con el resto de las facultades en materia de Hacienda, no es otro que el que se marque en la LOFCA y en los respectivos Estatutos de Autonomía”<sup>31</sup>. Aunque se trata de una coherente argumentación, resulta más fiel con el texto constitucional, mantener que el artículo 133.2 CE se comporta como un verdadero título competencial para el ejercicio del citado poder tributario autonómico. La LOFCA y los Estatutos no actúan como normas habilitadoras, sino como delimitadoras de la potestad tributaria autonómica. Palao Taboada, por su parte, consciente de que el concepto de “potestad originaria”

<sup>30</sup> “Potestad legislativa y poder tributario de las Comunidades Autónomas”, *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, vol. II, Madrid, IEF, 1979, pp. 1267-1268.

<sup>31</sup> MEDINA GUERRERO: *Incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, Madrid, CEC, 1992, p. 351.

no es trasladable a un Estado no federal, considera que dicha potestad queda reducida “si es que se le quiere atribuir algún significado, al derecho de prioridad sobre las materias imponibles que el artículo 6.4 de la LOFCA reconoce al Estado, o bien vendría a ser, en un plano más general, como un reflejo del principio de prevalencia del Derecho estatal establecido en el artículo 149.3 de la Constitución”<sup>32</sup>.

El temor del constituyente a la concesión de poder tributario a los entes autónomos se reflejó no sólo en su conceptualización como derivado, sino también en la sujeción de la actividad tributaria de las Comunidades Autónomas a las prescripciones contenidas en el art. 31 CE y a los condicionantes específicos del art. 157.2 CE, que prohíbe a las Comunidades Autónomas adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios. En efecto, atendiendo a lo dispuesto en el apartado 2 del art. 133 CE se deduce que las Comunidades Autónomas, al legislar en materia tributaria, están sujetas a dos clases de límites: por una parte, los genéricos establecidos por la Constitución al poder tributario del Estado, condensados en el art. 31 CE —el principio jurídico-formal de reserva de ley y los principios sustantivos de capacidad económica, de generalidad, de progresividad y de no confiscatoriedad—; de otra parte, a una serie de límites específicos y propios que, por su propia naturaleza, no afectan al Estado. Dichos límites constitucionales al establecimiento de tributos propios no pueden ser interpretados de tal manera que haga inviable el ejercicio de la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas, dejándola vacía de contenido (SSTC 150/90, FJ 3º; 289/2000, FJ 3º).

Entre los primeros destaca el principio de legalidad tributaria formulado en la Constitución por los artículos 31.3 y 133. El principio de reserva de ley en materia tributaria es un principio básico y fundamental en todo Estado de Derecho consistente en que ningún tributo puede ser establecido o regulado sin el consentimiento de los representantes de los ciudadanos, en el caso autonómico sin la aprobación de sus respectivos Parlamentos<sup>33</sup>. No obstante, el alcance de tal reserva constitucional ha sido establecida de una manera flexible por el Tribunal Constitucional, pues se previene que ha de entenderse referida a “los criterios y principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia de tributación y, concretamente, la creación ex novo de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo, que pertenecen siempre al plano o nivel de ley, y no pueden dejarse nunca a la legislación delegada y menos todavía a la potestad reglamentaria” (STC 6/1983, FJ 4º). Reserva que el alto Tribunal relativiza aún más reconociendo que la misma “no afecta por igual a todos los elementos integrantes del tributo. El grado de concreción exigible a la ley es máximo cuando regula el hecho imponible. Asimismo está reservado a la ley el establecimiento de beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Pero la concreción referida es menor cuan-

---

<sup>32</sup> “La distribución del poder tributario en España”, *CT*, núm. 52, 1985, p. 184.

<sup>33</sup> Así es reconocido en la mayoría de los Estatutos de Autonomía: art. 42 EAPV; art. 50 EAC; art. 51.a) EAG; arts. 30.8 y 64.1 EAA; arts. 50 y 58.a) EACan; art. 35.1.a) EAR; arts. 23.8 y 45.1 EAMur; arts. 46.1 y 58 EAAR; arts. 24.8 y 46.1 EAAst.; art. 53.a) EACant.; arts. 9.2 y 49.a) EACM; arts. 57.1 y 59 EAB; art. 59.a) EAM; arts. 13.10 y 36 EACL; art. 59 EAE.

do se trata de regular otros elementos” (STC 221/1992, FJ 7º). E incluso se ha llegado a reconocer que esta reserva legal no es absoluta, sino relativa, por lo que permite la colaboración del reglamento. Así en relación a la cuantía, que constituye un elemento esencial de toda prestación patrimonial cuya fijación y modificación debe ser regulada por Ley, el Tribunal Constitucional ha declarado que “ello no significa, sin embargo, que siempre y en todo caso la ley deba precisar de forma directa e inmediata todos los elementos determinantes de la cuantía; la reserva establecida en el art. 31.3 CE no excluye la posibilidad de que la ley pueda contener remisiones a normas infraordenadas, siempre que tales remisiones no provoquen, por su indeterminación, una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador” (STC 233/1999, FJ 19º)

El principio de capacidad económica del art. 31 CE opera también como un límite al poder legislativo autonómico en materia tributaria. Este principio significa la incorporación de una exigencia lógica que “obliga a buscar la riqueza allí donde la riqueza se encuentre” (STC 27/1981, FJ 4º), aunque “basta que la capacidad económica exista, como riqueza o renta real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto, para que aquel principio constitucional quede a salvo” (STC 37/1987, FJ 13; 186/1993, FJ 4º.a; 14/1998, FJ 11.B), mientras que quiebra “en aquellos supuestos en los que la capacidad económica gravada por el tributo sea, no ya potencial, sino inexistente o ficticia” (STC 221/1992, FJ 4º).

Además, aunque la Constitución no haya procedido a una distribución territorial de los impuestos, los principios constitucionales de unidad, de no traslación de la carga tributaria y de solidaridad son criterios que han de inspirar la asignación territorial de los impuestos. La unidad económica, cuya garantía corresponde de forma irrenunciable al Estado, aconseja que el Impuesto sobre la Renta sea de carácter estatal, en cuanto es un importante instrumento de la política económica general y de la redistribución de la renta y riqueza. Así aunque tal impuesto haya sido cedido parcialmente sigue siendo regulado, con excepción de tasadas facultades normativas atribuidas a las Comunidades, y gestionado por el Estado. También ha de rechazarse, en atención al principio de unidad, la posible naturaleza autonómica del Impuesto de Sociedades por los efectos distorsionadores que tendría en la localización de las empresas y por la desigualdad en la recaudación que las distintas Haciendas Autonómicas pueden obtener a igual esfuerzo fiscal, dada la concentración de los domicilios fiscales de las empresas en unas pocas Comunidades Autónomas. La alta probabilidad de traslación de la carga tributaria excluye también de la esfera autonómica los impuestos aduaneros -exclusión también motivada en el principio de unidad de mercado- y los impuestos sobre ventas, salvo en su última fase de comercialización. Por último, se encuentra el principio de solidaridad, si bien su relevancia tributaria es muy escasa <sup>34</sup>, es conveniente preservar la naturaleza estatal del impuesto sobre la renta por sus importantes efectos redistributivos, al menos en lo que se refiere a su normativa, que ha de ser uniforme. Por tal razón, resulta muy cues-

---

<sup>34</sup>Calvo Ortega ha concluido que “la única posibilidad de entronque tributario será entender la solidaridad como interdicción de la competencia fiscal”, siendo “su campo propio y más fértil el gasto público y los criterios de participación en los ingresos del Estado” (*Curso de Derecho Financiero*, Madrid, Civitas, 1997, pp. 500-501).

tionable el acierto de la atribución de ciertas competencias normativas a las Comunidades sobre este impuesto. Esta ampliación del grado de autonomía tributaria sólo es aceptable si existe un fuerte sistema de nivelación que garantice unos recursos por habitante similar o la cobertura de un mismo nivel de necesidades a toda Comunidad Autónoma. Por último, es conveniente precisar que el poder tributario de las Comunidades también se halla limitado por los tratados internacionales firmados por el Estado Español, debiendo también ser respetuoso con los postulados derivados del Derecho Comunitario, ya que su primacía sobre el Derecho de los Estados Miembros se predica con independencia de la distribución territorial del poder político a nivel interno.

Finalmente, la ley a la que se remite el art. 133.2 CE es la LOFCA, prevista en el art. 157.3 CE, por lo que el ejercicio de la potestad legislativa en materia tributaria de las Comunidades Autónomas será constitucionalmente legítimo en la medida en que se respete no sólo la Constitución sino también la LOFCA. A pesar de lo que parece desprenderse de la redacción del art. 133.2 CE, el poder impositivo de las CCAA no puede ser regulado por cualquier ley estatal, sino únicamente por la LOFCA. Es, por ello, que la manera en que esta ley ha resuelto la cuestión del reparto del poder tributario entre Estado y Comunidades Autónomas es decisiva para determinar la importancia de los recursos tributarios propios en el sistema de ingresos autonómicos.

#### III.1.4.2. La distribución territorial de las competencias tributarias.

Ante el silencio constitucional, es al legislador estatal al que compete unilateralmente la distribución territorial del poder impositivo en el Estado de las Autonomías. Esta facultad estatal, que, conforme al art. 157.3 CE, ha de ejercerse por ley orgánica con la única pauta de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1) y el sistema de recursos previsto por la Constitución (art. 157.1), se ha desempeñado a través de la LOFCA, que delimita el alcance, los límites y el modo de ejercicio de las competencias financieras autonómicas en relación con su sistema de ingresos. En tal sentido, se ha llegado a considerar que el proceso constituyente en lo referente a la financiación quedó clausurado con la aprobación de la LOFCA, no de la Constitución. El constituyente trasladó así a esta ley la adopción de las decisiones fundamentales de carácter organizativo sobre el sentido que debían tomar en el Estado Autonómico español las relaciones financieras entre el Estado y los entes territoriales, en particular lo atinente a la capacidad financiera de las Comunidades Autónomas. El modelo que respaldó hasta 1996 se caracterizó por una acusada concentración de la potestad legislativa con amplia descentralización de la potestad de gestión y extenso reparto del producto de las fuentes tributarias de ingresos. No obstante, a partir de la reforma de la misma operada en 1997 y nuevamente en el 2001, se avanzó en la descentralización por la vía de los tributos cedidos.

Por lo que se refiere a las competencias legislativas, la potestad tributaria normativa de las Comunidades Autónomas constituye un aspecto más del poder legislativo que ostentan como consecuencia de su autonomía política. Dicha potestad está muy limita-

da, además de por los artículos 157.2 CE y 6 y 9 LOFCA, que han dejado unos márgenes muy estrechos a la creación de impuestos autonómicos, por la impopularidad que ocasiona el aumento de la presión fiscal derivada de la creación de nuevos tributos. A ello se une el hecho de que las CCAA han tenido que abrirse camino frente a dos ámbitos de poder tributario, el estatal y el local, preexistentes a las mismas. El artículo 6 LOFCA acota el campo impositivo susceptible de ocupación por las Comunidades en relación con el sistema impositivo estatal y local.

Respecto al sistema impositivo estatal, la LOFCA lo deslinda de la esfera impositiva autónoma mediante la obligación impuesta a las Comunidades Autónomas de abstenerse de establecer impuestos que recaigan sobre hechos imponible sometidos a gravamen por el Estado, conocida como el principio de separación de los ordenamientos tributarios o principio *non bis in idem* tributario (art. 6.2). Esta prohibición limita ampliamente el ámbito impositivo que puede ser ocupado por las Comunidades Autónomas, dada la amplitud del campo impositivo cubierto por el sistema tributario estatal. De esta circunstancia se fue consciente en el debate parlamentario del proyecto LOFCA, como Pérez Royo explicara: "...el reto que van a tener los Consejeros de Hacienda de las CCAA va a ser un reto de imaginación... para encontrar figuras tributarias para gravar hechos imponibles que no estén ya gravados por el Estado o por el Municipio, y sobre los cuáles poder ejercer este poder de imposición autónoma"<sup>35</sup>. Sin embargo, interpretado este artículo en los términos en los que lo ha realizado el Tribunal Constitucional, esta restricción no es tan estricta como a primera vista pudiera parecer. En la STC 37/1987, sobre la inconstitucionalidad del Impuesto Andaluz sobre Tierras Infrutilizadas (ITI)<sup>36</sup>, se ha flexibilizado y matizado la prohibición de doble imposición basándose en la distinción existente entre materia imponible y hecho imponible, sin la cual desaparecería en la práctica el poder tributario autonómico, ya que no hay ninguna forma de manifestación de la riqueza que no esté virtualmente cubierta por tributos estatales. Indica el Tribunal que la identificación entre los conceptos de materia imponible y hecho imponible "conduce a una interpretación extensiva del artículo 6.2 LOFCA, notoriamente alejada del verdadero alcance de la prohibición que en dicha norma se contiene. Por materia imponible u objeto del tributo debe entenderse toda fuente de riqueza, renta o cualquier otro elemento de la actividad económica que el legislador decida someter a imposición, realidad que pertenece al plano de lo fáctico. Por el contrario, el hecho imponible es un concepto estrictamente jurídico que, en atención a determinadas circunstancias, la ley fija en cada caso 'para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria' según reza el art. 28 LGT", concluyendo que "lo que el artículo 6.2 prohíbe, en sus propios términos, es la duplicidad de

<sup>35</sup> DSCD, núm. 81, 16 de abril de 1980, p. 5438.

<sup>36</sup> Esta sentencia salva la constitucionalidad del ITI creado por la Comunidad Autónoma Andaluza en la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria, al negar la existencia de la doble imposición a que se refiere el artículo 6.2 LOFCA entre el ITI, cuyo hecho imponible es la infrutilización de las fincas rústicas situadas en el territorio andaluz, y el Impuesto sobre el Patrimonio de las Personas Físicas, que grava la propiedad de toda clase de bienes y la titularidad de derechos de contenido económico.

hechos, estrictamente” (FJ 14.º)<sup>37</sup>. Esta doctrina hace posible la coexistencia impositiva, puesto que, en relación con una misma materia imponible, ya gravada por el Estado, el legislador autonómico puede seleccionar otras circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imponibles, determinantes a su vez de figuras tributarias diferentes. Las CCAA pueden, por tanto, establecer tributos sobre materias imponibles o fuentes de riqueza que soporten tributos estatales. Esta STC 37/1987 diferió del parecer de Casado Ollero, que con anterioridad puso de relieve la defectuosa redacción del art. 6.2 LOFCA, entendiendo que debería aludirse a la materia imponible que es la que resulta gravada por el tributo, ya que, a su parecer, “interpretado el término en su riguroso significado técnico-jurídico, la norma en cuestión devendría inoperante dado que “los hechos imponibles de los tributos creados por las CCAA en modo alguno podrían coincidir con los presupuestos de los tributos estatales, aunque sólo fuera por el hecho de que sólo variará, cuando menos, el aspecto territorial de su elemento objetivo, ya que en el tributo regional aquél habrá de circunscribirse al ámbito territorial propio de cada Comunidad Autónoma”, por lo que concluye que “bastaría con alterar algunos de los aspectos o elementos estructurales del hecho imponible del tributo regional para no incurrir en la vetada coincidencia con el hecho imponible tipificado por el Estado”<sup>38</sup>. Quintana Ferrer ha manifestado también su disconformidad a la solución jurisprudencial, reivindicando la necesidad de contemplar el fenómeno de la doble imposición interna, no por simultaneidad de hechos imponibles, como estipula literalmente el art. 6.2 LOFCA, sino por duplicidad de gravámenes sobre el mismo índice de capacidad económica. Opina que en la STC 49/1995 el Alto Tribunal tuvo una excelente oportunidad para revisar su doctrina sobre la prohibición de la doble imposición interna y acoger la tesis, por él defendida, de que para enjuiciar la existencia o no del fenómeno de la doble imposición se ha de atender a toda la estructura del tributo, que revela realmente la capacidad económica gravada en cada impuesto<sup>39</sup>. Sin embargo, en la STC 49/1995, se entendió inaplicable el art. 6.2 LOFCA fundamentándose en la inexistencia formal del hecho imponible en la normativa que regula el monopolio fiscal de la Lotería Nacional, pese a la naturaleza tributaria que poseen los monopolios fiscales, lo que no significa que esta sentencia acogiera la tesis de que lo que prohíbe el art. 6.2 LOFCA es la coincidencia de objetos imponibles, cerrando el pórtico abierto por las SSTC 37/1987 y 186/1993, antes citadas, para que las CCAA puedan crear sus propios impuestos.

Por el contrario, como se deduce *a sensu* contrario del artículo 6.2 LOFCA, la hipótesis inversa si está permitida, es decir, que el Estado, ejerciendo su potestad tributaria originaria, puede rescatar para sí hechos imponibles que estén gravados por los entes autónomos. De esta forma se reduce aún más el estrecho margen de maniobra de las Comunidades Autónomas. Dicha posibilidad es confirmada en el artículo 6.4 LOFCA,

---

<sup>37</sup> En esta línea, la STC 186/1993, FJ 4º.c), en la que se afrontó similares problemas en relación con el Impuesto extremeño de dehesas calificadas de deficiente aprovechamiento creado por la Ley Extremeña 1/1986, de 2 de mayo.

<sup>38</sup> *El sistema impositivo de las Comunidades Autónomas*, Granada, Instituto de Desarrollo Regional, 1981, p. 31. Para Lago Montero también esta interpretación del artículo 6.2 LOFCA hace inoperante la prohibición en él contenida (*El Poder Tributario de las Comunidades Autónomas*, Navarra, Aranzadi, 2000, p. 49).

<sup>39</sup> “Incidencia de la Hacienda General...”, *cit.*, p. 113.

que incorpora como única condición de tal facultad, la obligación de instrumentar las compensaciones financieras oportunas, cuando el ejercicio de la misma acarree una disminución de ingresos de las Haciendas Autonómicas.

En lo que se refiere a la delimitación del poder tributario autonómico respecto al ámbito local, el apartado 3 del mismo precepto precisa que las Comunidades Autónomas sólo podrán establecer y gestionar tributos propios sobre *materias* que la legislación de régimen local reserve a las Corporaciones Locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos en que la misma contemple, debiendo establecerse, en todo caso, las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de las mismas no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro. El Tribunal Constitucional, a diferencia de la línea flexible con la que interpretó el art. 6.2 LOFCA, formula en su STC 289/2000 una interpretación del art. 6.3 LOFCA escasamente afortunada. Entiende que este artículo reconduce la prohibición de la duplicidad impositiva a la materia imponible efectivamente agravada por el tributo en cuestión, con independencia del modo en que se articule por el legislador el hecho imponible (FJ 4). En consecuencia, ha declarado que la mera incidencia en una materia imponible reservada a las Corporaciones Locales por un tributo autonómico, sin autorización expresa por la Ley de Haciendas Locales, es inconstitucional por vulneración del límite del artículo 6.3 LOFCA. Lo que obviamente limita la capacidad normativa de las CCAA para obtener recursos financieros a través del establecimiento de tributos propios. En dicha sentencia se decidió expulsar del ordenamiento jurídico el Impuesto balear sobre Instalaciones que Inciden en el Medio Ambiente, al considerar que “se configura como un impuesto sobre el patrimonio inmobiliario, que incide en la misma materia imponible que la del Impuesto municipal sobre Bienes Inmuebles, incurriendo, por ello, en la prohibición prevista en el apartado 3 del art. 6 LOFCA” (FJ 6 *in fine*); estando “vedado cualquier solapamiento, sin habilitación legal previa, entre la fuente gravada por un tributo local y por un nuevo tributo autonómico” (FJ 4<sup>o</sup>). Ahora bien, no se muestra contrario a la existencia de tributos autonómicos medioambientales siempre que cumplan efectivamente sus funciones extrafiscales: “si el I.B.I.A.M.A. gravase la actividad contaminante internalizando los costes derivados de actuaciones distorsionadoras del medio ambiente (....) ninguna tacha cabría hacerle desde la perspectiva del art. 6.3 LOFCA en relación con el IBI: ambos impuestos gravarían fuentes de riqueza distintas y, en consecuencia, afectarían a materias imponibles dispares” (FJ 5).

Por último, el artículo 9 de la LOFCA ha desarrollado el contenido del art.157.2 CE, aplicándolo al ámbito concreto de los impuestos propios mediante una serie de reglas que prohíben que los impuestos de las CCAA recaigan sobre objetos imponibles situados fuera del ámbito territorial correspondiente, limiten la libre circulación y comporten la traslación de cargas fiscales. Los apartados a) y b) formulan el principio de territorialidad, previendo que los elementos patrimoniales, rendimientos, gastos, negocios, actos, hechos y transmisiones sólo pueden gravarse por las CCAA si existe una vinculación con su territorio (ubicación de los bienes, generación de los beneficios o gastos, nacimiento o cumplimiento de las obligaciones, residencia de los adquirentes de



bienes). Por su parte, el apartado c) formula el principio de no interferencia económica, que obliga a no obstaculizar la libre circulación, principio también exigido por el TUE y, por ello, de cumplimiento obligatorio; asimismo impide adoptar medidas fiscales que produzcan la deslocalización de empresas ya instaladas en otras Comunidades o la desviación territorial de proyectos empresariales o simplemente de inversión.

De esta exposición se revela que el Estado ha sido sumamente receloso en transferir poder impositivo a las autonomías, dificultando, con diversas limitaciones, el hallazgo de nuevos hechos imponibles. Por ello, la fiscalidad ecológica, con la que se pretende gravar aquellos sectores productivos que sean lesivos para el medio ambiente en cuanto bien público, es centro de reciente atención por las CCAA. Antes incluso de la aprobación de la LOFCA, Calvo Ortega ya reconoció que “la instrumentación de nuevos impuestos no parece viable por lo que se ofrecen como otras posibles alternativas para la financiación regional el establecimiento de impuestos sobre objetos imponibles ya gravados o la distribución de los existentes entre los diversos entes impositores; la primera posibilidad enunciada genera una superimposición o doble imposición interna, por lo que entiendo que ha de prevalecer como solución más adecuada el reparto de impuestos”<sup>40</sup>. Es razonable esta opinión ya que prohibidos expresamente por la LOFCA los supuestos de doble imposición y, dado lo limitado del margen de imposición autónoma, la coparticipación de potestades normativas sobre los tributos existentes parecía la única vía adecuada para que las Comunidades hicieran realidad su autonomía financiera. Así se ha procedido tras la modificación parcial de la LOFCA en 1996, que atribuyó un poder normativo limitado sobre los tributos cedidos a las Comunidades, sendero agrandado nuevamente en el año 2001. En relación con estos tributos, el Estado ostentó en exclusiva las potestades normativas, tanto legislativas como reglamentarias, confiriendo a los entes autonómicos tan sólo la recaudación y la gestión por delegación. Potestades a las que se incorporó a raíz de 1997 la legislación, de modo que la normativa aplicable a los tributos cedidos tiene hoy una doble fuente de procedencia, el Estado y las CCAA, estando las normas emanadas por éstas últimas sujetas al alcance y los puntos de conexión previstos en la LCT. La asignación de competencias normativas a las CCAA ha representado un gran avance en la descentralización fiscal emprendida en el Estado de las Autonomías.

En relación a las competencias de gestión, las autonomías administran sus propios tributos y los tributos cedidos por el Estado, con la diferencia de que en los primeros la titularidad de las competencias gestoras pertenece a cada Comunidad, mientras que en los segundos, la titularidad la sigue conservando el Estado y la gestión es asumida por delegación (art. 19.2 LOFCA)<sup>41</sup>. Del ámbito de la delegación ha de exceptuarse el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Valor Añadido y

---

<sup>40</sup> “La financiación de las regiones”, *Autonomías regionales*, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1977, p. 470.

<sup>41</sup> En tales términos se expresan los EEAA, con excepción del estatuto castellano-leonés: art. 46.1 y 2 EAC; art. 54.1 y 2 EAG; art. 60.1 y 2 EAA; art. 54 EAV; art. 61.1 y 2 EACan.; art. 45.1 y 2 EAAst.; art. 50.1. y 2 EACant.; art. 36.1 y 2 EAR; art. 43.1 EAMur.; art. 60.1 y 2 EAAR; art. 52.1 y 2 EACM; art. 61 e) y f) EAE; art. 63.1 y 2 EAB; art. 56.1 y 2 EAM.

los Impuestos Especiales de Fabricación, cuya gestión sigue correspondiendo a la Administración Tributaria del Estado. En cuanto a los recargos establecidos sobre tributos del Estado, aunque nada específica la LOFCA, su gestión debe corresponder al ente que gestione el tributo principal. Si no se halla cedido, el recargo será administrado por la Administración Tributaria del Estado, en caso contrario, será gestionado por la Comunidad Autónoma. No obstante, la competencia para conocer de las reclamaciones interpuestas contra los actos dictados por las respectivas Administraciones Tributarias en materia de gestión, inspección y recaudación de los tributos cedidos y, también, de los recargos autonómicos establecidos sigue correspondiendo a los órganos económico-administrativos del Estado (art. 20.1.b) y c) LOFCA). Aunque la progresiva cesión de tributos a las CCAA y la asunción y ejercicio por éstas de competencias normativas en los mismos aconsejó la necesidad de revisar la composición de los Tribunales Económico-Administrativos Regionales del Estado, de forma que se permitiera la participación autonómica en los mismos (art. 20.2 LOFCA). En el Acuerdo del CPFF de 27 de julio de 2001, se acordó la participación de las CCAA en dichos Tribunales a través de la incorporación de funcionarios de las mismas en calidad de Vocales o Ponentes que, en su caso, y en función de la dimensión del Tribunal de que se trate, formarán parte de Salas específicas. Por su parte, el art. 156.2 de la Constitución ha previsto la posibilidad de delegar en las Comunidades Autónomas la gestión de los demás tributos estatales, especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo, lo que permitiría “el acercamiento de la Administración tributaria a los administrados sin necesidad de recurrir al más gravoso mecanismo del art. 150.2 CE. Posibilidad reiterada en el art. 19.3 LOFCA y nuevamente en los Estatutos de Autonomía”<sup>42</sup>.

## II.2. El reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas y su incidencia financiera.

Dos son las cuestiones a las que con este título se hace referencia: la especificidad del reparto constitucional de competencias financieras entre Estado y Comunidades Autónomas y la incidencia de la cuestión competencial sobre la problemática de la financiación autonómica. La primera ya ha sido tratada con ocasión del estudio del artículo 149.1.14 CE. Basta aquí con reiterar que al no reconducirse las competencias financieras al sistema de doble lista flexible de los artículos 148 y 149 CE, referidos exclusivamente al reparto de competencias materiales<sup>43</sup>, y al no estar tampoco definidas en los artículos 156 a 158, optamos anteriormente por interpretar que los ingresos eran atribuidos por el artículo 157 CE, correspondiendo a la LOFCA la determinación de la clase de competencia que tienen sobre los mismos las Comunidades Autónomas. La cláusula

<sup>42</sup> Cfr. art. 46.3 EAC; art. 54.3 EAG; art. 60.3 EAA; art. 54 EAV; art. 45.3 EAAst.; art. 50.3 EACant.; art. 36.3 EAR; art. 43.2 EAMur.; art. 60.3 EAAR; art. 52.3 EACM; art. 61.b) EAE; art. 63.3 EAB; art. 56.3 EAM. Ninguna referencia al respecto se contiene en los Estatutos de Canarias y de Castilla y León.

<sup>43</sup> Así, lo reconoce Ramallo: “En la Constitución actual la competencia financiera de las regiones ha sido tratada de un modo desvinculado del resto de las competencias de las Comunidades Autónomas. La Hacienda Regional es una materia que no aparece ni en la lista de competencias exclusivas del Estado (art. 148) ni en la lista de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas (art. 149)” (“La incidencia de la Constitución...”, *cit.*, p. 107).

general del art. 149.1.14 CE es la pieza que ha de inspirar a la LOFCA en dicha tarea. Así el reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas sobre los recursos financieros de las Haciendas Autonómicas ha de ser resuelto con arreglo al criterio de que corresponderá a la Comunidad Autónoma la regulación de sus propios recursos en cuanto lo exija la autonomía financiera, debiendo ser regulados los demás aspectos estructurales por la normativa del Estado. Según esta perspectiva, que parte de considerar la Hacienda Regional como una competencia compartida, el Estado, en uso de la reserva de ley orgánica del artículo 157.3 CE, ha de limitarse a fijar unos criterios generales que, según los casos, él mismo o la Asamblea Legislativa de la Comunidad deberán concretar y desarrollar.

Respecto a la segunda, la expresión “cuestión competencial” alude a las diferencias de competencias asumidas por las diferentes Comunidades, básicamente al distinto nivel competencial que hasta el año 2001 ha caracterizado a las autonomías del art. 151 y las diez CCAA del art. 143, que se ha proyectado en el sistema de financiación introduciendo en él una dosis mayor de complejidad. Torres Cobo denuncia la falta de atención que esta relación ha recibido, a pesar de ser un elemento cuya solución tiene un carácter previo a las cuestiones de reparto de la capacidad tributaria y de las garantías en el nivel de prestación de los servicios públicos, que han ido adquiriendo un carácter preeminente en el debate sobre financiación en los últimos años <sup>44</sup>. El fondo del problema reside en la opción por un sistema de financiación basado preferentemente en las necesidades relativas de cada ámbito territorial, y no en su capacidad tributaria o de generación de ingresos, pues si los niveles de necesidad son diferentes, resulta más complejo fijar la cantidad de recursos que deben recibir los distintos entes públicos. El nivel de competencias materiales asumidas por cada Comunidad ha sido determinante para fijar su participación en los recursos estatales, su conocimiento era una tarea previa a la delimitación del sistema de financiación, puesto que de las competencias transferidas depende la carga financiera de cada ente territorial y, en consecuencia, la porción de gasto público autonómico que ha de ser financiado.

En el diseño competencial del Estado de las Autonomías han existido tres mapas competenciales por el lado del gasto público: las Comunidades del artículo 143, las Comunidades del artículo 151 y las Comunidades Autónomas Forales. Estas últimas tienen básicamente los niveles competenciales de las comunidades del artículo 151, pero ejercen otras funciones de origen foral, que en el resto de las autonomías corresponden en exclusiva a la Administración del Estado. El criterio de distinción entre los dos primeros grupos de Comunidades se basa en el procedimiento utilizado para el acceso al autogobierno: la vía rápida del art. 151 o la vía lenta del art. 143 CE. Las CCAA del art. 151 CE -Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, a las que se añaden Valencia y

---

<sup>44</sup> Reconoce que “el problema de la diferencias competenciales se encuentra entre los que parecen relegados a un segundo plano por el protagonismo que han adquirido la corresponsabilidad fiscal y la nivelación de servicios. Sin embargo, no es fácil encontrar soluciones universales y satisfactorias a estos últimos problemas, sin acometer el primero, al tener que desenvolverse en un contexto en que las necesidades financieras de las CC.AA. difieren sensiblemente” (“Los niveles competenciales de las Comunidades Autónomas” Cuadernos de Actualidad, núm. 3, 1995, p. 116).

Canarias, pues aunque accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE, igualaron su techo competencial en virtud de la una ley orgánica dictada al amparo del art. 150.2 CE son las de máximo techo competencial y, por tanto, las que han disfrutado de una mayor corresponsabilidad fiscal por el lado del gasto público, al asumir amplias competencias de gasto que precisan de un importante nivel de recursos públicos. Por su parte, las Comunidades Autónomas del 143 o de techo competencial reducido (Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja), cuyos Estatutos han podido contemplar las competencias reconocidas en el art. 148 de la Constitución, han contado con un nivel competencial no propio de un verdadero autogobierno hasta 1992. En este año se suscribió el Pacto Autonómico de 28 de febrero entre el Gobierno, el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular con el objetivo de equiparar los niveles competenciales de las Comunidades del 143 con las del 151, que fue incorporado al ordenamiento jurídico, de acuerdo con el art. 150.2 CE, mediante la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, aunque recibieran un buen número de materias que hasta la fecha citada sólo ejercitaban las del 151, no se produjo una igualdad total entre las Comunidades Autónomas, porque quedaron sin asignar a las Comunidades del 143 algunas competencias, entre otras, servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, instituciones penitenciarias o policía autonómica.

Esa desigualdad competencial, a la que se une los diferentes ritmos para la transferencias de los servicios, generó una disparidad en la distribución espacial de los gastos autonómicos. Igualmente dificultó no sólo la determinación de los recursos que han de transferirse a cada Comunidad, sino también los dos aspectos considerados fundamentales en el desarrollo del sistema actual de financiación: la potenciación del grado de corresponsabilidad fiscal y el diseño de un mecanismo de nivelación eficaz. Estas cuestiones han de ser desgranadas individualmente para llegar a su plena comprensión.

Interesa destacar, en primer lugar, la problemática que plantea que la diferencia de niveles competenciales no se haya correspondido -por lo que se refiere a las Comunidades de régimen ordinario, ya que País Vasco y Navarra han mantenido el régimen foral tradicional de Concierto y Convenio Económico-, con una diversidad de mecanismos de financiación. Se ha aplicado un mismo sistema, el diseñado en la LOFCA, ignorando las diferencias competenciales para la gestión y prestación de los servicios públicos existentes entre las Comunidades. Sin embargo, al ser las necesidades de gasto distintas no ha sido posible establecer una única regla básica para fijar la financiación correspondiente a cada Comunidad, habiendo debido utilizarse criterios distintos para valorar las necesidades financieras. Así en el primer modelo definitivo de financiación (período 1986-1991), se separaron los recursos totales en dos bloques correspondientes a las grandes diferencias competenciales, uno integrado por los ingresos afectados a las competencias comunes -sólo en el reparto de éste, estaban implicadas todas las Comunidades Autónomas- y otro destinado a la financiación de las competencias educativas -únicamente traspasadas a las Comunidades del grupo 151-, en el que participaban exclusivamente aquellas Comunidades que las tenían asumidas. En cambio, en el segundo modelo (período 1992-1996), antes incluso del traspaso de las competencias de

educación a las Comunidades del 143, se pasó a valorar los recursos según cada clase de Comunidad -de máximo techo o del artículo 143-, desapareciendo el bloque de recursos de distribución general. Pero desde 1992 empezó a existir conciencia de que sólo la ampliación generalizada de los techos competenciales hasta el máximo constitucionalmente previsto para todas las CCAA permitiría incorporar al sistema de financiación figuras tributarias (tales como la cesión parcial del IRPF, el IVA en fase minorista o algún sistema de recargos) destinadas a incrementar la responsabilidad autonómica sin dañar el principio de equidad horizontal. En tal sentido se procedió durante el quinquenio 1997-2001, en el que paralelamente al reforzamiento de la corresponsabilidad, se llevó a cabo una homologación competencial de todas las Comunidades Autónomas respecto a los servicios que financia el sistema, debido al traspaso a las Comunidades del art. 143 de las competencias y servicios en materia de educación no universitaria a lo largo de 1998. Como prevenía el Acuerdo del CPFF de 23 de septiembre de 1996, esta circunstancia exigía la equiparación financiera, de modo que se eliminara la división de las Comunidades Autónomas en dos bloques, que hasta ahora había sido constante en nuestro sistema. Sin embargo, en la medida que siguieron sin transferirse las competencias de Sanidad a la mayoría de las Comunidades Autónomas, era justificable la permanencia de la existencia de un sistema particular, al margen del sistema LOFCA, para la financiación de los servicios en materia de asistencia sanitaria de la Seguridad Social. Esta situación ha sido afrontada por el Acuerdo de 27 de julio de 2001 del CPFF que ha incorporado la financiación de la sanidad al sistema general, al prevenir el traspaso generalizado de la gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social, borrando las diferencias entre las Comunidades de vía lenta y las de vía rápida, lo que ha permitido a su vez avanzar de forma decisiva por el sendero de la corresponsabilidad fiscal.

En segundo lugar, la implantación con carácter general de fórmulas que permitan a las Comunidades financiarse con fuentes de ingresos propias, con el objeto de reducir el grado de dependencia financiera, encontró un serio obstáculo en la falta de datos fiables sobre el nivel de necesidades financieras y el saldo de las balanzas fiscales, esto es, de las diferencias entre los ingresos recaudados y los gastos realizados de cada Comunidad Autónoma. Podría darse el supuesto que algunas Comunidades obtuvieran, como consecuencia de la atribución de competencias tributarias, un volumen de rendimientos superior a sus necesidades, abriendo la posibilidad de que algunas de máximo techo competencial tuvieran una presión fiscal más reducida que Comunidades con un menor número de competencias, como consecuencia del nivel más elevado de riqueza de las primeras. Esta ausencia de datos individualizados sobre las necesidades efectivas de cada territorio ha dificultado los planteamientos objetivos y ha conducido en muchas ocasiones a la negociación política o a la discusión sobre los instrumentos concretos de financiación sin seguridad sobre sus resultados. Si bien es cierto que la diferente capacidad fiscal de las Comunidades era subsanable mediante mecanismos de compensación financiera, la desigualdad competencial ha hecho más compleja la instrumentación de esos mecanismos. Reflejo de esta cuestión ha sido que el mecanismo de nivelación a que se refiere el artículo 15 de la LOFCA, destinado a garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales, se mantuvo hasta el 2001 prácticamente inédito fun-

damentalmente por la falta de consenso sobre lo que debía entenderse por servicios públicos fundamentales.

No obstante, lo dicho hasta ahora no frenó los esfuerzos tendentes a acompasar la capacidad de decisión de gasto de los gobiernos territoriales con la asunción de poderes sobre los impuestos necesarios para cubrirlos, con el objetivo de disminuir la importancia de las transferencias del gobierno central en el sistema de recursos autonómicos. De modo que vistas las dificultades que conllevaba la falta de homogeneidad competencial, se han emprendido las vías para culminar el proceso de transferencias de competencias y de servicios, hasta donde fuera constitucionalmente posible y siempre que la voluntad de la Comunidad Autónoma fuera conforme, ya que en tanto permanezca abierto constituirá fuente de continuas reivindicaciones e impedirá también dar por acabado el sistema de financiación. La Constitución no exige la equiparación de los niveles competenciales, aunque regula las vías para alcanzar el máximo techo competencial de aquellas Comunidades que así lo desearan (art. 148.2 CE). Ahora bien, tal propuesta de equiparación competencial está condicionada por el respeto de las singularidades propias de una o varias CCAA, que constituyen un límite a la igualación competencial y que pueden exigir el cálculo de un coste adicional. Tal es la interpretación de López Guerra, que aclara que el texto constitucional, en sus artículos 148 y 150 CE, contempla la posibilidad de la ampliación de competencias, pero no exige la igualación competencial, pues ésta “no es un objetivo deducible de los mandatos constitucionales, antes bien las previsiones constitucionales reflejan una voluntad asimétrica, si bien no reducida a los casos catalán y vasco”<sup>45</sup>. No obstante, es irrefutable que la homologación mínima de las competencias ha puesto fin al desequilibrio que suponía la existencia de un único sistema de financiación para regiones con esquemas competenciales diferentes y ha permitido utilizar un sistema uniforme para el cálculo de las necesidades de gasto derivadas del ejercicio de las competencias. Se han reducido así las dificultades para igualar el gasto público autonómico con referencia al gasto por habitante, pues el índice más simplista y, a su vez, más representativo de las necesidades globales cabe identificarlo con la población. Ello conlleva que la capacidad financiera de cada Comunidad, esto es, el nivel de recursos disponibles para atender sus competencias, ha de ser, como mínimo, proporcional al gasto público que corresponda según la población residente en cada Comunidad Autónoma<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Entre tales previsiones cita los derechos históricos reconocidos en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, los derechos civiles, forales y especiales, a que se refiere el art. 149.1.8 CE, la competencia lingüística o las competencias sobre pesca marítima, u ordenación del litoral (“La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)”, *RYAP*, núm. 36 (II), 1993, pp. 77-78). La misma reflexión ha desarrollado en su artículo “Algunas notas sobre la igualación competencial”, *D. A.*, núm. 232-233, pp. 130-132.

<sup>46</sup> Monasterio Escudero se ha mostrado a favor de esta propuesta: “la estabilidad futura del sistema podría lograrse partiendo de un contexto de homogeneización de los techos competenciales, situación a partir de la cual podría retocarse el sistema de financiación en la línea de igualación de la financiación per cápita destinada a cubrir el coste de los servicios traspasados” (“La evolución reciente de la Hacienda Autónoma”, *Papeles de Economía Española*, núm. 59, 1994, p. 245).

### III.3. El sistema de financiación diseñado en la Constitución.

La segunda gran decisión que el proceso de descentralización comporta, tras efectuarse la delimitación de competencias entre los niveles de gobierno estatal y autonómico, es la relativa a las fuentes de financiación de las Comunidades Autónomas, de la que se encarga el artículo 157.1 CE. No establece este artículo un sistema de reparto de ingresos entre los diversos niveles de gobierno, de modo semejante a la Ley Fundamental de Bonn, sino una mera enumeración de las modalidades de ingresos que deben integrar la Hacienda Autonómica. Al ser genérica y detallada permite dar cabida en ella a una gran diversidad de modelos de Hacienda Regional, pero también impide la implantación de un sistema de unión o de separación en toda su pureza.

#### *III.3.1. El sistema mixto como respuesta al dilema sistema de unión versus sistema de separación.*

El sistema de financiación diseñado para las Comunidades de régimen común responde a un sistema mixto, pues se articula tanto sobre ingresos que tienen su origen en el propio territorio – impuestos cedidos o tributos propios-, como en transferencias estatales – vía Fondo de Suficiencia, Fondo de Compensación Interterritorial, asignaciones provenientes de los Presupuestos Generales del Estado-. No se ha precisado expresamente de qué forma han de combinarse las fuentes de financiación, ni el peso que cada una ha de tener en el conjunto de la Hacienda Autonómica, pues el elenco de recursos del artículo 157.1 no contiene orden de preferencia <sup>47</sup>. Tampoco contiene el texto constitucional precepto alguno que, de una manera específica, regule los recursos comunitarios del art. 157.1 CE -eludiendo cuáles deben ser los impuestos propios y cedidos o qué ha de entenderse por participación en los ingresos del Estado-, salvo el artículo 133.2 relativo al poder tributario de las Comunidades Autónomas y el artículo 158 -referido a los recursos consignados en el apartado c) del art. 157.1 CE - sobre los mecanismos redistributivos de la riqueza entre los diversos territorios, que también peca de cierta imprecisión. Ambos artículos revisten gran importancia para las Haciendas Autonómicas, porque supone, el primero, el reconocimiento de autonomía tributaria a las CCAA y, el segundo, garantiza que, paralelamente al desarrollo de dicha autonomía, se arbitrarán adecuados mecanismos redistribuidores, imprescindibles en un Estado como el nuestro, caracterizado por manifiestas diferencias de desarrollo económico interterritorial. La mayor conflictividad de ambas cuestiones de la realidad hacendística ha justificado quizás un tratamiento constitucional más detallado, pero con una redacción escasamente afortunada. Ha de incidirse que de la interpretación que se opte por dar al artículo 133 CE podrán ser constitucionales o no los más diversos sistemas de estructurar la financiación de las Comunidades Autónomas.

---

<sup>47</sup> En tales términos se expresa Muñoz Machado: “La Constitución no precisa cómo han de combinarse las diferentes fuentes de financiación a que alude. No señala nada respecto a la posición que en los sistemas autónomos de financiación han de tener los ingresos propios y, por otra parte, la participación, en cualquiera de sus manifestaciones, en los ingresos del Estado. La Constitución fija, pues, un marco general, absteniéndose de establecer un modelo concreto que haya de seguirse necesariamente” (*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol II, Madrid, Civitas, 1984, p. 410).

El marco constitucional ofrece así un abanico de posibilidades en relación a los posibles modelos de financiación autonómica, de forma que el margen de maniobra con que cuenta el legislador orgánico es relativamente amplio. No obstante, de una interpretación sistemática del conjunto de los preceptos constitucionales sobre financiación se derivan ciertos criterios orientadores para el establecimiento de un sistema financiero concreto. Así el art. 157 CE, al recoger la práctica totalidad de las fuentes de financiación posibles de los territorios autónomos en un sistema descentralizado, refleja que el marco constitucional es compatible con el esquema propuesto por la teoría del Federalismo Fiscal, consistente en un reparto coherente de los tributos entre los diferentes niveles de gobierno, de forma que cada nivel de Hacienda asuma el poder y la responsabilidad fiscal que corresponda al grado de desarrollo de sus servicios. Con este esquema se pretende hacer realidad los principios de equilibrio vertical y responsabilidad fiscal, o, lo que es lo mismo, que los entes subcentrales asuman la responsabilidad de la obtención de unos ingresos suficientes para financiar los gastos que, de acuerdo con sus competencias, les corresponda efectuar.

Sin embargo, la praxis constitucional, como a lo largo de este trabajo se desvelará, siguió otros derroteros. Se avanzó más en la vertiente del gasto que en la de financiación, generándose una asimetría entre las amplias competencias de gasto de que disponen las CCAA de régimen común y sus reducidas competencias fiscales. La rápida descentralización del gasto público ha sido consecuencia del proceso de transferencia de competencias a las CCAA, mientras que la correlativa descentralización fiscal ha colisionado con limitaciones legales, que han imposibilitado a las autonomías ejercer un papel activo en la política impositiva. Este desequilibrio entre ingresos y gastos podría ser corregido, desde la perspectiva del poder atribuido, mediante un reajuste competencial, bien sea transfiriendo poder tributario hacia los niveles no-centrales de gobierno o bien pasando responsabilidades de gasto al gobierno central. Y, sin modificar el reparto existente, el desequilibrio puede corregirse con un incremento de la presión fiscal o una disminución de los gastos públicos efectuados por dichos niveles, o mediante transferencias del nivel central "excedentario". Esta última es la solución que se siguió en nuestro país a través de la participación de las Comunidades Autónomas en los impuestos estatales no cedidos, principal mecanismo de financiación de las Comunidades Autónomas. Sólo a partir de 1993 y más acentuadamente de 1997 y de 2001, se han adoptado medidas para descentralizar el sistema de ingresos por la vía de hacer copartícipes a las CCAA de los rendimientos fiscales susceptibles de generar determinados impuestos estatales. En cualquier caso, como del estudio de las previsiones constitucionales al respecto se pone de manifiesto en este capítulo, la situación de desequilibrio ingresos-gastos que ha caracterizado el sistema financiero en los primeros veinte años de su funcionamiento no es imputable a nuestro texto constitucional, a cuyo amparo pueden encontrar cobijo modelos financieros muy dispares.

### *III.3.2. El desequilibrio entre el modelo de Estado y el modelo financiero.*

La Constitución no vincula la autonomía financiera con la descentralización fiscal, por lo que la existencia de Haciendas Territoriales dependientes, en las que el grueso de



sus ingresos los proporcione el Estado, no contraviene el texto constitucional, en la medida que el TC ha resuelto que “autonomía financiera” no significa autofinanciación. Por esta opción se decantó inicialmente el sistema de financiación diseñado por la LOFCA ya que, al dejar en manos del poder central el control de figuras estelares del sistema impositivo, que generan la mayor parte de los ingresos tributarios - como el IRPF, IVA e IS-, y restringir el margen de operatividad del poder tributario autonómico, en cumplimiento por otra parte del artículo 157.2 CE, condujo a que las Haciendas Autonómicas de las Comunidades de régimen común se alimentaran de manera casi exclusiva de los recursos procedentes de transferencias estatales, fundamentalmente por la vía de la participación en los ingresos del Estado, hasta el extremo de configurarse como Haciendas de Transferencias. El modelo LOFCA propició que el grueso de los ingresos autonómicos procediera del Presupuesto estatal, en detrimento de un sistema tributario propio de las Haciendas Autonómicas, en la medida que los ingresos patrimoniales no han sido significativos, los tributos cedidos tuvieron una relativa significación y los tributos autonómicos o bien han carecido de importancia recaudatoria -el Impuesto sobre Tierras Infrutilizadas de Andalucía es una simple figura testimonial- o bien se han centrado casi exclusivamente en el ámbito del juego, dada la prohibición del art. 6.2 LOFCA de crear tributos sobre hechos imposables gravados por el Estado. Por tanto, uno de los rasgos que ha caracterizado el sistema de financiación de las CCAA diseñado por la LOFCA, en el marco de la Constitución, ha sido la inexistencia de medidas efectivas para hacerlas copartícipes de la responsabilidad desde el punto de vista de ingresos del mismo modo que son responsables de su política de gasto. Dicho sistema propició una posición de supremacía financiera del Estado. Tal y como fue diseñado inicialmente, el margen real de autonomía financiera pasó a depender, en última instancia, del volumen de recursos que las CCAA obtuvieran vía porcentaje de participación, negociado quinquenalmente entre el Estado y las CCAA. Cuanto menores han sido los ingresos que se han arrebatado al Estado por este medio de financiación, mayores han sido las dimensiones del “mayor Presupuesto” y, por consiguiente, mayor el volumen de subvenciones condicionadas que por el Estado han podido ser concedidas. Del peligro que un mal uso del “mayor Presupuesto” central comporta para la autonomía política, se ha percatado el Tribunal Constitucional, que ha afirmado que estas subvenciones “se convierten en una especie de fuente de financiación condicionada de la Hacienda Autónoma complementaria o paralela a las previstas en la LOFCA y que otorga al Estado, por virtud de su mayor Presupuesto, una preponderancia en ámbitos competenciales ajenos (transferidos) que constriñe el margen de decisión que corresponde a los órganos de gobierno de las CCAA y, por tanto, afecta a la autonomía política y financiera misma que la Constitución reconoce y garantiza” (STC 13/1992, FJ 6°).

Ese esquema descentralizador de la hacienda unitaria española, acorde con los postulados que se asignan un regionalismo financiero, como escalón intermedio entre el federalismo fiscal y los sistemas centralizados, que ha limitado la importancia los conceptos de capacidad fiscal y esfuerzo fiscal de los territorios autónomos, refleja que el propósito inicial de la LOFCA fue alcanzar un nivel elevado de homogeneidad entre las haciendas regionales. Esta opción tiene como gran inconveniente la desconexión entre los ingresos regionales y las bases fiscales de sus territorios y, en consecuencia, la menor

relevancia de la autonomía financiera y de la responsabilidad fiscal de las haciendas autonómicas, que ha constituido el principal defecto que ha aquejado al sistema de financiación. Por ello, desde principios de los años noventa originó una creciente preocupación política y científica en aras de reforzar el principio de responsabilidad fiscal de las CCAA. Por consiguiente, en el Estado de las Autonomías, desde sus orígenes hasta 1996, la elevada descentralización del gasto, fruto de una intensa transferencia de competencias desde la Administración Central a las Comunidades Autónomas, no ha tenido un grado correlativo de autonomía en el campo de los ingresos. El proceso de descentralización fiscal ha sido enormemente asimétrico, habiéndose nutrido las CCAA en gran medida de los fondos que provienen del propio Estado. De este desequilibrio entre la capacidad de gasto y de ingreso de las Comunidades Autónomas ha sido consciente el Tribunal Constitucional, al describir que uno de los rasgos característicos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas diseñado por la LOFCA, antes de su reforma, es el de que:

“la autonomía financiera de las Comunidades viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por la relación a la vertiente del gasto público -y si acaso a las transferencias de ingresos procedentes de la Hacienda estatal y que constituyen un derecho de crédito frente a ésta a favor de las Haciendas Autonómicas (participaciones en los ingresos del Estado, las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y las asignaciones complementarias que se establecen en los Presupuestos Generales del Estado conectadas a la prestación de los servicios públicos fundamentales de las Comunidades Autónomas) e incluso si así se prefiere los tributos cedidos- que por la relación a la existencia y desarrollo de un sistema tributario propio con virtualidad y potencia recaudatoria suficientes para cubrir las necesidades financieras de la Hacienda Autonómica. Se configura así un sistema de financiación apoyado en mecanismos financieros de transferencias desde el Estado” (STC 13/1992, FJ 7º; doctrina reiterada en las SSTC 68/1996, FJ 10º; 104/2000, FJ 4).

Con posterioridad, el propio TC declaró que “este planteamiento sigue siendo válido en la actualidad, no obstante, las modificaciones habidas en las fuentes de ingreso de las Comunidades Autónomas tras la aprobación, entre otras normas relevantes, de la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la LOFCA (...)” (STC 128/99, FJ 8º). No obstante, resulta interesante la reflexión realizada en el fundamento jurídico tercero de la STC 289/2000, que se hace eco de la progresión experimentada desde un sistema de financiación subordinado y dependiente hacia otro más correspondiente:

“Es evidente que el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas se ha venido articulando desde la óptica de unas Haciendas territoriales de transferencia en las que el grueso de sus ingresos procedía del Presupuesto estatal, a través del porcentaje de participación en los ingresos del Estado (...). No obstante, no cabe duda alguna de que en los últimos años *se ha pasado de una concepción del sistema de financiación autonómica como algo pendiente o subordinado a los Presupuestos Generales del Estado, a una concepción del sistema presidida por el principio de corresponsabilidad fiscal y conec-*

tada, no sólo con la participación en los ingresos del Estado, sino también y de forma fundamental, de la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho Público. Basta con acudir al último modelo de financiación, correspondiente al quinquenio 1997-2001 (...) para comprobar como se ha puesto de manifiesto la voluntad del legislador estatal de estructurar un nuevo sistema de financiación menos dependiente de las transferencias estatales y más condicionado a nueva estructura del sistema tributario que haga a las Comunidades Autónomas corresponsables del mismo (...). Concepto éste el de la corresponsabilidad fiscal, que no sólo constituye la idea fundamental de dicho modelo sino que además se erige en el objetivo a conseguir en los futuros modelos de financiación” (FJ 3º).

Ante tal evolución resulta conveniente reflexionar sobre los efectos que ha originado la existencia de una Hacienda de Transferencias en un Estado descentralizado políticamente, así como las consecuencias que pueden derivarse de una amplia descentralización fiscal. En especial, las modificaciones que se han ido operando en el sistema de financiación para hacer efectiva la corresponsabilidad fiscal han avivado en los últimos años una intensa polémica centrada en la compatibilidad de las medidas financieras con la estructura territorial del Estado español.

#### I.3.2.1. Los efectos desequilibradores de un modelo financiero centralista en un Estado políticamente descentralizado.

La instauración en nuestro Estado, plural y descentralizado, de un modelo financiero centralista acabó generando la problemática de su posible incompatibilidad. En el llamado Libro Blanco sobre Financiación de las Comunidades Autónomas <sup>48</sup>, se concluyó, con acierto, que la raíz de los problemas que han afectado al sistema de financiación - escaso grado de corresponsabilidad fiscal de las autonomías, excesivo endeudamiento y ausencia de un mecanismo de nivelación satisfactorio- residía en el desajuste que existía entre la organización política del Estado, ampliamente descentralizada, y un sistema de financiación pública, todavía centralizado, que descansaba en la capacidad de la Hacienda Central para obtener recursos. De este modo se reconoció que, aunque en nuestro marco constitucional es admisible la coexistencia de una Hacienda de Transferencia con el fraccionamiento vertical del poder político efectuado en el Estado Autonómico, no resulta conveniente para su funcionamiento que la descentralización financiera hacia los niveles de gobierno territoriales sea mínima por la vía de los tributos y máxima por el lado del gasto. La dependencia y condicionamiento de las Haciendas Territoriales han de tener un límite, más allá del cual resulta difícil hablar de autonomía financiera.

---

<sup>48</sup> Con este libro se dio cumplimiento al encargo realizado por el CPFF, que encomendó, en su reunión del 7 de Octubre de 1993, a un grupo de expertos la elaboración de un estudio sobre la financiación de las Comunidades Autónomas y las propuestas de revisión. Estudio que fue publicado con el título *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Madrid, IEF-Ministerio de Economía y Hacienda, 1995.

Dada la aproximación del Estado Autonómico a los Estados de corte federal <sup>49</sup>, era necesario que las Comunidades Autónomas asumieran, junto con la potestad de gasto, una mayor capacidad de actuación sobre los ingresos necesarios para financiar los servicios públicos a su cargo. Vogel ha planteado el riesgo que puede derivarse de la desvinculación de la competencia material respecto de la financiera para los entes dependientes, al escribir que “no es posible ejecutar con eficacia una competencia si su titular no dispone al mismo tiempo de los medios financieros necesarios para su realización. Si la competencia para decidir y la competencia financiera se encuentra en distintas manos, ambos titulares sólo podrán realizar su trabajo si están de acuerdo; y en ese acuerdo, el titular de la competencia financiera tendrá, por lo general, una mayor importancia. El ordenamiento financiero, así, se ha convertido en un importante, incluso decisivo, sector del sistema constitucional de separación de poderes” <sup>50</sup>. En efecto, el mantenimiento de un sistema de separación en gastos y de unión en ingresos puede tener, al menos, dos importantes repercusiones políticas.

En primer lugar, al limitarse la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, se impide el pleno ejercicio de sus competencias, porque cuando los recursos que posibilitan los gastos para la gestión de las competencias asumidas estatutariamente los facilita de forma discrecional la Hacienda Central, si los recursos recibidos no son suficientes o se decide gastar más, las Comunidades sólo pueden bien presionar a aquélla para obtener un volumen mayor de recursos -aunque sean condicionados-, con lo que se dificultan las relaciones entre ambas Haciendas, bien recurrir al endeudamiento o bien asumir la limitación de su autonomía política por falta de los ingresos necesarios.

En segundo lugar, se puede ver afectado el correcto funcionamiento de los procesos electorales de las Comunidades Autónomas, ya que si el gasto se financia mayoritariamente con cargo a recursos procedentes de otro nivel de gobierno, y no mediante tributos propios, los ciudadanos-contribuyentes-votantes no pueden evaluar correctamente el coste impositivo que representa los programas de gasto público ofertados por su Comunidad -fenómeno de ilusión financiera- y, por consiguiente, no disponen de elementos de juicio suficientes para controlar y juzgar la labor realizada por su gobierno autonómico, lo que repercute negativamente en el correcto funcionamiento del sistema democrático. Además esta falta de percepción entre los impuestos pagados y los servicios públicos recibidos permite a los gobiernos regionales ocultar sin dificultades los defectos de una mala gestión y administración y, al tiempo, obtener importantes beneficios políticos de una elevación del gasto público, aparentemente gratuito, respecto del que no se afronta la responsabilidad política de su financiación, y que sólo es, a

---

<sup>49</sup> Hasta fechas recientes los gobiernos autónomos administraban aproximadamente el 24% del gasto público, algo más que Alemania (21%), pero todavía bastante menos que Canadá (41%). Sin embargo, con las nuevas medidas descentralizadoras aprobadas en el 2001, al traspasarse las competencias sanitarias a las autonomías que tenían pendiente esta transferencia, se estima que las CCAA pasarán a gestionar el 36,28% del gasto público en España, frente al 48,04% de la Administración central.

<sup>50</sup> “Hacienda Pública...”, *cit.*, pág. 16.

su vez, financiable reclamando mayores transferencias del Estado <sup>51</sup>. Esta ilusión financiera puede inducir también a los usuarios a una demanda excesiva, o incluso a un uso abusivo, de los servicios públicos ofrecidos por la Administración Autonómica, creyéndolos de bajo coste.

Tales disfunciones han afectado a la Comunidades de Régimen Común, cuyas Haciendas se han caracterizado por una fuerte dependencia financiera, un bajísimo nivel de corresponsabilidad fiscal y una elevada tendencia al endeudamiento. Estos rasgos traen causa bien en su insuficiencia financiera respecto a las competencias que tiene atribuidas, bien en una política de gasto excesivo apoyada en elementos de ilusión fiscal. El restablecimiento de una mayor correspondencia entre los poderes de decisión sobre los ingresos y sobre los gastos autonómicos, es decir, el reforzamiento del principio de corresponsabilidad fiscal era la única alternativa para poner fin a los anteriores inconvenientes y frenar el crecimiento irresponsable del gasto, del déficit y, consiguientemente, del endeudamiento. En la medida que las autonomías se responsabilicen de la exigencia de tributos a los ciudadanos, éstos, que soportan el coste de los servicios a través del pago de impuestos, reclamarán que se presten de la forma más económica y eficiente, para lo que contarán con el control que su voto ejerce sobre el poder fiscal y de gasto público de sus gobiernos. De este cambio de estructura deriva una más correcta asignación de las responsabilidades políticas respecto de las distintas administraciones que concurren en el Estado Autonómico e igualmente fortalece la autonomía financiera de las CCAA.

Pero en la permanencia de la desvinculación territorial entre ingresos y gastos poseyeron interés ambas Administraciones, central y autonómica, al contemplar ambas con desconfianza la territorialización de los ingresos por distintas razones. La Administración Central, como consecuencia de la presumible pérdida de poder y de influencia sobre las Comunidades Autónomas que la territorialización conllevaría, prefirió mantener el control directo que las transferencias de recursos posibilitan sobre los niveles subcentrales de gobierno, sin confiar en el posible control político que el voto de los ciudadanos puede desempeñar en un sistema en que la hacienda territorial se responsabilice de sus ingresos. Tampoco las Haciendas Autonómicas cuestionaron la existencia del esquema centralista de financiación, hasta que éste se mostró insuficiente para atender sus crecientes demandas. Esta falta de voluntad política para fortalecer su autonomía financiera se relaciona, por una parte, con el temor de las CCAA más pobres a que ello acentuara las diferencias de capacidad financiera entre regiones y, por otra, con el menor coste político que para los gobiernos autonómicos ha supuesto ejercer sus competencias sin tener que acudir a los ciudadanos-votantes para solicitarles los correspondientes

---

<sup>51</sup> Estas deficiencias han sido criticadas enérgicamente por Rodríguez Bereijo, que contrario a la pervivencia de una Hacienda de Transferencias, ha afirmado que “propende más fácilmente a convertirse en una Hacienda parasitaria caracterizada por: la despreocupación sobre el control de los contribuyentes y la gestión tributaria, y sobre la generalización y reparto de la carga fiscal; la irresponsabilidad fiscal respecto de las decisiones y demandas de gasto público y una mala asignación de los recursos públicos; la ausencia de una relación entre la Hacienda Autonómica y sus propios contribuyentes, que repercutirá negativamente en la educación tributaria de los ciudadanos y no hará sino fortalecer el sentimiento de impopularidad y rechazo frente a los impuestos locales y autonómicos” (“Una reflexión sobre el sistema general...”, *cit.*, p. 71).

ingresos en su condición de contribuyentes. Dicha confluencia de intereses, que podría acabar esterilizando la realidad del Estado de las Autonomías previsto en la Constitución, dificultó una descentralización de los ingresos que, por las mayores cuotas de responsabilidad que comporta, hubiera configurado un sistema de financiación más adecuado a la estructura política. Mientras tal desajuste persistió existió una situación inestable, con frecuentes tensiones puesto que, o bien la Hacienda Central intentó influir sobre las demás Haciendas a la usanza del modelo centralista o bien las Haciendas no centrales usando su fuerza política, presionaron sobre la Hacienda central para aumentar el volumen de las transferencias que, en definitiva, constituía su principal fuente de recursos.

Sin embargo, a partir de 1993, puede detectarse una confluencia de intereses políticos que se plasmará en el intento de reestructurar la Hacienda de manera más conforme con la organización territorial del Estado. Por un lado, el Estado pasó a estar cada vez más interesado en que las CCAA respondieran fiscalmente ante los ciudadanos, para frenar las continuas reivindicaciones autonómicas frente al Estado. Por otro, las Comunidades más prósperas económicamente preferían financiarse de lo que se recaudara sobre su propio territorio, evitando salir más beneficiadas y con más alto sentido de estima territorial. Pero el giro experimentado ha de relacionarse igualmente, para evitar incurrir en una visión parcial, con el nuevo contexto político reinante desde 1993. A partir de esta fecha hasta el año 2000 la formación del gobierno central ha estado condicionada por la necesidad de contar con apoyos parlamentarios adicionales, recabados de las minorías nacionalistas vasca y catalana <sup>52</sup>. Por todas estas circunstancias, se abrió en 1993 la vía de establecer una participación territorializada en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, vía agrandada nuevamente en 1996 con la atribución a las CCAA de capacidad normativa sobre elementos esenciales de los tributos cedidos, entre los que se incluye un tramo del IRPF. Estas reformas iniciaron un proceso inexorable del sistema de financiación autonómica hacia la corresponsabilidad fiscal como se ha reflejado nuevamente en el último acuerdo del CPFF, que ha establecido un modelo de financiación descentralizado más conforme a la estructura política de nuestro Estado.

#### II.3.2.2. El sistema de corresponsabilidad fiscal y sus posibles efectos desestabilizadores.

La apertura de estas vías para acabar con la dependencia financiera de las Haciendas Autonómicas obliga a replantearse la cuestión de si el nuevo modelo de financiación autonómica ha generado un desequilibrio entre la estructura territorial del Estado Español y el sistema de financiación que se ha implantado, pero esta vez desde una perspectiva contraria a la que anteriormente manejábamos. Esto es, en qué medida la adopción de fórmulas propias del federalismo fiscal son compatibles con un Estado que no

---

<sup>52</sup> Porras Nadales atribuye un papel clave al proceso político nacional, hasta el extremo de considerar que el modelo evidentemente centralista es resultado de la presencia de una clara mayoría gubernamental del PSOE desde 1982 hasta el año 1993 ("El debate sobre la financiación autonómica", *RAAP*, núm. 28, 1996, p. 189).

es explícitamente federal <sup>53</sup>. Es patente que las medidas acordadas en los dos últimos acuerdos del CPFF, en especial el de julio de 2001, han propiciado una descentralización de las decisiones de ingresos, que permitirá a las CCAA asumir un nivel de competencias normativas para la determinación de sus ingresos fiscales más proporcional con el margen de autonomía en el gasto público del que disfrutaban desde hacía algún tiempo.

Entre las novedades introducidas, la más discutida fue la opción de bifurcar el IRPF en dos tramos –estatal y autonómica-. Su incidencia en la aplicación simultánea y ponderada de los tres principios (unidad, autonomía y solidaridad) que, según lo dispuesto en el art. 2º CE, deben conformar el Estado Autonómico, se nos aparece en una primera aproximación de la forma siguiente. Por lo que al principio de autonomía se refiere, resulta evidente que al cederse capacidad normativa a las Comunidades Autónomas sobre los tributos cedidos, permitiéndoles incluso decidir sobre los tipos de gravamen y las deducciones de la figura de mayor capacidad de imputación del sistema tributario - IRPF-, supone el fin de un modelo basado en la competencia exclusiva de la Hacienda Estatal en materia de normativa tributaria, lo que comporta un mayor grado de autonomía fiscal, sin la cual es discutible la autonomía política. Pero el principio de unidad fiscal, sobre el que se asienta el Estado español, podría quedar en entredicho en el caso de que las Comunidades hicieran un uso inmoderado de sus potestades normativas, estableciendo diferentes niveles impositivos, de forma que la carga tributaria esté en función del lugar de residencia, y no de su renta o capacidad económica, lo que resulta contrario a la progresividad y al carácter redistributivo del IRPF. Tal disparidad fiscal influiría en las rentas disponibles por las comunidades e incluso podría generar una competencia fiscal desleal entre las autonomías, con el consiguiente riesgo de promover desigualdades territoriales que afecten a las garantías de igualdad en la prestación de servicios públicos. Ello no sería excesivamente grave si no fuera por la desigualdad del punto de partida, es decir, la presencia *ab initio* de graves desequilibrios territoriales, lo que puede llevar a su vez a la quiebra del principio de solidaridad. Principio que requiere en un país como el nuestro, aún cuando existiese uniformidad normativa, unos adecuados sistemas de redistribución territorial, sin los que el Estado Autonómico sería inviable para pasar a ser otra cosa distinta, y que resultan mucho más necesarios desde una situación de desigualdad normativa.

Sin embargo, la posición de temor a una posible desvertebración del Estado Autonómico, derivada de la opción de otorgar capacidad normativa a las CCAA sobre los impuestos cedidos, se ha desvanecido, al menos en el período de tiempo en que ha

---

<sup>53</sup> Para Solórzabal Echevarría los diferentes supuestos políticos del Estado Autonómico y del Estado Federal convierte en sumamente problemático el traspaso de instituciones o principios entre las mismas: “El Estado Federal se adecua a unos supuestos, realiza unas funciones y se comporta con arreglo a unas pautas muy alejadas de las bases, necesidades y márgenes del Estado Español. Y ello ha de tenerse en cuenta cuando se apunta a la sustitución de nuestro sistema por el modelo federal o cuando simplemente se piensa en el trasplante autonómico de instituciones de un ordenamiento a otro, pues aunque se trate aparentemente de instrumentos técnicos, los mismos tienen un significado político totalmente diferente en un u otro caso” (“El Estado Autonómico en el debate sobre el Estado Federal”, *Jornadas sobre el modelo de Administración en el Estado Autonómico*, Madrid, Fundación Fernando de los Ríos, 1997, p. 73).

estado vigente el modelo 1997-2001, por el uso prudente que de las potestades tributarias reconocidas han hecho las CCAA y también debido a los retoques ulteriores operados sobre el modelo financiero, que serán estudiados en su momento, que han reducido los efectos propios de un sistema real de responsabilidad fiscal. No obstante, ciertos aspectos del modelo implantado justifican la opinión de que el principio de unidad y solidaridad en su vertiente económica se han resentido. En primer lugar, si el IRPF es el impuesto redistributivo por antonomasia y el Estado tiene un papel de reequilibrio territorial de la riqueza entre los distintos territorios que lo integran, ha de concluirse necesariamente que con la territorialización del mismo, el Estado deja de monopolizar el control de uno de sus más preciados instrumentos reequilibradores, con la consiguiente reducción de su capacidad de intervención. En segundo lugar, la reforma podría posibilitar la invasión por el legislador autonómico de ámbitos competenciales reservados por el constituyente al Estado de manera exclusiva y excluyente en los arts. 149.1.1, 13 y 14 CE. La competencia normativa cedida más peligrosa es la que posibilita decidir sobre la tarifa del IRPF, pues la fórmula de cesión no se refiere a un porcentaje sobre la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta declarado por los residentes en una Comunidad, sino a la tarifa aplicable por las CCAA y sin ningún tipo de topes de garantía, máximos o mínimos, en la recaudación, por lo que se acrecienta el riesgo de que las diferencias autonómicas en la presión fiscal y en el desarrollo económico se incrementen. Con este sistema los ingresos autonómicos dependen en buena medida de la riqueza y la renta territorial, lo que obviamente favorece a las comunidades más ricas. En tercer lugar, la cesión de una amplia cesta de impuestos disminuirá de forma sustancial las posibilidades redistributivas de la Hacienda Central, que no podrá compensar a las Comunidades más desfavorecidas, como consecuencia de la merma experimentada por los ingresos estatales.

Con esta perspectiva, puede afirmarse que la solución para un futuro modelo reside en una ponderación equilibrada de los principios de autonomía e igualdad. El sistema de financiación ha de lograr un equilibrio fundamentalmente entre los principios de responsabilidad fiscal y solidaridad, siendo inconstitucional el protagonismo exclusivo del principio de corresponsabilidad fiscal. Este principio entendido como un valor absoluto permite eliminar los inconvenientes derivados de la dependencia financiera entre Administraciones Públicas, pero elimina las políticas redistributivas de renta y riqueza de carácter general y reduce el ámbito territorial de aplicación del principio de solidaridad en la prestación de los servicios públicos al espacio regional. De ahí que, como se ha dicho con anterioridad, el principio de corresponsabilidad ha de considerarse como un valor relativo dentro de un conjunto más amplio de principios de vigencia simultánea, cuyo fin ha de ser procurar un equilibrio entre la unidad de España y la autonomía de las nacionalidades y regiones, sin que la relativización de alguno de esos principios constitucionales implique necesariamente que un modelo transgreda frontalmente el texto constitucional. Actualmente el sistema puede seguir siendo catalogable como mixto, aunque se abandona, en cierta medida, el modelo de participación y se adentra en cierta separación, lo que es perfectamente admisible a la luz del texto constitucional. En realidad, existe más riesgo de inconstitucionalidad en la aplicación concreta que se haga del modelo, que en el modelo en sí mismo. Por el contrario, Pérez Royo considera que la atribución de capacidad normativa sobre elementos esenciales del IRPF no es inconsti-



tucional por la aplicación que de la misma pueda hacerse, sino que es anticonstitucional porque contempla una posibilidad que la Constitución no permite <sup>54</sup>.

Sobre la constitucionalidad del modelo vigente en el quinquenio 1997-2001 la última palabra corresponde al Tribunal Constitucional que habrá de pronunciarse al respecto cuando resuelva los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra dicho modelo. Aunque con toda probabilidad su pronunciamiento, que con certeza no pondrá fin a las discusiones sobre financiación autonómica, sea desestimatorio, dada la línea de continuidad que ha proseguido el actual sistema de financiación, aplicable a partir del año 2002. No obstante, el nuevo modelo aprobado en el 2001 se ha hecho eco de la conveniencia de no ahondar más en la capacidad normativa autonómica sobre el IRPF, procurando concentrar el poder normativo sobre esta figura tributaria básicamente en el Estado, por cuanto se trata del principal impuesto redistribuidor del sistema tributario y el que en mayor medida define la posición jurídica del ciudadano en cuanto contribuyente, cuya igualdad ha de quedar garantizada en todo el territorio nacional por imperativo del art. 149.1.1 CE; si bien, este artículo, como ha recordado el TC, “no puede erigirse en obstáculo infranqueable a la existencia de las potestades normativas de las Comunidades Autónomas (...) exigencia que haría imposible la existencia de un Estado descentralizado” (STC 227/1993, FJ 4º.C). Estos argumentos plantearon la necesidad de analizar el uso de otras figuras tributarias para avanzar en la corresponsabilidad fiscal que no generaran los problemas jurídico-constitucionales que ha presentado nuestro impuesto personal sobre la renta.

En cualquier caso, lo que es indiscutible es que el artículo 156.1 CE al reconocer autonomía financiera a las Comunidades Autónomas, lo hace sin más límites que los principios de coordinación y solidaridad, los cuáles sólo tienen sentido en un sistema de autonomías territoriales, que a su vez habrán de ser más reforzados cuanto mayores sean las cuotas de autonomía alcanzadas. Por tanto, siendo la autonomía financiera una exigencia constitucional indeclinable, su plena realización requiere una cierta descentralización del sistema de ingresos, en paralelo a la ya registrada en las competencias de gasto, aunque compensada con un instrumento de nivelación que garantice la equidad interterritorial. El creciente aumento del gasto público cuya decisión corresponde a las Comunidades Autónomas es conveniente que sea acompañado de un paulatino proceso de descentralización de los ingresos públicos, de modo que las Comunidades Autónomas tengan la responsabilidad sobre los medios necesarios para la financiación del gasto que realizan. Como mantiene Collado Yurrita “no se trata de que las haciendas autonómicas se autofinancien, sino de que asuman el grado de responsabilidad fiscal que corresponda al grado de desarrollo de sus servicios, y sin perjuicio de que continúen los mecanismos financieros de transferencias del Estado a las haciendas subcentrales, pero fundamentalmente en orden a desarrollar el principio de solidaridad y a corregir los desequi-

---

<sup>54</sup> *El nuevo modelo de financiación autonómica: análisis exclusivamente constitucional*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, p. 70.

librios económicos interterritoriales”<sup>55</sup>. Por lo mismo, no será posible decantarse por una amplia descentralización fiscal, configurando haciendas independientes, ya que se obviaría otros preceptos constitucionales que responden a la voluntad de mantener a la hacienda central en una posición destacada en la nueva organización de las finanzas públicas. Reflejo inequívoco de ello es el artículo 133.1 CE, que confiere la potestad tributaria originaria en exclusiva al Estado y el artículo 138.1 CE -referido al compromiso estatal de garantizar la solidaridad interterritorial y el equilibrio económico-. Con la dificultad añadida de que un sistema de financiación autonómica basado plenamente en tributos propios de cada CA, dada las diferencias de capacidad de pago entre las mismas, tendería a provocar grandes disparidades en la provisión de los servicios públicos, incrementando las tareas redistributivas de la Hacienda Central, o niveles de presión fiscal significativamente distintos contrarios al principio de igualdad territorial.

El modelo de descentralización más conforme con la Constitución sería aquel que procediera a un reparto del sistema fiscal español, de forma que se alcanzara el máximo equilibrio vertical posible entre las capacidades de ingreso y gasto de cada nivel de Administración -hasta donde lo permitiera la unidad de la política económica-, conjuntamente con el equilibrio económico y la redistribución de la riqueza entre las distintas partes del territorio español. De ahí que la interpretación del texto constitucional realizada hasta 1996 por la LOFCA, aunque ninguno de sus artículos sea de dudosa constitucionalidad, no ha sido la más acertada. Así lo pone de relieve Lambarri: “La Constitución diseña formalmente un Estado de las Autonomías que desde el punto de vista hacendístico asigna a las Comunidades Autónomas un verdadero papel de agentes de la política fiscal, reconociendo en consecuencia el derecho de autogobierno de las mismas. Sin embargo, este diseño no ha sido llevado a la práctica desde la promulgación de la LOFCA en 1980 y con la puesta en marcha de los distintos Estatutos de Autonomía”<sup>56</sup>. El que el proceso de descentralización fiscal haya sido una tarea pendiente, se debe, junto a la escasa tradición federalizante de nuestro país, a inconvenientes técnicos -tanto en el plano tributario como en el de la gestión de la política económica- o al temor de una posible pérdida de los equilibrios de solidaridad interregionales.

---

<sup>55</sup> “El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en la Constitución”, *RDP*, núm. 37, 1992, p. 267.

<sup>56</sup> *El desarrollo del Estado de las Autonomías y la corresponsabilidad fiscal en España: una tarea pendiente*, Bilbao, Fundación BBV, 1994, p. 12.



## CAPITULO II

### EL SISTEMA DE FUENTES DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Las fuentes encargadas de la regulación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas son esencialmente la Constitución, los Estatutos de Autonomía, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, algunas leyes específicas previstas en esta última -especialmente, las Leyes de Cesión de Tributos y la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial- y los acuerdos de financiación adoptados por las Comisiones Mixtas o el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que se instrumentan anualmente en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. En el ámbito territorial autonómico, el protagonismo en materia de financiación también lo asumen las leyes sobre Hacienda dictadas por cada Comunidad Autónoma en desarrollo de sus respectivos Estatutos y las correspondientes Leyes de Presupuesto Autonómicas. Este peculiar sistema de fuentes exige detenerse a discernir sobre las relaciones existentes entre las mismas, fundamentalmente porque la LOFCA hace tan sólo una velada referencia al tema de la jerarquía normativa en su artículo primero<sup>57</sup> y en su Disposición Final<sup>58</sup>. Ambas disposiciones son escuetas y no aportan ni claros, ni suficientes criterios para la configuración del sistema de fuentes en esta área específica. No ha de extrañar que el art. 1 LOFCA no contenga alusión alguna a los acuerdos de financiación antes citados, pues desde un punto de vista jurídico no es correcto atribuirles el carácter de fuentes del derecho. Pero la importancia que han adquirido en la práctica, hace conveniente incluirlos en este apartado, evidenciándose de esta forma que la regulación de esta materia autonómica ha estado caracterizada por una escasa juridificación.

#### I. EL MARCO NORMATIVO BÁSICO.

El modelo de financiación de las Comunidades Autónomas está configurado en sus líneas básicas por la Constitución Española de 1978, desarrollándose con mayor profundidad en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y en los Estatutos de Autonomía respectivos. Estas normas jurídicas, que constituyen el marco normativo básico del sistema de financiación, forman parte del bloque de constitucionalidad. El esquema general de la financiación regional que contienen constituye el punto de partida al que habrá de ajustarse todo modelo de financiación autonómica que sea implantado en razón de su superioridad normativa, por lo que cualquier disposición que excediera del marco definido por esas normas habría de ser sometida a juicio del *juez constitucional*. Y ello, pese a que la articulación de las relaciones financie-

---

<sup>57</sup> El artículo primero dispone: "La financiación de las Comunidades Autónomas se regirá por la presente Ley Orgánica y por el Estatuto de cada una de dichas Comunidades. En lo que a esta materia afecte se aplicarán las leyes ordinarias, Reglamentos y demás normas jurídicas emanadas de las instituciones del Estado y de las Comunidades Autónomas".

<sup>58</sup> La Disposición Final, referida a la relación LOFCA-Estatutos, prescribe que sus normas deberán "interpretarse armónicamente con las normas contenidas en los respectivos Estatutos".

ras entre la Administración central y las administraciones autonómicas por estas normas que componen el bloque de la constitucionalidad resulta imprecisa e insuficiente.

Aunque ni la doctrina, ni la jurisprudencia constitucional han determinado con exactitud el contenido del bloque de la constitucionalidad, entendido como “conjunto de disposiciones utilizables como parámetro de la legitimidad constitucional de las leyes” (STC 66/1985, FJ 1º), es incuestionable que la Constitución y los Estatutos forman parte del mismo. Toda ley estatal o regional que sea contraria a la Constitución o a los Estatutos es susceptible de ser declarada inconstitucional. En relación a la LOFCA, dictada al amparo de la habilitación prevista en el artículo 157.3 de la Constitución, también integra el bloque de la constitucionalidad, en virtud de lo dispuesto en el art. 28.1 LOTC<sup>59</sup>. Esta Ley, al regular el ejercicio de las competencias financieras de las CCAA, representa una ley dictada, dentro del marco constitucional, para delimitar las competencias del Estado y las diferentes CCAA a las que se refiere el art. 28.1 LOTC<sup>60</sup>. De tal manera que toda ley de presupuestos o norma con rango de ley, estatal o autonómica, que vulnere o contradiga la LOFCA es susceptible de impugnación ante el Tribunal Constitucional, al que, no obstante, no corresponde pronunciarse sobre la bondad o funcionalidad del sistema adecuado de financiación de las Haciendas Territoriales.

### 1.1. La Constitución Española de 1978.

Aunque no perfila la Constitución un preciso sistema de financiación -fundamentalmente por la falta de un definido modelo de Estado-, sí se han constitucionalizado los rasgos más esenciales que cierran el paso a determinadas soluciones que se pretendiesen introducir por la normativa infraconstitucional. Ese carácter abierto se ha compensado con la garantía que supone la remisión a una Ley orgánica para su desarrollo, impidiendo que el silencio del constituyente fuera entendido como una remisión en blanco a los estatutos. Como se reconoce expresamente en la STC 109/2000: “La Constitución no predetermina cuál haya de ser el sistema de financiación autonómica, sino que se atribuye esa función a una Ley Orgánica, que cumple así una función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas prevista en el art. 157” (FJ 4º). De ahí que el carácter de norma facultativa, y no de derecho constitucional necesario, con que ha sido concebida dicha ley en el art. 157.3 CE sea de difícil aceptación.

De acuerdo con las previsiones establecidas por la Constitución, existen tres sistemas de financiación para las Comunidades Autónomas. De una parte, los peculiarísimos sistemas de Concierto y Convenio, aplicables a los territorios forales de País Vasco y Navarra

---

<sup>59</sup> Dice este artículo: “Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas”.

<sup>60</sup> El carácter de parámetro de la constitucionalidad es reconocido expresamente a la LOFCA en las SSTC 181/1988, FFJJ 3º y 7º; 183/1988, FJ 2º; 250/1988, FJ 1º; 150/1990, FFJJ 3º y 4º; 68/1996, FJ 9º; 109/2000, FJ 10º.

respectivamente, que encuentran en la Disposición Adicional Primera de la Constitución su respaldo constitucional. De otra, el sistema acuñado por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas -sistema LOFCA-, aplicable con absoluta generalidad a las restantes Comunidades Autónomas, y en el que se centra este trabajo <sup>61</sup>. Ello sin olvidar el peculiar régimen económico-fiscal del que goza Canarias por su especial situación geográfica, reconocido constitucionalmente en la Disposición Adicional 3ª de nuestro texto constitucional <sup>62</sup>, basado en la libertad comercial de importación y exportación, en franquicias aduaneras y en una imposición indirecta especial, sustancialmente menor a la del resto del Estado, a lo que se añade la aplicación del tratamiento singular de las “regiones ultraperiféricas” previsto en el Derecho europeo desde el ingreso de España en la Comunidad Europea <sup>63</sup>. Esta especificidad fiscal responde a una finalidad protectora, justificada en la lejanía del archipiélago del territorio peninsular.

## 1.2. La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

En virtud de la remisión efectuada por el artículo 157.3 CE, es la LOFCA, no la Constitución, la norma competente para la resolución del problema del reparto de las competencias financieras en el Estado Autonomo <sup>64</sup>. Por tanto, “el Estado, dentro de los márgenes que la Constitución le otorga y respetando los principios y las competencias financieras autonómicas en ella establecidas (singularmente en el art. 157 CE) está constitucionalmente habilitado para establecer uno u otro sistema de financiación” (STC 109/2000, FJ 10). Dicha ley representa en nuestro ordenamiento el papel de “una auténtica constitución financiera”, con la matización de que no es una fuente del derecho atributiva de recursos financieros -pues éstos ya han sido conferidos directamente por el art. 157.1 CE-, sino delimitadora y concretizadora de la clase de competencia que tienen las Comunidades Autónomas en relación con su sistema de ingresos. Esta interpretación, a pesar de conferir a los Estatutos un papel secundario en la configuración de las Haciendas Autonómicas, comporta mayores garantías al asegurar un esquema mínimo e idéntico para todos los territorios que accedieran a la autonomía. Además es la más acorde con el tenor literal y con la finalidad del artículo 157. Del tenor literal, por cuanto el párrafo primero del artículo 157 parece garantizar a todas las Comunidades Autónomas los recursos en él enumerados, sin dejar margen de opción alguna a los estatutos para la elección entre los mismos. En relación a la finalidad, por cuanto el párrafo tercero del

<sup>61</sup> Sobre su inaplicación a las Comunidades Forales cfr. DA 1.ª y 2ª LOFCA. Igualmente la D. F. 2ª LMFAFCA reafirma que lo dispuesto en esta Ley complementaria a la LOFCA se entiende sin perjuicio de los regímenes tributarios forales de Concierto y Convenio Económicos vigentes en los Territorios Históricos del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, respectivamente.

<sup>62</sup> En consecuencia, la propia LOFCA en su Disposición Adicional 4ª ha dispuesto que “La actividad financiera y tributaria del Archipiélago Canario se regulará teniendo en cuenta su peculiar régimen económica-fiscal”.

<sup>63</sup> El Estatuto de ultraperifericidad de Canarias en la UE fue reconocido primero en la Declaración XXVI del TUE, firmado en Maastricht en 1992, y luego en el art. 299.2 TUE, según fue reformado por el Tratado de Amsterdam.

<sup>64</sup> Ha de advertirse que el objeto de esta ley es triple pues, además de la regulación del ejercicio de las competencias financieras -objeto fundamental-, podrá establecer “las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado” (art. 157.3 CE).

mismo artículo, al remitir la regulación de la extensión y límites de las competencias sobre los ingresos a una ley orgánica, de común aplicación, ha tratado de evitar la creación de distintos modelos de financiación por vía estatutaria, que una remisión a los estatutos hubiera inevitablemente supuesto<sup>65</sup>. Se ha entendido que la Constitución usa como sinónimos el término “recursos” y “competencias financieras”<sup>66</sup>, pero se trata de una equiparación forzada que tiene por objeto atribuir a las normas estatutarias el carácter de normas atributivas de las competencias financieras, con el riesgo consiguiente de que puedan existir distintos grados de dependencia financiera. Pero el artículo 157.1 no establece unas competencias financieras paralelas a las competencias del artículo 148.1, sino que enumera una serie de recursos propios de las CCAA que son los que constituirán el contenido de una competencia. Una visión particular de este reparto la ofrece Doreste Zamora que confiere una posición más preeminente a los Estatutos pues, aún sosteniendo también que la LOFCA no es una ley de delegación de competencias financieras, considera que éstas son atribuidas a cada Comunidad Autónoma no por la Constitución, sino por su Estatuto -salva la eventualidad de los mecanismos del artículo 150.1 y 150.2 CE-. Hasta aquí se trata de una discrepancia de criterio sin mayores consecuencias, el problema deviene al limitar este autor la referencia “competencias financieras” a las letras b) y e) del artículo 157.1, y calificar el resto de garantías de la autonomía financiera. En base a esta distinción, interpreta que el artículo 157.3 únicamente reserva a la LOFCA la regulación del ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el artículo 157.1, pero como en éste se incluyen también garantías de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, respecto a éstas no opera la reserva constitucional a esa fuente específica del Derecho, por lo que pueden ser desarrolladas, reguladas y concretadas por el Estatuto. Por el contrario, el alcance y ejercicio de las competencias autonómicas ex artículo 157.1.b) y e) sólo podría ser regulado por la LOFCA, y “si algún precepto estatutario entró a hacerlo *per saltum*, ha de ser interpretado en el sentido de hacerlo conciliable con la LOFCA”<sup>67</sup>. Se trata de una interpretación tergiversada que falsea la verdadera pretensión del poder constituyente y estatutario.

---

<sup>65</sup> La misma opinión mantiene De La Hucha Celador: “en el ámbito de los ingresos recogidos en el artículo 157.1 de la CE, la competencia autonómica no está supeditada al doble filtro del artículo 148 de la CE y al correspondiente Estatuto de Autonomía, sino al filtro del artículo 156.1 de la CE y de la LOFCA”, concluyendo que “la determinación de las competencias autonómicas en materia financiera no constituye un contenido necesario de los Estatutos de Autonomía, en tanto en cuanto el artículo 147.1.d) de la CE, cuando alude como contenido de aquéllos a las competencias asumidas, está pensando en las previstas en el artículo 148 y en las que pudieran ser asumidas por los entes autonómicos a la luz de la cláusula prevista en el artículo 149.3, pero no en aquellas relacionadas con los instrumentos financieros que, directamente, el artículo 157, sin mediación estatutaria, les garantiza” (“Reflexiones sobre la financiación...”, *cit.*, pp. 428-433).

<sup>66</sup> En tal asimilación incurren CALERO/ESCRIBANO/RAMÍREZ, que realizan el siguiente razonamiento: “El artículo 147.2.b) regula el contenido mínimo de los Estatutos de Autonomía, que ha de incluir necesariamente las competencias asumidas por la Comunidad dentro del marco de la Constitución. El artículo 157.1 enumera los recursos de las Comunidades Autónomas, recursos denominados competencias financieras en el apartado tres del mismo artículo, luego, como mínimo, los Estatutos deberán contener las competencias financieras, recursos en la terminología del artículo 157.1, asumidas por la Comunidad Autónoma” (*La cesión de tributos a la Comunidad Autónoma Andaluza*, Cuadernos del Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla, 1986, p. 32).

<sup>67</sup> “El artículo 158.1 de la Constitución Española y la reserva de la Ley Orgánica”, *El Estado de las Autonomías*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 119.

La real finalidad de la LOFCA y, por consiguiente, del art. 157.3 CE, es homogeneizar el sistema de financiación en todas las Comunidades Autónomas de régimen común. Para el diseño del mismo la LOFCA se inspiró en el modelo establecido en el Estatuto de Cataluña -único aprobado hasta entonces, salvo el Estatuto vasco-, cuya incorporación en los demás Estatutos ha permitido hacer realidad el establecimiento de un esquema financiero regional homogéneo. Esta pretensión homogeneizadora induce a relativizar el carácter potestativo con que se contempla esta ley en la Constitución. La intervención del legislador estatal resultaba obligatoria, si la existencia de heterogéneos sistemas, en el supuesto de que la descentralización política se generalizase, no era deseable para el constituyente. Al no estar definidas las competencias autonómicas en materia de ingresos en el texto constitucional, con suma probabilidad los Estatutos, en ausencia de un modelo, habrían configurado un esquema de financiación diferente al de las restantes. Esta idea ya fue resaltada por Cazorla Prieto, quien consciente de la conveniencia de una consideración conjunta de los problemas económico-financieros que suscitan las Comunidades Autónomas en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, escribe: “Esta ley, aunque el número 3 del artículo 157 señala sólo su posibilidad, no su obligatoriedad -dice “podrá regularse” y no deberá-, es una de las metas prioritarias tras las elecciones de 1 de marzo de 1979. Desde un punto de vista de la Hacienda Pública es de vital importancia su tramitación previa a los Estatutos de Autonomía, con el fin de dotar al fenómeno autonómico de una marco económico-financiero amplio y generoso, pero también integrado, armónico y realista”<sup>68</sup>. Tal visión ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional con posterioridad: “Con el art. 157.3 CE, que prevé la posibilidad de que una Ley Orgánica regule las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, no se pretendió sino habilitar una 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 al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía. Su función no es, por tanto..., sino sencillamente permitir que una Ley Orgánica -la actual LOFCA- pudiese insertarse en el bloque de la constitucionalidad delimitador del concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera” (STC 68/1996, FJ 9º).

La previsión expresa de que la regulación sea efectuada por una ley orgánica se funda no sólo en la finalidad de evitar la disparidad de sistemas financieros entre las autonomías, sino también en que, de esta forma, se incorporan mayores garantías para el sistema de financiación, pues se impide su modificación por mayorías parlamentarias simples. Se ha considerado, sin embargo, una solución poco afortunada, ya que la Ley Orgánica, aunque reforzada, se presenta como una manifestación de la legislación ordinaria, para cuya modificación es suficiente una mayoría parlamentaria absoluta. Ahora bien la elevación de la LOFCA, en virtud del art. 28.1 LOTC, a la condición de parámetro de la validez del resto del ordenamiento jurídico la dota de un carácter cualificado frente al resto de las leyes orgánicas. No obstante, la reserva de ley orgánica se refie-

---

<sup>68</sup> “Incidencia de la nueva Constitución en la legislación territorial tributaria”, *Hacienda y Constitución*, Madrid, IEF, 1979, p. 771.



re únicamente a aquellas normas estatales que regulen el ejercicio de competencias financieras autonómicas, no siendo extensible tal exigencia a toda norma del Estado que afecte a los recursos de las Comunidades Autónomas. Resulta aplicable el razonamiento realizado por la STC 76/83 que atribuye un carácter tasado a las reservas constitucionales de ley orgánica en materia autonómica: “El hecho de que el legislador constituyente haya optado por determinaciones específicas de reserva de ley y no por una previsión generalizada hace imposible la extensión de reservas a otras materias por considerarlas de análoga importancia en materia autonómica” (FJ 2º).

Recientemente Balaguer Callejón se ha planteado si la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE es la vía adecuada para transferir competencias normativas sobre impuestos estatales. Al respecto ha concluido que esta reserva no puede actuar como mecanismo de transferencia competencial, por lo que la vía adecuada en 1997 hubiese sido la del art. 150.2 CE, que además previene que sólo se podrá transferir facultades susceptibles de transferencia o delegación, límite material que, según él, se obvia recurriendo al artículo 157.3 CE. Al tratarse el IRPF de un impuesto vertebrador del sistema, entiende que las facultades normativas sobre el mismo forman parte de la Hacienda General del Estado del art. 149.1.14 CE y, por consiguiente, no son susceptibles de delegación<sup>69</sup>. Al margen del carácter cedible o no del IRPF, según nuestro sistema constitucional, no me parece aceptable esta tesis, pues el art. 19.2 LOFCA tan sólo actúa como norma autorizante para la asunción de competencias normativas. Las normas con la función de ceder los impuestos son los Estatutos de Autonomía y las que han habilitado para dictar normas legislativas han sido las leyes específicas de cesión que han recurrido a tal efecto, de forma acertada, a las leyes marco del art. 150.1 CE (art. 10.2 LOFCA).

### 1.3. Los Estatutos de Autonomía.

Como consecuencia de la reserva legal ex art. 157.3 CE, los Estatutos de Autonomía -que ocupan una posición jerárquicamente subordinada a la Constitución en cuanto Leyes estatales, con el rango formal de Ley Orgánica, aunque con un valor cuasi-constitucional por su pertenencia al bloque de la constitucionalidad- han desarrollado el sistema trazado en la Constitución en relación a la financiación de las Comunidades Autónomas conforme a la regulación del mismo contenida en la LOFCA. En la institucionalización estatutaria de las Haciendas Autonómicas ha de destacarse el papel que jugaron los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio 1981, firmados entre UCD y PSOE, sobre estructuración y desarrollo del Estado de las Autonomías. Estos incluían, además de unos pactos políticos-administrativos, otros de carácter económico-financiero, inspirados en el Informe sobre Financiación de las Comunidades Autónomas encargado previamente a una Comisión de Expertos. Doctrinalmente se les ha reconocido a esos acuerdos carácter de convención constitucional, pues mediante las opciones políticas en

---

<sup>69</sup> Este es uno de los motivos que le hacen dudar sobre la constitucionalidad del modelo de financiación 1997-2001 (Conferencia “Igualdad y desigualdad: los problemas de la financiación de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, pronunciada en el Curso *Construcción y reconstrucción del Estado: la contribución de Andalucía al Estado de las Autonomías*, Almería, 16 de julio de 1998).

ellos realizadas se concretó el sistema estructural del Estado. Con independencia del acierto de esta calificación, es incuestionable que dichos acuerdos desbloquearon el tema autonómico, facilitando la elaboración de los Estatutos de Autonomía y la generalización del modelo LOFCA a la totalidad de las regiones que accedieron a la autonomía. Las recomendaciones y aclaraciones formuladas en los pactos financieros fueron, más que la propia LOFCA, decisivas en la configuración y puesta en funcionamiento del modelo autonómico de financiación en el periodo transitorio.

Dada la reserva legal del art. 157.3 CE, el margen de maniobra de los Estatutos en materia de financiación se encuentra limitado. Ahora bien, una vez aprobados cuentan con la garantía adicional consistente en que la revisión estatutaria ha de seguir un procedimiento especial, distinto y más agravado que el previsto en el art. 81.2 CE para la aprobación o derogación del resto de las Leyes Orgánicas. Todo proyecto de reforma ha de tramitarse conforme al procedimiento establecido al efecto por el legislador estatuyente para, una vez que haya sido aceptado por la Comunidad, ser aprobado por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica (art. 147.3 CE). No obstante, en relación a la materia de los tributos cedidos, la exigencia del art. 147.3 CE, que requiere sin excepciones una ley orgánica para reformar los Estatutos de Autonomía, así como del artículo 152.2 CE, en virtud del cual no se puede alterar el contenido de los Estatutos de las CCAA del art. 151 CE sin un referéndum de ratificación, han de ser matizadas. Todos los Estatutos de Autonomía, sin excepción alguna, recogen la cláusula que reconoce que el contenido de los artículos referentes a la cesión de tributos puede ser modificado mediante acuerdo entre el Gobierno y la Comunidad Autónoma, acuerdo que el primero tramitará como proyecto de ley (ordinaria, y no orgánica) y que, a tales efectos, la modificación no se considerará reforma estatutaria<sup>70</sup>. La eficacia de esta cláusula se ha puesto de manifiesto en 1997 y, nuevamente en el 2002, ya que con objeto de adaptarse a las reformas introducidas en el régimen general de cesión se aprobaron nuevas leyes específicas de cesión, de rango ordinario, que a su vez han modificado el artículo o disposición correspondiente del Estatuto referido a los tributos cedidos sin tener que seguir los trámites para la reforma estatutaria<sup>71</sup>. Explica Martínez Lafuente que la exclusión del carácter de reforma a las modificaciones de las disposiciones estatutarias sobre tributos cedidos deriva de la innecesariedad de regular la materia hacendística en los Estatutos: “así como los Estatutos de Autonomía son materia de ley orgánica, no lo son *per se* las cuestiones relativas a la Hacienda, que no pueden someterse a los requisitos exigidos constitucionalmente para la reforma de los Estatutos y de las Leyes Orgánicas; de ahí que sea una cláusula de estilo la contenida en todas las normas estatutarias”<sup>72</sup>. No parece aceptable, a mi juicio, esta interpretación, pues desconoce que los artículos estatutarios limitan su ámbito al contenido de la disposición en la que se insertan -sobre tributos cedidos- y, por tanto, no parece

<sup>70</sup> Cfr. DA 6º.2 del EAC; DA 1º.2 del EAG; art. 57.2 EAA; DA 2º del EAAst.; DA 2º del EACant.; DA 1º.2 del EAR; DA 1º.4 del EAMur.; art. 52.2 EAV; DA 2º.2 EAAr.; DA 1º.2 EACM; DA 2º.2 EACan; DA 1º.2 EAE; DA 3º.2 EAB; DA 1º.2 EAM; DA 1º.2 EAEL.

<sup>71</sup> Véase el artículo primero de las Leyes 25 a 36/1997, de 4 de agosto, así como el art. 1 de las Leyes 17 a 31/2002, de 1 de julio.

<sup>72</sup> *La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 1983, p. 41.

extensible su eficacia a toda la materia hacendística contenida en los Estatutos. Más bien la alteración del contenido del Estatuto, sin tener que seguir los trámites de reforma estatutaria, es posible no sólo porque así lo establezca el mismo Estatuto, sino porque se refiere a una materia que la Constitución reserva a la LOFCA. En este sentido, se ha pronunciado Balaguer Callejón que ha estimado que en relación a la modificación de los preceptos relativos a la cesión de tributos no se puede hablar de auténtica reforma, porque se trata de “una precisión del contenido del artículo en virtud de remisión a ley estatal que trae causa del art. 157.3 CE”<sup>73</sup>. Para Aguado Renedo tal “desestatutización” contradice frontalmente el art. 147.3 CE, por lo que intenta salvar dicha contradicción acudiendo a la concepción del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica, entendiendo que a la misma “le está reservada absolutamente sólo aquello que contribuye a su caracterización como tal, mientras que todo lo demás que debe o puede regular, le está reservado de forma relativa, sólo lo primero requiere de la aplicación del procedimiento de reforma estatutario, mientras que en los demás casos, que deberán ser (y de hecho lo son) tan escasos como excepcionales, existe la posibilidad de que el propio Estatuto de Autonomía facilite su modificación hasta el mencionado punto (esto es, hasta donde comienza la reserva absoluta) por otras normas, sin necesidad de observar el procedimiento de reforma que el mismo establece”<sup>74</sup>. Aplicando esta interpretación, es obvio que los impuestos cedidos, por su potencial carácter mutable, no es materia esencial del Estatuto en su calidad de norma institucional básica, por lo que las previsiones estatutarias no pueden estimarse inconstitucionales.

#### **I.4. La especial relación de los Estatutos en materia hacendística y la LOFCA: su interpretación armónica.**

Respecto a la posición de la LOFCA en el sistema de fuentes, ha de distinguirse por un lado las relaciones de esta ley con la Constitución y por otro, con los Estatutos de Autonomía. Por lo que respecta a la primera, la cuestión es pacífica, la Constitución, en cuanto norma jurídica suprema del ordenamiento jurídico, prevalece sobre la LOFCA, y las contradicciones existentes deben ser resueltas a favor de la Constitución. No es correcto, sin embargo, llevar esta regla de la supremacía constitucional hasta sus últimas consecuencias, considerando que las leyes ordinarias que regulan algunas cuestiones relativas al ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas incurrir en inconstitucionalidad por vulnerar la reserva de ley orgánica del artículo 157.3 CE. Este es el supuesto de las leyes de cesión cuya constitucionalidad no es discutible, en todo caso, sólo cabría cuestionarse la constitucionalidad del artículo 10.2 LOFCA por liberar del carácter de orgánica a las leyes reguladoras del alcance y condi-

---

<sup>73</sup> “Naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía para Andalucía. La reforma del Estatuto”, en AAVV, *Curso de Derecho Público de Andalucía*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, pp. 47 y 51-52.

<sup>74</sup> *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 456.

ciones de la cesión <sup>75</sup>. En la STC 181/1988 el Tribunal Constitucional ha despejado toda duda, al reconocer que los artículos 10 y 11 de la LOFCA, aunque no regulan en toda su extensión y detalle la cesión de tributos, contienen los principios básicos y los aspectos esenciales suficientes para dar cumplimiento a la reserva de ley del artículo 157.3 de la Constitución (FJ 3º). Posteriormente el TC ha indicado que la función del art. 157.3 no es “la de establecer una reserva de Ley Orgánica en cuya virtud cualquier aspecto atinente al grupo de recursos autonómicos enumerados en el art. 157.1 CE requiriese ineludiblemente una norma de tal rango” (STC 68/96, FJ 9º) <sup>76</sup>. Pérez Royo diverge de esta solución, al considerar que esta jurisprudencia no es trasladable al nuevo marco normativo de la cesión, porque el reparto del poder normativo sobre los impuestos no es cualquier aspecto de la regulación de las competencias financieras sino un elemento esencial reservado al legislador orgánico y, por ello, no delegable al legislador ordinario. Como consecuencia, ha sostenido la inconstitucionalidad de los arts. 10.3, último inciso, y 19.2 LOFCA, al defraudar la reserva constitucional a favor de la Ley Orgánica, incumpliendo el mandato del art. 157.3 CE <sup>77</sup>.

Mayor virulencia reviste la cuestión de la relación Estatuto-LOFCA, pues no ha sido solucionada de forma nítida por la Constitución la posición que ocupa el Estatuto de Autonomía en el sistema de fuentes. La solución más acertada es sostener que el Estatuto y la LOFCA tienen igual rango normativo <sup>78</sup>, pero ésta prima sobre los Estatutos de Autonomía que deben actuar dentro del marco diseñado por aquélla, como consecuencia de la remisión que efectúa el art. 157.3 CE al legislador orgánico <sup>79</sup>. El carácter homogeneizador de la LOFCA quedaría desvirtuado si las previsiones estatutarias pudieran desviarse del modelo en ella diseñado. Por ello, las normas estatutarias relativas a los ingresos podrán aplicarse en tanto en cuanto se acomoden a lo previsto en la LOFCA, por lo

<sup>75</sup> Así lo han entendido Calero Gallego/Escribano López y Ramírez Gómez, quienes, calificando de inaceptable la remisión de la regulación a una ley ordinaria, concluyen: “La remisión, pues, de la LOFCA en su artículo 10.2, así como la del artículo 57.3 del EA, que alude, incluso, a la posible aprobación mediante Decreto-ley del alcance y condiciones de la cesión han de considerarse como viciadas de inconstitucionalidad por violar el artículo 157.3 de la Constitución” (“La cesión de tributos...”, *cit.*, p. 36).

<sup>76</sup> Sobre la posibilidad de que una ley orgánica se remita a una ley ordinaria, véanse SSTC 137/86, FJ 3º; 224/93, FJ 3º.

<sup>77</sup> *El nuevo modelo...*, *cit.*, pp. 111-123.

<sup>78</sup> No es éste el parecer de Ramallo Massanet que atribuye una posición de superioridad a los Estatutos por ser leyes orgánicas reforzadas por la doble instancia a que formalmente está vinculada su aprobación, modificación o derogación: una en sede estatal (parlamentaria) y otra en sede autonómica (referéndum más las previsiones estatutarias). Por lo que afirma que: “Si la Ley del artículo 157.3 es anterior a un Estatuto de Autonomía éste puede derogar a aquélla en su ámbito territorial. Si la Ley es posterior al Estatuto y le afecta directamente, habrá que modificarlo para que aquella ley tenga efectos en la región y en su orden jurídico parcial” (“Incidencia de la Constitución...”, *op. cit.*, p. 122).

<sup>79</sup> Matiza Linares y Martín de Rosales en el sentido de que habrá de estarse a la materia específica en la que la colisión normativa LOFCA-Estatuto se produce: “si la colisión se produce en el ámbito material...que por mandato constitucional, o mejor por potestad constitucional, debería ser objeto de regulación por la LOFCA (los supuestos del artículo 157.3 de la Constitución: recursos de las Comunidades, resolución de conflictos y formas de colaboración) como tal Ley Orgánica, debería de prevalecer ésta. En aquellos otros supuestos en los que la LOFCA sólo sea Ley Orgánica en sentido formal, prevalecería el Estatuto, salvo que la materia controvertida esté fuera del ámbito de su competencia” (“Comentarios a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas”, *HPE*, n.º 65, 1980, p. 140).

que en caso de discordancia insalvable entre las disposiciones financieras de la citada Ley y el Estatuto, tal discrepancia ha de ser resuelta en favor de la aplicación de la primera <sup>80</sup>. Tal proceder ha sido matizado por la regla de interpretación armónica de los Estatutos con la Ley Orgánica de Financiación, contenida en la Disposición final única de la LOFCA, que prevé que sólo si una contradicción no es superable por vía interpretativa, la norma estatutaria habrá de quedar inaplicada. En tal sentido, el Tribunal Constitucional, en las sentencias que sobre el contenido de la Disposición Final de la LOFCA han recaído (SSTC 58/1982, FJ 1.º; 85/1984, FJ 3º), ha aclarado la equívoca fórmula utilizada por esta disposición, optando por considerar que es el precepto estatutario el que ha de plegarse a la LOFCA, y no viceversa, si bien ésta debe recibir la interpretación que sea más amplia y flexible para dar acogida en ella a las previsiones estatutarias.

Esta prevalencia de la LOFCA no representa una excepción frente a la regla general de que los Estatutos gozan de una especial fuerza pasiva respecto al resto de las leyes, orgánicas u ordinarias, pues sólo se encuentran sometidos a las normas constitucionales primarias <sup>81</sup>. Los Estatutos de Autonomía ocupan una posición jerárquicamente superior a las demás leyes por su carácter materialmente constitucional, pero la primacía de la LOFCA sobre las normas estatutarias se justifica en el principio de competencia que rige las relaciones entre los Estatutos de Autonomía y las leyes estatales. El Estatuto no puede regular ninguna materia reservada constitucionalmente a una ley estatal sin acudir previamente al procedimiento de su Título X, pues, en caso contrario, esa regulación exorbitante incurriría en inconstitucionalidad por modificar la Ley Fundamental, que atribuye distintos papeles al Estatuto de Autonomía y a la LOFCA <sup>82</sup>. Por ello, si la LOFCA fuera modificada, lo que resulta posible sin necesidad de reforma previa de los Estatutos, todos los Estatutos de Autonomía -salvo, el vasco y la LORAFNA-, en el supuesto de que fueran afectados, habrían de ser reformados para adaptar su articulado a la nueva normativa. No es esta la postura sostenida por Pérez Royo, que se ha planteado la cuestión de la posibilidad de reformar la LOFCA sin reformar previamente los Estatutos de Autonomía y, por consiguiente, si es posible que el legislador del Estado pueda modificar unilateralmente el bloque de la constitucionalidad de la financiación autonómica. Al respecto ha

---

<sup>80</sup> Tal posición en el sistema de fuentes fue ratificada por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la LOFCA, ha reconocido explícitamente su subordinación a esta ley. Dispone en su Disposición Adicional Séptima: "El ejercicio de las competencias financieras reconocidas por este Estatuto a la Generalidad se ajustará a lo que establezca la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 157 de la Constitución". Previsión incorporada con posterioridad a la publicación de la LOFCA por otros EEAA, véanse D.A. 2º EAG; D.T. 1º EAV, D.A. 3º EAAR; D.A. 2º EACM; art. 57.1 EAE.

<sup>81</sup> Fuerza que se funda en "ese carácter que les corresponde, de ser concreción dispositiva del sistema autonómico constitucional, como, de manera especial, por la superrigidez que en su favor define el artículo 152.2 de la Constitución" (GARCÍA DE ENTERRÍA: "La primacía normativa del Título VIII de la Constitución", REDA, Madrid, IEE, 1980, p. 280).

<sup>82</sup> De Otto, sin embargo, admite que "los Estatutos de Autonomía pueden regular materias no incluidas en la reserva estatutaria, pero las normas en que lo hagan carecen de la específica rigidez de los Estatutos y pueden ser modificados por las leyes del Estado, orgánicas u ordinarias según los casos" (*Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Barcelona, Ariel, 1987, p. 269). No comparte tal opinión Aguado Renedo, para quién la regulación constitucional exorbitante sería inválida, rechazando la posibilidad de que los contenidos indebidos del Estatuto puedan verse alterados constantemente por leyes posteriores, orgánicas u ordinarias, sin cambios formales del texto estatutario (*op. cit.*, p. 520).

concluido que no es constitucionalmente admisible la reforma unilateral por el legislador del Estado del bloque de la constitucionalidad, una vez que el Estado de las Autonomías existe y funciona, sin reforma constitucional o estatutaria previa: “la LOFCA como decisión unilateral del Estado pudo insertarse en el bloque de la constitucionalidad autonómico cuando el derecho a la autonomía no había sido ejercido por las nacionalidades y regiones en colaboración con el Estado. Hoy la LOFCA sólo puede ser una norma reactiva, es decir, una norma que reacciona ante los cambios que introduzcan los Estatutos de Autonomía en la financiación autonómica a través del procedimiento de reforma en ellos previstos. Si se reforman los Estatutos de Autonomía y se revisa la financiación autonómica, entonces, pero únicamente entonces, podrá o tendrá incluso que intervenir el legislador del Estado para regular el ejercicio de las nuevas competencias financieras”<sup>83</sup>.

Esta polémica debe ser relativizada tanto por la amplia redacción de los Estatutos, como por la previsión estatutaria de que la modificación del artículo relativo a los tributos cedidos -el más susceptible de ser afectado por una reforma- no requiere seguir el procedimiento de reforma de los estatutos. Esta apertura estatutaria restringe a niveles mínimos toda esta problemática. Parecer que no comparte Pérez Royo, ya que entiende que “una cosa es que se admita esta vía de reforma impropia para cesiones complementarias y otra muy distinta que se la pueda utilizar para establecer un nuevo modelo de financiación autonómica, que exige nada menos que la modificación del bloque de la constitucionalidad. Dicho proceder sólo podría ser calificado de fraude de Constitución”<sup>84</sup>. En cualquier caso, ya se ha procedido en dos ocasiones a la reforma de dichos preceptos estatutarios para adecuar su contenido al nuevo régimen general de tributos, sin que se hayan seguido los trámites previstos específicamente para la modificación de los Estatutos, en virtud de la cláusula estatutaria citada, admitiéndose tal proceder por todas las Comunidades Autónomas, sin que hayan alegado ningún atisbo de inconstitucionalidad.

Es de interés plantearse si todos los preceptos de la LOFCA participan de la naturaleza de orgánicos y, por consiguiente, todas las materias tratadas en dicha ley gozan del efecto de congelación de rango. A la luz de la jurisprudencia constitucional -especialmente en STC 5/1981, FJ 20.º y 21.º<sup>85</sup>-, se deduce que el contenido de la LOFCA es esencialmente orgánico, por lo que cualquier modificación habrá de efectuarse mediante una norma del mismo rango, salvo en los supuestos expresamente previstos en su arti-

---

<sup>83</sup> *El nuevo modelo de financiación...*, *op. cit.*, p. 35.

<sup>84</sup> *Ibidem*: pp. 38-39.

<sup>85</sup> La solución adoptada por el Tribunal Constitucional parte de considerar que “cuando en una misma ley orgánica concurren materias estrictas y materias conexas hay que afirmar que en principio éstas también quedarían sujetas al régimen de congelación de rango señalado en el art. 81.2 de la Constitución” (FJ 21.º.C), si bien, para evitar que una concepción formal de la ley orgánica conlleve una petrificación del ordenamiento jurídico admite que ese régimen puede “ser excluido por la misma ley orgánica o por sentencia del Tribunal Constitucional que declaren cuáles de los preceptos de aquéllas no participan de tal naturaleza” (FJ 21.º.A) y, por tanto, pueden ser alterados por una ley ordinaria de las Cortes Generales, o en su caso, por las leyes de las Comunidades Autónomas.

culado<sup>86</sup>. Entre éstos últimos es posible encuadrar la ley ordinaria prevista en el artículo 16.1 *in fine*, para ponderar los índices o criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial, concretados en la propia LOFCA. De esta forma, se vertebraría “la técnica de exclusión del efecto de congelación en materias que a juicio del legislador orgánico no participan de la naturaleza orgánica que reviste la propia LOFCA”<sup>87</sup>. Sin embargo, en la medida que la Constitución prevé la existencia de esta ley, si bien como un tipo específico tanto por la función que cumple y la materia que trata (art. 158.2) como por el procedimiento para su aprobación (art. 74.2), es obligado estimar que la exclusión de la regulación de tales aspectos por ley orgánica ha sido operada por la propia Constitución. Lo que no legitima para que las leyes que han regulado el Fondo de Compensación hayan introducido algunas modificaciones y precisiones que exceden los extremos de regulación ulterior por ley ordinaria previstos expresamente en el artículo 16 LOFCA, ya que al tener ese artículo carácter de orgánico, es más que cuestionable la constitucionalidad de algunos de los preceptos de aquellas leyes, que han eludido el procedimiento del artículo 81.2 CE, que prevé la necesidad de una mayoría cualificada para la modificación de leyes orgánicas<sup>88</sup>.

No es posible ver en la LOFCA, frente a las opiniones vertidas en este sentido, la norma paralela en el terreno financiero a las leyes de armonización previstas en el artículo 150.3 CE. En primer lugar, porque, las leyes de armonización son una categoría formal distinta a las leyes orgánicas y ordinarias, por lo que es constitucionalmente inadmisibles dictar una “ley orgánica de armonización” que de cumplimiento al art. 157.3 CE. En segundo lugar, aunque ambas leyes pertenecen al bloque de la constitucionalidad, las funciones constitucionalmente atribuidas son bien distintas. El art. 150.3 “constituye una norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general” (STC 76/1983, FJ 3º). Y dado que el legislador estatal dispone, en virtud del artículo 157.3 CE, de la facultad de regular mediante ley orgánica el ejercicio de las competen-

---

<sup>86</sup> No es esta la posición sostenida por López Laborda, que considera que ha de atenderse al criterio de si la materia a modificar cae dentro del ámbito de reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE, pues en caso negativo la modificación puede ser realizada por una ley ordinaria, sin necesidad de reconocimiento por el legislador orgánico (*Los equilibrios financieros en el Estado de las Autonomías*, Madrid, IEF, 1991, p. 274). Idéntico parecer adopta De Otto: “la ley orgánica puede regular cualquier materia, y no sólo la que le esté reservada, sin que ello signifique que en el futuro el precepto no orgánico quede dotado de fuerza pasiva frente a la ley ordinaria, esto es, sin que quede sustraído a la disponibilidad del legislador ordinario, que podrá modificarla o derogarla” (*Derecho Constitucional*, *cit.*, p. 113).

<sup>87</sup> LÓPEZ NIETO/FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: “Análisis de las divergencias entre la Constitución, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y el Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial”, *RDP*, núms. 18-19, 1983, p. 139.

<sup>88</sup> Plantean la cuestión en términos correctos López Nieto/Fernández Rodríguez: “La ley de ponderación de los criterios del reparto del Fondo de Compensación prevista en el artículo decimosexto de la LOFCA prolongaría necesariamente al artículo decimosexto. Y también podría pensarse lo mismo de una Ley del Fondo que además de ponderar criterios introdujera otras prolongaciones y diversas precisiones sin incurrir en el riesgo de modificación. El problema jurídico surge cuando una Ley del Fondo dotada de una ampliación de contenidos respecto de las previsiones del artículo decimosexto, incorpora no sólo prolongaciones y precisiones, sino alteraciones con visos de modificación” (*ibidem*, p. 145).

cias financieras de las Comunidades, no es preciso, en principio, que acuda al procedimiento previsto en el artículo 150.3 de la Constitución (STC 150/1990, FJ 4º) <sup>89</sup>. La LOFCA se halla desprovista del carácter excepcional de las leyes de armonización, siendo “el punto de referencia para determinar la extensión y límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas” (STC 179/1987, FJ 2º). Otra diferencia que ha sido alegada en ocasiones es que las leyes armonizadoras del art. 150.3 son “ordinarias”, mientras que, por el contrario, se exige el rango de orgánica a la ley financiera del artículo 157.3 CE. Tal opinión ha llevado a la conclusión, ya comentada, de considerar que mientras aquéllas han de ser respetuosas con las Leyes Orgánicas que aprueben los Estatutos de Autonomía (artículo 81.2 CE), la aprobación y modificación de ley del art. 157.3 CE sí puede afectar a la regulación prevista en un Estatuto. Podría plantearse el supuesto de que el ejercicio de las competencias normativas sobre los tributos generara una situación de disparidad de la presión fiscal o un caos fiscal que legitimara acudir a las leyes de armonización del art. 150.3 en materia tributaria en aras del interés general. Se trata, sin embargo, de una hipótesis de laboratorio, por cuanto la cesión de estas competencias no se ha realizado de forma inmoderada, sino limitadamente.

## II. LAS LEYES DE CESIÓN DE IMPUESTOS.

Una de las fuentes de financiación autonómica de la que gozan las Comunidades para hacer efectivas sus respectivas competencias son los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado. El procedimiento de cesión de impuestos estatales está regulado en la LOFCA, que previene que la cesión se entienda efectuada en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente, sin perjuicio de que por ley específica se establezca el alcance y condiciones de la cesión (arts. 10.2 LOFCA) <sup>90</sup>. La auténtica norma de cesión no es, por tanto, ni la LOFCA, ni la ley específica de cesión, sino los artículos o disposiciones estatutarias que relacionan los tributos que se atribuyen a las Comunidades Autónomas <sup>91</sup>.

La LOFCA constituye el marco orgánico general por el que ha de regirse el régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, pero la determinación del régimen jurídico concreto de la cesión se encomienda por la LOFCA y por los Estatutos de Autonomía a una ley específica, lo que *a sensu contrario* implica que legalmente es admisible que el régimen de la cesión no sea plenamente uniforme, a salvo las

<sup>89</sup> Aunque refiriéndose a los recargos exclusivamente, para Falcón y Tella, incluso, sólo el artículo 157.3 será de aplicación en relación con el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, pues la ley ordinaria armonizadora del artículo 150.3 sólo puede ocuparse, a su juicio, de aspectos adjetivos o secundarios que no afecten a las competencias autonómicas en este ámbito, en el cual, aboga, sólo puede intervenir-se vía ley orgánica (“Comentario general de jurisprudencia”, *REDF*, n.º 68, 1990, p. 574).

<sup>90</sup> En opinión de CALERO/ESCRIBANO/RAMÍREZ, la ley específica de cesión actuaría como una *conditio iuris* suspensiva del ejercicio del derecho a los tributos cedidos adquirido en virtud del precepto estatutario correspondiente (*Op. cit.*, p. 30).

<sup>91</sup> Cfr. DA 6º EAC; DA 1º EAG; art. 57.1 EAA; art. 52.1 EAV; DA 2º.1 EACan; DA 1º EAAst.; DA 1º EACant; DA 1º.1 EAR; DA 1º.1 EAM; DA 2º.1 EAAR; DA 1º.1 CM; DA 1º.1 EAE; DA 3º.1 EAB; DA 1º.1 EAM; DA 1º.1 EAEL.



disposiciones de la LOFCA que constituye el referente normativo común. Estas leyes han sido concebidas como una modalidad de *leyes paccionadas*, ya que la participación de las CCAA en la elaboración de esas leyes resultaba obligada, al requerirse en los Estatutos que la tramitación de las mismas sea precedida de un previo Acuerdo de la Comisión Mixta Estado-CCAA, en el que se delimite el contenido del Proyecto de Ley de Cesión o, en su caso, Decretos-Leyes. Ello permite que las condiciones de cesión pudieran ser diferentes entre las Comunidades, recogiendo así las particularidades que se estimasen oportunas (STC 181/1988, FJ 3º) y reforzando, en última instancia, el principio de autonomía financiera.

Sin embargo, tal posibilidad quedó vedada desde los Acuerdos de 31 de julio de 1981. Ante el riesgo de que se produjera una dispersión de criterios, en dichos acuerdos se consideró la necesidad de un marco jurídico de referencia idéntico con el objeto de que el proceso de cesión se desarrollase de forma homogénea en las diferentes Comunidades<sup>92</sup>. La Ley 30/1983, de 28 de diciembre, respondió a ese intento de racionalizar el proceso de cesión, creando un marco jurídico idéntico sobre el alcance y condiciones de la cesión de tributos estatales, que fuera de aplicación general a todas las CCAA. Dicha ley fue sustituida por la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, que asumió la misma función de constituir un modelo único de aplicación general a todas las Comunidades Autónomas, conteniendo su Título I una regulación del alcance y condiciones del nuevo régimen de cesión de tributos cuya estructura respetaba sustancialmente el esquema de la Ley 30/83, adaptándolo a la nueva situación derivada de la materialización del principio de corresponsabilidad fiscal efectiva. No resultó, sin embargo, de aplicación a las Comunidades de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, ya que no ratificaron el modelo de financiación 1997-2001, por lo que se siguieron rigiendo por la Ley 30/1983, coexistiendo de esta forma dos leyes generales de cesión. Finalmente, la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, cuyo Título II, siguiendo el esquema trazado por sus predecesoras y, en especial, el contenido en el Título I de la Ley 14/1996, establece el nuevo régimen general de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, ha derogado de forma definitiva las dos leyes de cesión anteriores, por cuanto todas las CCAA se han acogido al nuevo modelo de financiación autonómica.

Aprobadas las leyes generales de cesión, que complementan el marco general diseñado por la LOFCA, las Comisiones Mixtas de las distintas CCAA se limitan a asumir el contenido de las mismas, haciendo suyas sus disposiciones. Sobre la base de estos acuerdos de las Comisiones Mixtas, el Gobierno elabora los proyectos de ley específicos para las Comunidades, que se remiten íntegramente a lo dispuesto en las leyes generales a los efectos de delimitar el alcance y condiciones de la cesión. En relación a la primera ley general de cesión, la Ley 30/1983, las leyes específicas se presentaron como leyes de artículo único, el cual se limitaba a prescribir que: “El alcance y condiciones de cesión de tributos (...) son los establecidos en la Ley General reguladora de la Cesión de

---

<sup>92</sup> El apartado 25 aconsejaba: “El alcance y condiciones de la cesión de tributos será igual para todas las Comunidades Autónomas. A tal efecto se elaborará una ley donde se especifiquen dicho alcance y condiciones con carácter general, de forma que la cesión de tributos para cada Comunidad se haga en una ley de artículo único mediante la cual se aplica a dicha Comunidad la ley antes citada”.

Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas”<sup>93</sup>. En relación con las otras dos leyes generales de cesión, si bien, las leyes específicas también se han remitido plenamente a su contenido, además se han encargado de operar los correspondientes ajustes en los respectivos preceptos estatutarios que regulan los tributos cedidos con el fin de adaptarlos a los nuevos regímenes de cesión que introdujeron tanto la Ley 14/1996<sup>94</sup> como la Ley 21/2001<sup>95</sup>.

El ámbito de aplicación de la Ley 30/83 se extendió al conjunto de las Comunidades de régimen común, exceptuándose a Cataluña. Dicha ley no fue aplicada a la Comunidad Autónoma catalana, que se rigió por su propia Ley de Cesión -Ley 41/1981, de 28 de octubre-, aprobada con anterioridad, como consecuencia de la no observación del trámite del previo acuerdo en Comisión Mixta paritaria. Según el Tribunal Constitucional, que declaró inconstitucional y nulo el inciso final del párrafo tercero de la Disposición Final de la Ley 30/1983 -que prevenía que la Ley 41/1981 quedaría modificada en los términos que señalare esa ley en las materias referentes al alcance y condiciones de la cesión- por vulneración del artículo 10.2 LOFCA, que requería ley específica, y el apartado tres de la Disposición adicional sexta del Estatuto catalán “que obligaba al Gobierno a elaborar el correspondiente proyecto de ley de modificación de la Ley 41/1981, sobre la base de un Acuerdo adoptado por la Comisión Mixta Paritaria que el Estatuto crea”, por lo que “el Gobierno no pudo adoptar legítimamente de manera unilateral la correspondiente iniciativa legislativa”, pues “el hecho circunstancial único del adelanto en el tiempo de la inicial ley catalana, tramitada conforme a las reglas estatutarias, no resulta justificación suficiente para excluir a Cataluña del sistema de ley específica y del procedimiento negocial de elaboración del proyecto de ley”, y aplicar directamente a dicha Comunidad la Ley 30/1983 (STC 181/1988, FJ 7º). La doctrina contenida en la STC 181/1988 estimaba, por el contrario, que “la Ley 30/1983 podía derogar cualquier precepto de la Ley 41/1981, ajeno a la cesión de tributos. No siendo esta materia reservada, por su contenido, a una ley específica para cada CA, una ley posterior del mismo rango y naturaleza... podía abordarla” (FJ 6º).

El proceso de cesión de tributos respecto a las fechas y el alcance de la cesión no fue un proceso uniforme, ni homogéneo, ya que se procedió a la cesión de uno o varios tributos cuando el gasto producido por las competencias transferidas sobrepasaba el volumen de recursos que generaba el tributo. En aquellas Comunidades Autónomas con un nivel bajo de transferencias, cuya recaudación pudiera ser superior al coste efectivo de los servicios traspasados, los impuestos susceptibles de cesión se han ido transfiriendo de forma paulatina y no de una sola vez. De esta forma, la cesión del ingreso se ha producido con posterioridad a la del gasto que debe financiar con el objetivo de que no se pudieran producir flujos negativos, es decir, de las Comunidades Autónomas al

---

<sup>93</sup> Estas son las Leyes 31/1983 a 43/1983, de 28 de diciembre, reguladoras de la cesión de tributos.

<sup>94</sup> Cfr. las Leyes 25 a 36/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a las CCAA de régimen común que hayan ratificado el Acuerdo de 23 de septiembre de 1996 y de fijación del alcance y condiciones de la cesión.

<sup>95</sup> Cfr. Leyes 17 a 31/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a las distintas CCAA y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

Estado. Se siguió así la recomendación de los Acuerdos Autonómicos de 1981, que estimó que las leyes de cesión no deberían surtir efectos hasta que el gasto generado por las competencias cedidas excediera del rendimiento obtenido por tributos cedidos, entre tanto, el porcentaje en la participación en los ingresos del Estado debía cubrir este coste, evitándose así supuestos en que la financiación obtenida excediera las necesidades de gasto del gobierno autonómico.

## II.1. Las leyes marco como instrumento normativo para la cesión de impuestos.

El art. 150.1 CE permite a las Cortes Generales atribuir a las CCAA la facultad de dictar normas legislativas en materias de competencia estatal mediante leyes marco que establezcan los principios, bases y directrices a los que habrán de ajustarse en el ejercicio de dichas facultades, así como los procedimientos de control político de las Cortes para la fiscalización de la actividad normativa, sin perjuicio del control jurídico correspondiente a los Tribunales. Se está ante un supuesto de delegación legislativa, pero no entre una ley y un decreto gubernamental, sino entre una ley estatal y otra autonómica. La delegación se produce entre dos sujetos constitucionalmente legitimados para dictar leyes, mientras que la delegación prevista en el art. 82 CE habilita de forma excepcional a dictar un decreto con rango de ley al Gobierno, sujeto carente de la potestad legislativa. Ello explica las mayores limitaciones a que se sujeta tanto el legislador del Estado al dictar la ley de habilitación como el Gobierno al hacer uso de la misma tendentes a evitar que el legislador parlamentario haga dejación de su responsabilidad constitucional en el legislador gubernamental. Requisitos inexistentes en las leyes marco, donde no hay fijación de plazo, ni la delegación se agota por el uso que de ella se haga. De ahí que, como indica Solózabal Echevarría, “se permite a la ley autonómica un superior margen de actuación que el consentido al decreto del Gobierno en el caso de la legislación delegada. En efecto, este tipo de delegación se está pensando en su agotamiento mediante un único ejercicio de la misma, de modo que no cabe un uso sucesivo de la delegación para corregir una normación ya emitida, mientras la delegación legislativa del art. 150 permitiría un ejercicio continuado de la potestad legislativa que en la misma se atribuye. Se trataría asimismo de un uso no sometido a plazo definido, de modo que durará mientras la delegación no se revocase”<sup>96</sup>. Tampoco cabe la posibilidad de identificarlas con las bases o leyes básicas, o lo que se conoce como “legislación básica”, sobre determinadas materias reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, de modo que a las CCAA tan sólo les corresponde el desarrollo legislativo de esas bases estatales. Aunque en ambos casos se está ante técnicas delimitadoras de competencias, responden a supuestos distintos. Las leyes básicas aplican el marco constitucional de reparto competencial, a diferencia de las leyes del art. 150.1 CE que suponen una alteración de la distribución competencial operada por el texto constitucional. En otras palabras, el contenido de las leyes-marco no puede afectar a los supuestos de legislación compartida del art. 149.1, sino a materias de exclusiva titularidad estatal.

---

<sup>96</sup> *Las bases constitucionales del Estado Autonómico*, Madrid, Mc-GrawHill, 1998, p. 155.

Este instrumento normativo, cuya aplicación ha permanecido inédita hasta 1997, deja abierta la puerta para que sobre los impuestos propios del Estado se produjera una atribución de potestades normativas, parciales y puntuales, por las Cortes Generales a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas<sup>97</sup>. Así la utilización por primera vez de estas leyes ha sido con este objeto, esto es, ceder a las CCAA la competencia para dictar para sí mismas normas legislativas en relación con los tributos cedidos, ejerciendo sobre ellos un poder tributario compartido con el del Estado. Las leyes específicas de cesión aprobadas en 1997 y posteriormente en 2002 han actuado como leyes marco del art. 150.1 CE. Pero dado que estas leyes al ceder la facultad para dictar normas legislativas se remiten a los casos y condiciones previstos por la Ley general de cesión de tributos del Estado -es decir, la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, y la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, respectivamente-, son estas leyes las que realmente realizan la función de marco. Tal proceder no es jurídicamente admisible para los profesores García Morillo, Pérez Tremps y Zornoza Pérez, ya que razonan que de ese modo la LCTE “carecería de cualquier valor o, mejor dicho, sólo lo adquiriría por su invocación en la ley particular de cesión a cada Comunidad; lo que supondría tanto como admitir que la LCTE, inicialmente dictada como ley ordinaria, transformaría su naturaleza para convertirse en una ley marco del art. 150.1 de la Constitución en virtud de una remisión que a ella efectúan la totalidad de las leyes particulares de cesión”<sup>98</sup>. Pérez Royo también ha criticado el uso realizado de las leyes del apartado 1 del art. 150, aunque por otra razón, ya que entiende que éstas no pueden ser acordadas y las leyes específicas sobre el alcance y condiciones de la cesión han de elaborarse sobre la base de un acuerdo adoptado por la Comisión Mixta Paritaria<sup>99</sup>. Pese a estas discrepancias suscitadas inicialmente, en el año 2002 se ha utilizado la misma técnica legislativa, de modo que las leyes específicas aprobadas han incorporado la misma previsión, con la única diferencia que se remiten a la nueva ley general, en lugar de a la Ley 14/1996: “De acuerdo con lo dispuesto en el art. 150.1 de la Constitución y conforme a lo previsto en el art. 19.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, se atribuye a “la Comunidad Autónoma” la facultad de dictar para sí misma normas legislativas, en los casos y condiciones previstos en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común”.

Discrepo de la opinión que entiende que la vía adecuada son las leyes de transferencia o delegación del art. 150.2 de la Constitución Española, pues tan sólo se ceden facultades legislativas y no la totalidad de las competencias sobre los impuestos. No obstante, la Disposición Adicional tercera del Estatuto de Autonomía Canario incita a la reflexión a este respecto, ya que dispone que: “Una ley orgánica de las previstas en el artículo 150.2 de la Constitución podrá atribuir a las Comunidad Autónoma de Canarias

<sup>97</sup>Al respecto discrepa Pérez Royo, que sostiene que no es posible el uso en el terreno de la financiación autonómica de las leyes del art. 150 CE, previstas para la delimitación extraestatutaria de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (*El nuevo modelo...*, cit., pp. 94-108).

<sup>98</sup> *Constitución y Financiación Autonómica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998, p. 81.

<sup>99</sup> *Ibidem*: pp. 103-107.

facultades relativas a los impuestos indirectos de específica aplicación en Canarias, derivados de su régimen económico-fiscal”. Pero independientemente del instrumento normativo que se hubiese utilizado –ya sean las leyes del 150.1 CE, ya las del 150.2 CE-, las competencias cedidas podrían ser recuperadas por el Estado en cualquier momento, revocando la delegación efectuada, dado que la titularidad de las mismas sigue siendo estatal, salvo que *a posteriori* se proceda una reforma de los Estatutos con el fin de dar forma estatutaria a la ampliación de competencias previamente formalizada. Por ello, si las facultades normativas sobre los tributos cedidos pasaran a ser asumidas por los Estatutos, el Estado perdería la posibilidad futura de su reintegración mediante el mismo procedimiento. A la vista del art. 19.2 LOFCA, que permite al Estado recobrar las competencias que se atribuyan a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos cuando resulte necesario para dar cumplimiento a la normativa sobre armonización fiscal de la Unión Europea, este proceder con el fin de afianzar la cesión con carácter definitivo no resulta aconsejable.

Otra cuestión controvertida es si el ejercicio de facultades legislativas sobre los tributos de titularidad estatal es susceptible de ser cedido por medio de una ley marco. Las materias que pueden ser objeto de descentralización por esta vía tienen que ser competencia exclusiva del Estado, bien porque así esté expresamente previsto en el art. 149.1 de la Constitución, excluyendo las materias reservadas a ley orgánica, o bien por el juego de la cláusula residual del art. 149.3 CE, en cuya virtud las materias que no hayan sido asumidas por los Estatutos de Autonomía, corresponderán al Estado. Las competencias residuales no plantean ningún problema, las primeras, sin embargo, tan sólo podrán ser delegadas o transferidas en la medida que no se afecte al principio de unidad del art. 2 CE. Lo que resulta difícil que ocurra, ya que las leyes marco no realizan un traspaso global de la totalidad de la competencia sobre la materia –en este caso, de los impuestos-, sino simplemente pretenden que tenga naturaleza compartida –de forma que ya se habla de los impuestos cedidos como impuestos compartidos-. La clave reside, por ello, en determinar si mediante el ejercicio de las facultades impositivas cedidas, el principio de unidad fiscal puede resultar quebrantado. Por ello, no es posible establecer una regla general, sino que habrá de analizarse cada caso concreto. Como más adelante se estudiará, las leyes de cesión han fijado una serie de cautelas –o según la Constitución, principios, bases o directrices- para prevenir una excesiva disparidad fiscal, por lo que una posible trasgresión de la unidad financiera tan sólo sería imputable al uso efectivo que de estas facultades pudieran ejercer las autonomías <sup>100</sup>.

Las leyes de cesión forman parte del bloque de la constitucionalidad, por cuanto actúan como normas delimitadoras de las competencias entre Estado y Comunidades Autónomas (art. 28.1 LOTC). Ha de aclararse que aunque Andalucía, Castilla-La Mancha

---

<sup>100</sup>Según Balaguer Callejón, no puede “definirse una prohibición absoluta en determinados ámbitos generales (tales como Defensa, Justicia, relaciones internacionales) ya que el carácter sectorial que puede tener la ley marco (acotando la materia a aspectos puramente secundarios sobre los que sea conveniente proceder a una cierta descentralización), así como las fuertes limitaciones que el legislador general del Estado puede establecer en la misma, impiden definir un límite rígido que nos indique previamente si la ley marco vulnera o no el principio de unidad” (*Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1999, p. 350).

y Extremadura quedaron fuera del ámbito de aplicación de la Ley 14/1996, por no haber asumido como propio el modelo de financiación autonómica aplicable al quinquenio 1997-2001, nada puede obstarse al respecto, pues el artículo 150.1 CE permite que la delegación pueda ser general o asimétrica, esto es, que la facultad de dictar leyes es delegable a todos o algunos de los Parlamentos Autonómicos. Por tanto, el ejercicio desigual de esta facultad constitucional por las Cortes Generales puede generar legítimamente supuestos de asimetría competencial extraestatutaria a favor de una o varias CCAA.

En el art. 150.1 CE se dispone que “sin perjuicio de la competencia de los tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad de control de las Cortes Generales sobre las normas legislativas de las Comunidades Autónomas”. Las normas legislativas emanadas de las CCAA están así sujetas tanto a un control jurisdiccional, que corresponderá al TC, como a un control político a cargo de las Cortes Generales. Respecto a éste, el art. 167 RCD no ha incorporado ninguna previsión específica, limitándose a remitirse a lo dispuesto en el art. 153 RCD, referido a las fórmulas de control del Congreso de los Diputados sobre los decretos-legislativos. En dicho artículo se permite que si en el plazo del mes siguiente a la publicación del texto articulado o refundido, algún Diputado o Grupo Parlamentario formulara objeciones al uso de la delegación, la Comisión de la Cámara competente elevará un dictamen que será debatido en Pleno. No obstante, se dictamina que los efectos jurídicos de dicho control serán los que se prevean en la propia ley de delegación y, como consecuencia de la remisión, en la propia ley marco. Además, en cumplimiento de la previsión constitucional, el art. 2.2 de las respectivas leyes específicas de cesión exige que las CCAA remitan a la Comisión General de las CCAA del Senado los proyectos de normas elaborados, antes de la aprobación de las mismas. Esta modalidad de control no encaja fácilmente con las previsiones del 150.1 CE y el RCD, que parecen exigir que el control de las Cortes se ejerza sobre las normas legislativas una vez dictadas, no antes de la aprobación de las mismas. Al margen de lo cual, por parte de la doctrina, se ha criticado que se trata de una fórmula muy liviana de control pero que pudiera tener repercusiones de gran trascendencia, ya que las Cortes Generales, ante un uso incorrecto o inoportuno de las facultades legislativas cedidas por una ley marco, estarían facultadas para recuperarlas.

### III. LAS LEYES DE HACIENDAS AUTONÓMICAS.

Los Estatutos de Autonomía previenen que mientras los Parlamentos autonómicos no legislaran sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las leyes y disposiciones del Estado que se refieran a dichas materias. Así hasta que no se dictaron las propias leyes de finanzas, la norma reguladora de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas fue la Ley General Presupuestaria 11/1977, de 4 de enero. Las leyes de Hacienda Pública de las CCAA dedican un capítulo a la regulación de los derechos de las Comunidades Autónomas, al margen de otras precisiones en diferentes capítulos y títulos relativas al sistema de financiación. Como derechos figuran los establecidos tanto en los Estatutos de Autonomía, como en la Ley Orgánica de Financiación de

las Comunidades Autónomas (art. 4), con una enumeración y régimen jurídico similar al establecido en ambas disposiciones.

El rango normativo de estas leyes no plantea dificultad alguna, se trata de leyes autonómicas con rango de ley ordinaria, que han de respetar las prescripciones de los Estatutos correspondientes y de la LOFCA, en cuanto normas del bloque de constitucionalidad que delimitan el marco normativo básico del sistema de financiación autonómica, ya que en caso contrario podrían ser declaradas inconstitucionales.

#### **IV. LOS ACUERDOS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: SU VALOR JURÍDICO.**

La regulación de los diversos modelos de financiación autonómica aplicados desde el establecimiento de los entes autonómicos ha sido fruto no sólo de los textos legales, sino también de forma destacada de los acuerdos adoptados por las Comisiones Mixtas Estado-Comunidades Autónomas y por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Este desarrollo de los principales elementos del sistema de financiación autonómica fundamentalmente mediante acuerdos, que se incorporan con posterioridad a disposiciones legales del Estado, no deja de suscitar serios interrogantes sobre su idoneidad y, lo que es aún más grave, sobre su constitucionalidad. En el estudio de estos acuerdos ha de distinguirse según se trate de acuerdos bilaterales de las Comisiones Mixtas o de los multilaterales del Consejo, al ser dos vías de regulación de la financiación autonómica sustancialmente diferentes, que obedecen a lógicas diferentes. La dificultad para conjugar ambas vías ha concluido en la práctica con la preponderancia de los acuerdos adoptados en el CPFF respecto a los acordados por las Comisiones Mixtas, que se limitan a asumir o ratificar los previamente adoptados a nivel multilateral. De manera que el CPFF se ha acabado convirtiendo en un elemento central del sistema, pues aunque se haya concebido como un órgano consultivo, carente de potestades decisorias, sus acuerdos de hecho han contribuido de forma decisiva al propósito de homogeneización de la financiación autonómica perseguido por la LOFCA. Pero este efecto está condicionado a la aceptación de los acuerdos del CPFF por las Comisiones Mixtas, al no tener para ellas fuerza vinculante. De ahí que siempre quepa la negativa de una o varias comunidades a instaurar el modelo que pretenda ser implantado en la generalidad de las Comunidades Autónomas. Además las relaciones entre estos órganos “no pueden explicarse en términos de jerarquía o dependencia alguna, pues se trata de órganos con naturaleza y competencias diversas, que intervienen de modo distinto en la determinación de la financiación de las Comunidades Autónomas”<sup>101</sup>. Pero el lugar adecuado para discutir y elaborar las propuestas del sistema de financiación de las CCAA es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en cuyo seno se puede obtener un consenso generalizado, que es prácticamente imposible con discusiones bilaterales en quince Comisiones Mixtas.

---

<sup>101</sup> RAMALLO MASSANET/ZORNOZA PEREZ: “El Consejo de Política Fiscal y Financiera y las Comisiones Mixtas en la financiación de las Comunidades Autónomas”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997, p. 96.

#### IV.1. Las Comisiones Mixtas.

En relación a la eficacia de los acuerdos de las Comisiones Mixtas Paritarias -integradas por representantes del Gobierno del Estado y la Comunidad Autónoma-, el Tribunal Constitucional ha distinguido los acuerdos de transferencia de bienes y servicios, como consecuencia del traspaso de competencias del Estado a las CCAA, de los acuerdos en materia de financiación (de determinación del régimen de los tributos cedidos, de fijación del porcentaje de participación en los ingresos estatales que le corresponde a la Comunidad y de adopción de los modelos de financiación recomendados por el CPFF). Según cada Estatuto, las comisiones mixtas que adopten estos últimos acuerdos pueden coincidir o no con aquéllas que adopten los acuerdos de transferencias de servicios inherentes a las competencias, pero, en cualquier caso, la jurisprudencia constitucional les atribuye un valor diferente a ambas actuaciones de las Comisiones Mixtas <sup>102</sup>.

Sobre los Reales Decretos aprobados por el Gobierno para formalizar normativamente los acuerdos que establecen las normas de traspaso de funciones y servicios, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de declarar que constituyen “el instrumento jurídico por el que se aprueban los acuerdos de las Comisiones Mixtas, pero no cabe confundirlos con ellos. Los acuerdos son propuestas vinculantes para el Estado, que deberá respetar su contenido”, añadiendo que, dado que la validez de estos acuerdos deriva directamente de los Estatutos de Autonomía y tienen su origen último en el artículo 147.2 de la Constitución, “no cabe admitir que una ley estatal pueda incidir en el ámbito competencial de las Comisiones Mixtas e imponerse a sus acuerdos; el inferior rango del instrumento jurídico utilizado para la aprobación de los mismos no implica una subordinación jerárquica normativa” (STC 76/1983, FJº 28). Se reconoce así una reserva competencial en favor de las Comisiones Mixtas para la regulación de los traspasos de servicios a las Comunidades Autónomas, que opera como fundamento de la fuerza vinculante de los acuerdos. Esta jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza de los acuerdos de las comisiones mixtas de transferencias de servicios resulta aplicable para explicar el valor de los acuerdos de las comisiones mixtas en los primeros momentos del desarrollo de la financiación autonómica -hasta la aprobación de la LOFCA-, pues el traspaso de servicios y su financiación se realizó de forma conjunta. No obstante, con posterioridad los Reales Decretos de transferencias de servicios acordados por las Comisiones Mixtas han seguido incorporando una importante previsión a efectos de determinar la financiación a transferir a las Comunidades, ya que deben incluir la valoración del coste efectivo de las funciones y servicios cuyo traspaso se efectúa (art. 18.2.d) Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico).

Es conveniente precisar que los Reales Decretos de transferencia no tienen un valor atributivo de competencias a las CCAA, la titularidad de las mismas corresponde a cada Comunidad Autónoma por obra de la Ley Orgánica por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Autonomía, actuando aquellos Reales Decretos únicamente como instrumento para facilitar su ejercicio. El traspaso de servicios no es, por tanto, un requisito

---

<sup>102</sup> Diferenciación que también se efectúa en la STS 29-I-1999, fundamento de derecho 3º (Ar. 1959).



para la adquisición de la titularidad de las competencias, sino “condición para el pleno ejercicio de las competencias estatutariamente transferidas cuando, según su naturaleza, sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado mientras los servicios no sean transferidos” (STC 25/1983, FJ 3º). Ha de constatarse que esta afirmación es válida respecto a los Reales Decretos de Transferencias vigentes ya los Estatutos, ya que en la fase preestatutaria los Reales Decretos no procedieron a la simple traducción administrativa de las competencias asumidas, sino que atribuyeron al mismo tiempo las competencias al ente preautonómico <sup>103</sup>. El exacto valor jurídico de los Reales Decretos de traspasos ha sido precisado con más rigor por Tornos, que les atribuye un valor de norma interpretativa: “no establecen distribución de competencias, pero sí que establecen una interpretación de lo previsto en la Constitución y Estatutos” <sup>104</sup>. Observación similar ha realizado el Tribunal Constitucional: “si está claro que dichos Reales Decretos no pueden alterar la distribución de competencias establecida en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, sí son medios idóneos para concretar las formas, modos y procedimientos para el ejercicio de las respectivas competencias estatales y autonómicas”, considerándolos como “elementos auxiliares de interpretación” (STC 146/1986, FJ 2º). De ahí que haya calificado estos Reales Decretos como criterio interpretativo válido para determinar el alcance de las competencias, en cuanto contienen, con mayor o menor detalle, una especificación de las funciones que se traspasan a la Comunidad Autónoma, las que se reserva el Estado y aquéllas en que deban concurrir ambas Administraciones. No obstante, ha advertido que “el intérprete, ante eventuales antinomias entre lo dispuesto entre aquellos Reales Decretos y lo regulado en las normas atributivas o delimitadoras de competencias no podrá hacer prevalecer aquellos sobre éstas sin introducir, al tiempo, una jerarquización por completo contradictoria con la Constitución y con la autonomía que aquella garantiza” (STC 102/1985, FJ 2º) <sup>105</sup>.

Por el contrario, a los acuerdos de las Comisiones Mixtas relativos a la financiación de las CCAA no les ha sido reconocido valor vinculante para el poder legislativo. Respecto a los acuerdos de las Comisiones sobre cesión de tributos únicamente obligan al Gobierno a tramitarlos como proyectos de ley o a incluir sus resultados en el proyecto de Ley de Presupuestos respectivamente. No hay fundamento constitucional alguno que habilite para imponer al Parlamento los acuerdos de las Comisiones Mixtas, impidiendo la posibilidad de que introduzcan en sede parlamentaria enmiendas en los textos

---

<sup>103</sup> Esta diferencia de valor jurídico ha sido reconocida por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que señaló que: “sólo en las situaciones de lo que se llamó preautonomías las competencias se adquirieron por medio de traspasos, y esta modalidad puede todavía hoy funcionar respecto de aquellas competencias que en el Estatuto no hayan sido mencionadas. Habrá que concluir entonces que no es posible, en puridad, transferir las competencias que corresponden ya en virtud del Estatuto, si corresponden en virtud de éste, *ope legis* o *ipso iure*, mal se pueden transferir” (STC 25/1983, FJ 3º).

<sup>104</sup> *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 194.

<sup>105</sup> En esta línea, véase también la STC 147/1991, FJ 4.º.E). Al respecto, matiza Muñoz Machado que si los Reales Decretos de Transferencias “aciertan a contener la interpretación correcta tienen la misma fuerza que la norma que interpretan, pero hasta tanto el Tribunal Constitucional verifique este extremo dichas normas no le vinculan en absoluto ni contienen criterios que deban prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias” (*Derecho Público...*, *cit.*, vol. I, p. 385).

pactados. No obstante, tal posibilidad de enmienda es remota, pues los acuerdos de fijación del alcance y condiciones de la cesión de tributos y de modificación de los tributos cedidos aprobados en Comisión Mixta paritaria asumen el contenido de las leyes generales de cesión, que contienen un marco de referencia idéntico. Estos acuerdos son tramitados con posterioridad como leyes estatales específicamente referidas a una Comunidad. El TC reconoció en la sentencia 181/1988 que dichos Acuerdos sobre cesión de tributos, sobre cuya base el Gobierno ha de elaborar un proyecto de Ley o Decreto-ley, son una especialidad procedimental que afecta únicamente al trámite previo de iniciativa legislativa, referida a un proyecto que en su tramitación en las Cortes se comportará como cualquier ley ordinaria en cuanto a su debate y aprobación (FJ 4º). Por último, precisó que las leyes específicas de cesión no pueden ser calificadas como paccionadas y, por tanto, el proyecto de ley remitido por el Gobierno es susceptible de ser enmendado por las Cortes Generales con entera libertad (ibídem). En igual sentido sostiene el Tribunal Supremo, que se trata de leyes paccionadas, por lo que “resulta difícil separar el acuerdo de la correspondiente Comisión Mixta de lo que es el proyecto, porque ciertamente tal acuerdo se transforma inmediatamente y sin posibilidad alguna de modificación en el proyecto de ley, por ello se trata de un acto preparatorio propio de la elaboración de las leyes, que no es materia susceptible de recurso contencioso-administrativo” (STS 29 de enero de 1999, FJ 6º).

Idéntica conclusión es extensible en relación a los acuerdos de fijación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado, por lo que, salvo esa especialidad en la fase de iniciativa legislativa, que obliga a presentar al Gobierno el texto pactado, la tramitación ha de seguir los cauces ordinarios<sup>106</sup>. En el periodo transitorio se previno expresamente que la determinación del porcentaje correspondería a una Comisión Mixta, cuyo acuerdo debía ser incluido en los Presupuestos Generales del Estado (D. T. 1ª LOFCA). Para el periodo definitivo, sin embargo, el artículo 13.4 de la LOFCA, en su redacción anterior, sólo prevenía la aprobación por ley, pero no exigía necesariamente la intervención de las Comisiones Mixtas, ni, en el supuesto de que tal acuerdo se produjera, imponía que esa aprobación fuera necesariamente por la Ley de Presupuestos. No obstante, en la práctica las leyes presupuestarias continuaron aprobando el porcentaje de participación fijado en previos acuerdos de las comisiones mixtas, que siguieron realizando la función asumida en el periodo transitorio. La continuidad de la intervención de las Comisiones Mixtas no está exenta de lógica, ya que el artículo 13.1 de la LOFCA estableció, al regular la participación en los ingresos del Estado en el periodo definitivo, que el correspondiente porcentaje “se negociará”, sin determinar el órgano en que la negociación habría de producirse; lo que permitió entender que eran las comisiones mixtas las que debían asumir dicha función, dado que el porcentaje debía negociarse separadamente para cada Comunidad Autónoma lo que implícitamente remite a la actuación de comi-

<sup>106</sup> Tal es la postura de Medina Guerrero, que aunque atiende al “dato de que el legislador esté vinculado políticamente por la negociación y que lo deseable es que las Cortes se limitan a sancionarla, no parece de recibo admitir sin más el texto tal y como quede configurado en el acuerdo previo, o que, como máximo, todas sus facultades al respecto se reduzcan al reenvío del mismo a los sujetos negociadores” (“La Hacienda de la Comunidad Autónoma Andaluza”, *op. cit.*, p. 127).

siones mixtas Estado-Comunidad Autónoma y, además, al menos el art. 51.2 Estatuto de la Comunidad Canaria expresamente atribuye esa misión a la comisión mixta.

A partir del Acuerdo 1/1988, de 27 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se admitió la revisión de oficio del porcentaje de participación por el Ministerio de Economía y Hacienda, prescindiendo aparentemente de las comisiones mixtas, al dictaminar que comunicará “el nuevo porcentaje a la Comunidad interesada y procediendo a la inclusión del mismo en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado del ejercicio en que haya de surtir efecto para su aprobación por las Cortes Generales”. No se trató con ello de reducir la importancia de las comisiones bilaterales, sino de agilizar el proceso de revisión, pues la intervención de estas comisiones resultaba reiterativa y, por tanto, innecesaria en los supuestos de traspasos de servicios o cesión de nuevos tributos -circunstancias ambas que habilitaban para la revisión del porcentaje-, ya que, previamente se había aprobado la valoración matemática de los elementos que debían tenerse en cuenta para la fijación del porcentaje, al establecer las condiciones del traspaso o al aprobar la cesión.

En las leyes presupuestarias han sido recogidos exclusivamente los resultados de las negociaciones, no los criterios para su fijación y su respectiva ponderación -incluidos en los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera-, lo que ha dificultado la posibilidad de un control de constitucionalidad de la participación en los ingresos del Estado. Pero, a pesar de la no inclusión de los criterios y su valoración, en la medida que las partidas aprobadas son resultado directo de la aplicación de los mismos, nada obsta para que sean impugnadas si se infieren tachas de inconstitucionalidad. Pero las posibilidades de control jurisdiccional eran limitadas, como consecuencia del amplio margen de maniobra concedido a los entes negociadores para la fijación del porcentaje, por lo que salvando supuestos extremos de porcentajes claramente discriminatorios o manifiestamente insuficientes, no parecía que el Tribunal Constitucional fuera la instancia adecuada para resolver toda desavenencia que surgiera sobre el particular. Al respecto, fue novedosa la STC 13/1992, de 6 de febrero, que por primera vez admitió expresamente la posibilidad de impugnar partidas presupuestarias -de subvenciones en este caso- de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. No obstante, la aprobación por ley específica, distinta a la de presupuestos, ofrece mayores garantías frente a la inconstitucionalidad de una regulación, en cuanto en ella se concretarían normativamente los criterios que conducen a su fijación y la ponderación que les corresponde, sólo implícitamente incorporados en las leyes de presupuestos. Estas se limitarían, en aplicación de dicha ley, en consignar los créditos correspondientes para cada Comunidad. También Carmona Contreras estimó conveniente “el abandono de la práctica habitual de la mera y directa recepción de los acuerdos suscritos por las Comisiones Mixtas o en el CPFF por parte de las leyes presupuestarias”, proponiendo que “junto con el necesario reflejo contable en la norma presupuestaria, el Gobierno debería presentar previamente a la discusión de la misma un específico proyecto de ley al menos al inicio de cada quinquenio, momento en el que los genéricos criterios de la LOFCA se concretan positivamente, determinando los porcentajes de participación autonómica para dicho período, proyecto que una vez aprobado se incorporará a

la Sección 32 de la Ley de Presupuestos”<sup>107</sup>. A esta exigencia ha respondido la LMFAFCA en la que se ha articulado legalmente el modelo de financiación, definiendo y cuantificando las diversas variables y criterios. No obstante, el actual art. 13.3 LOFCA ha acogido el mismo sistema respecto al Fondo de Suficiencia, determinando que su valor se fijará para cada Comunidad Autónoma en la Comisión Mixta de Transferencias.

Por último, resta destacar el importante papel de las Comisiones Mixtas en relación con los modelos de financiación aprobados por el CPFF, ya que la ratificación de los acuerdos que adopte este órgano es condición necesaria para entenderse aprobados por las distintas CCAA. Si una Comisión Mixta convocada al efecto no asume expresamente el contenido de un acuerdo del CPFF, en virtud del principio dispositivo, éste no puede ser aplicado a la CA correspondiente, quedando reducido así el ámbito de vigencia del modelo de financiación aprobado.

#### IV.2. El Consejo de Política Fiscal y Financiera.

La LOFCA creó el Consejo de Política Fiscal y Financiera como órgano consultivo y de deliberación para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado. El Consejo está integrado por el Ministro de Economía y Hacienda (Presidente), el Ministro para las Administraciones Públicas y los Consejeros de Hacienda de cada Comunidad Autónoma o Ciudad Autónoma, representantes, todos ellos, del Poder Ejecutivo. El Secretario del Consejo es el Director General de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Economía y Hacienda, que intervendrá con voz pero sin voto. De acuerdo con su carácter consultivo, los acuerdos que el Consejo adopte sobre las materias de su competencia<sup>108</sup> tienen, según el art. 10.2 del Reglamento de Régimen Interior del Consejo<sup>109</sup>, la forma de

---

<sup>107</sup> “Decreto-Ley y financiación de las Comunidades Autónomas. Comentario crítico al RDL 7/1997, de 14 de abril”, *REDC*, núm. 52, 1998, p. 124.

<sup>108</sup> Como órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera entiende, conforme al art. 3.2 LOFCA, de las siguientes materias: la coordinación de las políticas presupuestaria, de endeudamiento, de inversiones públicas y de cualquier otro aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada (art. 3.2.a, f, g, h); la emisión de informes y la adopción de acuerdos relativos a la estabilidad presupuestaria (art. 3.2.b) e intervención en el proceso de determinación de los recursos financieros de las Comunidades Autónomas mediante “el estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación” (art. 3.2.c), “el estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos” (art. 3.2.d) y “la apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación” (3.2.e). Igualmente ha de valorar anualmente la incidencia en el sistema de financiación autonómica de las actuaciones del Estado en materia tributaria o de cualquier otra medida de interés general que adopte (art. 2.1.e) LOFCA).

<sup>109</sup> Aprobado por el propio Consejo en el Acuerdo 1/1981, de 20 de agosto, que fue modificado por el Acuerdo 1/1983, de 29 de julio.

recomendaciones, esto es, sus dictámenes gozan sólo del valor de informes <sup>110</sup>. Estas recomendaciones van dirigidas bien al Gobierno, para su conversión en proyecto de ley, bien a las comisiones mixtas, como base orientadora para adoptar sus propias decisiones. No puede atribuírseles en principio valor normativo alguno, aunque se exija la publicación de los acuerdos en el Boletín Oficial del Estado y en los de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la actuación del CPFF ha ido más allá de lo que suele corresponder a un órgano de semejante naturaleza, ya que sus acuerdos han desarrollado la LOFCA como si de disposiciones reglamentarias se tratara, llegando a alcanzar de hecho el valor de auténticas normas jurídicas, pues en la mayoría de las ocasiones las Comisiones Mixtas los han ratificado sin grandes objeciones y su contenido ha sido asumido por las leyes.

Este protagonismo del CPFF casa mal con su carácter de órgano consultivo y de deliberación. El valor que han adquirido sus acuerdos resulta, incluso, discutible desde la perspectiva de la teoría de las fuentes del derecho. El sistema de financiación contenido en el bloque de la constitucionalidad ha de ser desarrollado por normas jurídicas, y no mediante acuerdos como se ha producido en la práctica. Con la incorporación de los resultados de estos acuerdos en normas de rango legal, fundamentalmente las leyes de presupuestos, que incluso se remiten a los mismos confiriéndoles valor normativo, se ha pretendido sostener que se trata de un sistema válidamente juridificado, con la lógica condición de que esas leyes no estén viciadas de inconstitucionalidad. La cuestión es de especial gravedad pues en numerosas ocasiones los acuerdos han reinterpretado la LOFCA, han introducido modificaciones e incluso se han apartado de ella mediante amplias interpretaciones para acoger resultados pactados y en cuanto frutos del diálogo y la negociación política, ha resultado infructuoso cualquier intento de judicialización ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo o ante el Tribunal Constitucional. Como se ha encargado de resaltar el Tribunal Supremo: “el modelo para la aplicación del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001 es un *programa político* y, por tanto, no es materia susceptible *per se* de ser objeto de impugnación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo” (FJ 5º) (STS 29-I-1999, Ar. 1959). Incluso el Tribunal Constitucional en la sentencia 68/1996 ha asumido implícitamente el valor jurídico de los Acuerdos del CPFF, desaprovechando una oportunidad para descalificar el papel adquirido por los mismos en el orden constitucional, al no objetar la constitucionalidad de los porcentajes de participación establecidos en la LPGE para 1998 fundamentándose en el dato de que eran resultado de aplicar la interpretación que de los criterios previstos en el art. 13.1 de la LOFCA se efectuó en el Acuerdo 1/86, de 7 de noviembre, del CPFF. Acuerdo sobre el que obviamente, pese haber introducido importantes innovaciones, incluso contradictorias con el tenor literal del precepto, no hubiera sido susceptible una declaración de inconstitucionalidad, sino, como mucho, la de los preceptos de la Ley de Presupuestos en que encontró aplicación.

---

<sup>110</sup> La forma de votación se regula en el art. 10.3 del Reglamento, en el que se previene que los acuerdos se tomarán en primera votación por dos tercios de los votos de los miembros que integran el Consejo, y en segunda votación por mayoría absoluta. A tal efecto, el Gobierno central contará con el mismo número de votos que posean las Comunidades que formen parte del Consejo, adjudicándose a cada uno de los Ministros la mitad de los que a éstas correspondan, y los representantes de los entes autonómicos dispondrán cada uno de ellos un voto.

Este panorama se ensombreció aún más con la aprobación de la reforma parcial de la LOFCA en 1996 y la LCTE 14/1996, que surtieron efectos a partir de 1997, porque estos textos legales dieron cuerpo legal, de forma casi literal, al Acuerdo 1/1996 del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de 23 de septiembre, que -rubricado en lo esencial en el Acuerdo de Inestabilidad y Gobernabilidad, de 28 de abril de 1996, entre el PP y CiU - fue aprobado sin el consenso de otras Comunidades Autónomas, las gobernadas en aquel momento por el PSOE, y sin que en su tramitación parlamentaria se aceptara enmienda sustancial alguna. Por su parte, Aja ha criticado la forma de adopción de las decisiones que reforman el sistema de financiación autonómica seguida en el CPFF, en la que “cada Comunidad Autónoma calcula los beneficios que le puede reportar la nueva fórmula y vota a favor o en contra, según esos resultados y según la presión del partido político al que pertenecen”, de ahí que para este profesor “el CPFF resulta útil cuando se trata de intercambiar información y experiencias entre los gobiernos, es decir, mientras funciona como Conferencia Sectorial, pero resulta inútil cuando debe adoptar decisiones sobre el sistema de financiación, porque siendo un órgano consultivo, se limita a reproducir mecánicamente las mayorías políticas de las CCAA, sin añadir elemento técnico alguno a la consulta”<sup>111</sup>. Aún así es loable que el establecimiento del modelo de financiación 1997-2001 se operara con una modificación expresa de los textos legales, renunciándose a forzar, como hasta ahora, la interpretación de los mismos.

El papel normativo que se ha arrogado al CPFF se ha asumido por la normativa legal sin devaneos, pues no se han reproducido legalmente en su integridad el texto de sus acuerdos, limitándose a remitirse a lo que en ellos se disponga. Así se refleja en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado aprobadas entre los años 1997 a 2001, que se remitieron a las reglas del modelo incorporado a los Acuerdos del CPFF de 23 de septiembre de 1996 y también a los Acuerdos de 20 de enero de 1992 y de 27 de marzo de 1998, como si de normas jurídicas se trataran. Cuestión agravada si se atiende que además el principio de publicidad de las normas del artículo 9.3 de la Constitución pudo entenderse vulnerado por el art. 83 de la LPGE para 1997 al remitirse a las reglas del Acuerdo 1/96, que no fue publicado en el BOE hasta abril de 1997, por lo que durante esos meses no pudo obtenerse un pleno conocimiento del régimen jurídico para la dotación y liquidación de la participación de las CCAA en los ingresos territoriales del Impuesto sobre la Renta, lo que generó una situación de inseguridad jurídica no aceptable en un Estado de Derecho, contrario a la falta de transparencia de la normativa. Supuesto similar concurrió en relación a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1999, 2000 y 2001, que se remitieron a lo dispuesto en el Acuerdo de 27 de marzo de 1998, relativo al Fondo de Garantía del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001, cuando procedían a concretar las reglas para la liquidación de estas garantías, pese a que tal Acuerdo no ha sido publicado, hasta la fecha, en el BOE. El principio de publicidad que garantiza el art. 9.3 CE precisa de “un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil

---

<sup>111</sup> *Estado Autonomico (federalismo y hechos diferenciales)*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, pp. 226-227.

conocimiento” (STC 179/89). También en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Andalucía contra el Real Decreto-Ley 7/1997, de 14 de abril, se cuestionó el papel decisorio del que se está dotando el CPFF, en base a que dicho Real Decreto-Ley remitía al modelo aprobado en el Acuerdo del CPFF de 23 de septiembre de 1996. El Ejecutivo regional alegó la vulneración de los principios de legalidad, seguridad jurídica y publicidad, en base a que el CPFF es tan sólo un órgano consultivo y de deliberación por lo que sus acuerdos carecen de efecto jurídico alguno.

Otra manifestación de la función normativa que se ha atribuido a los acuerdos del CPFF se encuentra en las leyes específicas de cesión aprobadas en 1997 para aquellas CCAA de régimen común que aceptaron el modelo de financiación aplicable para el quinquenio 1997-2001. Estas leyes, que tan sólo cedieron el 15% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aunque a lo largo del quinquenio estaba previsto que se cediera hasta el límite máximo del 30%, de conformidad con lo estipulado en el art. 11.a) LOFCA, previnieron en su apartado segundo de la disposición adicional única que la cesión parcial definitiva del restante 15% tendría lugar previo acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, seguido del acuerdo de la Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma.

Aún así conforme al principio dispositivo, las CCAA ostentan la última palabra, ya que gozan de la facultad de aceptar o no la política propuesta por el CPFF, quedando libres de seguir políticas distintas, ya que los acuerdos del Consejo son simplemente *programáticos*, sin valor jurídico alguno. Por ello, una cuestión aún no resuelta de forma inequívoca es la normativa aplicable en los supuestos de que las Comisiones Mixtas no asuman como propio los acuerdos adoptados por el CPFF. La posibilidad de que las Comisiones Mixtas de las Comunidades Autónomas que no ratifiquen un modelo desarrollen un *modus operandi* específico es bastante improbable, ya que no es lógico suponer que la Administración Central otorgue su asentimiento en Comisión Mixta a cualquier solución que no sea previamente debatida por el CPFF, pues en este caso se produciría una penalización política de las CCAA que hayan adoptado el modelo recomendado. Pero la consecuencia quizás más grave derivada de esta manifestación del principio de voluntariedad es que la posibilidad de aplicación de distintas fórmulas de financiación quiebra la pretensión constituyente de homogeneización del régimen jurídico de la financiación autonómica.

Ha de apuntarse también los problemas de índole político que los acuerdos del CPFF -especialmente aquellos que aprueban los sistemas quinquenales que formulan y renuevan el modelo financiero a partir de las previsiones de la LOFCA- han planteado en aquellas Comunidades en que el Parlamento Autonómico desaprueba la actuación de un Ejecutivo, que haya acordado en Comisión Mixta con el Estado un determinado desarrollo de su financiación, normalmente conforme a un acuerdo multilateral del CPFF. Este problema fue planteado en la Comunidad de Andalucía al aprobarse en el Pleno de su Parlamento, de 9 de agosto de 1994, una Resolución que instaba al Consejo de Gobierno y/o al Presidente de la Junta a “denunciar los acuerdos sobre corresponsabilidad”, a plantear ante el Presidente del Gobierno y el CPFF “el rechazo del actual sistema de partici-

pación..., en el 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF” y, finalmente, a retirar “el apoyo de la Comunidad Autónoma de Andalucía al Acuerdo del CPFF de siete de octubre de 1993”. Similar situación se produjo en la CA asturiana, que pese haberse adherido el Gobierno autonómico del PP al modelo de financiación 1997-2001, el Parlamento autonómico, mediante el acuerdo de los Grupos Parlamentarios PSOE, IU y Grupo Mixto, recurrió dicho modelo ante el TC. Situaciones políticas conflictivas que han trascendido el seno de una Comunidad Autónoma, como se puso de manifiesto a raíz de los acuerdos del CPFF de 7 de octubre de 1993 y 23 de septiembre de 1996 que desataron una viva polémica de ámbito nacional sobre la financiación autonómica, hasta tal extremo de que al menos tres Comunidades Autónomas rechazaron la aplicación de los mismos en su territorio. Discrepancias basadas, además de sobre el modelo financiero en sí, en su forma de adopción, ya que el diseño del mismo en estas reuniones estuvo vinculado con los pactos celebrados por el Gobierno con la fuerza nacionalista catalana para la obtención por parte del partido ganador en las elecciones generales de la mayoría necesaria para gobernar durante la legislatura. Modelos de financiación, que una vez pactados, se han plasmado legalmente *a posteriori*, relegándose a las Cortes Generales a la función sancionadora de los compromisos extraparlamentarios.

Con ello se refleja el gran déficit democrático que ha padecido la adopción de las decisiones sobre financiación autonómica. Los acuerdos que desarrollan el sistema son resultado de negociaciones puramente intergubernamentales -en el CPFF y en Comisiones Mixtas-, en las que no han intervenido los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, y las Cortes Generales han limitado su participación a la sanción de los mismos, a través de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado <sup>112</sup>. Con esta forma de proceder sólo a través de los cauces para el control político del correspondiente Gobierno y no a través de la adopción de decisiones legislativas, como sucede en los regímenes forales, los Parlamentos autonómicos tienen la posibilidad de incidir en la configuración de esos elementos primordiales de su financiación. No obstante, no ha de desconocerse que en la negociación del modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001, las Cortes Generales tuvieron una intervención más acusada, en la medida que la aplicación del nuevo modelo exigió la aprobación de una modificación parcial de la Ley Orgánica de Financiación y de una nueva Ley de Cesión de Tributos. Al igual ha ocurrido en el último modelo de financiación que ha requerido llevar a cabo nuevas reformas en la LOFCA, e incluso, se ha ido más allá, ya que por vez primera se ha regulado pormenorizadamente el nuevo sistema de financiación *en vehículo con rango formal de Ley* (LMFAFCA). Se trata de una auténtica novedad en la técnica legislativa seguida hasta ahora con los distintos métodos, modelos y sistemas empleados para finan-

<sup>112</sup> Alberti Rovira, aunque refiriéndose a las relaciones de colaboración en general, ha puesto de manifiesto el riesgo de desparlamentarización del sistema político que puede derivarse si se defiere la adopción de importantes decisiones a relaciones cooperativas entre entidades territoriales, pues “la capacidad de decisión de estos procesos cooperativos tiende a desplazarse hacia los ejecutivos, en condiciones mejores para desarrollar complejas y largas negociaciones que los Parlamentos, relegados a desempeñar un papel de meras máquinas de ratificación de los acuerdos logrados en sede ejecutiva” (“La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *El futuro de las Autonomías Territoriales: Comunidades Autónomas: balance y perspectivas*, Santander, Asamblea Regional de Cantabria, 1991, p. 209).



ciar las CCAA, en la medida que la única concreción normativa de los mismos se limitaba a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado o la publicación tardía de los acuerdos del CPFF en el *Boletín Oficial del Estado*. Así se ha alcanzado una transparencia y seguridad jurídica, de la que se carecía con anterioridad, si bien el paquete de leyes que ha dado traducción legal al nuevo modelo sigue remitiéndose en sus exposiciones de motivos como texto base al Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, reconociendo que las reformas legales operadas por las Cortes Generales se limitan a dar traslación normativa al nuevo modelo aprobado, sin que las mismas tengan mayor margen de maniobrabilidad. Así la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la LOFCA, declara en su exposición de motivos que “en el momento presente, ya articulado el principio de corresponsabilidad fiscal, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA, en su reunión de 27 de julio de 2001, también a propuesta del Gobierno de la Nación, ha aprobado una ampliación del mismo, razón por la cual resulta necesario llevar a cabo una nueva reforma de la LOFCA que dé cobertura legal a los acuerdos alcanzados”; mientras que las reformas legales sin carácter orgánico que exige la puesta en práctica de dicho acuerdo del CPFF de 27 de julio constituye el objeto de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación, como expresamente reconoce en su propia exposición de motivos. Igualmente la nueva ley reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial (L. 22/2001, de 27 de diciembre) se autojustifica en las modificaciones introducidas por el Acuerdo del CPFF de 27 de julio de 2001, que han obligado a configurar un nuevo marco legal. Incluso la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2002, pese a la aprobación de la LMFAFCA, contenía constantes remisiones al Acuerdo de 27 de junio de 2001, ratificando la preeminencia del CPFF sobre el Parlamento en la configuración de los modelos de financiación autonómica. Si bien, la Ley de Presupuestos del ejercicio 2003 ha omitido toda referencia a dicho acuerdo, remitiéndose a lo dispuesto en la LMFAFCA, como cobertura legal del modelo de financiación, aunque a efectos de la liquidación del Fondo de Garantía del quinquenio 1997-2001 ha sido ineludible la alusión a los acuerdos del CPFF de 23 de septiembre de 1996 y 27 de marzo de 1998.

No obstante, la importancia de las recomendaciones del CPFF ha de ser contemplada de forma positiva, porque ha contribuido a matizar la disfunción que provoca la existencia en nuestro sistema de financiación de dos cauces de regulación de distinta naturaleza -bilateral y multilateral-. En esta línea han de ubicarse las propuestas de que en la futura reforma del Senado, orientada a convertirla en una auténtica Cámara de Representación Territorial, se prevea que los acuerdos de financiación autonómica elaborados por CPFF sean aprobados por la Cámara Alta para tener valor jurídico, poniendo fin a la necesidad de que sean bilateralmente ratificados para tener efectos. De esta forma, el método para la determinación de los ingresos autonómicos no sería resultado ni de una decisión central, ni de una negociación entre el gobierno central con los distintos gobiernos autonómicos, sino una decisión política de la nación, en cuya elaboración habrían participado las Comunidades Autónomas. El asentimiento del Senado a estas leyes debiera ser por mayoría absoluta, incorporándose así un elemento descentralizador del federalismo alemán consistente en que el *Bundesrat* (o Cámara de los *Länder*

o Estados federados alemanes) goza de poder de veto sobre todas las leyes que afectan a los Länder, al exigirse su conformidad (las *Zustimmungsgesetze*). Asimismo al dotarse a estas reformas de la financiación de las CCAA de una formalización legal, también se posibilitaría el control de su constitucionalidad y se alcanzaría la homogeneización a nivel regional de la normativa que se estableciera, poniendo fin a los problemas de divergencias entre las distintas Comunidades Autónomas y entre las distintas fuerzas políticas dentro de una misma Comunidad Autónoma.

La función ordenadora de la financiación autonómica ha de corresponder definitivamente al Senado, en lugar de a “esa especie de consejo federal o Senado de los Ejecutivos que la Constitución no recoge”<sup>113</sup>. La inadecuación del ámbito parlamentario para la articulación de los acuerdos sobre el delicado problema de la financiación autonómica resultaría superable mediante la reserva de la función de consulta y proposición al CPPF -foro idóneo para apuntar, de forma estimativa, las líneas fundamentales de la normativa de financiación- y una regulación reglamentaria especial del trabajo parlamentario en estos supuestos. En similares términos Aja propone, tras la reforma del Senado, la reconversión del CPPF “en un órgano técnico de auténtico asesoramiento, que proporcionara al Senado, a los gobiernos autonómicos, e incluso a la opinión pública, datos fiables sobre la financiación autonómica”, racionalizándose de esta manera el debate político<sup>114</sup>. Igualmente podría plantearse un cambio en su composición o en la forma de adoptar acuerdos que en la actualidad favorecen al Gobierno central, ya que los acuerdos son adoptados por mayoría absoluta y aquél tiene la mitad de los votos.

A la potenciación de la función territorial del Senado se orientó la reforma de su Reglamento en 1994, que creó una Comisión General de las Comunidades Autónomas, a la que se han asignado todas las funciones referidas al dictamen, informe o estudio de materias de naturaleza autonómica. Sus específicas funciones en materia de financiación son: informar y conocer los acuerdos del CPPF; informar sobre la dotación, distribución y regulación del Fondo de Compensación, ejercer el control y seguimiento de los proyectos de inversión incluidos en él y valorar su impacto conjunto en la corrección de los desequilibrios territoriales e informar sobre las secciones del proyecto de Ley de Presupuestos del Estado que afecten al sistema de financiación. Pero tal medida fue insuficiente, es apremiante una reforma del mismo para evitar que siga siendo una Cámara de segunda lectura. No se trataría de constituir tanto una Cámara de las Autonomías, como una Cámara especializada en política autonómica, en la que se diriman los asuntos de gran alcance territorial (tales como el Plan Hidrológico Nacional o el modelo de financiación autonómica), otorgando una mayor capacidad de decisión a las Comunidades en aquellas materias que afecten directamente a sus intereses. Dos medidas son esenciales en esta reforma. Por un lado, es aconsejable sustituir las provincias como circunscripción electoral por las Comunidades Autónomas, que habrían de elegir

---

<sup>113</sup> Tal es la opinión de García Roca, fundamentada en la trascendencia de la financiación autonómica para la estructura del Estado (“España asimétrica (descentralización territorial y asimetrías autonómicas: una especulación teórica”, *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico*, Madrid, INAP, 1997, p. 58).

<sup>114</sup> *El Estado Autonómico...cit.*, p. 228.

a los Senadores bien por sufragio directo en la legislatura autonómica bien en una elección de segundo grado a través de los Ejecutivos de las CCAA o de sus Asambleas, utilizando una fórmula de representación proporcional, evitando posibles disfuncionalidades entre los senadores y las instituciones de la Comunidad Autónoma a la que representan. Por otro lado, es necesario que la Cámara Alta se coloque en una posición de preferencia respecto del Congreso en la iniciativa, tramitación y decisión final de proyectos y proposiciones de ley con especial incidencia autonómica, de forma que su voluntad afirmativa sea indispensable para lograr su aprobación <sup>115</sup>. Esta especialización funcional habría de realizarse, como ha expuesto Leguina Villa, “no con base en una cláusula general de contenido indeterminado, pues ello daría lugar en muchos casos a complejos problemas de calificación previa y a inevitables conflictos políticos entre las Cámaras y las Comunidades Autónomas”, sino en una lista cerrada de supuestos normativos referidos a la política autonómica, entre los que se incluirían las leyes de financiación de las Comunidades Autónomas, esto es, “las leyes de cesión de tributos, las que concedan subvenciones o ayudas financieras del Estado a las CCAA, y las que aprueban el FCI, así como también las secciones de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado relativas a dicha financiación” <sup>116</sup>. Estas reformas institucionales acompañadas de un adecuado desarrollo normativo evitarían los desequilibrios y los conflictos que se han producido con ocasión de la discusión y negociación continua en sede no parlamentaria, es decir, entre los poderes ejecutivos estatal y autonómicos, no sometidos al rigor de la publicidad parlamentaria, además de la grave patología institucional que representa que una política tan importante para el Estado, como es la financiación, se hurte del debate parlamentario. Situación que ha llegado a generar la férrea convicción de que lo que no es admisible, en un Estado de Derecho, es un sistema de financiación permanente abierto a la negociación política y en la práctica diseñado por acuerdos de un órgano que, según la Ley, tiene carácter meramente consultivo.

## V. LAS LEYES DE PRESUPUESTO AUTONÓMICAS.

La competencia de las Comunidades Autónomas para elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presupuestos es una de las manifestaciones -quizás la principal- de la autonomía financiera que la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, que también se recoge en el art. 1.1 LOFCA. Sin embargo, la Carta Magna no establece unos principios o líneas básicas a los que hayan de ajustarse los Presupuestos de las Comunidades Autónomas. El único precepto relacionado con esta cuestión es el artículo 134, relativo a los Presupuestos Generales del

---

<sup>115</sup> En esta línea, Punset Ramón ha propuesto diversas fórmulas para reforzar las facultades de la Alta Cámara en la tramitación de las leyes orgánicas de financiación comunitaria del art. 157.3 CE y respecto a los demás instrumentos normativos de financiación de las Comunidades Autónomas -Ley del Fondo de Compensación, leyes de presupuestos o de fijación del porcentaje de participación de las Comunidades en los impuestos estatales no cedidos, leyes de cesión- (*El Senado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 229-331).

<sup>116</sup> “La reforma del Senado y los hechos diferenciales”, *RAP*, núm. 143, 1997, pp. 14-16.

Estado, cuya aplicación analógica a las Comunidades Autónomas ha sido excluida por el Tribunal Constitucional, al entender que el art. 134 CE regula “una institución estatal, en concreto, de una fuente normativa del Estado, entendido este último término en sentido estricto, es decir, como sinónimo de organización central o general del Estado”, y “de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas” (STC 116/1994, FJ 5º).

Por consiguiente, las únicas referencias a los presupuestos autonómicos, a nivel general, se encuentran en la LOFCA, cuyo art. 17.a) atribuye a éstas la regulación, por sus órganos competentes y de acuerdo con las previsiones de sus Estatutos, de la elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos. El art. 21 de la misma Ley regula algunos aspectos de dichos presupuestos, tales como su contenido mínimo —en el que subyace los principios de estabilidad, universalidad y unidad presupuestaria—, el principio de anualidad, la prórroga automática, en el supuesto de que los Presupuestos Generales no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, y la necesidad de que sean elaborados con criterios homogéneos, de forma que permitan su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado. Al respecto se ha suscitado la cuestión de si la LOFCA podía abordar la institución presupuestaria autonómica, ya que se trata de una materia ajena a los recursos autonómicos, y, consecuentemente, qué valor tendrían sus preceptos en caso de colisión con los Estatutos. Se trata de una problemática sin gran trascendencia, si se atiende a que el art. 21 LOFCA se ha limitado a recoger los principios generales de ordenación presupuestaria que no suponen restricción alguna a la potestad autonómica para decidir sobre el gasto público, es decir, a la autonomía financiera. Además la inclusión de estas prescripciones presupuestarias se ha pretendido justificar en que son reglas tendentes a posibilitar la colaboración financiera entre Estado y CCAA, materia que también reserva el art. 157.3 CE para su regulación por ley orgánica. Quizás la incorporación de estas reglas presupuestarias pudo deberse al intento de dar respuesta a cierto sector doctrinal, que defendió la necesidad de que las Cortes Generales elaborasen una Ley Presupuestaria para las Comunidades Autónomas que contuviera los principios generales que deben aplicar las Comunidades en sus presupuestos. No obstante, el legislador estatal no ha llevado a la práctica esta aspiración, quizás por entender que la coordinación de la actividad presupuestaria compete al CPFF (art. 3.2.a) LOFCA) y no a las Cortes Generales mediante Ley. Opción correcta, por cuanto dicha Ley presupuestaria no tiene apoyo constitucional y su necesidad real es más que discutible.

El silencio del texto constitucional y la remisión que el art. 17 LOFCA efectúa a los Estatutos de Autonomía, obliga a acudir los Estatutos para conocer las previsiones a las que se encuentran sujetos los Presupuestos de las Comunidades Autónomas. A grandes líneas, los Estatutos atribuyen al Consejo de Gobierno la elaboración y aplicación del presupuesto de la Comunidad Autónoma y al Parlamento Autonómico su examen, enmienda, aprobación y control. Asimismo, se ocupan de determinar, con carácter general, el contenido mínimo e indisponible del Presupuesto, disponiendo que incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Comunidad Autónoma y de los organismos, ins-

tituciones y empresas de ella dependientes, habiendo de consignar expresamente los beneficios fiscales <sup>117</sup>. Esta parca regulación se ha subsanado con la promulgación de las Leyes de la Hacienda Pública de cada Comunidad, que dedican un capítulo específico a regular pormenorizadamente el Presupuesto, cubriendo las lagunas de la norma institucional básica. La mayoría de estas disposiciones legales han definido el presupuesto como la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la institución autonómica y sus organismos e instituciones y de los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de los programas de actuación, inversión y financiación de empresas. De estas previsiones se deduce que el Presupuesto cumple en la esfera autonómica las mismas funciones que en la estatal, configurándose como ley de aprobación y de ordenación jurídica del gasto público de la Comunidad.

Pero además, las Leyes de Presupuestos de la Comunidad también constituyen una importante fuente normativa de la financiación autonómica, por cuanto la previsión de los ingresos que se pretenden recaudar en cada ejercicio económico forma parte del contenido esencial de esas leyes, que deben ser aprobadas anualmente. Aunque tan sólo se trata de una previsión *inicial*, las cifras de los presupuestos definitivos en la vertiente de ingresos ofrecen una variación mínima, como consecuencia de que las fuentes de financiación, una vez consignadas en las Leyes de Presupuestos, no suelen experimentar sustanciales modificaciones. El estado de ingresos de los presupuestos autonómicos es el resultado del modelo de financiación de ese nivel de Hacienda vigente en el momento de su aprobación. A diferencia del estado de gastos, se ha tendido a negar cualquier valor jurídico al estado de ingresos, al constituir tan sólo un cálculo no vinculante de lo que se prevé recaudar. Sin embargo, tal y como ha reconocido Montejo Velillas, “el estado de ingresos de un presupuesto tiene un estricto contenido jurídico” <sup>118</sup>. Indica la forma como el gasto público va a ser financiado y, por tanto, es la justificación política del nivel de gasto público propuesto por el Gobierno. La diversidad entre el tratamiento presupuestario de los ingresos y gastos públicos tiene su origen en el principio de bifurcación de la legalidad financiera. Mientras que los ingresos adquirieron, a través de las leyes tributarias, estado de permanencia sin que necesitaran ser ratificados o convalidados por las leyes de presupuestos, los gastos han debido seguir siendo autorizados anualmente.

---

<sup>117</sup> A estos efectos, consúltense arts. Arts. 25 y 44 EAPV; arts. 30 y 49 EAC; arts. 10 y 53.1 EAG; arts. 27, 30.4, 63 EAAnd; arts. 11 y 18 LORAFNA; arts. 11 y 55 EAV; arts. 12, 59.1 y 60 EACan; arts. 23, 24.10 y 47 EAAs.; arts. 9 y 55 EACant; arts. 17.d), 35.a) y 39 EAR; arts. 22, 23.10, 46 EAMur; arts. 12, 16.h), art. 55 EAAs.; arts. 9.2, 20, 51 EACM; arts. 20.1 y 61 EAE, arts. 19, 28.7 y 34 EAB; arts. 9, 14, 59.c) y 61 EAM; arts. 13 y 40 EAEL.

<sup>118</sup> “La naturaleza jurídica del estado de ingresos de los Presupuestos”, *El sistema económico en la Constitución Española*, vol. III, Madrid, Ministerio de Justicia, 1994, p. 1797.

## VI. LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO COMO NORMA INSTRUMENTADORA DEL MODELO DE FINANCIACIÓN.

Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado revisten una importancia trascendental en materia de financiación autonómica, ya que articulan el sistema de financiación autonómica aplicable en el ejercicio económico correspondiente. Además de instrumentar jurídicamente los modelos de financiación que se aprueban por el CPFF, fijan las transferencias, tanto estatales como comunitarias, con destino a las Comunidades Autónomas, que han constituido hasta ahora su principal fuente de financiación. En concreto, las leyes presupuestarias del Estado dedican el capítulo II del Título VII (sobre entidades territoriales) a proyectar legalmente las fórmulas para calcular la financiación estatal a percibir por las Comunidades Autónomas de régimen común. No se trata de un contenido ilegítimo, pues, como de forma reiterada ha declarado el Tribunal Constitucional, “tratándose de una ley que no es sólo un conjunto de previsiones contables, sino un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, no sólo puede –y debe- contener la previsión de ingresos y las autorizaciones de gasto” (STC 76/92, FJ 4º.a.), sino que también puede establecer “disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado séptimo del mismo art. 134 CE) que guardan directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de la política económica general en que se sustentan” (SSTC 63/86, FJ 12º; 65/87, FJ 4º; 76/92, FJ 4º.a.). Es indiscutible que la financiación de las autonomías constituye una materia que guarda una conexión directa con la política de gastos del Estado.

No tan pacífica ha sido la resolución de la cuestión de si ciertas disposiciones sobre financiación autonómica adoptadas por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado son adecuadamente deliberadas en sede parlamentaria. Las peculiaridades del procedimiento de discusión y aprobación de las leyes presupuestarias, donde las facultades de examen y enmienda del poder legislativo son restringidas, hace que subscribamos la opinión de Medina Guerrero de que la máxima publicidad parlamentaria tan solo es garantizada por el procedimiento legislativo ordinario, por lo que éste constituiría la vía más adecuada para adoptar dichas decisiones y a su vez “el más eficaz mecanismo de control frente a la arbitrariedad o la injusticia en el reparto de los ingresos”<sup>119</sup>. Es, por ello, que sería conveniente la aprobación periódica por las Cortes Generales de una ley específica para esta materia, tramitada conforme al procedimiento legislativo ordinario, que, dentro del marco de la LOFCA, desarrollara en grado suficiente las prescripciones de la Constitución financiera, explicitando los criterios para el reparto de los recursos financieros, así como para fijar las transferencias de solidaridad. Esta medida legislativa incorporaría mayores garantías jurídicas, al limitar el margen de operatividad de las instancias gubernamentales en el seno del CPFF, pero también el tratamiento asimétrico en

---

<sup>119</sup> “Límites y posibilidades del control de constitucionalidad en el reparto de los ingresos en el Estado Autonómico”. *Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica*, Madrid, Civitas-BCH -Ministerio de Justicia, 1998, p. 923.

la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común del mismo nivel competencial, al amparo del principio dispositivo. No obstante, los resultados de la aplicación de este texto legislativo, que para su aprobación definitiva debería recibir el consentimiento del Senado, habrían de ser recogidos anualmente en las Leyes de Presupuestos. Por cuanto es indiscutible que las leyes presupuestarias son las normas jurídicas más apropiadas, por su carácter temporal y por su contenido, para incluir las previsiones anuales precisas para la correcta articulación del modelo de financiación autonómica vigente en cada momento. Las peculiaridades que caracterizan su tramitación no invalidan su idoneidad como norma instrumentadora de los diversos modelos.

De esta forma se ha procedido con la aprobación del nuevo modelo de financiación que ha entrado en vigor en el 2002, ya que, como se ha comentado ya en este capítulo, se ha introducido una novedad sustancial, al aprobarse una ley cuyo objeto específico ha sido ofrecer una regulación completa del nuevo sistema de financiación de las CCAA de régimen común, dentro del marco general de la LOFCA, que la Ley de Presupuestos se ha encargado de complementar mediante la correspondiente concreción de los créditos, reglas y fórmulas necesarias para cuantificar los ingresos estatales que han de ser transferidos a las distintas CCAA. Además los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2002 y 2003 han estado marcados por el nuevo sistema de financiación autonómica, que ha incrementado la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, al permitirles la participación en la mayoría de los grandes impuestos estatales, reduciendo de forma significativa la importancia de las transferencias del Estado como fuente de financiación. Tal cesión de poder recaudatorio de la Administración central se ha proyectado en los presupuestos con la supresión de las transferencias destinadas a Sanidad financiada ahora por las CCAA y con el recorte de los ingresos tributarios de la Hacienda estatal en un 12,1 %, debido a la cesión de impuestos acordada con las CCAA –en alrededor de 8108,7 millones de euros (1,33 billones de pts.)-. En contrapartida, los Presupuestos Autonómicos recogen un notable incremento de sus recursos tributarios, debidos en su mayor parte a la inyección de ingresos que supone para las arcas autonómicas la aplicación del modelo de financiación para el período 2002-2006, independizándose así en alto grado de los Presupuestos Generales del Estado.

### CAPITULO III

## LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

El desarrollo del modelo constitucional exigió, en el ámbito de la hacienda pública, la transformación de la hacienda centralizada del anterior régimen político en una descentralizada. Para ello ha sido pieza clave la LOFCA, que precisa el esquema abierto en la Constitución, tomando como base las parcas indicaciones de la norma fundamental; así como los Estatutos de Autonomía que, por imperativo del art. 157.3 CE, diseñaron un sistema ajustado al modelo LOFCA. En esta Ley y en los Estatutos se concretan a nivel legislativo los principios constitucionales orientadores de la financiación de las Comunidades Autónomas y el sistema de ingresos previsto en los artículos 157-158 CE, sobre el que debe construirse el edificio jurídico de la financiación. No obstante, ni la LOFCA ni los EEAA han ofrecido un modelo de financiación delimitado, ni tampoco una regulación acabada de los recursos de que han de nutrirse las Haciendas Autonómicas, limitándose a precisar los límites que han de enmarcar su empleo. Este proceder es el que ha permitido la aplicación posterior de diversos modelos normativos “cuyo vértice (la LOFCA) se integra en el bloque de la constitucionalidad” (STC 192/2000, FJ 10).

Cada recurso de la Hacienda Regional se ha vinculado más fuertemente a alguno de los tres grandes principios que han de presidirla -los principios de suficiencia, autonomía financiera y solidaridad-, de ahí que la importancia que hayan asumido en el conjunto de los ingresos permite conocer si ha existido un equilibrio entre los anteriores principios o si alguno de ellos ha sido desatendido en beneficio de otro. En atención al principio que pretendan hacer efectivo ha sido usual agrupar los recursos financieros en tres bloques, aunque esta tradicional clasificación ha de ser hoy sometida a un replanteamiento.

Un primer bloque se ha integrado por aquellos recursos económicos cuya finalidad es asegurar la suficiencia financiera de las Haciendas Autonómicas. La cobertura del coste de las competencias asumidas con el fin de garantizar un presupuesto equilibrado se ha logrado mediante el rendimiento de los impuestos cedidos, la participación en los ingresos del Estado en sus dos tramos -en ingresos generales e ingresos territoriales del IRPF- y las tasas afectas a la financiación de los servicios transferidos, que han constituido las principales fuentes de recursos comunitarios. En los modelos iniciales de financiación autonómica se confirió un papel preeminente a estos recursos que garantizaban la financiación básica a las Comunidades, mientras que los recursos propios se destinaron a una función de mejora en la prestación de los servicios públicos de su competencia, sacrificándose así el principio de autonomía en beneficio del principio de suficiencia de la Hacienda Autonómica.



En segundo lugar, el bloque de la autonomía financiera, integrado por los tributos propios y los recargos sobre impuestos estatales, posibilita a las Comunidades, en ejercicio de la autonomía que les ha sido reconocida, prestar nuevos servicios en el marco de sus competencias o mejorar la intensidad y calidad de los asumidos en función de sus preferencias. La financiación autonómica propia “permite a las CCAA elegir sus propias opciones, atendiendo a sus especificidades de modo legítimo” (STC 128/99, FJ 16). De esta forma, el sistema tributario propio ejerce un papel complementario de los recursos que provienen de las participaciones en los tributos del Estado y de los tributos cedidos, destinados a la financiación los servicios básicos, que debe ser garantizada en todo caso por el Estado. Tras la profunda alteración del grupo de los tributos cedidos, al añadirse a la cesión de la recaudación líquida, la atribución de competencias normativas, éstos pueden ser ubicados tanto en el bloque de suficiencia como en el de autonomía, por cuanto los recursos que devienen de esta fuente de financiación contribuyen a la realización de ambos principios. Lo que ha ampliado la facultad de las instancias autonómicas para adoptar decisiones sobre los niveles de financiación que juzgan adecuados atendiendo a los niveles de prestación de servicios que desean.

Por último, el bloque de la solidaridad lo conforman los mecanismos de nivelación, esto es, los recursos estatales que se transfieren a las Comunidades Autónomas no en función del volumen de competencias asumido o según lo que se recaude en su territorio sobre determinados tributos, sino con una función eminentemente correctora de los desequilibrios económicos regionales. La solidaridad se ha materializado en distintos instrumentos (algunos de los criterios para el cálculo del anterior porcentaje de participación en los ingresos del Estado, el Fondo de Compensación Interterritorial, los Fondos Estructurales, el Fondo de Garantía creado por el Acuerdo 1/96 del CPPF y otras transferencias afectadas a fines específicos) en cuya distribución entre las CCAA se utilizan criterios correctores de los desequilibrios interterritoriales. Sin embargo, los dos instrumentos de financiación específicamente previstos por la Constitución, en su art. 158, para la redistribución interterritorial de la riqueza son las asignaciones presupuestarias especiales en garantía de un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos esenciales en todo el territorio nacional y el FCI.

El sistema de financiación acuñado por la LOFCA, hasta su última reforma, confirió un papel decisivo al primer bloque de recursos, es decir, a los ingresos que deben asegurar la suficiencia financiera, en especial, a las transferencias de fondos estatales, reduciendo la importancia de la financiación autónoma. No obstante, la LOFCA ha ofrecido siempre una serie de posibilidades para ampliar la autonomía tributaria, como son los impuestos autonómicos y los recargos sobre impuestos estatales, pero que han sido escasamente explotados, a pesar de que el Tribunal Constitucional ha emitido pronunciamientos favorables al establecimiento de ambas vías de financiación en las SSTC 37/1987 -relativa al Impuesto Andaluz sobre Tierras Infrutilizadas- y 150/1990 -en que se cuestionó la constitucionalidad de un recargo de la Comunidad Autónoma de Madrid sobre la cuota líquida del IRPF-, cuya doctrina será expuesta al hilo del estudio de dichos recursos en el siguiente capítulo. En la práctica las Comunidades Autónomas han preferido acudir al endeudamiento para obtener financiación adicional a la proporcionada por

el Estado, antes que recurrir a las posibilidades que permite una tributación propia. El carácter residual de la potestad tributaria propia ha hecho recaer durante estos últimos años el peso de la imposición autonómica sobre los impuestos cedidos, que no han sido sino una fórmula de corresponsabilidad fiscal impropia, por cuanto a las Comunidades Autónomas sólo se les ha permitido, hasta su reforma en 1997, participar en la gestión, careciendo de competencias normativas sobre los mismos. También aquí ha incidido la cuestión competencial desfavorablemente, ya que al ser único el esquema de cesión de tributos, frente a la diversidad de competencias, al ir asumiendo paulatinamente más Comunidades el techo competencial máximo, el peso que suponían los ingresos de tipo fiscal respecto al total fue disminuyendo. Con todo el modelo financiero trazado por la LOFCA, antes de su reforma, guardaba el debido respeto a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. En esta ley tan sólo se ha contenido, y contiene, una regulación general del ejercicio de las competencias financieras y una formulación de los principios armonizadores a los que han de ajustarse, destinadas a garantizar a las Comunidades los ingresos para facilitar su autonomía de gasto, dejándoles libertad para decidir el grado de presión fiscal adicional de los ciudadanos radicados en su territorio, mediante las prestaciones tributarias que, en uso de la potestad reconocida en el artículo 133.2 CE, tuvieran bien a establecer. A partir de 1997, las CCAA también pueden graduar con mayor intensidad la presión fiscal en su ámbito territorial a través de la aprobación de normas sobre determinados elementos impositivos de los tributos cedidos en los límites legalmente permitidos.

Los principios que deben inspirar la regulación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas son recogidos esencialmente en la Constitución y reiterados con mayor precisión por la LOFCA, si bien en la delimitación de su contenido y alcance resulta imprescindible remitirse a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. No procede detenerse en el principio de autonomía financiera, reproducido en el art. 1.1 LOFCA en términos prácticamente idénticos al art. 156.1 CE, porque ha sido prolijamente comentado en los inicios de este trabajo, así como tampoco parece necesario insistir en el doble carácter de límite de la actividad financiera autonómica y de garantía de la misma que estos principios rectores revisten.

## **I. EL PRINCIPIO DE GENERALIDAD.**

Con este principio se expresa la idea de que el sistema LOFCA es de aplicación en todas las Comunidades Autónomas -sin perjuicio de los rasgos diferenciadores derivados del ejercicio de su autonomía financiera-, constituyendo las Diputaciones Forales vascas y la Comunidad Foral de Navarra las únicas excepciones. Este principio sufrió otra excepción atípica en el quinquenio 1997-2001, en el que las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, en virtud del principio dispositivo, se desmarcaron del modelo aprobado para ese período, obligando a coexistir dos diferentes modelos, coexistencia que encontró difícil acomodo constitucional desde el punto de vista del principio de igualdad. Con el fin de evitar que esta situación se pueda reproducir en siguientes quinquenios, se ha persistido en la necesidad de que los modelos de

financiación autonómica se basen en el principio de generalidad, de modo que sean fruto de un acuerdo entre todas las autonomías para lograr su aplicación generalizada.

Recientemente este principio se ha utilizado en otra acepción distinta, para hacer referencia al carácter integrador del sistema de financiación, en tanto que abarca la financiación de todos los servicios susceptibles de traspaso a las Comunidades Autónomas. Hasta el año 2001 existieron tres formas de financiación diferenciada: –el modelo de financiación de competencias comunes, el sistema de financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social transferidos y el modelo de financiación de los servicios sociales de la Seguridad Social–, que se han fusionado al acordarse que la financiación de los servicios sanitarios y sociales transferidos a las Comunidades Autónomas se rigiera a partir del 2002 por el sistema general de financiación diseñado en la LOFCA, desapareciendo los dos subsistemas específicos de financiación. Con la integración por este sistema de los tres modelos de financiación de servicios públicos gestionados por las CCAA existentes se ha logrado una mayor estabilidad, una mayor capacidad fiscal y una mayor transparencia.

## II. EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA FINANCIERA.

Pese al silencio de la CE, el principio de suficiencia financiera, definido como la disponibilidad de medios fiscales y financieros para poder afrontar las responsabilidades de gasto derivadas del ejercicio de las competencias propias, es un principio básico del modelo de financiación autonómica, que se configura como una garantía institucional que impide al Estado privar de recursos a las Haciendas Autonómicas y le obliga a financiarlas mediante ciertos recursos. Constituye, por tanto, un auténtico límite material al poder financiero del Estado en la medida que sobre éste pesa el deber de hacer efectivo dicho principio. La jurisprudencia constitucional ha señalado que es el nivel competencial asumido el que determinará en última instancia lo que es suficiente en términos financieros, aún así se ha matizado declarando que la suficiencia de los recursos económicos “debe quedar enmarcada, como concepto relativo que es, en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto y de las diversas fuentes de financiación” (STC 87/1993, FJ 3º). La misma idea de relatividad se contiene en la STC 135/1992, al precisar que el principio de suficiencia de recursos es “algo muy concreto y dependiente de muchas variables. Por un lado, las necesidades traducidas en el gasto público generado por el funcionamiento efectivo de las competencias asumidas. Por otro, el rendimiento de los demás recursos y especialmente de los tributarios”, resaltando como primer límite de la suficiencia “las posibilidades reales de la estructura económica del país en su conjunto” (FJ 8º).

La falta de referencia constitucional explícita a este principio, aunque implícita en el reconocimiento de autonomía financiera, ha sido paliada por la LOFCA, que en el artículo 2.1.d) reconoce este principio con carácter general. Además la inclusión del traspaso de nuevos servicios como supuesto que faculta para la revisión de la participación en los ingresos del Estado (arts. 13.4.a) LOFCA y 16 LMFAFCA) corrobora la función

de suficiencia desempeñada por este último. De ello se deduce que las asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado reguladas en el art. 158.1 CE y, en desarrollo de aquel precepto constitucional, el artículo 15 de la LOFCA son también un mecanismo para hacer efectivo el principio de suficiencia, pues su objetivo es complementar transitoriamente la participación ordinaria en los ingresos del Estado cuando resulten insuficientes. Así se reconoce implícitamente en el artículo 15.4 LOFCA, al prescribir que si la deficiencia de medios financieros fuera crónica o estructural, reiterándose en los Presupuestos Generales del Estado a favor de las CCAA en un período de tiempo inferior a cinco años, el Gobierno, previa deliberación del CPFF, ha de proponer a las Cortes reajustar el Fondo de Suficiencia con objeto de garantizar la suficiencia de medios de financiación a través de créditos incondicionados.

Desde los inicios del sistema se ha adoptado como criterio de suficiencia financiera, es decir, para calcular los recursos requeridos para el pleno ejercicio de las competencias propias, el criterio del coste de los servicios transferidos. En el cómputo inicial del coste efectivo se excluyó desafortunadamente la inversión “nueva”, por lo que fue necesario recurrir al Fondo de Compensación Interterritorial para dar cobertura a la inversión neta o nueva y, de esta forma, asegurar la suficiencia financiera. Por ello, hasta su reforma en 1990, dicho Fondo ejerció, junto con su objetivo reequilibrador, una función de suficiencia, ya que financió, incluso en regiones con renta elevada, la mayor parte de la inversión nueva realizada, ya que ésta quedó excluida del coste efectivo de los servicios traspasados. Ello, al margen de falsear el verdadero propósito de este instrumento constitucional, fue la causa de su anómalo funcionamiento hasta esa fecha, como refleja el hecho de que todas las CCAA tuvieran derecho a obtener las asignaciones procedentes del Fondo. En el modelo actual se utiliza un criterio semejante, más adecuado para un Estado en el que sistema de reparto competencial se halla consolidado, cual es el de las “necesidades de gasto” de cada CA, correspondiendo su cobertura al Fondo de Suficiencia cuando no puedan ser satisfechas con la respectiva capacidad fiscal. Por último, los ingresos derivados de la recaudación por tributos cedidos, en cuanto han supuesto la reducción de la participación en los ingresos del Estado, también han de considerarse destinados a asegurar los ingresos necesarios para financiar suficientemente las necesidades financieras derivadas del ejercicio de las competencias asumidas.

### III. EL PRINCIPIO DE FLEXIBILIDAD O GRADUALIDAD.

La articulación de la nueva estructura financiera regional aconsejaba una aplicación gradual de la legislación de financiación. La propia LOFCA previó dos etapas para el establecimiento del sistema de financiación por ella trazado, en consonancia con el grado de desarrollo y asunción de competencias de las CCAA. La primera, concebida con un carácter transitorio, duraría hasta que quedara completado el traspaso de servicios correspondientes a las competencias asumidas por cada Comunidad o, en todo caso, seis años después de la entrada en vigor del Estatuto respectivo. El objetivo de este esquema de financiación transitorio era asegurar el funcionamiento de los servicios recién transferidos en un momento en que a las dificultades de reorganizar una Hacienda

central, se unían las derivadas del simultáneo proceso de transferencias competenciales. Este período concluyó en 1986, fecha en la que se aprobaron los nuevos criterios de financiación para el período 1987-1991, aunque tan sólo el Estatuto de Cataluña llevaba vigente seis años y el proceso de traspaso de competencias no había finalizado. Se inició entonces la segunda etapa denominada período definitivo. Esa concepción gradualista del proceso de configuración del modelo de financiación autonómica ha perdurado. Se negociaron nuevos modelos de financiación para los quinquenios siguientes, 1992-1996 y 1997-2001. También la participación en la recaudación territorializada del 15% del importe de las cuotas líquidas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas - puesta en vigor en 1994, en las Comunidades que ratificaron el acuerdo del CPFF de siete de octubre de 1993- es buena muestra del carácter gradual que ha impregnado el proceso de financiación. Aunque se creó como un instrumento provisional para los ejercicios de 1994 y 1995, fue prorrogado para 1996 y nuevamente acogido en el modelo aplicable en el quinquenio 1997-2001. A la provisionalidad que ha caracterizado la materia de financiación autonómica no parecía que se fuera a poner fin con el modelo negociado para el quinquenio 1997-2001, pues desde los inicios de la aplicación de éste último se empezaron a esbozar nuevas demandas de mejora del sistema. Aunque tal gradualismo no tiene connotaciones negativas, antes bien el proceso autonómico debe ser entendido como un proceso de reformas permanentes, pues lo importante es que las correcciones sean reales y significativas; y que sirvan para avanzar, y para hacerlo en la dirección correcta.

Entre las causas de inestabilidad de las soluciones previstas para la financiación autonómica ha ocupado un lugar destacado el carácter abierto del proceso de transferencias de competencias y servicios, que ha obligado a dotar de forma creciente de mayores recursos a las CCAA. Y mientras no se cierre el mapa de transferencias no se podrá cerrar tampoco la financiación autonómica. No obstante, una vez que el proceso de transferencias de servicios y competencias está casi concluido y ha alcanzado cierta estabilidad, sería deseable que se inyectara similares dosis de permanencia a los instrumentos de financiación. Por ello, de forma paralela a la culminación del traspaso de los servicios a las comunidades, debe acordarse un modelo fiscal estable que dé continuidad y seguridad a las comunidades y les permita una planificación a medio o a largo plazo, evitando que, al menos, sus líneas fundamentales no sean recreadas cada cuatro o cinco años. La estabilidad no debe entenderse como la búsqueda de un modelo cerrado. A tal pretensión se ha tratado de dar respuesta con el último modelo de financiación acordado en julio de 2001, que ha sido gestado con vocación de permanencia en el tiempo, sin necesidad de sujetarse a revisión transcurridos cinco años. Sin embargo, la falta de previsión en el texto del acuerdo de cláusulas de adaptación a nuevas circunstancias y de actualización hace pronosticar un período de vigencia no superior a cinco años.

De ahí la conveniencia de replantearse la existencia de un verdadero sistema estable de financiación autonómica, porque un elemento de la estructura del estado tan importante, permanentemente abierto y sometido a discusión, determina una situación general de inseguridad, no conveniente a los efectos de la consolidación del Estado de las Autonomías. Ello, sin perjuicio de que el sistema esté abierto a cambios, ya que “todo

sistema complejo, federal o regional, que aspire a mantenerse debe ser, pues, en alguna medida abierto, es decir, adaptable”<sup>120</sup>. Y, en especial, el sistema de financiación autonómica que es “*un elemento dinámico en propia esencia*”, que nunca se cierra de manera definitiva, porque los datos de los que hay partir cambian de manera continua, de forma que si se pretendiere cerrar el modelo se estaría cortando de raíz su capacidad de evolución.

#### IV. EL PRINCIPIO DE UNIDAD FINANCIERA-TERRITORIALIDAD: PRINCIPIO DE NO TRASLADABILIDAD DE LA CARGA TRIBUTARIA.

El propio Tribunal Constitucional advirtió desde fechas tempranas que ha de mantenerse un equilibrio entre los principios de unidad y autonomía de las nacionalidades y regiones, argumentando que éste se da sobre la base de la unidad nacional, por lo que en ningún caso puede oponerse a ella (STC 4/1981, FJ 3º), aunque sin desconocer que “la acción estatal debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales” (STC 146/1986, FJ 4º). La traslación de esta jurisprudencia al ámbito económico-financiero implica un equilibrio entre la unidad fiscal y la diversidad jurídica que deriva de la autonomía financiera. Aquél requiere la reserva en favor de la Administración central de aquellos poderes financieros y fiscales necesarios para la dirección unitaria de la política económica, para lo que resulta esencial que quede en manos del Estado los impuestos básicos del sistema impositivo. Hasta 1996 la LOFCA resolvió ese difícil equilibrio dando preferencia al principio de unidad, al impedir la cesión de los impuestos básicos y limitar las competencias tributarias de las Comunidades. Sin embargo, desde 1997 y, en especial, desde el año 2002 la balanza se ha inclinado en mayor medida hacia el otro extremo, ya que al permitirse la cesión parcial de impuestos básicos, como el IRPF, el IVA o los IIEE, y reforzarse las facultades normativas de las Comunidades Autónomas sobre los tributos cedidos, se les ha otorgado a éstas un amplio margen de maniobra en política fiscal, aunque con sometimiento a ciertos límites que aseguran el mantenimiento del equilibrio deseado entre los principios constitucionales de unidad y autonomía.

El principio de unidad económica del Estado incide en el ejercicio de las competencias tributarias autonómicas, impidiendo al poder tributario de las Comunidades Autónomas adoptar medidas tributarias que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios (art. 157.2 CE, que proyecta en la esfera impositiva la prohibición genérica del art. 139.2 CE; arts. 2.1.a) y 9.c) LOFCA) o que impliquen privilegios económicos (art. 138.2). Este principio de neutralidad ha sido reforzado por la LOFCA en términos análogos al disponer que el sistema de ingresos deberá establecerse de forma que no pueda “implicar, en ningún caso, privilegios económicos y sociales ni suponer la existencia de barreras fiscales en el territorio español” (art. 2.1.a)). El principio de ausencia de barreras fiscales interregionales es una manifestación del principio

---

<sup>120</sup> LÓPEZ GUERRA: “Modelo abierto y cerrado del Estado de las Autonomías”, *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico*, Madrid, INAP, 1997, p. 39.

de unidad de mercado, consecuencia de la unicidad del orden económico-social que se deriva de la Constitución, que “supone, por lo menos, la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica” (STC 88/1986, FJ 6º). De esta forma se impide la ruptura de la unidad del mercado que podría producirse mediante el establecimiento de medidas impositivas de carácter proteccionista que, gravando la circulación de mercancías, actuasen como aduanas interiores. Si bien, el Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia aplicable a la materia impositiva, aunque se refiera al principio de libre circulación como límite general de las competencias de las CCAA (art. 139.2 CE), ha reconocido que “no toda incidencia es necesariamente un obstáculo”, lo será sólo cuando intencionadamente persiga la finalidad de obstaculización o cuando las medidas adoptadas impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionadas respecto del fin constitucionalmente lícito que persiguen (STC 37/1981, FJ 2º).

Por otra parte, el principio de libertad de circulación del art. 139.2 CE es un principio implícito al sistema de libertad de empresa y economía de mercado por el que ha optado el artículo 38 CE. La única restricción a este principio, si es que cabe una posible limitación, sólo podría proceder de una política de desarrollo regional, que mediante subvenciones, exenciones tributarias o impuestos, pretendiera hacer efectiva la solidaridad interterritorial. No obstante, la finalidad propia de este artículo 139.2 CE es actuar como una cautela adicional frente a aquella diversidad que comporte la ruptura de la unidad de mercado, conjurando “todo peligro de fragmentación de la unidad preexistente, o, más exactamente, al de asegurar que tal unidad básica no se romperá por la irrupción de nuevos centros de gobierno con capacidad para intervenir en la economía”<sup>121</sup>.

Además de las anteriores limitaciones, impuestas directamente por la Constitución, cabe que el Estado limite el poder de imposición de las Comunidades Autónomas en virtud de la planificación y la unidad económica (art. 149.1.13 CE) por dos motivos: cuando los tributos autonómicos incidan por su cuantía en el equilibrio general de la economía o bien cuando se trate de tributos con fines extrafiscales de ordenación económica. No obstante, ambos supuestos son difícilmente planteables en la práctica. En el primer caso, por la escasa importancia de esa fuente en el sistema de ingresos de las Comunidades Autónomas. Y en el segundo, la dificultad deriva no de que las Comunidades no estén habilitadas para crear impuestos de carácter primordialmente extrafiscal, sino de la necesidad de respetar el principio de capacidad contributiva, consagrado en el art. 31.1 CE, que configura a los instrumentos impositivos como medios limitados de intervención. No serían inconstitucionales, pues no existe regla alguna en el bloque de la constitucionalidad que impida establecer impuestos cuya finalidad prioritaria no sea la recaudatoria. Así, al menos, lo ha entendido el Tribunal Constitucional: “ni en la Constitución ni en la LOFCA existe precepto alguno que prohíba a las Comunidades Autónomas actuar su potestad tributaria -y, en concreto, su poder de impo-

---

<sup>121</sup> ALBERTI ROVIRA, E.: *Autonomía política y unidad económica (Las dimensiones constitucional y europea de la libre circulación y de la unidad de mercado)*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 255-256.

sición- en relación a la consecución de objetivos no fiscales” (STC 37/1987, FJ 13º). La única condición fijada por el TC es que la finalidad extrafiscal se halle amparada por las competencias asumidas en los correspondientes Estatutos de Autonomía.

Otra prohibición impuesta a las Comunidades por el mismo artículo 157.2 CE es la adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera del territorio autonómico, que deriva del principio de limitación al ámbito territorial de las competencias autonómica. Según la STC 44/1984, el alcance territorial de las competencias autonómicas “viene impuesta por la propia organización territorial del Estado en CCAA (art. 137 de la Constitución) y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades” (FJ 2º). Pues bien, prohibiendo que la tributación autonómica se proyecte sobre el exterior se garantiza que la responsabilidad de financiación no recaiga en quien no se beneficia en principio de los servicios prestados por la entidad autónoma. Con la misma evita la doble imposición de un mismo hecho imponible y que se externalicen los costes fiscales, efecto que se produciría si otros territorios corrieran con gastos de la CA que establece un tributo. Tal prohibición ha sido interpretada rigurosamente por el artículo 9.a) y b) de la LOFCA, que prohíbe a las Comunidades Autónomas sujetar elementos patrimoniales situados, rendimientos originados o gastos realizados fuera del territorio de la respectiva CA, ni gravar actividades desarrolladas fuera del territorio de la Comunidad impositora. Esta interpretación de la palabra “bienes” en su sentido más amplio -todo aquello que sea susceptible de constituir el objeto de un tributo-, seguida por la LOFCA, es, a juicio de Ferreiro Lapatz, necesaria para que el mandato del art. 157.2 CE cumpla su fin. Afirma que “conforme al artículo 157.2 de la Constitución, hay que entender que una comunidad autónoma no puede explotar fiscalmente a otra y que, por tanto, no puede gravar con sus impuestos los bienes situados en el territorio de esa comunidad, ni las rentas derivadas de tales bienes, ni los hechos realizados o las actividades desarrolladas en su territorio”<sup>122</sup>. Esta interpretación no ha sido acogida por nuestro Tribunal Constitucional, ya que en la STC 150/1990, en relación a la posible vulneración de este principio por el recargo sobre la cuota líquida del IRPF, se atuvo al tenor literal del art. 157.2 CE, afirmando que “el art. 157.2 de la Constitución prohíbe a las Comunidades Autónomas adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio, pero no sobre la renta de las personas con domicilio fiscal en su territorio, aunque esta renta provenga, en parte, de bienes localizados fuera de la Comunidad Autónoma” (FJ 5º).

Se ha apuntado que el principio de territorialidad de las competencias autonómicas se puede incumplir por la vía de los impuestos cedidos, porque al cederse potestades normativas sobre impuestos personales, como los Impuestos sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones, tomando, respectivamente, como criterio de sujeción el de residencia habitual del contribuyente o del causante en la Comunidad, se permite al ente autónomo gravar bienes ubicados en el territorio de otros, en los que se halle el patrimonio del causante o del residente. Esta presunta violación sería superable por la vía de

---

<sup>122</sup> “La financiación de las autonomías”, *La España de las Autonomías*, T. II, Madrid, Espasa- Calpe, 1981, p. 458.



considerar que la prohibición del artículo 157.2, que desarrolla el art. 9 LOFCA, se refiere exclusivamente a tributos propios y no a los impuestos cedidos, cuya titularidad continúa correspondiendo al Estado. Sin embargo, nada hay en la Constitución que pueda llevar a excluir la eficacia de su art. 157.2 CE respecto de las medidas adoptadas en relación con los tributos cedidos, ya que parece referirse a cualquier medida tributaria<sup>123</sup>. Por tal razón, una vez que las Comunidades han adquirido capacidad normativa sobre los impuestos cedidos, las probabilidades de colisión con aquel principio se amplían, suscitando serias dudas los efectos extraterritoriales que pudieran derivar del ejercicio de las facultades de normación cedidas. De ahí que el art. 19.2 LOFCA, tras su nueva redacción, se ha adelantado a prevenir, aunque de forma un tanto confusa, que en el ejercicio de las competencias normativas sobre los tributos cedidos “las CCAA no adoptarán medidas que discriminen por razón del lugar de ubicación de los bienes, de procedencia de las rentas, de realización del gasto, de la prestación de los servicios o de celebración de los negocios, actos o hechos”.

Existe al respecto una jurisprudencia constitucional, que aunque pueda parecer contradictoria con la prohibición de la eficacia extraterritorial de las normas fiscales autonómicas, advierte, basándose en el propio principio de unidad económica, que la limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no significa que pueda privarse a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de adoptar decisiones, dentro de su propio territorio y en uso de sus legítimas competencias, cuando pudieran ocasionar alguna consecuencia más allá de sus límites territoriales. Lo contrario, supondría privarles de toda capacidad de actuación. Conforme a esta doctrina, no cabe calificar de inconstitucional un impuesto autonómico por el sólo hecho de incidir en bienes situados fuera de su ámbito territorial. Ahora bien, si se entiende que la jurisprudencia constitucional lo que acepta son los efectos extraterritoriales mediatos o indirectos de las medidas, no los efectos jurídicos directos, el modelo actual pudiera incurrir en un defecto de inconstitucionalidad desde el momento en que ha habilitado a dichas Comunidades para asumir competencias normativas en la regulación del IP y del ISD, que supondrán, *ex necesse*, por su simple ejercicio, una ruptura flagrante de la regla prohibitiva del art. 157.2 CE.

La admisión de la incidencia extraterritorial de los impuestos regionales, afectando a las relaciones económicas de otras Comunidades Autónomas, no significa la aceptación de la traslación de las cargas fiscales. En la anterior prohibición del artículo 157.2 CE subyace, aunque no se recoja explícitamente por el texto constitucional, el principio de no traslación fiscal interregional para la financiación de los servicios propios. La LOFCA, por el contrario, no ha ignorado el fenómeno de la traslación de impuestos, al prescribir que los impuestos regionales no deben comportar cargas trasladables a otras Comunidades Autónomas (art. 9.c) in fine). La extraterritorialidad de las cargas tributarias, que ha de evitarse para preservar la unidad del mercado interior, supondría conver-

---

<sup>123</sup> No obstante, el precedente de la STC 150/1990 no avala esta posición, ya que, a juicio del Tribunal, las limitaciones que el art. 9 LOFCA establece son aplicables sólo a los impuestos propios de las Comunidades Autónomas y no a los recargos de éstas, lo contrario conduciría a vaciar el art. 12 LOFCA, relativo a los recargos, y a hacer parcialmente impracticable el mandato propio del art. 157.1.a) CE.

tir a una Comunidad Autónoma en contribuyente de otras, lo que constituiría un efecto negativo para la autonomía impositiva de las regiones. Los impuestos y recargos regionales deben coincidir con el ámbito territorial de la competencia de gasto, ya que han de ser soportados por los efectivos o presuntos beneficiarios del gasto público regional, es decir, por los residentes, salvo gastos públicos con efectos suprarregionales o externos. Este principio, propio de la teoría del Federalismo Fiscal, impide a los gobiernos regionales el establecimiento de impuestos indirectos en la primera fase de fabricación o de distribución, que acabarían incidiendo en los contribuyentes de otras regiones. La unidad fiscal supone también un límite a la descentralización de las competencias financieras en el ámbito de la gestión. Ha de procurarse que la mayor autonomía de las CCAA no incida negativamente sobre los contribuyentes que han de relacionarse con diversas Administraciones Tributarias. La vía más adecuada para garantizar su seguridad jurídica ante un ordenamiento que deviene complejo por la superposición de sistemas tributarios es avanzar hacia una Administración Tributaria Integrada.

La unidad del sistema tributario, aunque compatible con las competencias tributarias de las Comunidades Autónomas y con la autonomía financiera y presupuestaria de las mismas, tiene un carácter instrumental respecto del principio de igualdad de los españoles, como el Tribunal Constitucional ha reconocido: “el sistema tributario debe estar presidido por un conjunto de principios generales comunes capaz de garantizar la homogeneidad técnica básica que permita configurar el régimen jurídico de la ordenación de los tributos como un verdadero sistema y asegure la unidad del mismo, que es exigencia indeclinable de la igualdad de los españoles” (STC 19/1987, FJ 4º). Pemán Gavín, por su parte, ha resaltado la conexión existente entre el principio de unidad de mercado y el principio de igualdad de trato de los españoles, por cuanto la adopción de medidas tributarias que obstaculicen la libre circulación de mercancías y servicios han de contemplarse como un atentado al principio de igualdad. Concluye así que en la medida en que dichas *barreras fiscales* “supondrían una carga impuesta a los bienes y servicios provenientes del exterior (de la Comunidad) que no recae sobre los mismos bienes o servicios generados en el interior, se estaría realizando un trato favorable –discriminatoriamente favorable- de la actividad económica intracomunitaria respecto de la exterior a la Comunidad”<sup>124</sup>. Al estudio detenido del contenido del principio constitucional de igualdad en este ámbito nos adentramos en el siguiente apartado.

## V. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL PLANO TERRITORIAL.

La posibilidad reconocida constitucionalmente de que las Comunidades Autónomas establezcan tributos o recargos inexistentes en otras, en uso de su autonomía financiera, obliga a matizar el principio de igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles reconocido en el art. 139.1 CE, en este caso, el principio de igualdad ante la obligación tributaria recogido en el art. 31.1 CE. El principio de igualdad tributaria no puede ser interpretado en el sentido de una igualdad matemática, de modo que fuera incompa-

<sup>124</sup> *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Madrid, Civitas, 1992, p. 175.

tible con cualesquiera diferencias entre las cargas tributarias de los ciudadanos de diversas Comunidades Autónomas, ya que no persigue una total uniformidad de la carga fiscal en todo el territorio nacional, lo que sería incompatible con la autonomía financiera, sino la necesidad de que se procure la preservación de las posiciones jurídicas fundamentales de los ciudadanos en relación con los deberes tributarios, evitando la configuración de sistemas tributarios privilegiados y ello porque cierto grado de heterogeneidad es intrínseco a la idea de autonomía. Tal es la conclusión que se deriva de la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad de derechos y obligaciones formulado en el art. 139.1 CE. Declara el Tribunal Constitucional que este principio no exige un “tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía” (STC 37/87, FJ 10°); que “la igualdad de derechos y obligaciones en su aspecto interterritorial no puede ser entendida en términos tales que resulte incompatible con el principio de descentralización política del Estado (art. 2 CE)” (14/98, FJ 11.D), por lo que “la diversidad no es discriminación” (STC 19/1987, FJ 3°), sino “fruto necesario y legítimo de la autonomía que la Constitución garantiza” (SSTC 75/1990, FJ 5°; 86/1990, FJ 5°). Pero también reconoce que “esa diversidad se da dentro de la unidad y que, por consiguiente, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas no puede regular las condiciones básicas del ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado (arts. 53 y 149.1.1 CE)” (STC 37/81, FJ 2°). Estas condiciones imponen “un límite a la diversidad de posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas” (STC 76/83, FJ 2°a)), aunque no exigen “una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento” (STC 227/1993, FJ 4° C). “Lo que la Constitución impone es una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, pero no, desde luego, una absoluta identidad en las mismas” (STC 186/1993, FJ 3°) en cualquier zona del territorio nacional (lo que por otra parte sería incompatible con la opción por un Estado organizado en la forma establecida en el Título VIII de la Constitución)” (STC 61/97, FJ 9°).

La STC 150/1990, específicamente referida a la materia tributaria autonómica, reproduce el núcleo de esa jurisprudencia, sentada en la STC 37/1981 (FJ 10°): “La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14, 139, 149.1.1.a de la Constitución (ni los arts. 31.1, 38 y 149.1.13.a, cabe añadir ahora) ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de posiciones jurídicas fundamentales” (FJ 7°). En la misma línea y referido también al ámbito tributario, el ATC 182/1986 establece que: “Salvaguardada la identidad básica de derechos y deberes de los españoles, las cargas fiscales que deban soportar puedan ser distintas... De ahí que la Constitución prevea la existencia... por lo que respecta a las

Comunidades Autónomas, de “recargos sobre impuestos estatales”, así como de “sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales” (art. 157.1.a) y b) de la misma). De ello se desprende que la radicación en una Comunidad Autónoma puede ser, obviamente, una circunstancia que justifique un tratamiento fiscal distinto al que se obtendría en otra Comunidad Autónoma” (FJ 1º). Igualmente la STC 14/1998, expone, en relación con el tratamiento fiscal diferenciado que el Impuesto extremeño sobre aprovechamiento cinegético introdujo, que: “El principio de igualdad en su dimensión interterritorial no impone que todas las CCAA tengan que ejercer sus competencias de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. Por consiguiente, si como consecuencia del ejercicio de esas competencias surgen desigualdades en la posición jurídica de los residentes en las distintas Comunidades Autónomas, no por ello automáticamente resultan infringidos los arts. 14, 139.1 o 149.1.1 de la Constitución, ya que dichos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todas las materias y en todo el territorio del Estado (...) por lo que tal carga fiscal (diferenciada) es resultado de la autonomía financiera que la Constitución concede a las CCAA para el desarrollo y ejecución de sus competencias” (FJ 11.D).

Esta jurisprudencia, que admite explícitamente que la presión fiscal no sea exactamente igual en toda España, puede constituir un precedente para avalar la constitucionalidad del sistema de financiación, ya que al ceder competencias normativas sobre los tributos cedidos ha ampliado las posibilidades de que las diferencias de presión fiscal entre Comunidades se acentúen. Aunque todos los españoles tienen el deber de contribuir al sostenimiento del gasto público, conforme al art. 31.1 CE, este deber puede recibir un tratamiento diferenciado en cada territorio autónomo, siempre que quede a salvo la igualdad *sustancial* de todos los españoles y esa diferenciación no suponga un trato fiscal privilegiado de los contribuyentes en función de su residencia o una ruptura del principio de igualdad de mercado. De tal modo que lo que cabe exigir a las Asambleas de las Comunidades Autónomas cuando ejerciten las competencias legislativas es que el despliegue de las mismas no cree rupturas en las condiciones básicas de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, cuya regulación queda reservada por el art. 149.1.1 CE a la competencia exclusiva del Estado, que debe garantizar la igualdad en las mismas (SSTC 75/1990, FJ 5º; 86/1990, FJ 5º). De ahí que como declarara la STC 76/1983: “no es la igualdad de derechos de las Comunidades lo que garantiza el principio de igualdad de derechos de los ciudadanos, sino que es la necesidad de garantizar la igualdad en el ejercicio de tales derechos lo que, mediante la fijación de unas comunes condiciones básicas, impone un límite a la diversidad de las posiciones jurídicas de las CCAA” (FJ 2.a). En cualquier caso, la regulación que corresponde en exclusiva al Estado ex art. 149.1.1 CE “queda limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que (...) no pueden consistir en un régimen acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados” (STC 61/97, FJ 7º.b), entendiéndose por tales “el contenido primario, las facultades elementales y los límites esenciales”, de forma que se establezca una regulación uniforme que si llegara a entrar “en contradicción con preceptos de las leyes autonómicas en vigor, éstos últimos quedarían automáticamente desplazados por aquéllas” (STC 173/98, FJ 9º).

Pero los legisladores autonómicos cuando legislen sobre los tributos cedidos deberán fundar sus decisiones de mantener, subir o bajar la presión fiscal en la calidad de servicios que prestan a sus contribuyentes. Tal ha de ser el motivo que justifique la existencia de una financiación diferente, porque una imposición autónoma diferenciada que traten de forma desigual a los sujetos pasivos se acomoda a las exigencias del principio constitucional de igualdad, dentro de los límites citados -preservación de la paridad básica de posiciones jurídicas fundamentales de todos los ciudadanos-, siempre que el tratamiento fiscal desigual en los territorios autónomos tenga una justificación objetiva y razonable y resulte proporcionado a la finalidad perseguida. A idéntica conclusión llega el Tribunal Constitucional, en su intento de compatibilizar la unidad económica de la nación y la diversidad jurídica que deriva de la autonomía, advirtiendo que la regulación autonómica introductora de un régimen diverso del ordenamiento existente en el resto de la nación ha de resultar proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias y peculiaridades en ella previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin, y, por último, que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de todos los españoles” (SSTC 88/1986, FJ 6; STC 19/1987, FJ 3º). Según el criterio manifestado por el Tribunal Constitucional en el Auto 182/1986, la radicación geográfica pudiera ser un criterio suficiente para legitimar la existencia de diversos grados de presión fiscal. Sin embargo, conforme a una opinión doctrinal generalizada, las desigualdades impositivas interregionales deben estar relacionadas con el nivel de prestación de los servicios públicos por el que se ha optado en una Comunidad. En la STC 8/1986, aunque refiriéndose al art. 19 CE, se indica esta idea, al comentar que el hecho de que los residentes en una determinada zona del territorio nacional hayan de soportar obligaciones y cargas mayores que las de otros, normalmente se corresponde con la atribución de mayores beneficios o de una situación de hecho más ventajosa (FJ 3º). Esta doctrina se ha materializado en la STC 14/1998 al afirmar que dado que “los habitantes de la CA de Extremadura soportan una mayor carga fiscal para la práctica y explotación de las distintas actividades cinegéticas, no puede negarse al legislador autonómico la posibilidad de establecer un sistema de preferencias basado en la vecindad administrativa de los solicitantes, en punto a la concesión de las respectivas autorizaciones para practicar la caza en unos cotos, cuyo cuidado, conservación y mejora se financia, entre otros, con unos ingresos procedentes de un tributo que repercute exclusivamente sobre aquellos que se dedican al aprovechamiento cinegético privado en el territorio de aquella Comunidad Autónoma” (FJ 11º.D).

Por tanto, con base a la doctrina constitucional citada, la cuestión planteada se resuelve en términos generales sin grandes dificultades. El problema, sin embargo, deviene cuando ha de determinarse en cada caso concreto si la alteración de un elemento esencial de un impuesto, como las escalas del tipo de gravamen del IRPF, no supone una alteración de la posición jurídica fundamental de los ciudadanos respecto al deber de contribuir del art. 31.1 CE. En este sentido, parece decantarse el Tribunal Constitucional en una de sus sentencias: “un incremento de las tarifas o escalas del tipo de gravamen aplicables a las bases imponibles del IRPF... modifica sustancialmente el montante de la carga tributaria que deben soportar los contribuyentes sujetos a dicho impuesto, supone una *alteración sustancial de la posición de los ciudadanos en el con-*

junto del sistema tributario y afecta a la esencia del deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que enuncia el art. 31.1 CE” (STC 182/1997, FJ 9). La alteración de esa igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales es una de las principales razones en las que fundamenta Pérez Royo su opinión sobre la inconstitucionalidad de la territorialización parcial del IRPF. Esa alteración deriva, según este autor, de que el IRPF es el “único tributo del que son predicables de manera inmediata y directa todas las características que según el art. 31 CE definen el deber constitucional. Se trata, por tanto, del tributo que no agota el deber constitucional de contribuir, pero sí define la posición jurídica fundamental del ciudadano en el cumplimiento de dicho deber”<sup>125</sup>. Esta es la posición defendida en un trabajo elaborado por los juristas García Morillo, Pérez Tremps y Zornoza Pérez, para quienes atendiendo a que el Impuesto sobre la Renta es una pieza clave del sistema tributario, consideran que el modelo de financiación de las CCAA 1997-2001 “supone la instauración de una desigualdad en el cumplimiento del deber tributario previsto en el artículo 31.1 de la Constitución y, por eso mismo, supone desconocer tanto ese precepto constitucional como la igualdad de los españoles en cualquier parte del territorio nacional establecido en el art. 139.1 de la Constitución y la obligación estatal de garantizar la igualdad de los ciudadanos en el cumplimiento de los deberes constitucionales, prevista en el artículo 149.1.1 de la Norma Fundamental”<sup>126</sup>.

La necesidad de garantizar el tratamiento básico uniforme de un determinado régimen tributario ha justificado incluso la alteración del esquema constitucional de distribución competencial en las sentencias 49/1984 (FJ 7º) y 87/1987 (FJ 3º). En los supuestos tratados en ambas sentencias, el ejercicio de las competencias materiales propias con criterios dispares conllevaba tratamientos específicos respecto de impuestos y exacciones estatales, incompatibles con lo prevenido en el artículo 149.1.1. CE. Pese a lo cual el TC ha reconocido que este artículo “no puede erigirse en obstáculo infranqueable a la existencia de las potestades normativas de las CCAA. El precepto constitucional precitado no exige siempre un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos, exigencia que haría imposible la existencia de un Estado descentralizado” (STC 227/1993, FJ 4º).

El principio de no obstaculización de la libre circulación de las personas y bienes en todo el territorio nacional constituye otra manifestación del principio de igualdad, que garantiza la igualdad de derechos en cuanto a la movilidad territorial a todos los ciudadanos españoles. En virtud de este principio, las regulaciones autonómicas no podrán restringir u obstaculizar la libertad de circulación, si bien, ya se dijo que “no toda incidencia es necesariamente un obstáculo. Lo será sólo cuando intencionalmente persiga la finalidad de obstaculizar la circulación...” (STC 37/1981, FJ 2º). Por ello, las normativas tributarias autonómicas no pueden utilizar el criterio de la residencia en la región, previendo una carga fiscal más gravosa para los no residentes en la misma, lo que restrin-

---

<sup>125</sup> *El nuevo modelo...*, op. cit., p. 21.

<sup>126</sup> *Constitución y...*, cit., pp. 28-29.

giría ilegítimamente la libertad de circulación. No es de más recordar que la libertad fundamental de circulación también se halla amparada desde el Derecho Comunitario (art. 8.A.1 TUE), pues la Sentencia Asscher, C-107/94, de 27 de junio de 1996, del TJCE declara que “aunque las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de personas no puede aplicarse a situaciones puramente internas de un Estado miembro no es menos cierto que el alcance del art. 52 del Tratado no puede interpretarse de manera que excluya el ámbito de aplicación del Derecho Comunitario a los propios nacionales de un Estado miembro determinado, cuando éstos, por su propio comportamiento, se encuentran respecto del Estado miembro del que son originarios en una situación equiparable a la de cualquier otro sujeto que goza de los derechos y libertades que garantiza el Tratado”.

Íntimamente relacionado con el principio de libre circulación está el reconocimiento por el Tribunal Constitucional de que la libertad de elección de residencia, reconocida en el art. 19 CE, puede quedar afectada por un tratamiento fiscal dispar entre Comunidades, ya que tal libertad “no significa que las consecuencias jurídicas de la fijación de residencia hayan de ser, a todos los efectos, las mismas en todo el territorio nacional o, al menos, en un mismo municipio. La libertad de elección de residencia implica, como es obvio, la de opción entre los beneficios, perjuicios, derechos, obligaciones y cargas que...corresponden a los residentes de un determinado lugar o inmueble por el mero hecho de la residencia” (SSTC 8/1986, FJ 3º; 90/1989, FJ 5º). El ATC 182/1986 confirma esta doctrina, al aclarar que “una cosa es el derecho a elegir libremente la residencia y a circular por el territorio nacional, y otra, los condicionamientos -en este caso tributarios- legalmente establecidos” (FJ 2º). Condicionamientos de carácter tributario que influyen de hecho en la fijación de residencia o en la ubicación de empresas y capitales, pero no de forma efectiva y directa, como proscribió el art. 9.c) LOFCA. Entre tales condicionamientos destaca actualmente la diversidad de normativas fiscales originadas a raíz de la atribución de facultades legislativas sobre los impuestos cedidos en el régimen actual de cesión. Con estas potestades se ha creado el contexto propicio para que pudieran darse situaciones de competencia fiscal y de deslocalización de empresas y negocios entre las Comunidades Autónomas. Consciente de ello, el legislador, en las leyes de cesión, ha neutralizado los cambios de residencia que se presuman realizados en fraude de ley, disponiendo que no surtirán efecto los cambios que tengan por objeto principal lograr una menor tributación efectiva en los tributos total o parcialmente cedidos, presumiendo que no existirá tal cambio en los supuestos que relaciona en su articulado (art. 20 LCT). No obstante, el sistema español tampoco deja un margen excesivamente amplio para la competencia fiscal, porque la regulación de gran parte de los elementos tributarios esenciales sigue depositada en manos de la Administración central, de modo que las CCAA no gozan de capacidad para desarrollar cambios bruscos en el sistema tributario. Además las deducciones autonómicas por inversiones no empresariales y por aplicación de renta, en especial, las deducciones por adquisición de vivienda habitual pudieran utilizarse como contrapeso, desincentivando el cambio de residencia.

El principio de igualdad se proyecta no sólo a título individual entre los ciudadanos residentes en distintas regiones, sino también entre las propias Comunidades, encargándose la Constitución de proscribir tan sólo aquellas diferencias intercomunitarias que implican privilegios económicos o sociales (art. 138.2 CE). Pues bien, la desigualdad tributaria derivada de posibles sistemas tributarios dispares -y no de un impuesto concreto<sup>127</sup>- es lo que la propia LOFCA trata de controlar, previniendo que las Comunidades Autónomas habrán de procurar mantener una presión fiscal efectiva global equivalente a la del resto del territorio nacional (art. 19.2). La presión fiscal a tener en cuenta es, por tanto, la producida por todo un sistema tributario, no por uno solo o varios tributos. Aunque la equidad de este parámetro es indiscutible, ha de reseñarse que probar ante los Tribunales la existencia de una inferior presión fiscal global en una Comunidad es un difícil empeño, ya que no puede referirse solamente a uno o varios tributos y requiere el cotejo de diferentes ejercicios económicos<sup>128</sup>. Esta referencia a la globalidad del sistema tributario confirma que la igualdad sólo es predicable respecto de cada uno de los sistemas tributarios, sino estaríamos negando la esencia misma del Estado Autonómico, pues si dicha igualdad se predicara respecto de todos los sistemas los resultados serían rabiosamente uniformes y la conclusión no sería otra que la negación del principio de autonomía financiera, de esa “diversidad o falta de uniformidad que es propia de la configuración del Estado de las Autonomías” (STC 155/1990, FJ 2º). La exigencia del art. 19.2 LOFCA de mantener una presión fiscal equivalente es una norma de cierre que pretende limitar notablemente las facultades normativas otorgadas a los entes autonómicos, pero que no debe interpretarse en términos literales y maximalistas para no vaciar de contenido las competencias normativas concedidas a las Comunidades Autónomas, diluyéndose así el concepto mismo de corresponsabilidad fiscal. Cierta disparidad en la presión fiscal será una consecuencia inevitable, e incluso sana, del nuevo modelo. Y, explica Lasarte Álvarez, “llevar a cabo esa reforma para luego corregir totalmente sus resultados carecería de sentido. Que la autonomía financiera permita un margen de mayores ingresos en las CCAA más ricas está en la propia lógica del sistema”, por lo que “las disparidades serían inadmisibles si alcanzan determinado nivel y rompen la lógica constitucional de la igualdad territorial”<sup>129</sup>.

En relación con esta última manifestación del principio de igualdad se ha suscitado en los últimos años la cuestión de si la financiación de las CCAA mediante fórmulas distintas, sin base constitucional al efecto, supone un trato jurídicamente discriminatorio

<sup>127</sup> Así lo entiende de la Hucha Celador, cuya afirmación, pese a referirse a las diferencias existentes entre el sistema foral y el sistema general de financiación, resulta aquí aplicable: “el Estado puede utilizar posibles comparaciones entre la fiscalidad en territorio común y en los territorios forales en sus argumentos impugnatorios, siempre que la comparación afecte a la totalidad de ambos sistemas tributarios” (*Introducción al régimen jurídico de las Haciendas Forales*, Madrid, Civitas, 1995, p. 40).

<sup>128</sup> En la STS de 7 de febrero de 1998 (*Ar. 1111*) se reconoció explícitamente en el fundamento de derecho quinto “la dificultad de determinación y prueba respecto al concepto jurídico y económico indeterminado de la presión fiscal efectiva global”. Así la falta de prueba por parte de la Administración estatal sobre los niveles de presión fiscal fue el motivo de desestimación alegado en la STS de 19 de julio de 1991 (*Ar. 6227*).

<sup>129</sup> “La reforma de la Financiación Autonómica para el Quinquenio 1997-2001”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 282 (año VII), 1997, p. 3.



entre las mismas. Este problema se planteó en el quinquenio 1997-2001, en el que las Comunidades Autónomas andaluza, extremeña y castellano-manchega, al negarse a adoptar como propio el Acuerdo del CPFF de 23 de septiembre de 1996, se les aplicó el modelo aprobado por el CPFF el 20 de enero de 1992. La jurisprudencia anteriormente expuesta obliga a decantarse por una solución intermedia, en la que si bien el juego del principio dispositivo ampara particularidades en la financiación, el principio de igualdad descarta la coexistencia de modelos de financiación radicalmente distintos, que conlleve efectos económicos perjudiciales para algunas autonomías. Aunque será el TC el que haya de valorar, en atención a las circunstancias concurrentes, si ha resultado inconstitucional la dualidad de modelos para las CCAA de régimen común en el quinquenio 1997-2001. Al respecto se han pronunciado García Morillo, Pérez Tremps y Zornoza, para quienes el principio de igualdad no puede tolerar que “el marco básico de la financiación de las CCAA pueda ser distinto para unas CCAA que para otras, fracturando así el régimen común y creando dos nuevas y distintas categorías de CCAA”, por lo que apuestan por una uniformidad mínima en la financiación autonómica<sup>130</sup>. Aja va más allá considerando que el sistema general de las autonomías, difícilmente puede soportar una organización sometida al principio dispositivo, ya que si bien “éste resultó útil en los comienzos del proceso autonómico, resulta disfuncional cuando el Estado autonómico pretende funcionar como un sistema general y coherente”, por lo que entiende que “la reforma de la financiación será mejor o peor, pero si se aprueba, debe aplicarse en todas las CCAA”<sup>131</sup>. En el actual sistema de financiación, aprobado por el CPFF en su reunión de 27 de julio de 2001, si bien no se ha replanteado nuevamente la polémica, al haber sido adoptado como propio por todas las Comunidades de Régimen Común, art. 83 de la ley de presupuestos para el año 2002 se apresuró a prevenir la solución aplicable a aquellas Comunidades que, en uso del principio dispositivo, no asumieran el modelo antes del 31 de enero de 2002, estableciendo en esos supuestos que la financiación provisional se efectuaría por aplicación de las reglas contenidas en el último modelo de financiación que hubiere adoptado en Comisión Mixta y la liquidación definitiva con arreglo al sistema de financiación que se adoptara por acuerdo de su respectiva Comisión Mixta. Se admitía así expresamente por el legislador la posibilidad de una nueva bifurcación, aún cuando su existencia no fuera plenamente conciliable con el principio de igualdad.

Como última observación ha de subrayarse que el principio de igualdad tributaria no debe confundirse con el principio de igualdad esencial, que tiene una significación distinta, pues persigue que a identidad de competencias exista un nivel mínimo de servicios públicos sensiblemente idéntico en las distintas Comunidades. En la sistematización de principios realizada en este trabajo, dicha finalidad es contemplada como una dimensión del principio de solidaridad interregional o interterritorial.

---

<sup>130</sup> *Op. cit.*, p. 115.

<sup>131</sup> *Estado Autonómico...*, *op. cit.*, p. 230.

## VI. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL.

La solidaridad entre las regiones es un principio informador básico del sistema de las autonomías (art. 2 CE), que trata de cohesionar los principios de unidad e igualdad con el autonómico, pues permite la posibilidad de que determinadas zonas en situación de desigualdad o desventaja respecto del territorio nacional reciban un tratamiento específico, sin que ello sea discriminatorio. Se configura en nuestro sistema autonómico en una doble vertiente: por un lado, como límite negativo al ejercicio de las competencias y, por otro, como una obligación positiva de los poderes públicos, que han de orientar sus actuaciones, especialmente en materia económica, a la consecución de ciertos objetivos constitucionalmente fijados. A pesar de ese carácter general es, según se desprende del texto constitucional, en el terreno económico-fiscal donde adquiere una especial relevancia el principio de solidaridad interregional, en esa doble vertiente negativa (art. 156.1 CE) y positiva (arts. 131.1, 138.1 y 158 CE). Idéntica opinión mantiene el Tribunal Constitucional: “Su contenido más importante es el financiero y en tal aspecto parcial se le alude más adelante con carácter genérico (art. 156.1) y también con un talante instrumental, como fundamento del Fondo de Compensación, con la finalidad de corregir desequilibrios interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad (art. 158.2), cuya salvaguarda se encomienda al Estado, que ha de velar por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, con particular atención a su componente insular (art. 138.1)” (STC 135/1992, FJ 7º).

En el ámbito financiero, la solidaridad -también llamada compensación interterritorial- tiene un doble fin: por un lado, garantizar a cada ciudadano, sin tomar en consideración la región donde resida, unos niveles equivalentes de los servicios autonómicos siempre y cuando se realicen esfuerzos fiscales comparables, y por otro, asegurar una más justa distribución espacial o territorial de la renta nacional, corrigiendo los desequilibrios económicos entre las zonas prósperas y las zonas menos desarrolladas del país. Se ha dicho que la primera finalidad citada, la nivelación fiscal sería el primer grado de consecución de la solidaridad, mientras que sólo en un segundo momento habría de desarrollar una vigorosa política de desarrollo económico regional. En ambos casos, su alcance exige que el sistema de financiación prevea fórmulas que supongan una redistribución territorial de las disponibilidades financieras destinadas a la equiparación de las condiciones de riqueza y del nivel de vida de nuestra Comunidad con el nivel medio de las restantes Comunidades. Pero la solidaridad ha de ser entendida no como un objetivo absoluto del sistema de financiación, sino como un objetivo relativo, por lo que la acción de los poderes públicos puede cooperar a disminuir las diferencias regionales de renta y riqueza a través de ayudas a las empresas y de gasto en infraestructuras y formación de capital humano, contribuyendo a la convergencia económica entre Comunidades Autónomas, pero no ha de recaer exclusivamente en dicho objetivo.

Las causas del desequilibrio horizontal -entendiendo por tal aquella situación que se produce cuando soportando igual o mayor presión fiscal que en otras regiones, no es posible ofrecer el mismo nivel de servicios públicos- entre las Comunidades Autónomas puede obedecer a una menor capacidad fiscal -provocada por diferencias de riqueza,

renta y estructura económica en general-, o a la existencia de más amplias necesidades de gasto -así, por ejemplo, es el caso de alguna región con numerosa población-. Este desequilibrio debe ser corregido, si se desea impedir discriminaciones entre los habitantes de diversas regiones, y conseguir que, con presiones fiscales similares, cualquier ciudadano español tenga acceso al mismo nivel mínimo de servicios públicos <sup>132</sup>. El instrumento natural para compensar las desigualdades interregionales son las transferencias, que desempeñan, por eso, una doble función, además de constituir una clase de ingresos públicos de las regiones, sirven a la finalidad de redistribuir las cargas financieras entre ellas. Dichas transferencias habrán de diferenciarse, en cuanto a su cuantía, dotación y variables de reparto, en función de que se persiga la nivelación o la convergencia de los niveles de renta y riqueza entre regiones. Moldes Teo mantiene que, según el sistema constitucional de compensación, la nivelación fiscal ha de operarse a través de las participaciones impositivas y las asignaciones niveladoras, mientras que la política de crecimiento y desarrollo económico tendría su instrumento más importante en el Fondo de Compensación Interterritorial <sup>133</sup>. De ahí que, junto con las subvenciones de nivelación del art. 158.1 CE y el Fondo de Compensación Interterritorial -mecanismos previstos explícitamente en la Constitución para hacer efectivo el principio de solidaridad-, la LOFCA añadió primeramente la participación en los ingresos del Estado (PIE), sustituida más tarde por el Fondo de Suficiencia, que constituye un instrumento complementario al servicio de la nivelación. A lo que se añade que toda inversión que efectúe directamente el Estado y el Sector Público Estatal ha de inspirarse necesariamente por prescripción legal en el principio de solidaridad (art. 16.10 LOFCA).

Ante la cuestión sobre si sólo el Estado central se halla obligado a velar por la realización efectiva del principio de solidaridad, el mismo art. 156.1 CE despeja toda duda al expresar la obligación de las CCAA de acomodar el desarrollo de sus competencias financieras al principio de solidaridad. La LOFCA también ha sido concluyente y, aunque responsabiliza al Estado del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131.1 y 138.1 CE (art. 2.1.b) LOFCA), ha establecido que la actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá con arreglo al principio de solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones que consagran los arts. 2 y los apartados 1 y 2 del art. 138 de la Constitución (art. 2.1.c LOFCA) y que en el ejercicio de las competencias normativas sobre los tributos cedidos observarán el principio de solidaridad establecido en la Constitución (art. 19.2 LOFCA). No otra solución se derivaba del artículo 40.1 de la Constitución que al decir que “los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso eco-

---

<sup>132</sup> Estas medidas compensatorias no han de pretender una absoluta igualdad entre los ciudadanos de las distintas regiones, pues como observa Oates las inequidades de carácter horizontal “en la medida en que no se permite que sean demasiado serias, pueden considerarse simplemente como una parte del precio de un sistema fiscal descentralizado” (*Federalismo Fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p. 119).

<sup>133</sup> “Autonomía financiera de las regiones y solidaridad: perspectiva constitucional”, *RDFHP*, n.º 144, 1979, p. 1535 y ss. Aunque matiza la STC 146/1992 que el objetivo de corregir los desequilibrios territoriales “si bien encuentra instrumentos expresos en la Constitución, como es el caso del FCI, tampoco puede entenderse que se agote en ellos” (FJ 1º).

nómico y social y para una distribución de la renta regional, personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica“, se está refiriendo tanto al Estado como a las CCAA. Pero la LOFCA ha ido más allá, reconociendo expresamente el principio de solidaridad interna o intraterritorial, al prescribir que “cada Comunidad Autónoma está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad” (art. 2.2), por lo que su consecución no compete sólo al Estado, aún cuando sea el máximo responsable de su salvaguarda (SSTC 63/1986, FJ 11; 150/90, FJ 11; 331/1993, FJ 3). Tal es la argumentación realizada en la STC 150/90, en cuyo fundamento jurídico undécimo se afirma que los principios de igualdad material y solidaridad: “vinculan a todos los poderes públicos, en el ejercicio de sus respectivas competencias, y no sólo al Estado, sin que pueda entenderse que se oponga a esta conclusión la mención que el artículo 138.1 de la Constitución hace del Estado como garante del principio de solidaridad (...) o el expreso encargo de adoptar las medidas oportunas para conseguir el desarrollo económico entre las diversas partes del territorio español que el artículo 2 de la LOFCA asigna así mismo al Estado. Una interpretación semejante chocaría con lo dispuesto en otros preceptos constitucionales, en los Estatutos de Autonomía y en el propio artículo 2.2 de la LOFCA, que obliga expresamente a cada CA a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad. En consecuencia, *si bien las CCAA carecen de una competencia específica para desarrollar, con cualquier alcance, los principios constitucionales de solidaridad e igualdad material, sí pueden, e incluso deben, por mandato constitucional, estatutario y legal, atender a la realización de tales principios en el ejercicio de las competencias propias*”.

Es incuestionable que la solidaridad actúa como condicionante de la autonomía financiera, si bien “parece destinada a servir más de pauta orientadora de la actividad de las CCAA, en cuya efectiva aplicación intervendrá de forma determinante la discrecionalidad política, que de auténtico límite para su autonomía financiera, susceptible de ser utilizado para impugnar cualquier medida que lo desconozca o vulnere”<sup>134</sup>. A su vez interesa reseñar la matización realizada respecto al principio de solidaridad por la STC 64/1990, porque aún aceptando que las zonas de mayor capacidad económica han de asumir ciertos sacrificios en virtud del principio de solidaridad, aconseja a las Comunidades más desfavorecidas la realización de un esfuerzo superador de su deficiente situación económica. En la sentencia citada se declara: “ni la solidaridad, rectamente entendida, es exigencia de uniformidad ni como privilegio puede proscribirse toda diferencia o incluso mejora. Es precisamente la constancia de notables desigualdades de hecho, económicas y sociales, de unas partes a otras del territorio nacional, acentuadas en ocasiones por circunstancias coyunturales, pero debida también a elementos naturales -situación, recursos, etc.- difícilmente alterables, la que legitima, en aras y por imposición de *la solidaridad interterritorial no sólo que zonas de mayor capacidad económica asuman ciertos sacrificios o costes en beneficio de otras menos favorecidas, sino también que éstas promuevan acciones encaminadas a lograr adaptarse, en forma en todo caso equilibra-*

<sup>134</sup> MEDINA GUERRERO: “La Hacienda de la Comunidad...”, *cit.*, p. 115.

da, a la inevitable tendencia de los agentes económicos a operar allí donde las condiciones para la producción sean más favorables “ (FJ 9º). Con esta declaración, el Tribunal Constitucional rechaza que el principio de solidaridad sea utilizado como baluarte indiscriminado para luchar contra cualquier diferencia fiscal y se pronuncia favorablemente sobre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas compitan fiscalmente con diferentes ofertas de incentivos a la inversión, como factor dinamizador de las economías regionales. Además la competencia, en cierta medida, forma parte del propio concepto de autonomía y es consustancial a cualquier proceso de descentralización. Lo que impide aquel principio es el incremento de las desigualdades territoriales a resultas de un modelo que favorezca a las CCAA con mayor capacidad de generación de renta, por lo que todo criterio de financiación que beneficie exclusivamente a las CCAA con mayor renta ha de ser tachado de insolidario.

Resta advertir el carácter erróneo del pretendido antagonismo autogobierno-solidaridad, aunque se trate de dos principios en permanente tensión. La profundización en la autonomía de ingresos no impide afrontar los problemas de solidaridad, antes bien se trata de cuestiones que deben ser resueltas conjuntamente si se quiere llegar a soluciones realmente eficaces en la financiación autonómica. El avance en el proceso de descentralización financiera no puede desentenderse de los fuertes desequilibrios regionales existentes en nuestro país, por lo que es necesario desarrollar de forma paralela una política financiera redistributiva, destinada a la reducción de las desigualdades territoriales y a la consecución de un armónico desarrollo regional.

Aunque la solidaridad tiene en la Constitución un carácter marcadamente económico y fiscal, a veces se ha resaltado que tiene un contenido más amplio que se traduce en un principio de regulación general de las relaciones del Estado con las Comunidades Autónomas coincidente en su significado con el principio alemán de lealtad federal (*Bundestreue*). Con él se conoce en Alemania el principio general, de creación jurisprudencial, inmanente a la estructura federal, que rige las relaciones entre la Federación y los Estados Miembros, y exige de ambas partes una actitud amistosa, constructiva y de recíproca consideración en sus relaciones ordinarias, de forma que en su proceder tengan en cuenta los intereses mutuos, los de otro Land o de la Federación. El Tribunal Constitucional alemán ha extraído de este principio, por un lado, obligaciones concretas y jurídicamente exigibles de los Länder hacia la Federación y de la Federación hacia los Länder que sobrepasan las expresamente establecidas en la Constitución Federal y, por otro lado, limitaciones concretas en el ejercicio de las competencias que la Ley Fundamental les confiere, que en ningún caso podrán ejercerse en perjuicio de los demás entes territoriales. Los deberes jurídicos dimanantes del principio de fidelidad o lealtad federal se reflejan en el campo financiero, principalmente en materia de participación en los ingresos procedentes del impuesto de las ventas y en materia de compensación o perecuación financiera, traduciéndose en estos casos en un deber de solidaridad, que postula la colaboración y ayuda tanto por parte de la Federación como de los Länder, para con los Länder más pobres. En ese otro sentido, el principio de solidaridad exigiría el mantenimiento de un deber de mutua lealtad entre los órganos centrales y autonómicos y de éstos entre sí, obligando a guardar una actitud de consideración y respeto a

la hora de ejercitar las propias competencias. Tal entender permitiría anular cualquier disposición o acto emanado del Estado o de las Comunidades que, ignorando dicho comportamiento leal, incidiera negativamente en los intereses de las autonomías. Esta vertiente de la solidaridad aspira a que las CCAA no se conciban como entes aislados sino integrados en una unidad de la que todas forman parte por igual y cuya colaboración es precisa para lograr un equilibrio económico entre todas ellas. En la STC 64/1990 parece acogerse esta faceta del principio, al argumentar que la solidaridad requiere que las CCAA “en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses” (FJ 7º). La reciente reforma de la LOFCA se ha hecho eco también de dicho principio a la inversa, introduciendo una nueva letra e) al apartado 1 del art. 2 LOFCA, que previene que la actividad financiera autonómica se ha de ejercer con arreglo al *principio de lealtad institucional*, conforme al cual se “determinará la valoración del impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones del Estado legislador en materia tributaria o la adopción de medidas de interés general, que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas obligaciones de gasto no previstas en la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente y, que deberán ser objeto de valoración anual en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas”.

A pesar de la vinculación del principio de solidaridad con el de lealtad federal, no ha de confundirse con el principio de colaboración, que en nuestro sistema tiene sustantividad propia, como se refleja en la STC 96/1990, donde se relacionan de forma diferenciada los principios de colaboración, solidaridad y lealtad constitucional como inspiradores de la ordenación de la Hacienda en el Estado Autonómico (FJ 16º). A este trípede conceptual alude también la STC 201/88, FJ 4º.

## VII. LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN ENTRE AMBOS NIVELES DE GOBIERNO.

El principio general de colaboración, de origen jurisprudencial, es considerado como un elemento clave para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías, en cuanto constituye un medio para realizar “un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías regionales y la necesidad de evitar el que éstas conduzcan a separaciones o compartimentos estancos que desconozcan la propia unidad del sistema (art. 2 CE)” (STC 104/88, FJ 4º). Por ello, el Tribunal Constitucional considera que, aún no siendo reconocido de forma expresa por el texto constitucional, el deber general de colaboración se halla implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución, por lo que no es necesario justificarlo en preceptos constitucionales o estatutarios concretos. Este principio aparece como una modula-

ción de la independencia y separación de las instancias estatal y autonómica en el ejercicio de los poderes que les corresponden.

Los principios de coordinación y cooperación, en tanto que manifestaciones del principio general de colaboración, han adquirido un papel esencial, con proyección también en la esfera financiera, al constituir la concurrencia de competencias sobre las mismas materias la regla general de nuestro ordenamiento. La existencia de competencias compartidas precisa la construcción de una Hacienda de coordinación y cooperación, pues una extensión progresiva de las competencias concurrentes o compartidas debe corresponderse, en el terreno de los recursos, con una conjunción de fuentes propias y fuentes ajenas como instrumentos de financiación de los entes dotados de autonomía. Igualmente justifica el establecimiento de fórmulas de cofinanciación de proyectos de interés común (art. 18.1 LOFCA). Pese a ello, la importancia que esos principios han adquirido en materia hacendística está más relacionada con la sustitución, tras la Constitución, de la administración única centralizada por dos niveles territoriales con competencia sobre política fiscal. Este proceso ha planteado la necesidad de fórmulas de coordinación y colaboración que garanticen la corresponsabilidad en la adopción de decisiones, evitando la imposición de decisiones unilaterales, así como la unidad del sistema tributario. La colaboración administrativa Estado-CCAA alcanza todo el campo de aplicación de los tributos, aunque con un alcance distinto según se trate de tributos propios o cedidos. La colaboración es menos necesaria con los tributos propios, por la más estricta territorialidad de los mismos y debido también a la unión subjetiva de la titularidad y el ejercicio de las competencias. No obstante, ante la imposibilidad actual de una estanqueidad tributaria, el art. 19.1 LOFCA contiene una cláusula general de colaboración. La exigencia de colaboración es mucho más intensa para los tributos cedidos, ya que el Estado conserva la titularidad de los tributos y se reserva ciertas competencias, de ahí que el art. 53.1 LCT prevea la colaboración administrativa con carácter imperativo y general.

La importancia de la colaboración para un desarrollo armonioso de las relaciones autonómicas - es obvio que cuanto mayor sea la descentralización, más necesarios son los mecanismos de colaboración que permitan la coordinación de políticas diferenciadas y la cooperación entre las Administraciones Públicas implicadas- contrasta con los escasos mecanismos y técnicas de colaboración contempladas en el bloque de la constitucionalidad, en comparación con el volumen e importancia de la colaboración en los federalismos europeos. Y a falta de previsiones normativas es al libre acuerdo de las partes interesadas a quién ha de competir su instauración, ya que “el establecimiento unilateral de mecanismos de cooperación, en la medida en que supongan una restricción o un condicionamiento del libre ejercicio de las competencias de las entidades que en ellos participan, sólo resulta legítimo si se apoya en un título competencial que habilite tal restricción, condicionamiento o intervención, y que normalmente consistirá en la concesión de poderes de coordinación o de regulación de las bases en favor del Estado. En caso contrario, debe dejarse intacta la libertad y la plena autonomía de las diversas instancias en el ejercicio de sus propias competencias, de modo que cualquier fórmula de colaboración que suponga una restricción o condicionamiento de tal libertad sólo puede ser esta-

blecida de forma voluntaria”<sup>135</sup>. Pero ambos principios -de coordinación y cooperación- plantean una problemática distinta, más compleja en relación al principio de cooperación al no estar contemplado expresamente en la Constitución y no recibir una respuesta adecuada en la LOFCA, por lo que su estudio requiere un tratamiento por separado.

### VII.1. El principio de coordinación financiera.

La coordinación, término utilizado con diversas acepciones en la Constitución<sup>136</sup>, ha adquirido la categoría de principio constitucional en materia financiera (art. 156.1 CE). Esta exigencia constitucional es reiterada en el artículo 2 de la LOFCA, que prescribe que la actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado con arreglo a una serie de principios, aunque con un planteamiento distinto al texto constitucional, porque mientras que en la Constitución la exigencia de coordinación es un principio, en la LOFCA se enumeran una serie de principios conforme a los cuales se ejercerá la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, y entre ellos el de la debida coordinación con la Hacienda del Estado figura como un supraprincipio o incluso presupuesto para el ejercicio de esa actividad.

El principio de coordinación financiera que ha de presidir las relaciones entre ambos niveles de Hacienda -estatal y regional- es un concepto formal, que no atribuye al Estado competencias sustantivas, ya que éstas sólo son derivables de un título material de atribución. La coordinación financiera faculta al Estado para establecer obligatoriamente un procedimiento que rijan la actuación de las partes en el sector financiero y sólo excepcionalmente, para condicionar en la sustancia el sentido de tal actuación, evitando las contradicciones y disfunciones del sistema. La finalidad de este principio es la armonización de la actividad financiera de los entes públicos territoriales, tanto en la faceta del gasto como en la tributaria, para conseguir su máxima operatividad y eficacia. Esta exigencia constitucional de coordinación con la Hacienda del Estado se proyecta, como ya fue comentado, en una doble fase o vertiente.

La primera fase, es la operada por la LOFCA mediante la distribución de las competencias financieras entre el Estado y las CCAA respecto a las diversas fuentes de ingresos (*coordinación estructural*). Dentro de los ingresos, los que precisan de una mayor atención en orden a su armonización son los impuestos. La LOFCA ha respondido a dicha exigencia en el plano normativo, mediante el establecimiento, en su art. 6, de un sistema de coordinación impositiva sobre una base jerarquizada tendente a evitar fenómenos de doble imposición interna y en el ámbito de la gestión de los recursos tributarios, a través del reparto de las competencias gestoras entre el Estado y las Comunidades Autónomas efectuado por el art. 19 LOFCA. También el principio de coor-

<sup>135</sup> “La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *El futuro de las autonomías territoriales*, Martín Rebollo (dir.), Santander, Universidad de Cantabria, 1991, pp. 211-212.

<sup>136</sup> Como competencia exclusiva del Estado (arts. 149.1. 13, 15, 16); como principio de funcionamiento en el interior de las Administraciones Públicas (art. 103.1) y como principio funcional de las relaciones entre el Estado y las CCAA (arts. 156.1 y 157.3). A esta última acepción se refiere este apartado.



dinación tiene su proyección en relación con los tributos cedidos mediante el establecimiento de una prolija relación de los puntos de conexión.

En la segunda fase, es donde el principio de coordinación alcanza su verdadero sentido. Con él se trata de evitar que el ejercicio de las facultades autonómicas, previamente coordinadas estructuralmente, sean perturbadoras para la política económica general (*coordinación funcional*). Al haber sido hasta 1997 el sistema de financiación derivado de la LOFCA un modelo claramente centralista, se ha requerido muy poca coordinación tributaria entre las Haciendas ya que el sistema de financiación se encontraba automáticamente armonizado por la propia LOFCA, a diferencia de los dos últimos modelos en los que se requiere un alto grado de coordinación tributaria. Esta finalidad ha obligado a crear mecanismos que garanticen la adecuada articulación de las políticas de los diversos poderes. Dos son las vías previstas por la LOFCA para asegurar la adecuada coordinación de la actividad financiera del Estado y de los entes autonómicos: la creación de un órgano -Consejo de Política Fiscal y Financiera- como cauce para la negociación, que integre las diversas posturas de los entes territoriales, sin merma de su autonomía (colaboración voluntaria) y la imposición por el poder central de medidas de coordinación (coordinación jerárquica).

En relación a la primera vía, el Consejo de Política Fiscal y Financiera -donde se encuentran representados el Estado y las Comunidades Autónomas- se instituye como órgano de carácter consultivo y deliberante de las políticas presupuestarias y fiscales de las Comunidades Autónomas y del Estado central. En coherencia con el carácter consultivo y deliberante del Consejo, sus decisiones carecen de fuerza vinculante y tienen el valor de meras recomendaciones, aunque en la práctica haya pasado a ejercer un papel esencial en el desarrollo de la financiación autonómica. Se trata de uno de los primeros órganos de Administración Mixta, que más tarde fueron generalizados por la Ley de Procedimiento Administrativo bajo la denominación de Conferencias Sectoriales, encargadas de asegurar la coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación <sup>137</sup>. El elenco de materias de las que entiende el CPFF están enumeradas de forma no taxativa en la letra g) del artículo 3.2 LOFCA, que prescribe que será competente para conocer de todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada. En dicha relación se alude a la coordinación de las políticas de endeudamiento, y el artículo 14.4 LOFCA reitera esta función al disponer que “las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera”.

Respecto a la segunda, el poder de coordinación jerárquica que deriva del artículo 2.1.b) LOFCA -al disponer que: “La garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y

---

<sup>137</sup> Cfr. art. 4.1 Ley 12/1983, de 14 de octubre. Las Conferencias Sectoriales han sido posteriormente reguladas con mayor precisión y con ciertas mejoras técnicas en el art. 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

138 de la Constitución corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español"- constituye un título de intervención que habilita al Estado para imponer a las Comunidades Autónomas decisiones relacionadas con exigencias de política económica general, con un fin coordinador, limitando el ejercicio legítimo de las competencias financieras autonómicas. Si bien dicho título no "permite la adopción por el Estado de cualquier medida limitativa de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, sino únicamente la de aquellas medidas que tengan una relación directa con las exigencias de política económica general que sólo a la Administración Central compete (art. 149.1.13 CE)" (STC 96/90, FJ 3º). Para evitar que este precepto sea un factor de riesgo para la autonomía financiera de las CCAA, ha de ser utilizado como una habilitación excepcional y subsidiaria a la que sólo debe recurrir cuando se hayan agotado todas las vías coordinadoras previstas en la LOFCA, entre las cuales, como no, hay que incluir la de índole política consagrada en el Consejo (STC 80/85, FJ 2º). En definitiva, el supuesto que contempla el artículo 2.1.b) tiene un carácter excepcional pues, salvo que se dé dicha excepcionalidad, la coordinación ha de ser voluntaria, basada en un pacto, alcanzado fundamentalmente en el seno del CPFF.

En materia de crédito público, la STC 11/1984 diferencia ambas vías de coordinación al declarar en su Fundamento Jurídico 6º que "la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y en concreto de sus respectivas políticas de endeudamiento, no se agota... en la emisión de informes no vinculantes por parte de dicho Consejo (de Política Fiscal y Financiera) sino que la integración de la diversidad de partes en un conjunto unitario perseguida por la actividad de coordinación...exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para asegurar tal integración". Entre éstas últimas medidas encuadra las autorizaciones de emisión de deuda pública previstas en el artículo 14.3 LOFCA, considerándolas como medios al servicio de la coordinación y de la integración en una política económica única (FJ 6º), que permiten controlar, de forma efectiva, el nivel total de endeudamiento de las Administraciones Autonómicas.

## VII.2. El principio de cooperación.

Con el término cooperación -también llamada colaboración voluntaria-, se hace referencia a aquellos mecanismos a través de los cuales se produce una toma conjunta de decisiones, un coejercicio de competencias y, consiguientemente, una corresponsabilización de actuaciones, aunque con ella no puede alterarse la distribución de competencias constitucionalmente establecida. La cooperación sólo puede basarse en la voluntad política de las instancias interesadas, de ahí que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se limita a aconsejar la búsqueda de soluciones de cooperación e incluso insta a articular formas más intensas de cooperación, en que las posiciones del Estado y de las CCAA resulten más equilibradas, pero la tarea del TC se detiene aquí, ya que no le corresponde determinar, o tan siquiera insinuar, cuál pueda ser, de entre las diversas que permite el marco constitucional, la fórmula cooperativa idónea o más adecuada para salvaguardar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Aunque el artículo 157.3 CE remite a la ley orgánica en él prevista la articulación de las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado, ésta ley tan sólo prevé en el art. 18 LOFCA un instrumento financiero consistente en la realización de convenios de inversión entre el Estado y las CCAA para “promover y realizar conjuntamente proyectos concretos de inversión, con la correspondiente aprobación en cada caso de las Cortes Generales y del órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma”. De la redacción del precepto se deriva que se está ante un instrumento cooperativo de carácter voluntario. Al respecto, se habilita a las CCAA para que su aportación financiera provenga, total o parcialmente, de los recursos del FCI. Por lo que se refiere a la exigencia de concreción que se predica de los convenios de inversión, ha de decirse que obedece al objetivo de evitar que la indeterminación pueda servir de vía para invadir las áreas de competencia reservadas a las Comunidades. Riesgo del que también se ha percatado el Tribunal Constitucional, que ha dejado claramente establecido que lo acordado en convenios de inversión es “irrelevante para determinar el orden competencial en lo material” (STC 71/1983, FJ 1º), dado que al socaire de un convenio no puede arrogarse el Estado “un nuevo título competencial que menoscabe o elimine las atribuciones que en esta materia incumben a la Comunidad Autónoma por la gracia de la Constitución y del Estatuto, ni tampoco es admisible que, merced a dicho convenio, ésta haya podido renunciar a unas competencias que son indisponibles por imperativo constitucional y estatutario” (STC 95/1986, FJ 5º). En materias de política financiera y administración tributaria se han regulado ciertas relaciones cooperativas. En relación a la primera, al margen de la estrecha interrelación que el CPFF permite, contempla la LOFCA dos medios cooperativos. Uno previsto en el artículo 16.7 LOFCA, relativo a la necesidad de que el Estado y Comunidades Autónomas determinen de común acuerdo, en el Comité de Inversiones Públicas, los proyectos en que se han de materializar las inversiones realizadas con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, considerado por el TC como una forma de colaboración financiera (STC 250/1988, FJ 4º). Otro, y con un papel destacado, es el común acuerdo, en el seno de una Comisión Mixta Paritaria Estado-CCAA, para la determinación de la participación de las CCAA en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos. En el sector de la administración tributaria se ha producido relaciones cooperativas más complejas, fundamentalmente en el ámbito de la gestión de los tributos cedidos. Relaciones fundadas en principio sobre la base de un principio general de colaboración, concretado en deberes de información recíproca, inspección compartida y mutuo auxilio, y posteriormente como consecuencia de las medidas aplicadas en virtud del principio de corresponsabilidad, que han permitido la participación de las Comunidades Autónomas en la dirección de la Agencia Tributaria en las tareas de gestión, recaudación e inspección de los tributos cedidos a través de órganos específicos, que han impulsado el nivel existente de colaboración entre las Administraciones Tributarias.

Al margen de la participación de las CCAA en la Administración Tributaria del Estado, existe la posibilidad, prevista constitucionalmente en el artículo 156.2 CE, de que las Comunidades actúen en su ámbito respectivo como delegados del Estado en funciones de recaudación, gestión y liquidación de impuestos de aquél. Es un supuesto de colaboración mucho más amplio en su contenido, habida cuenta de que no se refiere con

carácter exclusivo a los impuestos que el Estado ceda al ente regional, sino que alude a cualquier recurso tributario de naturaleza estatal. Estas delegaciones, previstas con el objeto de evitar duplicidades costosas e innecesarias, abre las puertas para que puedan entablarse importantes relaciones de colaboración entre la Administración de las Comunidades Autónomas y la Administración del Estado en el cumplimiento de funciones tributarias.

Por otra parte, aunque no se trate de un mecanismo cooperativo estrictamente, los arts. 23 y 24 LOFCA regulan un órgano, denominado Junta Arbitral, y un procedimiento específico para la resolución de los conflictos, positivos o negativos, que se puedan plantear entre las CCAA y entre éstas y el Estado en relación con los tributos cedidos, especialmente aquellos que se susciten con motivo de la aplicación de los puntos de conexión de los tributos, entendiéndose por tales los criterios que determinan la sujeción a un poder tributario concreto. El conflicto lo pueden promover las Administraciones que consideren producido en su territorio el rendimiento del tributo de que se trate, así como aquellas que, de acuerdo con los puntos de conexión aplicables, se consideren competentes en los procedimientos de gestión, inspección o recaudación; pero también cuando consideren frente a otra Administración que no se ha producido el rendimiento en su territorio o que no son competentes en los citados procedimientos. Tras la última reforma de la LOFCA operada en el año 2001 se ha admitido la posibilidad de que la Junta Arbitral extienda sus competencias a la resolución de aquellos conflictos que pudieran plantearse entre las Administraciones en materia de cesión de tributos a las CCAA no derivadas directamente de los puntos de conexión, sino de la aplicación territorial de las normas o acuerdos de cesión de tributos a las CCAA. La institucionalización de este órgano de resolución de conflictos ha de valorarse positivamente, pues previene una excesiva judicialización de la materia de financiación autonómica ante el Tribunal Constitucional, órgano, por lo demás, poco adecuado para la intervención en cuestiones en muchas ocasiones escasamente jurídicas<sup>138</sup>. La LOFCA establece únicamente las líneas generales del procedimiento a seguir para la resolución de los conflictos sin más especificaciones, salvo que en todo lo referente al funcionamiento, convocatoria, reuniones y régimen de adopción de acuerdos se estará a lo dispuesto, en materia de órganos colegiados, en el capítulo II del Título II de la Ley 30/92, de 20 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. No obstante, el art. 23.5 LOFCA prevé que “los conflictos serán resueltos por el procedimiento que reglamentariamente se establezca, en el que se dará audiencia al interesado”, y la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 3/1996, exigía que el Gobierno reglamentara el régimen de funcionamiento, organización y procedimiento de

---

<sup>138</sup> En idéntico sentido, con ocasión de la renovación del concierto con el País Vasco, se ha creado una Junta Arbitral para resolver los conflictos entre las Administraciones, fundamentalmente entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales, en relación con la aplicación de los puntos de conexión de los tributos concertados o como consecuencia de la interpretación y aplicación del presente Concierto Económico, procurándose así evitar que el Gobierno central solucione sus disputas fiscales con Euskadi recurriendo ante el Tribunal Constitucional, con la consiguiente judicialización de las normas tributarias vascas. Cfr. los arts. 65-67 LCE (L. 12/2002, de 23 de mayo).

la Junta Arbitral en el plazo de un año. En cumplimiento de estas remisiones legales a la vía reglamentaria, por Real Decreto 2451/1998, de 13 de noviembre, se aprobó el Reglamento de la Junta Arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las CCAA. Este órgano colegiado de naturaleza administrativa está presidido por un jurista de reconocido prestigio, designado para un período de cinco años por el Ministerio de Economía y Hacienda, a propuesta del CPFF, y se compone de representantes de la Administración del Estado, designados por el Ministro de Hacienda, y de las Comunidades Autónomas afectadas, elegidos por sus respectivos gobiernos. Su función es resolver los referidos conflictos según derecho, conforme al procedimiento regulado en los arts. 8 a 13 del Reglamento antes citado, de acuerdo con los principios de economía, celeridad y eficacia. Las resoluciones de la Junta Arbitral serán ejecutivas e impugnables en la vía contencioso-administrativa <sup>139</sup>. De los recursos contra dichas resoluciones conocerá, en única instancia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (DA 4ª.4 LJCA). Dicho procedimiento, cuando ninguna de las dos cuotas líquidas objeto de conflicto supere 125.000 euros, podrá consistir en un procedimiento simplificado, en el que actuará como órgano de resolución el presidente de la Junta Arbitral.

Por último, la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria ha articulado los mecanismos jurídicos de coordinación y cooperación financiera entre la Hacienda Pública estatal y las Comunidades Autónomas al servicio del objetivo de estabilidad presupuestaria, en cuyo cumplimiento están comprometidas el conjunto de las Administraciones Públicas. Aún cuando se han establecido ciertas directrices básicas de la política presupuestaria a seguir, el respeto al principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas ha obligado a preservar la capacidad de éstas para adoptar las medidas necesarias para alcanzar el citado objetivo, permitiéndoles decidir si el mismo puede lograrse con una política de incremento de los ingresos públicos o de reducción de los gastos, y sin que pueda recurrirse a una mayor emisión de deuda pública como forma de financiación. Se han compatibilizado así el deber del Estado de garantizar el equilibrio económico interno y externo con el ámbito de autonomía financiera. En cualquier caso, el CPFF también en éste ámbito se le ha asignado un papel clave en la coordinación de la política presupuestaria del Estado y de las Comunidades Autónomas al servicio del principio de estabilidad presupuestaria, debiendo concretar el objetivo de equilibrio presupuestario para cada una de ellas.

---

<sup>139</sup> Esta competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer sobre las resoluciones de la Junta Arbitral que sean objeto de impugnación suscita, según Navarro Atienza, “la duda de si ello no supone una violación de lo dispuesto en el art. 161.1.c) de la Constitución, al estar suprimiendo la posibilidad de que el Tribunal Constitucional conozca de los conflictos de competencias que pudieran plantearse entre el Estado y las Comunidades Autónomas o entre éstas en relación con esta materia” (“La intervención de la jurisdicción ordinaria en relación con el sistema constitucional de financiación autonómica”, *Jurisdicción ordinaria y distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Granada, Comares-Parlamento, 1998, p. 316).

El avance experimentado estos últimos años en materia de colaboración Estado-Comunidades Autónomas no ha de frenar los esfuerzos por desarrollar otras fórmulas de cooperación para la financiación del ejercicio de las competencias asumidas, aplicando las propias del llamado federalismo cooperativo. Al no existir suficientes mecanismos en las normas del bloque de la constitucionalidad se ha tendido a recurrir cada vez con más frecuencia a las subvenciones estatales, que han originado una serie de relaciones financieras con frecuencia problemáticas, fundamentalmente por desarrollarse al margen de las previsiones constitucionales. El uso que de la técnica subvencional se ha venido haciendo ha actuado más como un factor distorsionante del orden competencial que como un factor incentivador de la cooperación en el Estado de las Autonomías, al permitir la intervención del Estado en materias reservadas a la competencia autonómica sin previo título competencial que la habilite. La aceptación de estas subvenciones sin grandes objeciones por las Comunidades ha estado justificada en la insuficiencia de ingresos, pero es necesario insistir en la indisponibilidad del sistema de distribución de competencias. Cuando la causa de la cooperación es la obtención de recursos, ha de evitarse que la supremacía financiera pase a ser también política, de forma que no conlleve, como hasta ahora se ha tendido, una mayor dependencia, antes bien ha de suponer el fortalecimiento de la posición política de las autonomías.



## CAPITULO IV

### LOS INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

El estudio de la regulación legal y el funcionamiento de los recursos autonómicos individualmente considerados centra la atención de este capítulo, sin perjuicio de profundizar sobre la evolución histórica de estos instrumentos en el siguiente capítulo, referido a los sucesivos modelos de financiación autonómica que, al amparo de la LOFCA, se han venido aprobando y aplicando desde 1980 hasta ahora. El diseño institucional por el que la LOFCA ha optado, incluso tras las modificaciones operadas en los años 1997 y 2001, es básicamente un sistema de carácter mixto. Con anterioridad a las reformas citadas fue más cercano a un sistema centralizado o de unión, que propició a través de su normativa la dependencia financiera de las Comunidades Autónomas. El grueso de los ingresos impositivos era recaudado por la Hacienda central, que luego transfería parte de su recaudación -fundamentalmente a través de la participación en los ingresos del Estado-, a los demás niveles territoriales de Hacienda, desplazando a la imposición autonómica como fuente de carácter subsidiario. Una Hacienda de estas características, en exceso dependiente, es poco apta para preservar la autonomía política. Tras la reforma de 1997, independientemente de la valoración que de las medidas adoptadas se realice, es innegable que se dejaron abiertas las vías para reducir la dependencia financiera y avanzar hacia un modelo corresponsable fiscalmente, cercano a un sistema de separación de ingresos. Tendencia en la que se ha profundizado tras la aprobación del nuevo modelo de financiación, que entró en vigor en el año 2002, al reducir ampliamente el grado de dependencia financiera de las Haciendas Autonómicas.

Los EEAA han configurado un sistema de ingresos muy semejante al prevenido en los artículos 157.1 CE y 4 LOFCA, agotando todas las posibilidades que ofrecían ambas disposiciones <sup>140</sup>. A efectos de facilitar el estudio del régimen jurídico de cada una de las fuentes de ingresos, se han estructurado en tres grandes grupos: los recursos provenientes del Estado, que consisten en transferencias desde los Presupuestos Generales; los tributos cedidos catalogables como ingresos compartidos ya que tanto el Estado como las CCAA influyen en su cuantía y, por último, los ingresos propios. Los primeros, a su vez, se han subdividido en dos categorías atendiendo al criterio de que estén vinculados o no a fines concretos.

#### I. LOS INGRESOS DE PROCEDENCIA ESTATAL.

Las vías de financiación que han jugado hasta fechas recientes un papel preeminente en el sistema de ingresos de las CCAA han sido las transferencias procedentes del Estado, acentuándose así el elemento de unión en el sistema, debido a que se reservaron

---

<sup>140</sup> Consúltense los art. 44 EAC, art. 44 EAG, art. 56 EAA, art. 51 EAV, art. 48 EACan., art. 44 EAAst., art. 46 EACant., art. 34 EAR; art. 42 EAMur, art. 48 EAAr, art. 44 EACM, art. 58 EAE, art. 56 EAB, art. 53 EAM, art. 35 EACL.



en exclusiva al Estado los impuestos troncales del sistema fiscal -IRPF, IVA, IS, Impuestos Especiales-, y se establecieron importantes limitaciones legales al establecimiento de impuestos propios. La dificultad fundamental que planteó este sistema de transferencias a las regiones residió en la determinación de los criterios más adecuados para la distribución de los recursos entre las distintas Comunidades Autónomas. Sin embargo, el modelo de financiación, que ha entrado en vigor en el año 2002, ha representado un giro radical, al aminorar la importancia de las transferencias estatales en beneficio de los tributos cedidos a las CCAA, ya que se ha ampliado la cesión a otras figuras tributarias y se ha engrosado las competencias normativas de las CCAA sobre los mismos, continuando con el proceso de descentralización fiscal que se inició ya en 1997.

### **1.1. Los ingresos de libre disposición.**

La intervención de las Comunidades en la determinación de los ingresos de libre disposición, es decir, que se reciben sin ningún tipo de condición a la hora de hacer uso de los mismos, es menor que la que realizan en relación con los propios, pero su autonomía financiera resulta más garantizada que si se tratara de recursos condicionados, ya que la autonomía de gasto es plena. En este grupo han estado integrados la participación en los ingresos del Estado (PIE), hoy reconvertida en el Fondo de Suficiencia, y los tributos cedidos, que han sido las fuentes de financiación destinadas a proporcionar los medios suficientes para atender los gastos asociados al ejercicio de las competencias asumidas. A raíz de la atribución a las Comunidades Autónomas de ciertas competencias normativas sobre los tributos cedidos ha resultado difícil seguir ubicando a éstos entre los ingresos de transferencia estatal. Si bien, en la medida que las restantes facultades normativas y la titularidad siguen correspondiendo al Estado y la cesión de algunos reviste un carácter parcial tampoco ha parecido correcto ubicar los tributos cedidos como si de recursos tributarios propios se tratara. De ahí que se haya optado por ubicarlos en un apartado independiente con la calificación de ingresos compartidos. La participación de las CCAA en los ingresos del Estado ha estado siempre inversamente relacionada con la cesión de los tributos y directamente relacionada con el proceso de desarrollo competencial de los Estatutos de Autonomía, ya que la PIE de las CCAA ha crecido incesantemente todos los años al igual que el desarrollo anual del proceso de transferencias de competencias y, por el contrario, los años en los que se ha cedido la recaudación de un nuevo tributo, la PIE se ha mermado en el importe de la cesión. A partir del ejercicio 2002, aunque ha desaparecido la PIE con el nuevo sistema de financiación autonómica, permanece reconvertida con el nombre de Fondo de Suficiencia.

#### **1.1.1. La participación en los ingresos del Estado: el denominado *Fondo de Suficiencia*.**

La participación en los ingresos del Estado se ha perfilado como el instrumento de financiación regional más importante en cuanto al volumen de recursos proporcionados, pudiera decirse que ha sido el pilar básico del sistema de financiación autonómica, del que ha dependido en gran medida el grado real de autonomía regio-

nal <sup>141</sup>. Incluso pudiera llegar a reconocerse que es un derecho constitucionalmente reconocido a las CCAA (art. 157.1.a) CE), en cuanto mecanismo financiero clave para garantizar tanto la suficiencia financiera como las exigencias mínimas de solidaridad, canalizando los bienes económicos exigidos para hacer frente a las necesidades de gasto derivadas del ejercicio de las competencias asumidas.

Su desarrollo orgánico básico lo opera el art. 13 LOFCA, que no configura una participación territorializada en la recaudación de uno o varios tributos, sino una participación general, dependiente de una serie de variables objetivas y predeterminadas, en un fondo constituido por los impuestos estatales no cedidos. El tenor literal de este artículo parecía descartar la posibilidad abierta por la Constitución de que la participación pueda consistir también en un porcentaje sobre ingresos concretos, y no sobre la totalidad de la recaudación. Por ello, la fórmula introducida en el sistema por el Acuerdo de 7 de octubre de 1993, que desdobló la participación de los ingresos del Estado en dos tramos con la finalidad de atribuir a las Comunidades Autónomas una alícuota del 15% del rendimiento del IRPF en su territorio, sólo tiene encaje constitucional si se interpreta de forma muy flexible el art. 13 LOFCA. No obstante, los arts. 45 EAG, 47 EACant. y 47 EACM admiten la participación de sus respectivas Comunidades en los ingresos correspondientes a los tributos que el Estado pueda establecer específicamente para recuperar los costos sociales producidos por actividades contaminantes o generadoras de riesgos de especial gravedad para el entorno físico y humano de sus territorios.

El art. 13 LOFCA fue objeto de una profunda modificación, necesaria para dar el adecuado encuadramiento legal al nuevo sistema de financiación diseñado por el CPPF en su acuerdo de julio de 2001, que ha supuesto un significativo aumento de la capacidad fiscal de las CCAA, hasta el extremo de que la participación en los ingresos se ha desplazado a un segundo plano en beneficio de los tributos cedidos, que proporcionarán a las CCAA la mayor parte de sus ingresos, tan sólo complementados en caso de deficiencia por el Estado a través de la participación en sus ingresos integrada en el denominado *Fondo de Suficiencia*. Este Fondo, como mecanismo de cierre del sistema de financiación, cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto calculadas para la Comunidad Autónoma y su capacidad fiscal.

#### 1.1.1.1. La determinación de la participación en los ingresos estatales.

##### A) Antes de la reforma de 2001.

---

<sup>141</sup> Antes de la cesión parcial del IRPF, la PIE ha significado alrededor del 35% del total de los recursos financieros de las CCAA de régimen común. Obviamente la cesión de aquel impuesto provocó una pérdida de peso de la PIE en beneficio de los ingresos tributarios, que adquirieron mayor importancia sobre el total de los recursos. Sobre la importancia cuantitativa de la PIE y su evolución desde 1986 hasta el año 2001, consúltese DURO ALVÁREZ: "La PIE y el Fondo de Suficiencia como cierre del sistema de financiación autonómica", *Alcabala*, n.º 29, 1/2002, pp. 12-22.

Prescribía el artículo 13.1 LOFCA que las Comunidades Autónomas dispondrán de una participación anual en la recaudación por los impuestos estatales no cedidos, que será negociada –sin que precisara si tal negociación habría de tener un carácter bilateral, en una Comisión Mixta, o multilateral, en el seno del CPFF-, con arreglo a una serie de bases: el coeficiente de población; el coeficiente de esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que es medido en términos de relación del peso del IRPF territorial sobre el PIB relativo; la cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios; la relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España, índice denominado como pobreza relativa; y, finalmente, otros criterios que se estimen procedentes, entre los que se valorarán la relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado y la relación entre los costes por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado.

Estas bases eran variables territoriales consideradas relevantes para la determinación de las necesidades de gasto y respondían a una multiplicidad de objetivos, ya que, aún atendiendo fundamentalmente al principio de suficiencia, se incluían también elementos de autonomía financiera y criterios de carácter marcadamente redistributivo <sup>142</sup>. Ni la LOFCA ni los EEAA <sup>143</sup> previeron como esta variedad de criterios había de combinarse, lo que suscitó a lo largo de la trayectoria de aplicación de ambas normas discusiones en el momento de su concreción y ponderación en los acuerdos quinquenales. A ello se sumó el factor de complejidad que suponía la cláusula abierta incluida en la letra e), que permitía que cada Estatuto introdujera aquellos parámetros que pudieran proporcionar a sus respectivas Comunidades un mayor porcentaje de participación. Así, el Estatuto de Autonomía de Andalucía, además de recoger los seis criterios del art. 13.1 LOFCA, ha previsto en su art. 58.1.g) como criterio adicional para el cálculo de la participación de Andalucía en los recursos del Estado la tasa de emigración ponderada durante un período de tiempo determinado que corresponde a esta Comunidad. Castilla-La Mancha, por su parte, cita, entre otros criterios procedentes para la fijación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado, la superficie y el número de municipios; mientras que el Estatuto balear tras remitirse a las bases establecidas en la LOFCA, enumera el mayor costo medio de los servicios sociales y administrativos de la CA, derivados de la insularidad, la especialización de su economía y las notables variaciones estacionales en su actividad productiva.

---

<sup>142</sup> Es de resaltar que el porcentaje de participación asumió un claro carácter redistributivo en Andalucía, Aragón y Cataluña, pues, a diferencia de la LOFCA, los arts 58.1 EAA, 49.1 EAAr. y 45.1.c) EAC mencionan expresamente que se negociará teniendo en cuenta el principio de solidaridad interterritorial.

<sup>143</sup> Cótjese al respecto los arts. 45 EAC, 46 EAG, 53 EAV, 58 EAA, 51 EACan., 48.1 EACant., 49 EAAr., 46 EACM, 59.e) EAE, 61 EAB, 54 EAM, 37 EAEL. Los Estatutos de Asturias, La Rioja y Murcia no contienen ningún artículo referido específicamente a la participación en los ingresos generales del Estado.

Estos parámetros, que sobre la base de la redacción de los preceptos parecía desprenderse que tienen un carácter imperativo, constituían una vía para objetivar la negociación entre la Administración del Estado y la de la CA en el seno de las Comisiones Mixtas reduciendo el margen de discrecionalidad para la fijación de la participación en los ingresos del Estado. En la práctica los acuerdos del CPFF definían las variables y especificaban el peso porcentual que debía recibir cada uno de los criterios, restringiendo la negociación bilateral a un mero cálculo matemático. Aun así la amplia redacción dejaba un amplio margen a la voluntad de las partes negociadoras, de tal manera que en la práctica eran factibles las formas más diversas para calcular esta participación sin vulnerar la LOFCA, lo que hacía ciertamente difícil un control de constitucionalidad *a posteriori* del porcentaje fijado o del reparto de la financiación global entre CCAA, que únicamente cabría estimar improcedente en aquellas situaciones extremas en que los parámetros contenidos en la LOFCA hubieran jugado sólo un papel secundario en su determinación. Por el contrario, García Añoveros, dando un protagonismo mayor a la regulación legal en detrimento del papel de la negociación, afirmaba, sin vacilación alguna, que “el pacto para la determinación de las valoraciones y el porcentaje de participación es susceptible de control jurisdiccional, incluso por el Tribunal Constitucional, ya que no se trata de una mera fijación de cantidad en virtud de la capacidad negociadora de las partes, sino de la aplicación negociada de una ley (Estatuto o LOFCA) que establece, como integrantes del mandato imperativo en que la ley consiste, conceptos que han de ser respetados...no se puede negociar en contra de la ley; ese resultado sería jurídicamente nulo, y, por tanto, susceptible de ser judicialmente declarado como tal”<sup>144</sup>. Sin embargo, en la STC 68/96, el Alto Tribunal, acogiéndose precisamente a la flexibilidad del art. 13 LOFCA, estimó adecuada al bloque de la constitucionalidad la amplia valoración de los criterios efectuada en la Ley de Presupuestos para determinar el porcentaje de participación (FJ 4º).

A pesar de las indicaciones del art. 13.1 LOFCA en su redacción anterior y de los artículos estatutarios, la regulación del sistema de determinación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado era incompleta por un doble orden de razones. En primer lugar, no se indicaba -salvo para el período transitorio en que se prevenía que será la Comisión Mixta la que fijara el porcentaje en la DT 1ª.3 LOFCA- cuál era el órgano en el que se debía llevar a cabo la negociación para la determinación del porcentaje. En segundo lugar, nada se decía sobre el método para su determinación en caso de desacuerdo o el modo de solución del conflicto, limitándose a formular una remisión general a una negociación de carácter político.

En relación a la primera laguna, que tuvo que ser colmada en 1986, año de finalización del período transitorio, se aplicó el siguiente procedimiento: en el seno del CPFF se convenía el nuevo sistema de determinación del porcentaje y, posteriormente, en Comisión Mixta Estado-Comunidad Autónoma se fijaba el porcentaje correspondiente calculado conforme al método acordado. Dicho acuerdo se formalizaba en una ley esta-

<sup>144</sup> “Génesis y desarrollo del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas”, *Estado Federal-Estado Regional*, Salamanca, Diputación, 1986, pp. 189-190.

tal ordinaria, que venía siendo la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Desde entonces con la excepción de la Ley 43/1984, de 13 de diciembre, que determinó los porcentajes de participación para el ejercicio 1984 y el Real Decreto-Ley 7/1997, de 14 de abril, para el año 1997, las leyes presupuestarias han sido el cauce normativo habitual para la concretización de los porcentajes de PIE. Con esta forma de proceder se respetaba el espíritu del art. 13 LOFCA, puesto que se llevaba la negociación a órganos en que están representadas ambas partes, y si bien se forzó la letra de las mismas, porque el citado Consejo no tiene competencias decisorias propiamente dichas, ni las Comisiones Mixtas tendrían que ocuparse del tema, se actuó con máxima economía en los procedimientos a través de los repetidos órganos, ya existentes y operativos, impidiendo que la falta de previsión legal perjudicara la financiación autonómica. Pese a ello, se estimó que era denunciabile que la determinación del porcentaje de participación dejara “a merced de un proceso negociador efectuado en el seno de un órgano consultivo, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y conforme a unos criterios carentes de las mínimas exigencias de transparencia y racionalidad (según el sentir general, primero se ha establecido políticamente la cuantía deseada para cada CA, y después se han ajustado convenientemente los índices), plasmándose finalmente el resultado de la negociación en la Ley de Presupuestos que tampoco parece ser la Ley a la que quiso referirse el art. 13.4 LOFCA”<sup>145</sup>. En efecto, el art. 13.4 LOFCA determinaba que el porcentaje de participación, previamente negociado, se aprobara por ley, en cualquier caso. Estos artículos obligaban a plantearse dos cuestiones: hasta qué punto las Cortes Generales se encontraban obligadas por el acuerdo adoptado entre el Estado y cada Comunidad y en qué medida la Ley de Presupuestos Generales del Estado era válida para dar cumplimiento a esta reserva de ley o, por el contrario, resultaba insuficiente dadas las peculiaridades inherentes a la normativa presupuestaria. En relación a la primera cuestión, ya se argumentó que desde un punto de vista jurídico no es aceptable considerar que estos acuerdos políticos sean vinculantes e inmodificables para el legislador. La solución más adecuada es partir de que se trata de una mera especialidad en la fase de iniciativa legislativa, en virtud de la cual el Gobierno central está obligado a presentar el texto pactado, sin la libre disposición de la que gozan para los proyectos de ley normales; pero, una vez presentado, la capacidad de decisión del porcentaje debía ser finalmente responsabilidad del Parlamento. Por lo que se refiere a la segunda, no existía inconveniente formal alguno en la inclusión de los porcentajes en las leyes de presupuestos por cuanto, aunque singulares, son leyes en sentido formal. No obstante, la previsión del art. 13.4 LOFCA parecía exigir la tramitación legislativa por los cauces ordinarios, teniendo en cuenta el sustancial efecto reductor que la elección de la vía presupuestaria implica sobre los márgenes de la discusión parlamentaria. Sin embargo, aunque fuera conveniente la aprobación de los porcentajes por una ley específica, distinta de la de presupuestos, no existían argumentos que pudieran oponerse a la aprobación de los porcentajes de participación directamente por las leyes de presupuestos, como ha ocurrido en la práctica, máxime si se tiene en cuenta su evidente conexión con la materia presupuestaria.

---

<sup>145</sup> CASADO OLLERO: “Corresponsabilidad fiscal: cuatro opiniones y un criterio común”, *Perspectivas del sistema financiero*, núm. 51, 1995, p. 177.

Otra cuestión planteada respecto a los porcentajes de participación en los ingresos del Estado era la relativa a la posibilidad de que fueran aprobados mediante decreto-ley. Este interrogante se erigió en un espinoso problema al comienzo del quinquenio 1997-2001. En ese momento, la revisión de los porcentajes de participación era necesaria tanto a causa de la cesión de un nuevo tributo -IRPF autonómico-, como por el inicio de un nuevo quinquenio. Pero la reforma de las leyes de financiación tramitadas en aquellos momentos impidió la aprobación de los porcentajes de participación por Ley de Presupuestos, como era habitual, por lo que la LPGE aprobada tuvo que remitirse para su fijación a una norma con rango de ley (art. 82.3 de la Ley 12/1996). En cumplimiento de esta previsión, el Gobierno Central, rompiendo con la práctica habitual, optó por la fijación de los porcentajes vía decreto-ley, tres meses después de entrar en vigor la LPGE, lo que suscitó serias dudas de inconstitucionalidad.

En principio, la reserva de ley del art. 13.4 LOFCA no es obstáculo, ya que “el hecho de que una materia esté reservada a la ley ordinaria (...) no excluye la regulación extraordinaria y provisional de la misma mediante Decreto-Ley” (STC 182/97, FJ 8º), pues “la mención a la ley no es identificable en exclusividad con el de ley en sentido formal” (STC 111/83, FJ 10º). El Tribunal Constitucional no se ha pronunciado de forma expresa si el art. 13.4 LOFCA reservaba la aprobación de los porcentajes a una ley formal, aprobada por las Cortes Generales, como lo había hecho respecto al alcance y condiciones de la cesión de tributos, al declarar que deben ser reguladas por una ley “ordinaria en cuanto a su rango y naturaleza” (STC 181/88, FJ 4º). No se incurre tampoco en una vulneración desde un punto de vista material del art. 86.1 CE, que incluye el deber de contribuir del art. 31.1 en el ámbito que no podrá ser afectado por los decretos-leyes, ya que para ello sería necesaria “una innovación normativa que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica” (STC 182/97, FJ 8º), supuesto que no puede considerarse que concurriera con la aprobación de los porcentajes de participación en los impuestos estatales no cedidos. No opinaba de esta forma Carmona Contreras, al no considerar “constitucionalmente viable que sea un decreto-ley el instrumento jurídico utilizado para contener el porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado, ya que con ello se está obviando la necesaria e imprescindible contraposición de opiniones propiciada por el debate parlamentario y que resulta absolutamente extraña al proceso de elaboración gubernamental de un decreto-ley”<sup>146</sup>. No se trata de un argumento de peso pues las leyes de presupuestos se limitaban a reflejar cada año los porcentajes de participación negociados previamente en Comisiones Mixtas con las actualizaciones y correcciones pertinentes, por lo que poco aportaba al respecto el debate parlamentario, máxime con las limitaciones reglamentarias previstas en la tramitación de las leyes de presupuestos. Por ello, lo que realmente pudiera ser objetable es la incidencia unilateral por parte del Gobierno central en este ámbito, pasando por alto su obligación de

<sup>146</sup> De ahí que dude de la constitucionalidad de la disposición contenida en el art. 82.3 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, que disponía que la distribución y aplicación del crédito presupuestario para la financiación de las Comunidades Autónomas en concepto de entregas a cuenta de la participación en los ingresos del Estado se efectuaría por *norma con rango de ley* (op. cit., pp. 119-121).

negociación con las Comunidades Autónomas. Sin embargo, de la lectura del art. 1 del Real Decreto-Ley 7/1997 se desprende que la aprobación de los porcentajes de participación fue precedida de los acuerdos con las Comisiones Mixtas, con excepción de las CCAA que no adoptaron el modelo aplicable al quinquenio 1997-2001 —esto es, Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura—, por lo que tan sólo las críticas provenientes de estas tres autonomías serían procedentes.

Otro argumento esgrimido, un tanto forzado, para rechazar la incorporación de los porcentajes de participación en decretos-leyes era su conexión con el régimen jurídico de las Comunidades Autónomas, cuya regulación está vedada a los decretos-leyes. Así para Carmona Contreras “resulta evidente que la determinación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado se incardina directamente en el corazón del régimen jurídico constitucional de las Comunidades Autónomas, incidiendo poderosamente en su sistema competencial, y condicionándolo de modo sustancial. Su regulación, por tanto, escapa al ámbito de actuación constitucionalmente prescrito para el decreto-ley puesto que viene a afectar dicho régimen”<sup>147</sup>. Comparten esta opinión Pérez Tremps, García Morillo y Zornoza, pero la limitan a la participación territorializada. Estiman estos autores que el Real Decreto-Ley al regular el porcentaje de participación en los ingresos territoriales se adentraba, sin cobertura legal previa alguna, en el terreno del régimen general de las Comunidades Autónomas, en cuanto aquellas no aparecen reguladas en ninguna norma del bloque de la constitucionalidad <sup>148</sup>. No comparto estos razonamientos para negar la viabilidad del decreto-ley para aprobar los PIE, antes bien la lectura de la jurisprudencia constitucional al respecto lleva a mi juicio a reconocer que el Decreto-Ley no afecta al régimen de las CCAA, ya que la Constitución “se refiere a una delimitación directa y positiva de las competencias mediante tal instrumento normativo, y no a cualquier regulación que indirectamente incida en las competencias autonómicas” (STC 23/93, FJ 2º).

Un argumento que sí podría cuestionar la legitimidad de la utilización del Real Decreto-Ley 7/97 es la dudosa concurrencia del presupuesto habilitante. La explicación justificadora de la utilización de este mecanismo excepcional por la exposición de motivos de aquella norma se fundaba en la imposibilidad de su aprobación en la LPGE para 1997, al estar pendiente en aquellos momentos la reforma de la normativa legal y la aceptación del modelo por las Comisiones Mixtas. Se trata de una explicación coherente, debido a que los proyectos han de ser presentados antes del 1 de octubre ante el Congreso, aun cuando suponga una interpretación flexible de la cláusula de extraordinaria y urgente necesidad, a la que nada puede obstar ya que el Gobierno goza de un razonable margen de discrecionalidad para la apreciación política de las situaciones de urgencia, por lo que el TC sólo podrá rechazar la definición que los órganos hagan de una situación determinada en supuestos de uso abusivo o arbitrario de ese instrumento normativo (STC 29/82, FJ 3º, pfo. 4), en los que manifiestamente

---

<sup>147</sup> *Ibidem*: p. 135.

<sup>148</sup> *Constitución...*, *op. cit.*, p. 102.

no concurra el presupuesto de hecho habilitante (STC 60/86, FJ 3º). Circunstancias que no concurrieron en este caso, pues atendiendo a que las entregas a cuenta por participación en los ingresos del Estado podían satisfacerse con cargo a los créditos a cuenta asignados en la LPGE para 1997, hubiera sido más acertado constitucionalmente tramitar un proyecto de Ley específico por el procedimiento de urgencia o incluso por el de lectura única.

La amplitud y flexibilidad de la LOFCA sobre esta fuente de financiación fueron merecedoras de crítica. En la medida en que de ella dependía la suficiencia de recursos de las CCAA para el ejercicio de las competencias asumidas, hubiera sido deseable una normativa que, mediante baremos y ponderaciones más claros y objetivos, hubiese garantizado un mayor automatismo en el cálculo de la cantidad a percibir, limitando la libertad de configuración del legislador ordinario y posibilitando de este modo un control más riguroso del mismo por el juez constitucional. Incluso Muñoz Machado llegó a concluir que el principio de suficiencia “es una de las reglas claves del sistema y, sin embargo, tal vez no aparece en la ley suficientemente definida en cuanto a su contenido y requerimiento”<sup>149</sup>. Esa imprecisa regulación fue la que permitió que la participación territorializada en los ingresos del IRPF encontrara encaje en el art. 13 LOFCA, e incluso la que impidió considerar inconstitucional el problema específico planteado en Andalucía en el quinquenio 1997-2001, consistente en que al no reconocerse la población real, conforme al censo de 1996, para determinar la participación de la Comunidad Autónoma andaluza en los ingresos del Estado, esta Comunidad recibió una financiación inferior a la que correspondería por el número de habitantes que residen en ella.

#### B) La determinación actual de la participación en los ingresos del Estado.

En el régimen jurídico vigente, la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado se produce a través del denominado *Fondo de Suficiencia*, que ha de cubrir la diferencia que se genere entre las necesidades de gasto de una Comunidad y los recursos que obtenga de la recaudación que le corresponda por tributos cedidos. El método utilizado para su determinación es similar al arbitrado con anterioridad ya que el valor inicial del mismo ha de ser negociado en la Comisión Mixta de Transferencias (art. 13.2 LOFCA). Mientras que en los años sucesivos, el Fondo de Suficiencia de cada Comunidad Autónoma se determinará atendiendo a su valor inicial y a la evolución de la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por aquellos impuestos que se determinen por ley.

##### I.1.1.2. Las causas de revisión.

Ni la LOFCA ni los EEAA sujetaban la participación en los ingresos del Estado a plazo de vigencia alguno, una vez finalizado el período transitorio. Si bien, el art. 13 LOFCA, en su redacción anterior a la reforma operada en el año 2001, relacionaba

---

<sup>149</sup> *Derecho Público...*, cit., vol II, pp. 418-419.



una serie de supuestos tasados que legitimaban su revisión, reiterados en algunos EEAA <sup>150</sup>: cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma y que anteriormente realizase el Estado; cuando se produzca la cesión de nuevos tributos; cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado, que tengan una repercusión directa en la financiación de las CCAA; y cuando, transcurridos cinco años después de su puesta en vigor, sea solicitada dicha revisión por el Estado o por la Comunidad Autónoma. Las tres primeras causas trataban de asegurar el mantenimiento del equilibrio económico en la Comunidad, evitando las situaciones de déficit o de sobrefinanciación que de la concurrencia de cualquiera de dichas causas pudieran derivarse. En cuanto al último, representaba un cauce a disposición tanto del Estado como de la CA para acomodar, quinquenalmente, los ingresos percibidos por esta fuente a las vicisitudes económicas y competenciales del Estado Autonómico. El actual art. 13 LOFCA ha restringido a dos los supuestos que legitiman la revisión de la cantidad recibida a través de la participación en los ingresos del Estado. Ahora el valor inicial del Fondo de Suficiencia de cada Comunidad Autónoma sólo podrá ser objeto de revisión bien cuando se produzca el traspaso de nuevos servicios o se amplíen o revisen valoraciones de traspasos anteriores, bien cuando cobre efectividad la cesión de nuevos tributos. La manifestación de las causas enumeradas constituye, no obstante, el presupuesto necesario, pero no suficiente, para la revisión del porcentaje, que dependerá en última instancia, según el tenor literal de los artículos. 13.4 y 15.4 LOFCA, de la voluntad de las partes negociadoras.

Otro supuesto de revisión, no explicitado en el art. 13 LOFCA, se encuentra en el art. 15.4 de la misma ley, relativo a las asignaciones presupuestarias previstas en el artículo 158.1 CE, que prevé que si estas ayudas específicas se reiterasen en un plazo inferior a cinco años, el Gobierno quedará facultado para proponer la corrección del Fondo de suficiencia que considere pertinente. De este modo, se evidencia que la LOFCA ha querido atribuir a las asignaciones niveladoras un carácter extraordinario como fuente de financiación, por cuanto resultan menos respetuosas, por su carácter condicionado y por su menor grado de automatismo, con la autonomía de gasto que la participación en los ingresos del Estado. Aún siendo loable el objetivo del art. 15.4 LOFCA, ha de calificarse de reducida la limitación de la intervención de las CCAA a la previa deliberación en el CPFF, cuyos acuerdos -como ya se ha comentado- no obligan ni a las Cortes Generales ni al Gobierno. Máxime cuando dado el silencio del precepto, nada obsta para que resulten afectadas por la revisión Comunidades no receptoras de las asignaciones, en virtud del carácter intrínsecamente redistributivo de esta fuente de financiación.

## **I.2. Los ingresos condicionados.**

Para la superación de los acusados desequilibrios territoriales entre las autonomías regionales la Constitución prevé dos mecanismos de compensación financiera: las asignaciones presupuestarias de nivelación (art. 158.1 CE) y el Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 CE). Se trata de fuentes de financiación condicionadas, ya que

---

<sup>150</sup> Véanse los arts. 58.2 EAA, 48.2 EACant., 49.2 EAAr.; 46.2 EACM; 54.2 EAM.

respecto de las mismas el bloque de la constitucionalidad ha reconocido al Estado la facultad para afectar *ab initio* su destino hacia gastos de inversión en proyectos adoptados con aquella finalidad, limitando así la libertad de gasto y disposición de las Comunidades. Este condicionamiento a fines específicos resulta compatible con la autonomía financiera, siempre que el recurso a estas fuentes de ingresos tenga un carácter complementario y coyuntural.

### *1.2.1. Los Fondos para la nivelación de los servicios públicos fundamentales.*

Los Fondos de Nivelación, también llamados subvenciones igualatorias, para lograr la prestación generalizada de un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales juegan un papel insustituible en todos los países de estructura gubernamental múltiple, con independencia de su grado de descentralización: afrontar los problemas de desequilibrio horizontal intergubernamental, esto es, proveer a todas las regiones niveles similares de servicios públicos, sin que ello suponga la existencia de niveles diferentes de presión fiscal. Según la Teoría del Federalismo Fiscal, las subvenciones condicionadas son el instrumento más idóneo para la consecución de dicho fin. En coherencia, en nuestro ordenamiento dos han sido los tipos de subvenciones de tal carácter arbitradas: las asignaciones presupuestarias del art. 158.1 CE, concretadas en el art. 15 LOFCA, y aquellas transferencias específicas de inversión previstas en ciertos Estatutos de Autonomía <sup>151</sup>. Actúan como instrumentos de financiación de carácter extraordinario destinados a lograr la prestación generalizada en el ámbito territorial correspondiente de un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales, haciendo realidad los principios de igualdad y solidaridad interregional, que exigen garantizar a cada ciudadano, sin tomar en consideración la región donde resida, la prestación de los servicios autonómicos en igualdad de condiciones, siempre y cuando se realicen esfuerzos fiscales comparables <sup>152</sup>. Pero aunque tengan una función similar –la corrección de los desniveles interregionales en la prestación de los servicios públicos–, son mecanismos de nivelación diferentes, por lo que no es posible solucionar el tratamiento de las transferencias niveladoras previstas en los Estatutos mediante la instrumentación del mecanismo de nivelación del art. 15 LOFCA. Se discrepa, por tanto, del informe interno elaborado en julio de 1997 por el Ministerio de Administraciones Públicas, que anunció la pretensión de no realizar las aportaciones debidas a las CCAA por este concepto, al entender que las mismas son la aplicación autonómica del art. 15 LOFCA. Ambos conceptos son claramente diferenciados por los textos legales que los amparan y se pueden aplicar adicional y simultáneamente, como así se ha realizado por las Leyes de Presupuestos andaluzas desde 1997, que han recogido una

<sup>151</sup> Se han previsto transferencias para equiparar los niveles de servicios en todo el territorio del Estado en los Estatutos de Autonomía de Andalucía, DA 2ª; Galicia, DT Quinta.3ª; Valencia, DT Quinta.3ª; Extremadura, DT Segunda; Cantabria, DT Décima.3ª y Canarias, art. 54.1.

<sup>152</sup> Estas medidas compensatorias no han de pretender una absoluta igualdad entre los ciudadanos de las distintas regiones, porque en nuestro sistema constitucional no existe “ningún principio de prestación igualitaria en las diferentes Comunidades de servicios transferidos, sólo hay una garantía de servicios mínimos, que es otra cosa” (GARCÍA AÑOEROS, J.: “La Hacienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, *RER*, n.º 14, 1984, p. 117).

partida específica por el concepto de asignaciones complementarias previstas en la Disposición Adicional Segunda del EAA por la cuantía de ciento veinte millones de euros.

Aun cuando pueda resultar difícilmente explicable, ninguno de estos mecanismos de nivelación financiera se han estructurado y dotado de forma eficaz hasta ahora, lo que evidencia que al principio de solidaridad no se le ha prestado toda la atención que mereciera desde los inicios de la negociación de la financiación autonómica, perjudicando indirectamente principios y derechos reconocidos por la Constitución -como son la educación (art. 27), la sanidad (art. 43), la vivienda (art. 44) o los servicios sociales para los minusválidos y la tercera edad (arts. 49 y 50), etc.-. Lo que no deja de ser una grave deficiencia no sólo del sistema de financiación sino también del Estado del Bienestar, porque el equilibrio en cuanto a la prestación de los servicios públicos es una cuestión previa a la corresponsabilidad fiscal, a la que, sin embargo, se le ha otorgado una mayor preeminencia en los últimos años.

#### I.2.1.1. Las asignaciones niveladoras ex art. 158.1 CE.

Las asignaciones de nivelación, según el apartado primero de artículo 158 CE, son dotaciones presupuestarias condicionadas, de carácter excepcional y potestativo, destinadas a eliminar las diferencias intercomunitarias en el nivel de prestación de los servicios públicos fundamentales asumidos por las Comunidades Autónomas. Actúan como un mecanismo de compensación financiera de carácter vertical, porque las transferencias proceden de los Presupuestos Generales del Estado, con ellas se trata de equiparar la capacidad de todas las CCAA para la prestación de los servicios públicos fundamentales. No obstante, a diferencia del FCI, las asignaciones presupuestarias para la nivelación no tienen constitucionalmente la consideración de instrumento preceptivo, por lo que no han de figurar necesariamente en todos los ejercicios presupuestarios. La referencia constitucional a que estas asignaciones se harán en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido carece de sentido, pues la adecuación entre medios y necesidades de gasto ha de resultar garantizada por los ingresos ordinarios de la Comunidad, fundamentalmente por los tributos cedidos y el Fondo de Suficiencia. Dicha alusión es imputable a una falta de adecuación del texto a la nueva redacción dada al art. 158 CE tras el Informe de la Ponencia designada para estudiar las enmiendas al Anteproyecto de Constitución, ya que estas asignaciones fueron previstas inicialmente en este Anteproyecto como fuente de financiación básica, no extraordinaria, en la que se concretaba la participación en los ingresos del Estado y de la que dependería la suficiencia de los ingresos <sup>153</sup>.

La LOFCA dedica a estas asignaciones de nivelación su artículo 15. El aspecto más destacado de este artículo es que, a diferencia del texto constitucional, contempla la con-

---

<sup>153</sup> El artículo 147.3 del Anteproyecto disponía: "Anualmente, en los Presupuestos Generales del Estado, se fijará la asignación para gastos corrientes con que los territorios autónomos deben participar en los ingresos globales del Estado, en función del volumen de los servicios y actividades de carácter público que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el ámbito del Estado".

cesión de estas asignaciones presupuestarias como una obligación del Estado, las dota de un carácter preceptivo, al disponer que el Estado “garantizará” en todo el territorio estatal un nivel mínimo homogéneo en la prestación de los servicios públicos básicos. En consecuencia, es de responsabilidad estatal asegurar la prestación generalizada de un nivel mínimo de los servicios públicos básicos en aquellas Comunidades Autónomas que no pudieren garantizarlo mediante los ingresos procedentes de los tributos cedidos y de la participación, a través del Fondo de Suficiencia, en los ingresos del Estado regulados en los artículos 11 y 13 de la LOFCA respectivamente, articulando las correspondientes asignaciones complementarias en los Presupuestos Generales del Estado (art. 15.2). No se pretende, por tanto, que estas transferencias estatales financien el coste total de dichos servicios, sino que actúen como un *sistema de complementación* del resto de los recursos financieros ordinarios de que disponen las Comunidades, cuando éstos resulten insuficientes para cubrir el nivel mínimo de prestación. De esta forma, se evita que estas partidas presupuestarias se destinen a subsanar la ineficacia de las Comunidades en la gestión de sus propias competencias e ingresos. El carácter temporal de estas asignaciones también es deducible del art. 15.4 LOFCA, al prevenir que si la deficiencia de medios financieros adquiriese un carácter crónico o estructural, reiterándose estas asignaciones en los Presupuestos Generales del Estado en un espacio de tiempo inferior a cinco años, el Gobierno ha de proponer a las Cortes Generales, previa deliberación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, la corrección del Fondo de Suficiencia, reajustando la participación de las CCAA afectadas en los ingresos tributarios del Estado. De este modo, se evidencia que la LOFCA ha querido atribuir a las subvenciones niveladoras un carácter extraordinario como fuente de financiación, ya que resultan menos respetuosas con la autonomía financiera, al tratarse de una partida formada por créditos condicionados, esto es, afectos a fines específicos. Por su parte, en la legislación sectorial podría encontrarse alguna proyección concreta de esta regla constitucional, más concretamente en el art. 72 de la LGS, que dispone que: “Las CCAA podrán establecer planes en materia de su competencia en los que se proponga una contribución financiera del Estado para su ejecución, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 158.1 de la Constitución”. Esta disposición contempla así la posibilidad de que el Estado asuma la responsabilidad de financiar total o parcialmente, a través de las asignaciones del art. 158.1 CE, proyectos dirigidos a asegurar un nivel mínimo de prestación de los servicios sanitarios en todo el país.

Estas asignaciones fueron necesarias desde los primeros años de funcionamiento de nuestra Comunidad, ya que en la fase transitoria se aseguró el coste efectivo de los servicios transferidos, sin valorar los déficit estructurales existentes en los servicios fundamentales. El método seguido fue calcular el coste de los servicios transferidos en el mismo nivel que se venían prestando por el Estado, sin valorar si existían divergencias previas entre las Comunidades respecto a la cobertura media nacional. Esta forma de operar originó la necesidad de recurrir a las transferencias presupuestarias ex art. 158.1 CE, que resultan mucho más restrictivas para la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas por la merma de la libertad de disposición que comportan, así como por la reducción de la participación de las CCAA a una simple audiencia previa, como se desprende del art. 3.2.c) LOFCA. Con ello no se quiere decir que la infrapres-

tación de los servicios fundamentales deriven únicamente de haber sido prestados por el Estado a unos niveles inferiores a los mínimos antes de ser transferidos, sino que también son imputables a las valoraciones aleatorias de los servicios en el momento de su traspaso, que no atendieron a las inversiones precisas para eliminar posibles déficit, y a cambios estructurales experimentados *a posteriori* que han obligado a la comunidad a afrontar una demanda superior de ciertos servicios.

A pesar de que concurrieran sobradamente las circunstancias que legitimaban su instrumentación en los Presupuestos Generales del Estado, este mecanismo de nivelación financiera ha sido una fuente de financiación casi inédita, lo que se imputa a la imprecisión legal que caracterizaba al art. 15 LOFCA. Se reguló inicialmente este instrumento de forma confusa e indefinida, sin definir qué conjunto de servicios públicos merecen el calificativo de *fundamentales* y su ordenación prioritaria y sin precisar cuál debiera ser el sistema de cálculo del nivel mínimo de prestación que debía garantizarse. Por su parte, el TC, cuyos fallos han sido decisivos en materia autonómica, tampoco tuvo ocasión de pronunciarse al respecto, por lo que no existe ni una sola sentencia que haya integrado las lagunas legales contribuyendo a delimitar las asignaciones niveladoras. Por tales razones, urgía la aprobación de una ley reguladora de esta materia que delimitara los servicios públicos fundamentales, estableciera unos límites temporales para que existiera un compromiso real de garantía y al mismo tiempo, concretara el nivel medio de prestación de servicios a que hacía referencia la LOFCA. Pese a que la LOFCA definió el nivel mínimo de prestación de los servicios públicos como el *nivel medio* del conjunto de los mismos *en el territorio nacional*, el criterio utilizado, aparte de las dificultades que planteaba para su determinación a efectos estadísticos, obligaba a recurrir permanentemente a las asignaciones presupuestarias, ya que era obvio que siempre existirían concretos servicios que estuvieran por debajo del nivel medio. Este criterio conllevaba que estas asignaciones fueran necesarias aún en el supuesto de que los servicios se prestaran por encima del nivel mínimo, salvo que se diera una coincidencia en el nivel de prestación de los servicios de todas las Comunidades. Supuesto difícil, al margen de que resultaba escasamente conciliable con el carácter excepcional de estas asignaciones, fundamentalmente porque el nivel medio crecería a medida que lo hiciera la cobertura de los servicios públicos en las Comunidades peor dotadas. Además al compararse la media no de cada servicio fundamental de responsabilidad autonómica, sino del conjunto de ellos, existía la posibilidad de que servicios públicos abandonados o insuficientemente prestados se compensaran con el nivel del resto de los servicios, bien de la propia Comunidad, bien de las restantes Comunidades. Lo que se pretendía evitar con la referencia al conjunto es que la sobredotación de los servicios fuera la causa del déficit de otros.

También, al margen de la complejidad para su instrumentación, quizás el temor de posibles injerencias estatales so pretexto de comprobar si las prestaciones de los servicios corresponden al nivel mínimo exigible, también pudiera justificar, en cierta medida, los reparos existentes para su utilización. Como medio de evitar la erosión de la autonomía, se opinaba que sería deseable que estas asignaciones no se configuraran como una graciosa ayuda del Estado, sino que se objetivaran en la medida de lo posible. A

pesar de ello, el carácter condicionado de estas ayudas de origen estatal legitima el ejercicio de ciertas facultades fiscalizadoras del Estado sobre las mismas. En tal sentido, el artículo 15.5 LOFCA establece que cada Comunidad Autónoma deberá dar cuenta anualmente a las Cortes Generales de la utilización que ha efectuado de las asignaciones presupuestarias percibida, así como del nivel de prestación alcanzado en la prestación de los servicios por ellas financiados. Lo que es acorde con la jurisprudencia constitucional, que ha declarado incompatibles con la autonomía financiera únicamente aquellos controles de los que resulte una posición de subordinación o dependencia cuasi-jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto de la Administración del Estado <sup>154</sup>.

La inaplicación de estas transferencias presupuestarias obligó al CPFF a abordar, aún de puntillas, esta problemática. En su Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las CCAA en el período 1987-1991, constató la necesidad de “un estudio y análisis de los servicios públicos fundamentales, la determinación de su nivel medio de prestación y su relación con los recursos que el sistema proporciona a cada Comunidad para la prestación de los mismos”. En la negociación del Acuerdo de 20 de enero de 1992, sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996, se pretendió culminar el proceso de aplicación de los mecanismos previstos en la LOFCA, mediante la instrumentación de estas asignaciones de nivelación desde el 1 de enero de 1993, pero tan sólo se instó a un Grupo de Trabajo la tarea de elaborar un informe sobre la aplicación del art. 15 LOFCA que facilitara la articulación de un Fondo para la Nivelación de servicios mínimos, en el que se haría especial referencia a: la definición de los servicios públicos fundamentales y la enumeración de los que hubieran sido traspasados a las Comunidades, los procedimientos técnicos que permitan identificar los costes reales de dichos servicios en cada territorio y las prioridades en la aplicación del mecanismo nivelador. Este grupo, aún cuando emitió el informe el 30 de junio de 1992, no logró el diseño de unas reglas para la puesta en funcionamiento del art. 15 LOFCA. En el Acuerdo 1/1993, 7 de octubre, para el desarrollo del sistema de financiación en el quinquenio 1992-1996 del CPFF se encomendó a un grupo de expertos la elaboración de un estudio sobre los aspectos problemáticos de la financiación de las CCAA y las propuestas de revisión, en cuyo contenido debían figurar la forma de cálculo e instrumentación de dichas asignaciones. En este estudio, conocido como el *Libro Blanco sobre Financiación* (publicado con el título *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*), se propuso la eliminación de la nivelación del art. 15 LOFCA, porque en el esquema financiero que se diseñó quedaba sin contenido. En el sistema ideado se apostaba por proceder a una profunda descentralización impositiva a favor de las CCAA, sustituyendo la participación en ingresos del Estado por un sistema de tributos compartidos, también denominados en el *Libro* “impuestos autonómicos normalizados”. A medida que se produjera la descentralización y consiguiente territorialización de los ingresos de la hacienda central, se proponía que las transferencias del art. 13 LOFCA tendrían que ir jugando el papel de

<sup>154</sup> Esta línea jurisprudencial se refleja en las SSTC 4/1981, FJ 3.º; 6/1982, FJ 7.º; 76/1983, FJ 12.º; 63/1986, FJ 9.º; 96/1990, FFJJ 12.º y 16.º.

auténticos instrumentos de nivelación, ello unido a la idea de arbitrar un mecanismo específico para nivelar las dotaciones de capital público, hacía innecesarias las asignaciones de nivelación previstas en el art. 15 LOFCA. Por último, en el Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre de 1996, por el que se aprueba el sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001, si bien tampoco se dio una solución definitiva, el Consejo acordó la creación de un Grupo de Trabajo, que debía elaborar y elevar a la aprobación del Consejo, dentro de 1997, una propuesta para la instrumentación jurídica, financiera y presupuestaria de las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales ex art. 15 LOFCA. Propuesta que no fue presentada. No será hasta el Acuerdo del CPPF de 27 de julio de 2001 cuando se acuerde una reforma legal con el fin de impulsar las asignaciones niveladoras.

Conforme a dicho acuerdo, el actual art. 15 LOFCA ha tratado revitalizar las casi inéditas asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales, al disipar las dudas interpretativas que originó la anterior redacción de este precepto, aclarando dos cuestiones que generaron densas polémicas doctrinales, a la vez que ha acallado las críticas que recayeron sobre la definición del nivel mínimo de prestación de los servicios públicos como el nivel medio del conjunto de los mismos en el territorio nacional. Primeramente, la nueva redacción declara expresamente que a efectos de ese artículo se considerarán servicios fundamentales, sin que tal carácter sea discutible, la educación y la sanidad. En segundo lugar, aunque se mantiene la previsión de que las asignaciones complementarias se podrán percibir cuando los recursos financieros que reportan los tributos cedidos y la participación, a través del Fondo de Suficiencia, en los ingresos del Estado sean insuficientes para cubrir el nivel mínimo, se dispone que por ley se determinará el nivel medio de prestación de los servicios fundamentales en el territorio nacional y se estimará que no se cubre el nivel mínimo de prestación cuando su cobertura se desvíe en la cuantía que hubiera dispuesto dicha ley. No se ha hecho de esperar tal previsión legal, ya que el art. 67 LMFAFCA ha precisado que se entenderá que no se alcanza el nivel de prestación del servicio fundamental de educación, “cuando el incremento del número de alumnos de enseñanza obligatoria en la Comunidad Autónoma entre un año y el siguiente, expresado en términos porcentuales, sea superior, en más de tres puntos, al incremento porcentual que experimente en ese mismo período la media nacional”; mientras que “queda afectado el nivel de prestación del servicio público fundamental de sanidad, cuando el incremento de la población protegida, debidamente ponderada en función de la edad, en la Comunidad Autónoma entre un año y el siguiente sea superior, en más de tres puntos, el incremento porcentual que experimente en ese mismo período la media nacional”. Si bien, según el apartado tercero de dicho artículo, también se entenderán afectados los niveles de prestación cuando los incrementos referidos sean superiores “en más de un punto a las medias nacionales cuando la superficie de la Comunidad Autónoma sea superior a 90.000 kilómetros cuadrados”. Cuando se produzca las circunstancias citadas, la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma afectada analizarán conjuntamente las causas y posibles soluciones, examinando en su conjunto la financiación de ésta, a los efectos de determinar la procedencia o no de su participación en las asignaciones de nivelación. Para evitar que estas transferencias niveladoras en su configuración actual sean reivindicadas para subsanar situa-

ciones deficitarias anteriores, se ha prevenido que sólo serán aplicables a las desviaciones que se produzcan en el Sistema de Financiación de las CCAA que entra en vigor el 1 de enero de 2002. No obstante, esta reforma legal evidencia que el nuevo modelo de financiación autonómica ha perseguido aunar definitivamente los criterios de responsabilidad fiscal y la garantía de cobertura de la demanda de servicios públicos, asentados sobre dos principios constitucionales, la autonomía y la solidaridad.

La supresión de estos fondos de nivelación fue propuesta por algunos autores, como Monasterio Escudero, con la contrapartida de favorecer el carácter nivelador de participación en impuestos del Estado. Junto a esta razón, justificaba su decisión en las deficiencias antes citadas: la casi inaplicación de las subvenciones niveladoras desde la entrada en vigor de la LOFCA, la dificultad técnica para su cálculo y la complejidad de definir cuáles son los servicios públicos esenciales y qué niveles de prestación han de garantizarse<sup>155</sup>. Cruz Rodríguez también indicó que “si se explotaran hasta sus últimas consecuencias las posibilidades redistributivas de PIE (fundamentalmente por la vía del apartado e) del art. 13 LOFCA, aunque su apartado d) también podría servir de ayuda en este sentido) se eliminaría la posibilidad de aparición de las asignaciones de nivelación, porque no les quedaría campo de actuación alguno”<sup>156</sup>. Aun siendo razonables estas argumentaciones, el ordenamiento debe contemplar la posibilidad, por muy excepcional que sea, de las subvenciones de nivelación, es más éstas habrán de ganar en importancia a medida que se avance en el proceso de descentralización. Pero claro está la aplicación de los fondos niveladores del artículo 15 LOFCA no puede obviar que el Fondo de Suficiencia incorpora actualmente elementos de nivelación horizontal. Por tal razón, Giménez Montero ha resaltado los dos supuestos en que resultará procedente recurrir a las asignaciones del art. 15 LOFCA “tienen un carácter extraordinario y complementario de la igualación horizontal proporcionada por el PPI, por lo que *su uso sólo se justificaría en virtud de desequilibrios que no pudieran ser solucionados por dicho porcentaje, o por un deseo explícito de no modificar, durante el quinquenio de vigencia del mismo, las variables y ponderaciones en él incluidas*”<sup>157</sup>.

Con la LMFAFCA se ha dado un decisivo impulso a las asignaciones niveladoras, al concretar las situaciones en que concurre una desviación respecto al nivel mínimo en la prestación de los servicios fundamentales. Con la misma se ha atendido en cierta medida las propuestas de elaboración de una ley específica, del mismo modo que existe una Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, que regulara estas asignaciones, concretando aspectos tales como cuáles han de ser los servicios públicos que merecen el calificativo de fundamentales, el nivel medio en la prestación de los servicios fundamentales, así como el procedimiento de cálculo y distribución territorial de las cantidades. El Parlamento es el órgano más adecuado para articular estas subvenciones, a lo

<sup>155</sup> Propuesta defendida con ocasión de la presentación del Libro Blanco sobre “Financiación autonómica” en Santander el 17 de julio de 1995, Seminario “*De autonomías y su financiación*”.

<sup>156</sup> “Las asignaciones de nivelación: crónica de un instrumento fallido”, *Impuestos*, Tomo II, 1996, p. 407.

<sup>157</sup> “Corresponsabilidad fiscal, servicios mínimos y transferencias de nivelación horizontal en España”, *HPE*, núm. 1, 1992, p. 103.



que se une la ventaja de que se permite el control por el TC de la norma legislativa que resulte. Y ello aun cuando en su articulación definitiva juegue un papel decisivo el CPFF, al que compete, según el art. 3.2.d) LOFCA, “la apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de cada una de las CCAA de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación”. Ahora bien, en tanto que órgano consultivo y de deliberación, carece de todo poder de decisión, por lo que sus acuerdos gozan sólo del valor de informes, sin efecto normativo preciso y, por tanto, no son susceptibles de ser objeto de enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional.

Pese a las constantes iniciativas destinadas a la articulación de las transferencias presupuestarias del art. 15 LOFCA impulsadas por el CPFF, este instrumento financiero no se puso en práctica hasta 1997, quedando pendiente, entre tanto, la exigencia constitucional del art. 158.1 CE y el cierre del sistema LOFCA. En los Presupuestos Generales del Estado para 1997 se dotó, aunque con una cuantía simbólica, una partida presupuestaria de diez mil millones de pesetas por tal concepto en la sección 32, dotación que ascendió en los Presupuestos para 1998 a 12.000 millones de pesetas. Al margen de estas dotaciones, el Gobierno central no volvió a transferir ninguna nueva asignación por este mecanismo de financiación. Tras las modificaciones introducidas en esta fuente de financiación, es previsible, pese a mantener su carácter excepcional, su aplicación sin mayores complicaciones.

#### I.2.1.2. Las asignaciones complementarias estatutarias: su conversión en deuda histórica.

Las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales *ex. art.* 158.1 CE, aunque de similares características, no han de confundirse con los fondos excepcionales de nivelación de los servicios esenciales a los que aluden algunos textos estatutarios. Se han recogido con diversas fórmulas.

En los Estatutos de Galicia, Cantabria y Valencia se dispone que “al fijar las transferencias para inversiones se tendrá en cuenta, en la forma progresiva que se acuerde, la conveniencia de equiparar los niveles de servicios en todo el territorio del Estado, estableciéndose, en su caso, las transferencias necesarias para el funcionamiento de los servicios. La financiación a que se refiere este apartado tendrá en cuenta las aportaciones que se realicen partiendo del Fondo de Compensación a que se refiere el art. 158 de la Constitución, así como la acción inversora del Estado que no sea de aplicación de dicho Fondo” (DT 5.3ª EAG; DT 5.3ª EAV; DT 10.3ª EACant.). Específicamente el art. 54.1 del Estatuto canario regula, junto con las asignaciones del art. 158.1 CE, la posibilidad de que el Estado otorgue a la Hacienda canaria, con cargo a los PGE, las adecuadas asignaciones complementarias, siempre que el costo por habitante de los servicios sociales y administrativos a cargo de la CA sea más elevado que el correspondiente a todo el Estado por razones derivadas de las características diferenciales básicas del hecho insular y de la economía canaria.

Por último, la DA 2ª EAA y la DT 2ª del EAE en su apartado primero justifican estas transferencias excepcionales en las *circunstancias socioeconómicas de Andalucía o Extremadura* que impiden la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos, lo que obligará a que, entretanto no se resuelven, los Presupuestos Generales del Estado consignent, *con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para garantizar la consecución de dicho nivel mínimo*. Se ha interpretado que estas disposiciones estatutarias no son más que una declaración de que en estas comunidades no es posible la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios transferidos dadas sus circunstancias socio-económicas y que, por tanto, concurre el presupuesto de hecho requerido por el art. 15 LOFCA para el otorgamiento de las asignaciones complementarias. Pero, como ha escrito Medina Guerrero, “la D. A. 2ª no se ha limitado a repetir *ingenuamente* las previsiones contenidas en la LOFCA”, sino que introduce de hecho una nueva fuente de ingresos no subsumible, aunque sí relacionada con las asignaciones niveladoras del art. 15.2 LOFCA, y cuya cobertura constitucional no se encontraría tanto en el art. 158.1 CE como en el más genérico art. 157.1.c) CE<sup>158</sup>. Es resaltable también que, a diferencia de las asignaciones niveladoras del art. 15 LOFCA, se contempla la concesión de las transferencias estatales para la elevación del nivel de los servicios públicos transferidos *individualmente* considerados, sin referirse al conjunto de los mismos, y sin reparar en el carácter fundamental de los mismos. De ahí que no resulte procedente pretender solucionar el tratamiento de estas asignaciones mediante la instrumentación del mecanismo de nivelación del art. 15 LOFCA. Además, según el EAA los criterios, alcance y cuantía de dichas asignaciones excepcionales deben ser fijados para cada ejercicio por la Comisión Mixta de Transferencias, integrada por el Consejo de Gobierno autonómico, por un lado, y del Gobierno Central, por otro; a diferencia del EAE, que dispone que los criterios, alcance y cuantía de dichas asignaciones se fijarán con arreglo a lo establecido en el art. 15 LOFCA. Se articula así un procedimiento específico para su determinación, en el que se requiere la participación directa de la Comunidad Autónoma. Intervención que no se precisa para las asignaciones del art. 15 LOFCA, ya que aun cuando el art. 67.2 LMFAFCA requiere un estudio conjunto de la Administración General del Estado y de la Administración Autónoma sobre la procedencia de las subvenciones niveladoras, la consignación en los Presupuestos Generales del Estado es una decisión que corresponde discrecionalmente al Gobierno central. En ambos supuestos resultaría de aplicación el art. 3.2.d) LOFCA que atribuye al CPFF la apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de las CCAA de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación. Por otra parte, la razón de ser de ambos mecanismos financieros diverge, ya que el art. 15 LOFCA persigue que las Comunidades menos desarrolladas tengan unos servicios públicos semejantes a la media nacional, mientras que en las disposiciones estatutarias andaluza y extremeña se busca compensar una desigualdad territorial histórica que hunde sus raíces en el pasa-

<sup>158</sup> “La Hacienda de la Comunidad Autónoma Andaluza”, *Op. cit.*, pp. 155-156.

do y que impide la prestación de un nivel mínimo en algunos de los servicios transferidos por el Estado.

Las disposiciones estatutarias citadas son una base legítima para presionar al Gobierno central a articular un mecanismo para satisfacer anualmente una cifra global, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, destinadas a homogeneizar los servicios públicos básicos traspasados, como son la salud, la educación y la vivienda, con respecto a la media nacional. Se trata, en definitiva, de subvenciones excepcionales de carácter obligatorio, complementarias al resto de los recursos de financiación ordinarios. La inclusión estas asignaciones en los anteriores Estatutos refleja que estos estatuyentes eran conscientes del inferior nivel de desarrollo económico que aquejaba a sus regiones respecto a la mayor parte del Estado, como consecuencia de su menor capacidad fiscal y sus necesidades de gasto. Estos desequilibrios fiscales debían ser necesariamente corregidos con el fin de impedir déficit de servicios esenciales que requieran un nivel uniforme de prestación, de forma que, con presiones fiscales similares a las de las demás autonomías, cualquier ciudadano, con independencia del lugar en el que resida, tenga acceso a un nivel semejante de servicios públicos. Incluso, dado que los servicios transferidos eran prestados por la Administración central con anterioridad, estas disposiciones son un reconocimiento explícito de que algunos servicios que se asumieron estaban infradotados con respecto a sus necesidades reales, en situación precaria, en comparación con otras CCAA donde eran prestados con mayor intensidad, y que, por tanto, los Presupuestos Generales del Estado debían destinar estas partidas para paliar dichos déficit iniciales. En su esencia, no serían sino una compensación con cargo al erario público de las transferencias de competencias que su día se hicieron supuestamente a un coste inferior al debido. Por ello, la Disposición Transitoria 6ª.5 EAA prescribía que durante el periodo transitorio del sistema de financiación, que abarcó los años 1981-1986, debían recibir también aplicación las asignaciones complementarias previstas en la D. A. 2ª EAA.

Sorprende que a pesar del menor grado de desarrollo económico que ha caracterizado a ciertas regiones que han recogido esta fuente de ingresos, me estoy refiriendo a Andalucía y Extremadura, estas asignaciones complementarias se transfirieron en una sola ocasión en 1997, destinando veinte mil millones de pts. a Andalucía y cinco mil a Extremadura. Desde entonces, el ejecutivo central no ha hecho llegar más dinero por este concepto, aunque estos veinticinco mil millones se entendió que constituían tan solo un primer adelanto. Por tanto, el afán por el progreso económico-social que emana de las disposiciones estatutarias comentadas quedó truncado con la sistemática inaplicación de las mismas por los diversos gobiernos centrales. Es difícil de justificar la desatención de unas transferencias que implicaban la mejora de los servicios básicos del bienestar y, por ende, la calidad de vida de su población y que durante algún tiempo se convirtió en uno de los campos de batalla que enfrentaba la Administración Autónoma andaluza con la Central. La dudosa legitimidad para imponer al Estado una obligación desde una norma estatutaria, pese a que la misma haya recibido su sanción por las Cortes Generales, pudiera explicar la inaplicación de

estas previsiones estatutarias <sup>159</sup>. Tal es el parecer de Ferreiro Lapatza, al exponer que las normas que “en los Estatutos de Andalucía, Canarias y Extremadura se refieren a las asignaciones complementarias imponiendo determinadas obligaciones futuras al Estado al margen de la financiación general de todas las Comunidades o, por mejor decirlo, atribuyendo a ciertas Comunidades derechos especiales, no pueden ser tomadas más que como deseo de difícil concreción en términos jurídicos, es decir, en términos de obligaciones y derechos jurídicamente exigibles”<sup>160</sup>. En igual sentido, Ruiz-Rico observa que “desde una perspectiva jurídica strictu sensu no nos parece demasiado correcto imponer al Estado desde una norma estatutaria una obligación –así se desprende de la utilización del verbo en futuro imperativo, “consignarán”- que además depende en gran medida de las disponibilidades presupuestarias de aquél. Obviamente la interpretación que ha de hacerse de esta Disposición Adicional del Estatuto ha de hacerse más en clave política que jurídico-normativa, reorientándola más –como ha sucedido en la práctica- hacia su instrumentación interna, es decir, como una demanda institucional que se dirige desde la Comunidad al poder político estatal” <sup>161</sup>. Igualmente Medina Guerrero advirtió que “la eficacia vinculante de la D. A. 2ª para el Estado sólo puede ser enjuiciada con escepticismo, no sólo, y *a fortiori*, por la inaplicación del art. 15.2 LOFCA, sino porque, además, la Disposición Transitoria 6ª.5 del Estatuto ya había exigido estas asignaciones excepcionales para el período transitorio con nulos resultados” <sup>162</sup>. Sin embargo, la reducida eficacia vinculante de estas normas estatutarias es un argumento frágil por la razón de que el Estatuto forma parte integrante del ordenamiento jurídico estatal (art. 147.1 CE) y, en consecuencia, estas asignaciones deberían saldarse por imperativo estatutario. Por otra parte, también la actitud condescendiente por parte de los gobiernos autonómicos respecto a la política del gobierno central pudiera explicar el letargo en el que se han visto sumidas las disposiciones estatutarias. Actitud que podría justificarse en la coincidencia del partido gobernante en los niveles de gobierno central y autonómico, este factor permitiría excusar la escasa presión ejercida, al menos hasta 1996, para lograr el cobro de estas transferencias de nivelación. Como consecuencia de haberse tardado más de quince años, desde la entrada en vigor de los estatutos, en iniciarse las negociaciones para el cumplimiento de esta obligación, se ha generado una deuda del Estado con las anteriores autonomías, hoy conocida como deuda histórica, que se ha llegado a considerar como un hecho diferencial propio de la comunidad andaluza y extremeña. Este tér-

<sup>159</sup> Incluso para aquellos que entienden que la D. A. 2ª EAA es una concreción estatutaria del mecanismo de compensación previsto en el art. 15 LOFCA, “la vinculación de las Cortes Generales no viene dada por esta norma estatutaria, sino por el mandato constitucional del art. 158 CE, concretado en el art. 15 LOFCA. Son estos preceptos los que hacen nacer la obligación del Estado de garantizar en todo el territorio español un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales, y de esa obligación surge el deber de las Cortes de establecer las asignaciones complementarias en los Presupuestos Generales del Estado” (BLASCO ESTEVE, A.: “La Disposición Adicional Segunda”. *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Muñoz Machado (dir.), Madrid, MAP-IEAL, p. 823).

<sup>160</sup> *La Hacienda de las Comunidades Autónomas en los diecisiete Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Escola d’Administració Pública de Catalunya, 1985, p. 239.

<sup>161</sup> “El Estado Autonómico desde la perspectiva de Andalucía”, *REP*, n. 48-49, 2000, p. 97.

<sup>162</sup> “El sistema de financiación de la Comunidad Autónoma Andaluza”, *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, Porrás Nadales/Ruiz Rico (eds.), Barcelona, Ariel, 1990, p. 53.

mino de “deuda histórica” se ha convertido en un concepto desafortunado que, a fuerza de usarse y manipularse, no se entiende correctamente; es generalizada la percepción de que hace referencia a una realidad de perfiles difusos o que se trata de una nueva coartada para mejorar la financiación autonómica.

No obstante, entendemos que transcurridos veinte años de vigencia del Estatuto y pese a la importancia que revisten estas subvenciones niveladoras, la articulación de las mismas constituye todavía una de las grandes asignaturas pendientes del sistema de financiación autonómica. Sería aconsejable que no se demorara un acuerdo en que se emita una estimación definitiva del monto global de la deuda con las Comunidades que tengan este derecho y que se fije el calendario para su liquidación, con el fin de acabar con las reivindicaciones permanentes de su pago. La vertebración financiera del país, aunque su estructura política sea autonómica, no puede estar permanentemente abierta a deudas y compensaciones que nunca acaban de amortizarse del todo. Es peligroso el hábito que se está generalizando en el Estado español entre algunos gobiernos autonómicos de formular requerimientos en base a conceptos históricos, difíciles de evaluar objetivamente, máxime cuando estas polémicas acaban residenciándose ante el Tribunal Constitucional, quien se presenta como el único árbitro neutral de estos conflictos territoriales.

En cualquier caso, la problemática que todavía sigue suscitando los instrumentos analizados ha de ser analizada con mayor frialdad en la medida que la progresiva igualación socio-económica que están experimentando las Comunidades Autónomas, unido al impulso que han recibido las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales previstas en el art. 15 LOFCA en el nuevo modelo de financiación autonómica, pudieran hacer innecesarias en un futuro hipotético dichas asignaciones complementarias, que pervivirían en el seno de la normativa estatutaria como norma transitoria. El problema de la deuda histórica debería ser relativizado, de lo que se debe hablar con detenimiento no es de la deuda histórica, sino del sistema de financiación, en su doble vertiente de suficiencia de los servicios e inversiones para atender las políticas destinadas a combatir los desequilibrios territoriales y avanzar en el desarrollo económico-social. Pero en tanto en cuanto no se produzca la tan deseada nivelación territorial de los servicios públicos básicos, dichos preceptos estatutarios son un instrumento que legitima para reivindicar unas transferencias que deberían haber sido recibidas en su integridad hace bastantes años. De hecho, el acuerdo sobre el nuevo sistema de financiación no ha implicado la renuncia de la deuda histórica en Andalucía, aunque ha allanado el terreno para la búsqueda de una fórmula consensuada con el Gobierno central que dé cumplimiento a lo establecido en estas disposiciones, alcanzando la igualación definitiva en la prestación de los servicios públicos transferidos.

### *1.2.2. Los Fondos de Compensación Interterritorial.*

Dentro del conjunto de mecanismos del sistema de financiación, los Fondos de Compensación desempeñan una misión fundamental como elementos de articulación del mismo con el principio de solidaridad interterritorial, cuya efectividad es indispensable

para la armonía y estabilidad del Estado de las Autonomías. A diferencia de las asignaciones presupuestarias para la nivelación, que no han de figurar necesariamente en todos los ejercicios presupuestarios, el Fondo de Compensación Interterritorial tiene en la Constitución la consideración de instrumento preceptivo, como se desprende de los términos en que es regulado: “Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación Interterritorial con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso” (art. 158.2 CE). Este precepto constitucional deja sin precisar cuestiones esenciales sobre la naturaleza y el funcionamiento del Fondo, relegando al legislador no constituyente la labor de decantarse por las distintas opciones posibles. Así el art. 158.2 CE no define de forma expresa si el Fondo debe ser una fuente de financiación de todas la CCAA o, por el contrario, sólo podían ser beneficiarias del mismo las más deprimidas. Por esta última concepción, parece haberse decantado la LOFCA, al precisar que las cuantías del Fondo de Compensación “se destinarán a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados” (art. 16.3). Tampoco aclaró el texto constitucional si el Fondo debía constituirse como una técnica de nivelación horizontal -constituido por aportaciones procedentes de las CCAA más prósperas- o como un mecanismo de compensación financiera vertical -es decir, nutrido tan sólo por aportaciones estatales-, e incluso como un Fondo mixto, en el que tendrían cabida ambas alternativas. No obstante, del tenor literal del art. 157.1.c) CE -que ubica las transferencias del FCI junto con “otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado”-, parece que la Constitución opta por la segunda de las fórmulas citadas. Solución que ha confirmado la LOFCA, que atribuye a los recursos de los Fondos el carácter de “carga general del Estado”, integrando una dotación anual de los PGE (arts. 4.2.b) y 16.1 y 2).

A pesar de las imprecisiones del art. 158.2 CE, cabe concluir tras su lectura que los recursos obtenidos con cargo al Fondo son ingresos de capital de carácter extraordinario, ajenos a la financiación de la actividad ordinaria de la CA, destinados a corregir los desequilibrios existentes entre las distintas áreas geográficas de España, asegurando una mejor redistribución de la renta nacional a nivel territorial. En cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 158.2, el artículo 16 LOFCA establece los principios generales y las normas básicas a los que debe ajustarse los Fondos de Compensación, encomendando a una ley ordinaria la regulación específica de su funcionamiento e instrumentación. La Ley 7/1984, aunque el Fondo de Compensación se creó en 1982, posteriormente la Ley 29/1990 y, por último, la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, han cumplido la previsión de la Ley Orgánica. La última de estas leyes ha incorporado la novedad de escindir el antiguo Fondo de Compensación Interterritorial en dos -el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario-.

#### 1.2.2.1. Comunidades Autónomas beneficiarias.

De conformidad con el principio de solidaridad interterritorial al que se refiere el art. 158.2 CE, en los Presupuestos Generales del Estado se dotará anualmente un Fondo de Compensación y un Fondo Complementario, cuyos recursos tendrán el carácter de

carga general del Estado y se destinarán a gastos de inversión en los territorios que se hallen comparativamente menos desarrollados. Este criterio del menor desarrollo no es decisivo para determinar qué Comunidades habrían de participar en el Fondo de Compensación, pues dichos territorios existen en todas las Comunidades Autónomas. No por esta razón, sin embargo, hasta 1990 gozaron del carácter de beneficiarias del Fondo todas las Comunidades Autónomas. En efecto, durante el periodo 1981-1986, la exclusión de la “inversión nueva” como componente del coste efectivo obligó a recurrir al FCI para proporcionar los ingresos necesarios para financiar las necesidades de gasto en inversiones nuevas de los servicios traspasados por el Estado, lo que determinó la participación en el mismo de todas las Comunidades Autónomas. Ello supuso que el FCI se convirtiera en una fuente ordinaria de ingresos, de la que se beneficiaban todas las Comunidades Autónomas (art. 4.1 L. 7/1984), abocado a cumplir dos finalidades diferentes: corregir los desequilibrios territoriales, que por naturaleza como instrumento redistributivo le correspondía, y asegurar la suficiencia financiera, función ésta sin fundamento constitucional alguno. Tal forma de proceder, al margen de pugnar abiertamente con el tenor de la Constitución -que concibe el FCI como instrumento de nivelación-, repercutió negativamente en la autonomía financiera de las Comunidades, en su vertiente de gasto, pues se recibieron por una fuente de carácter condicionado recursos que debieron recibirse vía porcentaje de participación. Además la dificultad de compatibilizar ambas finalidades se tradujo en la práctica en la inadecuada satisfacción de las mismas. Hasta la reforma de 1990 no se puso fin a tal disfuncionalidad, al prever que las Comunidades Autónomas receptoras de los recursos serían únicamente aquellas de menor desarrollo económico dentro del Estado, seleccionándose aquellas que son calificadas por la Unión Europea como Regiones Objetivo 1, es decir, aquellas cuya renta por habitante es inferior al 75% de la media comunitaria europea, criterio éste que coincide con el elegido por la Unión Europea para seleccionar a beneficiarios de los Fondos Estructurales. De esta forma, la política de desarrollo regional financiada por los Presupuestos Generales del Estado adquirió coherencia con la que se desarrolla con cargo al Presupuesto comunitario. Para evitar confusiones, a partir de 1991 las Comunidades beneficiarias han sido determinadas anualmente en los Presupuestos Generales del Estado <sup>163</sup>, estableciendo además expresamente la Disposición Adicional única de la actual ley del FCI (L. 22/2001) que para los siguientes ejercicios serán beneficiarias de los Fondos las CCAA que figuren designadas anualmente en las leyes presupuestarias.

#### I.2.2.2. La dotación económica.

Dispone la LOFCA que el montante anual del Fondo de Compensación constituirá un porcentaje no inferior al 22,5% de la inversión pública aprobada en los Presupuestos Generales del Estado, dotación que se recoge anualmente en la Ley de Presupuestos

---

<sup>163</sup> El art. 80.6 de la actual Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003 previene que son beneficiarias del Fondo diez CCAA: Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, Murcia, Valencia, Castilla-La Mancha, Islas Canarias, Extremadura, Castilla y León. Desde el ejercicio 2002 se incorporaron además las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Generales del Estado. A dicho porcentaje podrá adicionársele el 1,5% más el 0,07% de la cantidad anterior en función de la variable “Ciudad con Estatuto de Autonomía”, o el 4,02% de la misma cantidad y el importe que se asigne legalmente por la variable “región ultraperiférica” (art. 16.3 LOFCA y art. 2 LFCI). El porcentaje concreto correspondiente a cada año se aprobará por la Ley de Presupuestos Generales del Estado <sup>164</sup>. Por su parte, el Fondo Complementario se dotará anualmente para cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio con una cantidad equivalente al 33,33% de su respectivo Fondo de Compensación. Aunque dicha cuantía también ha de destinarse a gastos de inversión que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario, a solicitud de los territorios beneficiarios del mismo, las transferencias recibidas podrán destinarse a financiar los gastos necesarios para poner en marcha o en funcionamiento las inversiones financiadas con cargo al Fondo de Compensación o a este Fondo, hasta un máximo de dos años (art. 6 LFCI).

La primera ley reguladora del FCI, la Ley 7/1984, entendió por inversión pública el conjunto de los gastos destinados a inversiones reales, no computando ni los gastos de defensa, ni los gastos de inversión destinados a la conservación, mejora y sustitución del capital afecto a la prestación de servicios públicos, al entender que la inversión de reposición formaba parte del coste efectivo de los servicios transferidos, por lo que debía ser financiada a través de la participación de las CCAA en los ingresos del Estado. Esta restricción del concepto “gastos de inversión” del art. 158.2 CE, es constitucional, a juicio del Tribunal, sobre la base de estimar que dicho artículo “lo que impone...es sólo que el Fondo quede afectado a gastos de inversión, correspondiendo a la libertad de configuración del legislador la opción de definir, según estimaciones de oportunidad aquí irreversibles, la cuantía, concepto y límites concretos de tales inversiones” (STC 250/88, FJ 2º; 68/96, FJ 3º). Con relación al porcentaje, la cuota mínima del 30% impuesta por la LOFCA fue ampliada al 40% para los ejercicios de 1984 a 1986 (DT 1.a Ley 7/1984). Más allá fue la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, que para determinar la base de cálculo mantuvo por inversión pública las inversiones reales nuevas de carácter civil, pero se ponderaba el importe resultante por medio de dos factores: la población relativa del conjunto de las CCAA beneficiarias del Fondo, respecto a la población total del Estado, y el índice resultante del cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las CCAA partícipes. Idéntico criterio para la determinación de la base de cálculo del Fondo de Compensación ha mantenido el art. 3 Ley 22/2001.

### I.2.2.3. Los criterios de reparto.

La distribución del Fondo entre las CCAA se efectuará con arreglo a los criterios enumerados en el art. 16.4 LOFCA: la inversa de la renta por habitante, la tasa de población emigrada de los diez últimos años, el porcentaje de desempleo sobre la población activa, la superficie territorial, el hecho insular, en relación con la lejanía del territorio

---

<sup>164</sup> El art. 80 de la Ley de Presupuestos para el 2003 (L. 52/2002) ha establecido que el porcentaje que representa el Fondo de Compensación destinado a las CCAA sobre la base de cálculo constituida por la inversión pública es del 26,25 %.



peninsular. Esta enumeración no es cerrada, dado que en el último apartado del art. 16.4 se permite la utilización de “otros criterios que se estimen procedentes”. La definición y ponderación de estos índices debe realizarse por ley y será revisable cada cinco años. El margen de apreciación conferido al legislador en este campo es extraordinariamente amplio, por cuanto se le permite no sólo definir y valorar la importancia de los criterios expresamente suministrados por la LOFCA, sino también introducir aquellos otros que se estimen procedentes. Para la definición de las variables, el legislador sólo tiene dos límites, según ha entendido el Tribunal Constitucional: “1) que, en todo caso, se tengan en cuenta como base de cálculo los criterios expresamente mencionados, y 2) que el reparto del Fondo se efectúe en favor de los territorios comparativamente menos desarrollados, esto es, con criterios correctores” (STC 183/1988, FJ 3º). Y en lo que respecta a la ponderación de criterios, ha concluido que la invalidación de la decisión de las Cortes Generales sólo procedería si resultase “manifiestamente incompatible con los fines constitucionales que justifican la existencia del Fondo” (STC 250/1988, FJ 3.º).

Las leyes reguladoras de los criterios de distribución y su ponderación se han elaborado siguiendo el procedimiento legislativo especial del artículo 74.2 CE (se inicia en el Senado y, a falta de acuerdo entre éste y el Congreso, debe ser una Comisión Mixta, integrada por igual número de senadores y diputados, la que resuelva las diferencias: si el texto así elaborado no es aprobado por ambas Cámaras, decide el Congreso por mayoría absoluta), encargándose la Ley anual de Presupuestos del Estado del reparto material entre las CCAA, de conformidad con la distribución del mismo acordada por las Cortes Generales, mediante la autorización de los gastos de inversión. Se está ante una de las pocas prerrogativas que el texto constitucional ha concedido a la Cámara Alta, en cuanto Cámara de Representación de las Comunidades Autónomas. Sobre la verdadera naturaleza jurídica -legislativa o no- del acto de distribución por las Cortes Generales del contenido del Fondo y el procedimiento a seguir se han vertido otras opiniones. Así respecto a la necesidad de que el acto de distribución revista valor de ley, no está exenta de lógica la opinión sostenida por Jiménez Aparicio, que, desmarcándose del mayoritario parecer doctrinal, considera que el acto de distribución no tiene carácter legislativo y, por tanto, las Cortes Generales, al legislar sobre el FCI, se extralimitan en su función legislativa, en cuanto confieren forma y rango normativo de Ley a una materia sobre la cual la Constitución había determinado una regulación diferente <sup>165</sup>. Hubiera sido más coherente con el tenor literal de la Constitución y de la LOFCA seguir la posición mantenida por de Uriarte Zulueta, que limita el procedimiento del artículo 74.2 para realizar la distribución efectiva del Fondo entre las CCAA, mientras la tarea de ponderar, quinquenalmente, los índices o criterios, conforme a los cuáles proceder a la distribución debe encomendarse a una ley tramitada por el procedimiento ordinario <sup>166</sup>.

---

<sup>165</sup> “Ley del Fondo de Compensación Interterritorial: su inconstitucionalidad formal”, *REDF*, núm. 64, 1989, *passim*.

<sup>166</sup> “El Fondo de Compensación Interterritorial”, *Organización Territorial del Estado*, vol I., Madrid, IEF, 1984, pp. 294 y 298.

En la reforma del Fondo operada en 1990, se siguió, sin embargo, una vía procedimental manifiestamente contraria a la Constitución, al canalizarse a través de un Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de 21 de febrero de 1990. Aunque el contenido de este acuerdo fue incorporado a una Ley Reguladora del Fondo de Compensación al poco tiempo de su aprobación -la Ley 21/1990-, la Ley de Presupuestos de 1990 previno que, en tanto no se aprobara esa ley, el Acuerdo prevalecería sobre la Ley de 1984, que sólo sería aplicable supletoriamente. Tal forma de proceder hurtó a las Cortes Generales la competencia que la Constitución les atribuye, colocando al Senado y al Congreso ante una política de hechos consumados, y convirtiendo paralelamente al Consejo de Política Fiscal y Financiera en el verdadero artífice de la distribución del Fondo.

Andalucía ha sido la Comunidad Autónoma que ha recibido siempre los mayores créditos, en una cuantía muy elevada, con cargo al FCI, como se refleja en el hecho de que Galicia, que es la segunda Comunidad después de Andalucía, ha percibido aproximadamente la mitad de los ingresos destinados al territorio andaluz. Las razones de que más de un tercio de la cuantía global del FCI haya revertido en Andalucía han de buscarse en la mayor precariedad de los servicios mínimos, el subdesarrollo económico de estas tierras, así como el mayor número de habitantes <sup>167</sup>.

#### I.2.2.4. La determinación de los proyectos financiados.

Los proyectos de inversión en que se materializan las inversiones realizadas con cargo a los Fondos de Compensación deben estar destinados a la disminución de las diferencias territoriales de renta y riqueza en el territorio español (art. 16.6 LOFCA) <sup>168</sup> y serán determinados de mutuo acuerdo por el Estado y CCAA, según la distribución de competencias existente y con el fin de equilibrar y armonizar el desarrollo regional (art. 16.7 LOFCA). La exigencia de acuerdo, que impide a las CCAA decidir autónomamente en que invierten estos recursos, se consideró compatible con el principio de autonomía financiera por el Tribunal Constitucional, por tratarse de una fórmula de colaboración financiera, no de un control estatal, y por la necesidad del Estado de garantizar la efectiva consecución de las finalidades de compensación perseguidas con el Fondo (SSTC 183/1988, FJ 6º; 250/1988, FJ 4º). No obstante, en el procedimiento de elección de los proyectos se ha evidenciado cierta preeminencia de la Administración Central sobre las CCAA. Esta ha encauzado las inversiones autonómicas financiadas por el Fondo de Compensación y reducido la negociación a una mera audiencia a la Comunidad Autónoma, con la consiguiente limitación de su autonomía de gasto y la

<sup>167</sup> Un seguimiento de los créditos de la sección 33, relativa al Fondo de Compensación Interterritorial, de los Presupuestos Generales del Estado se realiza en la publicación *Estadísticas sobre la gestión y ejecución del Fondo de Compensación Interterritorial*, preparada por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

<sup>168</sup> Cfr. también art. 41 EACM; DT 10.3ª EACant.; DT 5ª.3 EAG y DT 5ª.3 EAV.

imposibilidad de realizar una política de inversión pública realmente autónoma <sup>169</sup>. El papel ejercido por la Administración central en la selección de los proyectos autonómicos a financiar, que prácticamente equivale al ejercicio potestativo de un derecho de veto, no ha sido considerada contraria a la Constitución por el Tribunal Constitucional (STC 250/1988, FJ 4º). Para el Tribunal Constitucional se trata de una fórmula de colaboración financiera ex art. 157.3 CE y por medio de la cual el Estado puede garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad, sin que ello le permita condicionar de tal manera a los gobiernos autonómicos que anule su libertad de decisión.

#### 1.2.2.5. El control de las inversiones.

Cada territorio receptor deberá dar cuenta a las Cortes Generales del destino de los recursos recibidos con cargo al Fondo de Compensación, así como del estado de realización de los proyectos que, con cargo al mismo, estén en curso de ejecución (art. 16.8 LOFCA). El control parlamentario de los proyectos financiados y la valoración de su impacto en la corrección de los desequilibrios interterritoriales se lleva a cabo por las Cortes Generales a través de la Comisión General de las CCAA del Senado y por las Asambleas Legislativas de las respectivas CCAA. El control por los Cortes Generales fue realizado inicialmente a través de una Comisión Especial de Seguimiento del Fondo de Compensación constituida en el Senado, pero tras la reforma del Reglamento del Senado de 1994, orientada a potenciar sus funciones como Cámara de Representación Territorial, que crea la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha resultado más coherente asignar las funciones de seguimiento del Fondo a ésta última Comisión. Además del control parlamentario, la leyes reguladoras del Fondo han reforzado el control de las inversiones previendo también la intervención del Tribunal de Cuentas, tanto estatal como autonómico, en la tarea fiscalizadora (art. 11 Ley 7/1984, art. 9 Ley 29/1990 y art. 10.2 Ley 22/2001).

El Tribunal Constitucional ha admitido que la autonomía financiera no excluye la existencia de tales controles, incluso específicos, sobre la ejecución de estos proyectos de inversión por parte de las CCAA. Control que justifica en el origen de los recursos financieros a emplear en estos proyectos, ya que es innegable el interés del Estado en garantizar el más fiel cumplimiento de las finalidades de compensación a que se destinen los fondos (STC 250/1988, FJ 4). Tan sólo considera inconstitucionales por resultar contrario al principio de autonomía los controles de naturaleza administrativa, que coloquen a las CCAA en la situación de meros órganos gestores de créditos presupuestarios

---

<sup>169</sup> Lozano Serralno concreta los factores distorsionadores que afectan a este procedimiento, aludiendo hasta cuatro: a) el inicio de la fase de acuerdo, decidida ya la inversión sectorial por el Gobierno, que aprueba el programa elaborado por el Comité de Inversiones Públicas; b) la exigencia de un elevado grado de detalle a los proyectos presentados; c) la instrumentación del acuerdo a raíz de la lista de proyectos presentados por la Administración Central, respecto de los cuales las Comunidades se limitan a exponer sus diferencias de criterios; d) la inclusión preferente de los proyectos que sean competencia de la Comunidad Autónoma, aún habiendo podido ser sufragados por otras fuentes de recursos, y, por ende, sujetos a los mecanismos de control del FCI ("Consideración jurídica del Fondo de Compensación Interterritorial", *Organización Territorial del Estado*, vol. III, Madrid, IEF, 1984, pp. 1764-1765).

estatales, dependientes, en cierto modo, jerárquicamente de la Administración del Estado (SSTC 76/1983, FJ 12º; 63/1986, FJ 9º; 183/1988, FJ 8º; 250/1988, FJ 4º; 96/1990, FJ 12º).

## II. LOS TRIBUTOS CEDIDOS COMO INGRESOS COMPARTIDOS.

El proceso autonómico ha supuesto la atribución no sólo de competencias materiales, sino también de cierta capacidad fiscal de la Hacienda Central hacia las Haciendas Autonómicas mediante la cesión de algunas figuras impositivas del sistema fiscal estatal. En torno a estos ingresos son diferenciables dos grandes etapas. En la primera, la autonomía tributaria que los impuestos cedidos ofrecían fue mínima, a salvo la que pudiera implicar su gestión o los recargos autonómicos que sobre los mismos se impusieran, quedando establecido su régimen jurídico en la Ley 30/83, de 28 de diciembre. La decisión en 1996 de materializar el principio de corresponsabilidad fiscal haciendo uso del mecanismo de la cesión de tributos -mediante la ampliación del ámbito de cesión de tributos a una parte del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la atribución a las Comunidades de ciertas competencias normativas con relación a los mismos- inició una nueva etapa en la evolución de esta figura, que forzó a introducir algunas modificaciones en el régimen jurídico general de la cesión de tributos contenido en la LOFCA y a revisar, con igual finalidad, la regulación del alcance y condiciones de la cesión, sustituyendo la antigua Ley reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas por la Ley 14/1996, de 30 de diciembre. Dado que algunas CCAA no ratificaron el modelo de financiación 1997-2001, el art. 27 L. 14/1996 previno que desde el 1 de enero de 1997 quedaría derogada la Ley 30/83, excepto respecto de aquellas CCAA que no asumieran, en todo o en parte, el nuevo régimen de cesión de tributos y, por tanto, continuarían rigiéndose, en todo o en la parte no asumida, por lo dispuesto en la Ley 30/83 y en su respectiva ley específica de cesión. En esta situación, se encontraron Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura. El nuevo pacto de financiación, aprobado el 27 de julio de 2001, ha continuado con la política de ahondar en la corresponsabilidad fiscal a través de los tributos cedidos, ampliando el catálogo de los impuestos que pueden ser susceptibles de cesión, así como las competencias ejercitables sobre los mismos. Esta profundización en la corresponsabilidad fiscal, que ya había inspirado el modelo de financiación del quinquenio 1997-2001, ha hecho necesario modificar nuevamente la LOFCA para dar cobertura legal a dicho acuerdo, modificación operada a través de la citada LOMLFCA (L. 7/2001), que ha incidido sustancialmente en el régimen general de cesión, a la vez que ha obligado a reformar el marco legal ordinario de la cesión de tributos del Estado. El nuevo régimen general de la cesión de tributos del Estado a las CCAA se contiene en el Título II de la LMFAFCA. La Disposición Derogatoria única de esta última ley ha dispuesto que desde el 1 de enero de 2002 quedan derogadas tanto la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, como la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, para las Comunidades Autónomas que cumplan los requisitos del nuevo sistema de financiación. Al haber aceptado en esta ocasión todas las CCAA sin excepción el nuevo modelo de financiación, esta disposición derogatoria ha desplegado su plena eficacia, quedando plenamente derogadas las Leyes de Cesión de 1983 y 1996.

## II.1. Concepto y naturaleza.

La Constitución no precisa qué ha de entenderse por tributos cedidos, por lo que nada impedía que el legislador orgánico optase por un concepto amplio de esta fuente de ingresos, considerando cedibles no sólo el derecho a la recaudación y la gestión, sino también las facultades normativas. La LOFCA, antes de su modificación en 1997, asumió una concepción menos amplia, reservando al Estado la capacidad normativa sobre los impuestos cedidos, por lo que a las CCAA tan sólo correspondían el derecho a la recaudación y las competencias de gestión asumidas por delegación. De esta forma, el Estado, al monopolizar las facultades normativas sobre los impuestos cedidos, controlaba el volumen de esta fuente de ingresos, una de las más relevantes en el conjunto de la financiación regional. Conforme a los arts. 10.1 y 19.2 LOFCA se entendía por impuesto cedido aquél cuyo establecimiento y regulación corresponde al Estado, y en relación con el cual éste delega en las CCAA el ejercicio de la función tributaria con las limitaciones que se establecen por el propio Estado, atribuyéndose a las CCAA, el rendimiento obtenido por el mismo en su territorio. La atribución de ciertas competencias normativas y la cesión parcial del IRPF a partir de 1997 exigió que se precisara el concepto de tributo cedido para dar cabida a estas posibilidades. Aunque la definición del art. 10.1 LOFCA -que configura aquél como un tributo establecido y regulado por el Estado, cuyo producto corresponde a la Comunidad Autónoma- ha quedado inalterada, se ha modificado el apartado tercero del mismo artículo 10 a fin de introducir dos precisiones. En primer lugar, que la cesión podrá ser parcial, no sólo porque se ceda el rendimiento de alguno o algunos de los hechos imponibles del tributo, sino también porque se ceda tan sólo parte de la recaudación correspondiente a un tributo. En segundo lugar, que la cesión podrá comprender competencias normativas <sup>170</sup>, por lo que el Estado deja de monopolizar la normativa de estos tributos.

Es preciso comentar el alcance de la contradicción existente entre el artículo 157.1.a) de la Constitución -que habla de “impuestos cedidos”-, y la LOFCA que, al interpretar dicho precepto, se ha referido al término de “tributo”, posibilitando la cesión de las tasas y contribuciones especiales del Estado. Frente a lo que a primera vista pudiera parecer, no se trata de una interpretación amplia o contraria del texto constitucional que permita la cesión de cualquier ingreso de naturaleza tributaria, sino que con la inclusión del término tributo parece haberse pretendido dar entrada, dentro de los impuestos cedibles, a la tasa y demás exacciones sobre el juego o, como tras la reforma se dice, a los tributos sobre el juego. Era una precaución innecesaria pues la estructura jurídica de

---

<sup>170</sup> El art. 10.3 LOFCA en su redacción anterior establecía: “La cesión de tributos por el Estado a que se refiere el apartado anterior podrá hacerse total o parcialmente, según se hubiese cedido la recaudación correspondiente a la totalidad de los hechos imponibles o únicamente alguno o algunos de los mencionados hechos imponibles”. Tras su reforma dispone: “La cesión de tributos por el Estado a que se refiere el apartado anterior, podrá hacerse total o parcialmente. La cesión total si se hubiese cedido la recaudación correspondiente a la totalidad de los hechos imponibles contemplados en el tributo de que se trate. La cesión será parcial si se hubiese cedido la de alguno o algunos de los mencionados hechos imponibles, o parte de la recaudación correspondiente a un tributo. En ambos casos, la cesión podrá comprender competencias normativas, en los términos que determine la Ley de Cesión”.

estas figuras revelan que, desde el punto de vista técnico, no son tasas, sino impuestos; naturaleza impositiva reconocida expresamente por el TC (SSTC 126/1987, FJ 8º; 296/1994, FJ 4º). Por tal razón, no cabe objetar la cesión efectuada a las Comunidades Autónomas de la tasa sobre los juegos de suerte, envite o azar por las leyes de cesión, aunque las mismas se refieran a los tributos, no a los impuestos. A la conclusión de que la contradicción ha de resolverse a favor de la Constitución puede llegarse con otros dos argumentos adicionales: la supremacía normativa del texto constitucional y la inidoneidad de las tasas y contribuciones para ser cedidas, pues sólo la Administración que desarrolle la actividad o preste el servicio es la competente para recaudarlas. Un parecer contrario a la naturaleza impositiva de la tasa sobre el juego hubiera obligado a declarar inconstitucional la inclusión de la misma entre los impuestos susceptibles de cesión.

## II.2. Los impuestos susceptibles de cesión.

El art. 11 LOFCA relaciona los tributos que pueden ser cedidos a las CCAA: el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial, con el límite máximo del 33 por 100; el Impuesto sobre el Patrimonio; el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; el Impuesto sobre el Valor Añadido, con carácter parcial con el límite máximo del 35%; los Impuestos Especiales de Fabricación, con excepción del Impuesto sobre la Electricidad, con carácter parcial con el límite máximo del 40% de cada uno de ellos; el Impuesto sobre la Electricidad, el Impuesto Especial sobre determinados Medios de Transporte, los Tributos sobre el Juego y el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos. Este art. 11 ha sido objeto de reforma en dos ocasiones. Una primera en 1997, con el fin de eliminar la consideración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como impuesto estatal no cedible <sup>171</sup>, evitando que la previsión de la cesión de un tramo de la tarifa del IRPF a raíz del Acuerdo del CPFF de 23 de octubre de 1996 fuera calificada de inconstitucional, al no tener cabida en el marco conformado por la LOFCA. En segundo lugar, tras el Acuerdo de 27 de julio de 2001 adoptado por el CPFF, el Estado decidió ceder nuevos impuestos, además del 33% del IRPF, el 35% del IVA, el 40% de los impuestos de hidrocarburos, tabaco y alcohol y el 100% de los de matriculación y electricidad. En la Disposición Transitoria Tercera LOFCA se precisó que hasta que el Impuesto sobre el Valor Añadido no entrara en vigor se consideraría, como impuesto que puede ser cedido, el del Lujo que se recaudara en destino. En 1986 con la entrada en vigor del IVA fue suprimido el Impuesto sobre el Lujo, lo que supuso una reducción de la autonomía fiscal de las Comunidades Autónomas, en tanto que aquel impuesto era el impuesto cedido de mayor capacidad recaudatoria. Pérdida que no fue compensada con la cesión del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados a partir del ejercicio 1988, por la Ley 32/1987, por su menor potencial recaudatorio. Tan

---

<sup>171</sup> Antes de la reforma el art. 11 LOFCA, desdoblado en dos apartados, delimitaba el ámbito de los impuestos cedibles positiva -apartado primero- y negativamente -apartado segundo-. El apartado dos prevenía que no podían ser objeto de cesión los impuestos sobre la renta de las personas físicas o el beneficio de sociedades, los impuestos sobre la producción o las ventas -salvo los que recaigan en la fase minorista-, los impuestos sobre el tráfico exterior o los recaudados a través de monopolios fiscales.

sólo la cesión del IVA en fase minorista, que se incluía en el art. 11 entre los tributos cedibles, podría haber cubierto el hueco dejado, pero desde 1986 se fue posponiendo su cesión, alegándose cuestiones técnicas. Cesión que se ha producido definitivamente en el año 2001 con el límite máximo del 35%.

Como ya se ha sido comentado, la cesión de los tributos se ha producido cuando el gasto originado por las competencias asumidas superaba el volumen de recursos que generaban los tributos. Cataluña fue la primera Comunidad que recibió la cesión de tributos para el ejercicio de 1982, un año antes de establecerse el marco genérico de cesión. Tras ésta Andalucía, Aragón, Canarias, Comunidad Valenciana, Extremadura y Galicia recibieron en 1984 las competencias sobre las siguientes figuras tributarias: Sucesiones y Donaciones, Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales, tasas y demás exacciones sobre el Juego y el Impuesto sobre el Lujo recaudado en destino. Un año después, se incorporaron al proceso Castilla-La Mancha y Castilla León, asumiendo competencias sobre las mismas figuras; mientras que las CCAA uniprovinciales, a excepción de Madrid, las recibieron en 1986, aunque las competencias sobre las tasas y demás exacciones sobre el juego se cedieron, con excepción de Baleares y Cantabria, en 1985. En el año 1988, se cedió el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados a todas las CCAA, con excepción de Madrid, que en esa fecha todavía no se le había cedido ningún tributo. Esta última Comunidad no recibió hasta 1990 la cesión de los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y Transmisiones Patrimoniales. En el ejercicio 1997, se amplió el abanico de los tributos cedidos, con la cesión parcial del IRPF a las CCAA, con excepción de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura. Por último, a partir del 1 de enero de 2002, se ha ampliado el catálogo de los tributos cedidos, incorporando a los ya cedidos el Impuesto sobre el Valor Añadido, los Impuestos Especiales y el nuevo Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos.

Como los tributos cedidos siguen siendo de titularidad estatal, los EEAA salvan expresamente la competencia estatal para suprimirlos y modificarlos, implicando la extinción o la modificación de la cesión<sup>172</sup>. Ante tal eventualidad se garantiza la continuación de la financiación mediante la previsión de que si de una reforma o modificación del sistema tributario estatal resultase una variación sensible de aquellos ingresos de la Comunidad Autónoma que dependen de los tributos estatales, el Estado deberá adoptar, de acuerdo con la Comunidad Autónoma, las medidas de compensación oportunas.

### II.3. El régimen jurídico de la cesión.

En el régimen general de los tributos cedidos son diferenciables dos grandes etapas, delimitadas por la fecha de 31 de diciembre de 1996. En la primera, que estuvo vigente La LCT 30/1983, tan sólo se cedió la recaudación de los tributos y la gestión por delegación; mientras que en la segunda, consecuencia de la profundización en el principio de

---

<sup>172</sup> Vid. D.A. 6ª.1 EAC, DA 1ª.1 EAG, art. 57.1 EAA, D.A 1ª EAAst., D.A. 1ª.1 EACant., D.A. 1ª.1 EAR., D.A 1ª.1 EAMur., art. 52.1 EAV, D.A 2ª.1 EAAr., D.A. 1ª.1 EACM, D.A. 2ª.1 EACan., D.A. 1ª.1 EAE, D.A. 3ª.1 EAIB, D.A. 1ª.1 EAM, D.A. 1ª.1 EAEL.

corresponsabilidad fiscal, ha estado marcada por la entrada en vigor de la LCT 14/1996 y, luego, por la LMFAFCA, cediéndose a las Comunidades prácticamente todos los escalones competenciales, esto es, la competencia de recaudación, las competencias ejecutivas, con algunas excepciones, y algunas competencias normativas referentes a aspectos esenciales de ciertos tributos cedidos. Nos centraremos en el actual régimen jurídico, que se regula en el art. 19.2 LOFCA y los arts. 17-57 LMFAFCA, que realizan la distribución de competencias normativas y administrativas en las diversas fases del procedimiento tributario -gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos-. Al ser éste un trabajo que aborda la problemática de la financiación autonómica desde el prisma del Derecho Constitucional, se apuntará tan sólo sus líneas esenciales, sin considerarse oportuno un análisis detallado de dicho régimen.

Ha de aclararse que la titularidad de la totalidad de las competencias cedidas sigue correspondiendo al Estado (art. 37 LMFAFCA) y que la delegación de competencias es expresa y *numerus clausus*, por lo que en lo no previsto expresamente por la ley de cesión no existe una delegación de competencias. Por su parte, el art. 19.2 LOFCA confirma el carácter de delegación que tienen las competencias cedidas a las CCAA, en cuanto admite la “remota” posibilidad de revocar dichas competencias, que deberán pasar de nuevo a ser ejercidas por el Estado, cuando resulte necesario para dar cumplimiento a la normativa sobre armonización fiscal de la Unión Europea.

Primeramente, por lo que se refiere a las competencias de gestión en sentido amplio, la CA se hará cargo, por delegación del Estado, con el alcance y condiciones que se especifica en la ley de cesión, de la gestión, liquidación, recaudación e inspección, incluyendo la revisión administrativa de oficio, del Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, los Tributos sobre el Juego, el Impuesto Especial sobre determinados Medios de Transporte y el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos <sup>173</sup>. Esta amplia delegación en materia de gestión de los tributos cedidos no alcanza a la parte del IRPF cedida, al IVA, ni a los Impuestos Especiales de Fabricación, que permanecen en la esfera competencial del Estado, correspondiendo en estos casos su gestión íntegramente a la Administración Tributaria del Estado. Por último, las leyes específicas de cesión, en su artículo 2.3, han precisado que, aras de la necesaria homogeneidad de los procedimientos de gestión, liquidación, inspección y recaudación, el Estado, de acuerdo con las CCAA, podrá establecer con carácter supletorio los aspectos esenciales que deben configurar estos proce-

---

<sup>173</sup> No obstante, el art. 47.2 LMFAFCA excluye de esta amplia delegación de las competencias de gestión: las consultas tributarias, salvo cuando se refieran a disposiciones producto del poder normativo de las CCAA, la producción de efectos timbrados que se utilicen para la gestión de los tributos cedidos; los acuerdos de concesión de exenciones subjetivas en el ITPAJD y algunas competencias relativas al Impuesto Especial sobre determinados Medios de Transporte. Tampoco han sido objeto de cesión la revisión de los actos de gestión tributaria a los que se refiere el art. 154 LGT y el conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas interpuestas contra los actos de gestión que se reserva a los órganos administrativos fiscales del Estado (arts. 20.1.b) LOFCA). Esta última competencia estatal ha sido reconocida como constitucional, por cuanto no implica relación de dependencia jerárquica de la CA respecto del Estado, en la STC 192/2000, FJ 9º.



dimientos. Esa misma disposición también habilita a la Administración Tributaria del Estado, siempre previo acuerdo con las correspondientes CCAA, a realizar las actuaciones de inspección en relación con sujetos pasivos que realicen operaciones en el ámbito de más de una Comunidad Autónoma con el fin de facilitar la aplicación del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

Taxativa y expresa es también la atribución de competencias normativas a las Comunidades Autónomas, por lo que sólo podrán regular aquellas materias en las que la ley les habilite. El art. 19 LOFCA delimita en sus líneas generales estas competencias respecto a cada uno de los distintos tributos susceptibles de cesión, delimitación que es precisada y concretada por los arts. 37 a 42 LMFAFCA, cuyo art. 45, en aplicación de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE, previene que se aplicará la normativa del Estado cuando una CA no hiciera uso de las competencias normativas conferidas. En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, las Comunidades Autónomas podrán regular la escala autonómica aplicable a la base liquidable general con las únicas limitaciones de que sea progresiva y tenga el mismo número de tramos que la estatal, pero sin que exista ningún límite a su regulación como existía en el anterior sistema, que establecía una variación máxima del 20%. Además la parte autonómica de la cuota líquida no podrá ser negativa. También podrán establecer deducciones de la cuota, tan sólo por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta que estimen conveniente y no podrán suponer una minoración del gravamen efectivo, ni tener por objeto inversiones empresariales por su mayor sensibilidad a efectos de competencia fiscal y deslocalización de empresas. Por último, la deducción por adquisición de vivienda habitual se desdobra en dos tramos, el estatal del 10% de la inversión, y el autonómico por el 5% restante, pudiendo las Comunidades modificar este porcentaje con el límite máximo de hasta un 50%. En el Impuesto sobre el Patrimonio, cedido íntegramente, las competencias normativas alcanzan, sin ningún tipo de limitación, el mínimo exento, el tipo de gravamen y las deducciones y bonificaciones de la cuota. Respecto al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias normativas sobre las reducciones de la base imponible, tanto para las transmisiones *inter vivos*, como para las *mortis causa*, la tarifa del impuesto, las cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente y las deducciones y bonificaciones de la cuota. En cuanto a las facultades normativas en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en la modalidad “Transmisiones Patrimoniales Onerosas”, las Comunidades Autónomas podrán regular el tipo impositivo en las concesiones administrativas, en la transmisión y arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, así como en la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre los mismos, excepto los derechos reales de garantía, así como las deducciones y bonificaciones de la cuota que sólo podrán afectar a los actos y documentos sobre los que las CCAA puedan ejercer capacidad normativa en materia de tipos de gravamen. En el concepto de actos jurídicos documentados, aquéllas tan sólo podrán regular el tipo de gravamen correspondiente a los documentos notariales. La razón de esta limitación está en que el impuesto sobre la emisión de letras de cambio se hace efectivo mediante la utilización de efectos timbrados, de producción centralizada y no cedi-

da, y las anotaciones preventivas son un acto registral que participan del carácter estatal de la ordenación de registros. Y, en relación al impuesto de operaciones societarias, no hay cesión de competencias normativas debido a la incidencia comunitaria en la normación del impuesto. Por otra parte, en relación con los dos últimos impuestos, ISD e ITPAJD, se ha cedido la normación de la gestión y liquidación de los mismos. Por último, en cuanto a los tributos sobre el juego, el poder tributario atribuido a las CCAA alcanza prácticamente la totalidad de los elementos del tributo (exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones y devengo) con la excepción del hecho imponible y el sujeto pasivo, así como la regulación de los aspectos de gestión, liquidación, recaudación e inspección. La máxima amplitud en el poder tributario cedido se debe a la escasa incidencia en la economía general y, sobre todo, en la despreocupación por los fenómenos de competencia fiscal en este campo.

No se han cedido facultades normativas respecto de aquellos impuestos en los que los imperativos de la Unión Europea hacen inviable dicha asunción, esto es, el IVA y los IIEE de Fabricación armonizados, entre los que no se incluye el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, por lo que las CCAA podrán asumir competencias normativas sobre el tipo de gravamen dentro de unas bandas prefijadas por la ley de cesión (art. 43 LMFAFCA). Igualmente en el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos, las CCAA podrán regular los tipos impositivos en los márgenes previstos legalmente (art. 44 y D.T. 3ª LMFAFCA), así como la regulación de la gestión, liquidación, recaudación e inspección.

El carácter compartido de los tributos cedidos ha obligado a garantizar la participación de las Comunidades en la Agencia Estatal de Administración Tributaria, articulándose específicamente los siguientes órganos: el Consejo Superior de Dirección de la AEAT, la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria y los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria (arts. 63-66 LMFAFCA).

Reseñar que a la exigencia de homogeneidad de las reglas sobre los puntos de conexión, para evitar supuestos de doble tributación de los contribuyentes, han respondido tanto la LOFCA como las leyes de cesión, que han fijado los criterios de conexión territorial de los hechos imposables, racionalizando de este modo la cesión y garantizando la coherencia del ordenamiento tributario (art. 10.4 LOFCA y arts. 20-36 LMFAFCA). Con tal propósito, el apartado primero de la Disposición Adicional novena de la Ley de Acompañamiento de la LPGE para 1998 previno la solución al conflicto que pudiera plantearse cuando por aplicación de la Ley 30/83 correspondiera el rendimiento de un determinado tributo cedido o la competencia para su gestión, liquidación, recaudación e inspección a una CA distinta de la que le correspondería conforme a la citada Ley 14/1996, previniendo que en tal supuesto *prevalecería lo que resultara de aplicar la Ley 30/1983*. Este conflicto no es planteable en el actual modelo, que ha sido ratificado por todas las CCAA de régimen común, resultando de común aplicación el régimen general contenido en la LMFAFCA.

### III. LOS INGRESOS PROPIOS.

Los recursos propios tienen una función muy secundaria en el sistema de recursos de las Comunidades Autónomas de régimen común. Siendo la captación de recursos mediante operaciones de crédito el instrumento por el que más se ha ingresado en las arcas de las Comunidades, el segundo lugar en importancia lo han ocupado los recursos tributarios, mientras que la recaudación por los ingresos de origen privado ha sido simbólica.

#### III.1. Los recursos tributarios.

Los diversos EEAA han recogido la potestad tributaria que les reconoce la Constitución, enumerando como uno de los elementos constitutivos de su Hacienda “el rendimiento de los impuestos establecidos por la Comunidad”<sup>174</sup>. A ellos se añaden las tasas propias de la Comunidad, las contribuciones especiales propias y los recargos sobre impuestos estatales. De igual manera, han reproducido el principio de legalidad tributaria, al establecer que serán las Asambleas Legislativas quienes establezcan los impuestos y otros tributos, así como los recargos sobre tributos estatales. Este grupo de ingresos autonómicos, pese a tener una importancia cuantitativa muy reducida en el sistema global, tiene una gran significación teórica en cuanto representativos de una real autonomía, además de constituir instrumentos útiles al servicio de la corresponsabilidad fiscal por dos razones. La primera, porque respecto a los mismos las Comunidades tienen plena atribución de potestades normativas para su creación, regulación, modificación, gestión y extinción sin más límites que los previstos en la Constitución y en la LOFCA. La segunda de ellas deriva de que estos recursos son los que permiten a las Comunidades dar una distinta intensidad a la prestación de los servicios públicos de su competencia en consonancia con las preferencias manifestadas por sus ciudadanos. Son el cauce para desarrollar una política fiscal propia, con rasgos de singularidad, de la que serán responsables ante sus ciudadanos, que podrán exigir la rendición de cuentas cuando la gestión de dichos recursos no resulte satisfactoria. Obviamente estos tributos que se establezcan deben necesariamente recaer sobre actividades realizadas en su territorio o sobre bienes ubicados o personas residentes en el mismo.

El escaso uso de los gobiernos autonómicos de los impuestos propios y de los recargos, aunque motivado, en gran medida, por las limitaciones impuestas por la LOFCA que deja un espacio fiscal muy reducido para ser ocupado por las Haciendas Autonómicas, refleja la falta de voluntad política de las Comunidades para solicitar a los ciudadanos, como contribuyentes, los mayores ingresos que necesiten, fundamentalmente por los costes políticos que conlleva todo incremento de la presión impositiva. Los problemas de agravios comparativos que la satisfacción de cuotas tributarias dife-

---

<sup>174</sup> Véanse arts. 44.1, 4, 5 y 6 EAC, art. 44.1, 4, 5 y 6 EAG, art. 56.1, 4, 5 y 6 EAA, art. 44.1 y 3 EAAst., art. 46.1, 2, 4, 5 y 6 EACant., art. 34.b) EAR, art. 42.b) EAMur., art. 51.b) EAV, art. 48.1, 4, 5 y 6 EAAR., art. 44.1 EACM, art. 48.b) EACan., art. 58.b) EAE, art. 56.b) EAB, art. 53.1 EAM, art. 35.2, 3 y 4 EAEL.

rentes en razón del territorio pueden plantear también han actuado como elemento disuasorio para un ejercicio más intenso del poder tributario por parte las Comunidades Autónomas. Sin embargo, las diferencias de carga fiscal no suponen necesariamente una quiebra del principio de equidad horizontal, pues este principio sólo es referible al nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales. La probabilidad de impugnación ante el constitucional es otro factor que ha incidido de forma disuasoria en el ejercicio del poder tributario autonómico, ya que desde que se otorgara a las CCAA la potestad de crear sus propios impuestos, los pocos gobiernos regionales que han hecho uso de esta prerrogativa han tenido que enfrentarse, antes o después, al escrutinio del Alto Tribunal.

### *III.1.1. Los impuestos propios.*

La LOFCA confiere a las CCAA la facultad de crear nuevos impuestos, pero no realiza un reparto de los impuestos existentes, reservando algunos de ellos a las Comunidades. Antes bien limita estrechamente aquel poder de crear impuestos, sujetándolo a las condiciones previstas en el artículo 6 –prohibición de establecer impuestos autonómicos sobre hechos imponible ya gravados por el Estado, aunque estén exentos, y la imposibilidad de crear impuestos que recaigan sobre materias reservadas por la legislación de régimen local a las entidades locales- y en el artículo 9 – la proscripción de la traslación fiscal; de sujetar a tributación elementos patrimoniales situados, rendimientos originados o gastos verificados fuera de su propio ámbito territorial; de gravar negocios o actos realizados fuera del territorio andaluz, así como de establecer impuestos que supongan un obstáculo para la libre circulación de mercancías o factores productivos, quebrando la unidad del mercado interior- que reducen de forma acusada, especialmente el primero, el margen de operatividad del poder impositivo autonómico. Las anteriores restricciones al ejercicio de la potestad tributaria reconocida a las CCAA de régimen común explican el modesto desarrollo que ha experimentado la fiscalidad propia.

Aunque el Tribunal Constitucional desautorizara en su sentencia 37/87 la interpretación más restrictiva del artículo 6.2 LOFCA -en base a la cual se equipararían los conceptos de objeto o materia imponible, entendido como fuente de riqueza, con el hecho imponible, presupuesto de hecho cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria-, que cerraría prácticamente toda posibilidad de ejercicio del poder tributario, al no existir baldíos tributarios, es difícil idear nuevos hechos imponibles dotados de relevante capacidad recaudatoria, dado que el poder central ha venido explotando todas las áreas tributarias importantes<sup>175</sup>. De ahí que los impuestos propios de las CCAA de régimen común hayan limitado su extensión a tres áreas tributarias: juegos de azar, rentas potenciales de explotaciones agrarias defi-

---

<sup>175</sup> Lo que según Casado Ollero, condena a las CCAA a “recurrir a una imposición propia más o menos extravagante con la que al amparo de una u otra pretendida finalidad extrafiscal, tratar de *inventar* nuevas materias imponibles o, lo que es igual, disimular sobreimposiciones o duplicidades en el gravamen de *hechos imponibles* o materias ya gravadas por el Estado” (*Perspectivas del sistema financiero*, núm. 51, 1995, p. 176).

cientemente utilizadas y medio ambiente -particularmente el agua-. Ha de exceptuarse a Canarias, que, en virtud de su especial régimen fiscal ha implantado como tributo propio un impuesto que grava el consumo de combustibles derivados del petróleo, que es el impuesto de más elevada capacidad recaudatoria entre las Comunidades Autónomas de régimen común. Este tributo autonómico deriva de la no aplicación en el archipiélago canario del Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, como consecuencia de su régimen económico-fiscal especial. Sin embargo, la prohibición de doble imposición tras la reciente modificación de la LOFCA debería ser relativizada y replantearse si la doble imposición más que un defecto, es una virtud del sistema fiscal de un país, ya que la cesión de competencias normativas sobre los tributos cedidos ha supuesto la compartición de unas mismas bases imponibles sobre las que cada hacienda establece, con la debida coordinación, sus tipos de gravamen y deducciones.

Debe subrayarse que el artículo 6.2 LOFCA no es aplicable respecto al poder tributario local, que sólo prohíbe la duplicidad de tributación por los mismos hechos imponibles entre tributos autonómicos y estatales, pero no entre aquellos y los tributos propios de las Haciendas Locales (SSTC 37/1987, FJ 14º; 186/1993, FJ 4.c), de modo que las Comunidades podrían establecer, en principio, tributos autonómicos sobre hechos imponibles gravados por las Corporaciones Locales, si bien el principio de no confiscatoriedad obstaculiza la posibilidad de una plurimposición entre tributos autonómicos y locales. Esta prevalente posición de las Comunidades Autónomas sobre las Corporaciones Locales, ha sido matizada por la propia LOFCA, que limita la posibilidad de establecer tributos sobre materias reservadas a las CCLL por la legislación de régimen local, a los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma disponga (art. 6.3). De acuerdo con esta previsión, la Disposición Adicional Quinta de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, ha conferido a las Comunidades Autónomas la facultad de establecer y exigir: un impuesto sobre la materia imponible gravada por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, garantizando las compensaciones oportunas a favor de los Municipios, que revestirán la fórmula de subvenciones incondicionadas o de una participación en los tributos de la Comunidad Autónoma; y un impuesto propio sobre la materia imponible gravada por el Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios, en su modalidad de aprovechamiento de cotos privados de caza y pesca. Este último impuesto no sustituye, sino que es compatible con el Impuesto Municipal, si bien la cuota de éste último se deducirá de la de aquél, lo que palió los efectos económicos de la plurimposición sobre los contribuyentes y hace innecesarias las correspondientes medidas compensatorias. Por el contrario, la creación de un Impuesto autonómico sobre los Vehículos de Tracción Mecánica conlleva la supresión automática del impuesto local, impidiendo la doble imposición, aunque si las CCAA suprimieran el impuesto propio que hubieren establecido, los Ayuntamientos integrados en los territorios respectivos de aquéllas vendrán obligados a exigir automáticamente el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (D. A. 5ª.5 LRHL). El efecto recaudatorio derivado del ejercicio de esta facultad es previsible que sea escaso, puesto que el mismo apartado 3 de dicho artículo 6 exige que se compense a las Haciendas Locales, de modo que sus ingresos no se vean mermados, ni reducidas tam-

poco sus posibilidades de crecimiento futuro. Además dicho artículo ha sido interpretado en el sentido que veda cualquier solapamiento, sin habilitación legal previa, entre la fuente gravada por un tributo local y por un nuevo tributo autonómico. Se trata de una interpretación amplia del límite establecido en el art. 6.3 LOFCA, que obstaculiza el ejercicio de la potestad tributaria de las CCAA, pues es difícil localizar fuentes de riqueza (renta, patrimonio o consumo) no gravadas por impuestos, tasas o contribuciones especiales de las CCLL.

El ejercicio del poder tributario autonómico no puede incidir en el ámbito de aplicación de los tributos estatales. La polémica se ha suscitado a raíz de la atribución a ciertas instituciones autonómicas del goce de las exenciones y beneficios fiscales que corresponden a las propias Comunidades Autónomas sin más especificaciones. El TC ha salvado la constitucionalidad de los respectivos preceptos legales impugnados en la medida que se interpreten que son de exclusiva aplicación a los tributos autonómicos, no a los tributos estatales o locales, considerando tal facultad de exención legitimada por el poder tributario del que disponen las CCAA en virtud del art. 133.2 CE (SSTC 176/99, FJ 4º; 74/2000, FJ 3º) <sup>176</sup>.

En lo que respecta al procedimiento que han de utilizar las Comunidades para el establecimiento de sus impuestos nada se dice en la LOFCA (art. 17.b), pero de acuerdo con el principio de legalidad tributaria (art. 31.3 CE), éstos han de ser establecidos mediante ley del Parlamento Autonómico. Tal reserva de ley en materia tributaria “no se traduce en la existencia de una legalidad tributaria de carácter absoluto, sino, con mayor flexibilidad, en la exigencia de que sea la ley la que ordene los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria y, concretamente, la creación *ex novo* del tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo” (SSSTC 19/87, FJ 4º; 14/98, FJ 11º.A), sin que sea descartable la colaboración reglamentaria (STC 233/99, FJ 19º). La gestión de los impuestos propios, en todas sus manifestaciones, corresponde a la Comunidad Autónoma que dispondrá a tales efectos de plenas atribuciones, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse con la Administración Tributaria del Estado, especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo (art. 19.1 LOFCA) <sup>177</sup>.

La restricción del ámbito reservado a las autonomías para ejercer su poder tributario ha motivado que se haya hecho uso moderado del mismo, aunque con diversa intensidad según la Comunidad Autónoma de que se trate, estableciéndose impuestos tales

<sup>176</sup> La primera sentencia resolvió a favor de la constitucionalidad del art. 10.3 de la Ley 12/1993, de 4 de noviembre, del Parlamento de Cataluña, que otorga el tratamiento fiscal discutido al Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro; la segunda se pronunció en los mismos términos sobre el cuestionamiento del art. 32 de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 8/95, de 24 de abril, de Promoción y Participación Juvenil, que concedía el trato fiscal privilegiado al Consejo de la Juventud.

<sup>177</sup> En idénticos términos, cfr. arts. 46.1 EAC; art. 54.1 EAG; art. 60.1 EAA.; art. 54 EAV; art. 61.1 EACan.; art. 45 EAAst.; art. 50.1 EACant.; art. 36.1 EAR; art. 43.1 EAMur.; art. 60.1 EAAr.; art. 52.1 EACM; art. 61.e) EAE; art. 63.1 EAB; art. 56.1 EAM.

como el que grava la infrautilización de fincas rústicas o explotaciones agrarias <sup>178</sup>; los impuestos sobre juegos -al margen de la posibilidad de establecer un recargo sobre la tasa fiscal estatal que grava los juegos de suerte, envite o azar- <sup>179</sup>; los impuestos sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente <sup>180</sup> o el canon de saneamiento <sup>181</sup> que poseen una finalidad ecológica; el Impuesto sobre Aprovechamiento Cinagético <sup>182</sup>. Como se refleja todas las CCAA han creado alguna figura tributaria, en ejercicio de su poder impositivo, pero que se han caracterizado por su escasa eficacia recaudatoria, con excepción del Impuesto Especial canario sobre Combustibles derivados del Petróleo.

En los últimos años, las Comunidades están creando una serie de tributos novedosos, aprovechando los huecos dejados por la tributación estatal. Por un lado, la importancia de los sectores turístico y agrario en nuestro país ha propiciado un debate sobre la oportunidad de la creación por las autonomías de impuestos con fines ecológicos, de carácter finalista -al estar destinados en su totalidad a la protección del medio ambiente, conforme al principio “de quien contamina paga”-, que recaigan bien sobre las actividades de todos los sectores productivos, empresas o instalaciones, que incidan en el medio ambiente, bien sobre la actividad turística, en forma de tasa, cuya recaudación tenga como destino la financiación de programas de protección y regeneración del medio ambiente, corrigiendo los costes ambientales que el turismo acarrea (*fiscalidad verde*). La posibilidad de crear tributos sin un fin predominantemente fiscal resulta necesario si

---

<sup>178</sup> Se han creado por Andalucía, Asturias y Extremadura. El Impuesto andaluz sobre Tierras Infrautilizadas y el Impuesto extremeño sobre dehesas con deficiente aprovechamiento fueron declarados constitucionales por respectivas SSTC 37/87 y 186/93. De similares características es el Impuesto extremeño sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas, sobre el que pende el recurso de inconstitucionalidad n.º 4487/1998, promovido por el Presidente del Gobierno.

<sup>179</sup> Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, País Vasco, Galicia, Madrid, Murcia, Valencia y Andalucía. El Impuesto balear sobre las Loterías fue declarado inconstitucional y nulo por la STC 49/1995.

<sup>180</sup> Las CCAA de Baleares y Extremadura han establecido impuestos sobre instalaciones que inciden sobre el medio ambiente; mientras que Galicia y Murcia han gravado las emisiones contaminantes a la atmósfera, la primera con el Impuesto sobre contaminación Atmosférica y la segunda por medio del Canon por Emisiones de Gases Contaminantes a la Atmósfera. No obstante, el Impuesto balear ha sido declarado inconstitucional en STC 289/2000, basándose en la falta de ajuste al criterio del art. 6.3 LOFCA, por la coincidencia existente entre el objeto material del IBI y el del IBIAMA, además de alegar también que carece de efecto disuasorio de las conductas dañinas del entorno ecológico, al no gravar efectivamente la actividad contaminante (FJ 5º). En este grupo puede incluirse también el gravamen catalán creado para financiar la protección civil, que grava elementos patrimoniales afectos a actividades de las que pueda derivar la actuación de planes de protección civil y que se encuentra suspendido por la interposición del recurso de inconstitucionalidad n.º 3726/97, promovido por el Presidente del Gobierno. Un estudio monográfico de los tributos autonómicos medioambientales puede verse en HERRERA MOLINA, P. M.: *Derecho Tributario Ambiental (Environmental tax law). La introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario*, Madrid, Marcial Pons, 2000.

<sup>181</sup> Han creado un canon de saneamiento de agua e infraestructura hidráulica las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra La Rioja, Valencia. Cataluña ha establecido ambos cánones, el de saneamiento y el de infraestructura hidráulica, aunque la ley catalana 6/1999 ha sustituido el canon de infraestructura hidráulica y el canon de saneamiento por un único tributo denominado “el canon del agua”. Además Murcia ha establecido un canon sobre producción y vertidos de residuos sólidos industriales de naturaleza impositiva.

<sup>182</sup> Establecido únicamente en Extremadura. La STC 14/98 descartó, con sólidas argumentaciones, las objeciones de inconstitucionalidad formuladas a este impuesto.

se tiene en cuenta que los tributos con finalidad recaudatoria se encuentran prácticamente agotados por el Estado y la sobreimposición es prohibida por el art. 6.2 LOFCA. En este contexto, cabe concluir que el campo de los impuestos con fines extrafiscales es donde la potestad tributaria autonómica podría jugar un importante papel.

En el primer sentido, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha ha establecido un impuesto sobre las actividades que inciden en el medio ambiente, que se ha denominado *ecotasa*, que entró en vigor el 1 de enero del 2001. Este impuesto se aplicará a las industrias que emitan a la atmósfera dióxido de azufre, de nitrógeno o cualquier otro compuesto oxigenado del azufre o del nitrógeno, así como a la producción termonuclear de energía eléctrica y el almacenamiento de residuos radiactivos. Se persigue con ello que las empresas afectadas procuren disminuir sus efectos contaminantes, obligándolas a cambiar los sistemas que producen esas emisiones para evitar el pago del impuesto. Hubiera sido deseable, no obstante, que los ingresos recaudados por este impuesto se afectaran a actuaciones de la Junta para conservar y proteger el entorno medioambiental. El Ejecutivo central, que ha promovido recurso contra la ley autonómica que ampara el impuesto ante el TC, entiende que el régimen constitucional de distribución de competencias tributarias es vulnerado al regularse un impuesto que grava una materia previamente gravada en el ámbito local por el Impuesto sobre Actividades Económicas, sin contar con la habilitación legal expresa y, excediéndose, por este motivo, de la limitación prevista en el articulado de la LOFCA. Por su parte, la patronal castellano-manchega, opuesta al impuesto, entiende que el mismo avivará tensiones territoriales y penalizará el crecimiento del sector industrial en la comunidad, pese a que la presión fiscal a la que se sujeta las industrias no resulta excesiva en proporción a las ganancias.

Mientras que, en el segundo sentido, Baleares ha sido la primera en aprobar un tributo turístico de esas características, con la creación de un impuesto ecológico sobre las estancias en empresas turísticas de alojamiento, conocida también como la *ecotasa*. El sujeto pasivo del impuesto es el cliente y el hotelero deberá actuar como recaudador, no obstante, quedan excluidos del impuesto los menores de 12 años y aquellos visitantes que acudan a las islas a través de programas sociales subvencionados. Es un impuesto finalista, por lo que los fondos recaudados con el mismo quedarán afectados a proyectos de conservación del medio ambiente y del paisaje, destinados a recomponer el deterioro que el turismo masivo provoca en los mismos, lo que redundará finalmente en una mejora de la actividad turística y de la calidad de vida de los residentes. Se ha esgrimido en su contra que esta tasa podría desincentivar las visitas turísticas, argumento que carece de base sólida, ya que con la misma se trata de gravar con una cifra módica, respecto al coste total del viaje, a cada turista, por lo que en modo alguno constituiría un factor disuasor del turismo y tampoco restaría margen competitividad a las empresas turísticas al no encarecer el producto. Además al tratarse de un recurso afectado a la mejora y a la restauración del entorno medioambiental, la resistencia a su pago se desvanecen, pues el sujeto pasivo del tributo es consciente que ese ingreso es una compensación por el deterioro ambiental que la explotación turística provoca. Se trata de una apuesta por un turismo sostenible que exige medidas proteccionistas que redunden en una mayor calidad del producto, con el coste que ello implica. Pese a todo el Gobierno central ha recurrido ante



el TC la ley autonómica balear que ha creado la ecotasa al entenderla inconstitucional por vulnerar el régimen constitucional, al incurrir en doble imposición con la figura del IVA y del IAE y por no ser de aplicación universal a todos los turistas, lo que conlleva un componente de discriminación negativa. En relación a la supuesta doble tributación a la que quedan sujetas las empresas, se trata de un argumento poco sólido puesto que ambas figuras tributarias están gravando hechos impositivos distintos: la prestación de un servicio, en el caso del IVA; la realización de una actividad económica en el IAE y el uso de las instalaciones hoteleras, criterio indicador de capacidad económica, en la ecotasa. Tampoco constituirá un obstáculo a la libre circulación de las personas dentro del Estado, pues, como se ha tenido ocasión de explicar, el Tribunal Constitucional ha indicado que sólo cuando la medida tributaria persiga deliberada e intencionadamente la finalidad de limitar el acceso a determinadas zonas se podrá entender que incurre en inconstitucionalidad. Las objeciones formuladas son reflejo de la agria polémica que se ha desencadenado a raíz de esta figura tributaria, agravada por el dato de que algunas Comunidades, como Andalucía, se están replanteando la conveniencia de su adopción.

En esta línea de búsqueda de nuevos campos impositivos inexplorados, también parece coherente otro impuesto aprobado por Cataluña que grava la utilización de grandes superficies con finalidades comerciales por razón del impacto que puede ocasionar al territorio, al medio ambiente y a la trama del comercio urbano. Sus ingresos, por tanto, se destinarán a modernizar la estructura del comercio urbano tradicional, compensando al pequeño comercio por los perjuicios de la concentración de hipermercados. Este tributo grava la utilización de grandes espacios que superan los 2.500 metros cuadrados de superficie, siendo las cuotas a pagar moduladas no sólo por su extensión, sino también por su situación urbana, el número de plantas, las vías de acceso. El impuesto libera a las grandes superficies dedicadas a las ventas de automóviles y bonifica en hasta un 30% de la base imponible a los comercios que precisan de grandes espacios como comercios de muebles, puertas o ventas. Desafortunadamente el Gobierno central también ha decidido presentar recurso de inconstitucionalidad contra la ley aprobada por el Parlamento de Cataluña. Los motivos de impugnación del Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales se basan en los riesgos de doble imposición, al entender que recae sobre elementos materiales de riqueza íntegramente gravados por impuestos locales, fundamentalmente los de Actividades Económicas y de Bienes Inmuebles.

Mucho más discutible es el nuevo *Impuesto extremeño sobre Depósitos de las Entidades Bancarias*, que gravará fiscalmente a los bancos y cajas existentes en la región con el fin de que vinculen el ahorro al progreso de la región. Con esta medida impositiva que grava los depósitos captados por las entidades de crédito se trata de hacer partícipes del desarrollo regional a las entidades financieras que operen en Extremadura, asegurando la reinversión del ahorro extremeño en procesos productivos que repercutan positivamente en la región. Se aplicará una tarifa variable en función del pasivo de las entidades, instrumentándose deducciones según el número de sucursales abiertas. Los beneficios que reporte el Impuesto Bancario deben destinarse a proyectos de inversión en la región. Los inconvenientes que se podrían derivar de su instauración -un posible efecto desincentivador del ahorro, el desvío hacia entidades de crédito de otras regiones

o hacia la banca por Internet, sin localización geográfica precisa-, disuadían o, al menos, han obligado a una minuciosa articulación destinada a amortiguar los posibles efectos negativos que pudieran comprometer el desarrollo de Extremadura. Otros sectores aprecian en este tributo visos de inconstitucionalidad, por cuanto pudiera afectar a la libre circulación de bienes, capitales y personas, e incluso se alberga serias dudas sobre su compatibilidad con la normativa de armonización comunitaria. Sin embargo por parte de la Comisión Europea se ha declarado que no parece que halla, en principio, ninguna contradicción con las normas de la Unión Europea.

La trayectoria que están siguiendo todos estos impuestos, pese a las cautelas adoptadas, está siendo bastante accidentada, debido a las críticas sistemáticas que están recibiendo estas iniciativas autonómicas, incluso por parte del Gobierno central que entiende que afectan a fuentes de riqueza que ya gravan otros impuestos, estatales o locales. Sus reticencias se presentan difícilmente comprensibles en la medida que los impuestos autonómicos son vías idóneas para incrementar la dosis de corresponsabilidad fiscal, principio que ha guiado al Ejecutivo en el diseño de su política autonómica en las últimas legislaturas, insistiendo en la necesidad de que las CCAA se responsabilicen fiscalmente de sus ingresos, y no sólo sobre los gastos. La posición gubernamental se ha fundamentado en la convicción de que es necesario ordenar coherentemente la capacidad de las Comunidades en materia impositiva, a fin de preservar la unidad del sistema tributario y de mantener, en consecuencia, el contexto de homogeneidad interna que exige nuestra Carta Magna. Respecto a la reticencia popular al incremento de la presión fiscal, frecuentemente alegada para justificar el escaso uso del poder tributario propio, es conveniente despejar cierta confusión. La popularidad de una política fiscal severa no depende únicamente de la cantidad exigida, también es esencial que se perciba su materialización en inversiones y prestaciones sociales que mejoren la calidad de los servicios públicos. Si el aumento de la carga impositiva es acompañada de un incremento del gasto social, lo que en última instancia redundará a favor de la población, no sólo se diluyen los recelos sino que la ciudadanía acepta, en contrapartida, la subida moderada de impuestos.

### *III.1.2. Las tasas y contribuciones especiales*

El apartado b) del número 1 del artículo 157 CE y el art. 4 de la LOFCA menciona las tasas y contribuciones especiales como recursos de las Comunidades Autónomas junto con sus propios impuestos. Sin embargo estos instrumentos tributarios plantean menores dificultades que los impuestos para su implantación por las Comunidades tanto por la variedad de los hechos imponible que presentan tales categorías, como porque las exigencias que condicionan la creación de nuevos tributos y las funciones atribuidas constitucionalmente a las regiones propician más el establecimiento de tales figuras que el de nuevos impuestos. En efecto, por un lado, los artículos 7 y 8 LOFCA las regulan de forma amplia, no previendo más límites que los propios de estas figuras. Por otro, ha de destacarse su mayor idoneidad en el ámbito autonómico de estos tributos, fundamentada en ser la Hacienda Regional una Hacienda prestadora de servicios, cuyo coste puede ser cubierto por tasas y contribuciones. La razón de la escueta regu-

lación legal realizada ha de buscarse en la falta de vinculación de la capacidad de establecer tasas y contribuciones especiales con el tema de la soberanía. Simón Acosta ha sintetizado las ventajas que estas figuras revisten frente a los impuestos con gran precisión: “En efecto, se pueden predicar de ellas todas las ventajas que pueden poseer la imposición regional e incluso algunas de esas ventajas son más ostensibles en el terreno de las tasas y contribuciones especiales, el mayor conocimiento de la realidad gravable, que en los impuestos tiene poca trascendencia, aquí es especialmente digno de atención, pues es difícil elaborar un esquema mental exhaustivo de todos los supuestos de hecho que exterioricen la provocación de un gasto o la existencia de una riqueza originada por la actividad de la Administración. Ninguno de los inconvenientes de la imposición regional son atribuibles, por el contrario, a las tasas y contribuciones especiales regionales: se trata de tributos que no se superponen nunca a los del Estado, porque su razón de ser está vinculada directamente a la actividad regional y por ello la creación de un poder tributario regional en esta materia nunca dio lugar a la duplicación de ningún tributo del Estado; el poder tributario nunca afectará a la esfera de intereses de otras regiones, puesto que el nacimiento de la obligación tributaria encuentra su justificación en el gasto específico de la región que establece el gravamen; son tributos perfectamente localizables que no plantean problema de concurrencia de varios poderes tributarios regionales sobre un mismo objeto gravable. Las diferencias interregionales no les afectan, pues son tributos que no se basan en la riqueza, sino en el gasto que realiza la región; no constituyen obstáculo para el cumplimiento de los objetivos de política económica, ya que no son, como el impuesto, instrumentos de peso de la política de estabilización o redistribución, sino que sirven principalmente al objetivo de asignación de recursos, que puede ser alcanzado más eficazmente en los niveles de gobierno más reducidos; finalmente, las diferencias interregionales de tributación en este campo no van contra las exigencias del principio de igualdad, dado que estos tributos se fundamentan no en una cualidad personal del contribuyente (la capacidad contributiva) invariable en función del territorio en que se localice el hecho imponible, sino en una actividad del ente público acreedor del tributo, que es distinta según cual sea el ente público que establece el gravamen”<sup>183</sup>.

Se trata de una potestad sin trasfondo político, pues cualquier Administración Pública se halla facultada para obtener rendimientos por la prestación de servicios, la realización de obras o la cesión del dominio público. El único límite que las Comunidades Autónomas hallan en el establecimiento de tasas y contribuciones especiales, al margen de la reserva de ley, es su propia esfera de competencias de tal modo que en caso de que se graven materias no atribuidas a la Comunidad Autónoma el tributo ha de ser declarado inconstitucional.

El art. 8.1 LOFCA previene, reiterando el concepto de las contribuciones especiales de la Ley General Tributaria, que las Comunidades Autónomas podrán establecer contribuciones especiales por “la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un

---

<sup>183</sup> “La proyectada autonomía financiera regional”, *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, CEC, 1978, pp. 605-606.

aumento del valor de sus bienes como consecuencia de la realización por las mismas de obras públicas o del establecimiento de una ampliación a su costa de servicios públicos”. Las contribuciones especiales establecidas hasta ahora por las CCAA están relacionadas con la construcción de carreteras y, en menor medida, con la prevención y extinción de incendios. Han previsto específicas contribuciones especiales en sus propias leyes de carreteras, las CCAA de Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia y Valencia. En relación a los incendios, Cataluña y Madrid son las únicas que han creado contribuciones al respecto.

Mayores comentarios requiere el artículo 7.1 de la LOFCA que dispone que las Comunidades Autónomas podrán establecer tasas por la utilización de su dominio público, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades en régimen de Derecho Público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos cuando concorra cualquiera de las circunstancias siguientes: a) que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados -a estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud por parte de los administrados: -cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias -cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante- b) que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente. Este artículo fue modificado por la Ley Orgánica 3/1996, de modificación parcial de la LOFCA, en orden a la recepción de la doctrina de la STC 185/1995, que al afectar al concepto de precio público ha obligado a reformular el ámbito de las tasas. Y ello porque la Ley Orgánica 1/1989, de 13 de abril, que introdujo la categoría del precio público como nuevo ingreso autonómico, no mencionado en la CE, en el artículo 4.1.h) LOFCA, construyó dicha categoría trasvando supuestos hasta entonces integrantes del hecho imponible de las tasas, como la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público. En la STC 185/1995, que analizó la adecuación de la LTPP al principio de reserva de ley consagrado en el art. 31.3 CE, el Tribunal Constitucional estimó que algunos de los supuestos de hecho integrantes del concepto de precio público del art. 24 LTPP eran prestaciones patrimoniales de carácter público, por lo que les resultaba de aplicación la exigencia de reserva de ley. Sin embargo, se permitía la creación de los precios públicos sin necesidad de intervención del legislador (art. 3.4 LTPP), por lo que la sentencia declaró la inconstitucionalidad parcial del art. 24 de LTPP, limitando la calificación de precio público a aquellas contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o realización de actividades efectuadas en régimen de derecho público, cuando los servicios y actividades sean susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado y no sean de solicitud o recepción obligatoria, por cuanto eran las únicas prestaciones pecuniarias de las previstas no sometidas al principio de legalidad. En cumplimiento de esta sentencia, el Real Decreto-Ley 2/1996, de 26 de enero, ha venido a dar cobertura legal a aquellas prestaciones nacidas al amparo de la LTPP, que se vieron afectadas y la Ley Orgánica de modificación parcial de la LOFCA ha ampliado el concepto de tasa para acoger los supuestos que habían quedado fuera del ámbito de los precios públicos -utilización del dominio público y servicios o actividades que no son de solicitud voluntaria o no se presten o realicen por el sector privado-. La LTPP tiene carácter supletorio respecto de la

legislación que establezcan las CCAA en el ámbito de sus competencias (art. 9 y D.A. 7ª). Todas, sin excepción, han aprobado una ley específica con el objeto de regular el régimen jurídico general de las tasas y precios públicos propios, sin perjuicio de la aplicación subsidiaria de la normativa estatal vigente sobre la materia.

Además de las definiciones de ambas figuras se contienen otras precisiones en los artículos 7 y 8 LOFCA. Como primera observación se subraya que la recaudación no ha de superar el gasto efectuado por la Administración, debiendo ser proporcional al coste del servicio o actividad. Sin embargo, el apartado 4 del artículo 7 ha dado entrada, respecto de las tasas, a la posibilidad de tener en cuenta el principio de capacidad económica al fijarlas, en coherencia con el artículo 31.1 del texto constitucional, que basa el sostenimiento de las cargas públicas en el principio de capacidad contributiva y no en el de beneficio. Es una intención plausible, pero no ha de desconocerse la difícil aplicación del principio de capacidad a este tipo de tributos, de la que es consciente la propia LOFCA que ha matizado esta posibilidad en el inciso final: “siempre que la naturaleza de aquélla lo permita”. No son infundadas las propuestas que proponen la potenciación de estas figuras en cuanto son un medio para racionalizar el gasto público y controlar la eficacia en la prestación de los servicios públicos. El justo reparto del coste de producción de los bienes y servicios públicos no se realiza siempre a través del principio de capacidad de pago (impuestos), pues este mecanismo debilita la conexión con el gasto público, generando el ya criticado efecto de ilusión financiera, es decir, la falta de conocimiento de los ciudadanos del coste de los bienes y servicios que mediante los impuestos se financian.

Interés reviste también el apartado 2 del art. 7, que preceptúa que tras el traspaso del Estado o de las Corporaciones Locales a las Comunidades Autónomas de bienes de dominio público para cuya utilización estuvieran establecidas tasas o competencias en cuya ejecución o desarrollo presten servicios o realicen actividades gravadas con tasas, dichas tasas serán consideradas como tributos propios -no cedidos- de la respectiva Comunidad, que adquieren no sólo el derecho a la recaudación, sino también la competencia normativa. Precisión, en cierta medida, superflua, pues la exacción de una tasa por una Administración presupone la competencia sobre el servicio cuyo ejercicio constituye el hecho imponible de la misma. Por el contrario, no existen contribuciones especiales transferidas, y ello por la propia naturaleza de las mismas; las contribuciones financian la realización de nuevas obras públicas o el establecimiento o ampliación de servicios públicos, a diferencia de las tasas que están destinadas a sostener la prestación de servicios, ya en funcionamiento, que se traspasan a las Comunidades.

### *III.1.3. Los recargos sobre impuestos estatales.*

La mención de los recargos en el 157.1.a) de la CE, entre las fuentes de ingresos sobre las cuáles las Comunidades carecen de toda facultad normativa, originó ciertas dudas sobre su carácter de ingreso tributario propio, pero la competencia autonómica para el establecimiento de recargos sobre tributos estatales fue confirmada expresamente por la LOFCA y por el TC, que reconoce que conforme al carácter derivado del poder

tributario autonómico, el ejercicio de esta facultad es posible en virtud de la previa habilitación estatal del art. 12 LOFCA: “Si a alguien compete, en principio, establecer recargos sobre los impuestos estatales, cualquiera que sea el ente en favor del cual sean establecidos, es al propio Estado, en virtud de su competencia sobre la Hacienda General (...). Sin perjuicio de que el Estado pueda -como ha hecho el artículo 12 LOFCA- autorizar que otros entes establezcan recargos sobre determinados impuestos estatales” (STC 179/1985, FJ 3º). En consecuencia, a las Comunidades Autónomas corresponderá, en uso de su poder tributario, la decisión de establecerlos, sin más límites que los previstos en el texto constitucional y en la LOFCA. Si bien al ser un recurso de naturaleza tributaria le serán aplicables las limitaciones propias de la potestad tributaria, incluido el principio de legalidad tributaria, porque, aunque el artículo 17.c) LOFCA se limite a señalar que las Comunidades Autónomas regularán por sus órganos competentes, de acuerdo con sus Estatutos, el establecimiento y modificación de los recargos sobre impuestos estatales, su creación y regulación deberá realizarse mediante ley aprobada por las Asambleas Legislativas<sup>184</sup>.

El ámbito objetivo de los recargos autonómicos sobre tributos estatales se encuentra delimitado en el art. 12.1 LOFCA, disponiendo que: “Las Comunidades Autónomas podrán establecer recargos sobre los tributos del Estado susceptibles de cesión, excepto en el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos. En el Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuestos Especiales únicamente podrán establecer recargos cuando tengan competencias normativas en materia de tipos de gravamen”. Dicho artículo fue reformulado por la Ley Orgánica 3/1996, de modificación parcial de la LOFCA, para adaptarlo a la nueva relación de tributos susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas vigente a partir de 1997 y nuevamente ha sido retocado por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, para precisar que los recargos sólo podrán establecerse en aquellos tributos cedidos sobre los que las Comunidades Autónomas tienen competencias normativas en materia de tipos. La nueva redacción, más concisa, introducida en 1996 solucionó tres cuestiones con relevancia constitucional planteadas con anterioridad a su reforma<sup>185</sup>.

En primer lugar, se sustituyó el término de impuestos por el de tributos, acogiendo la posibilidad de establecer recargos sobre otras figuras estatales incluibles en el concepto de tributos -tasas y contribuciones especiales-. Modificación que resulta de dudosa constitucionalidad por dos motivos. Por un lado, el art. 157.1.a) usa la expresión “impuestos”, no la de tributos, por lo que la posibilidad de recargos tributarios

<sup>184</sup> Cfr. también arts. 52 y 58.b) EACan.; art. 46.2 EAAst.; art. 35.1.b) EAR; art. 45.2 EAMur.; art. 59.b) EAE; art. 51.b) EAG; art. 58.1.b) EAAr.; art. 59.b) EAM; art. 53.b) EACant.; art. 49.b) EACM; art. 50 EAC; art. 64.1 EAA; art. 65.c) EAB y art. 36.2 EAEL.

<sup>185</sup> En su anterior versión el art. 12.1 disponía: “Las Comunidades Autónomas podrán establecer recargos sobre los impuestos estatales cedidos, así como sobre los no cedidos que graven la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio”. Tras la reforma de 1996 dicho artículo prescribió que: “Las Comunidades Autónomas podrán establecer recargos sobre los tributos del Estado susceptibles de cesión”.

podría calificarse de “exceso interpretativo”. Por otro, en relación a las tasas y contribuciones especiales es impensable desde el punto de vista lógico el establecimiento de recargos, ya que si el hecho imponible de la tasa o de la contribución especial se realiza como consecuencia de una actuación administrativa estatal es totalmente absurdo que las Comunidades Autónomas establezcan recargos sobre tributos cuyos hechos imponibles se definen precisamente por la intervención de una Administración Pública que no es la propia de la Comunidad Autónoma que pretende establecer el recargo en cuestión. No obstante, con la nueva redacción se resolvió la anterior polémica sobre si los recargos podían aplicarse sobre figuras tributarias que merecieran la calificación de tasa, y no de impuesto, y, por tanto, si las tasas sobre juegos de azar, mencionadas como tributo cedible en el art. 11 LOFCA, podían ser objeto de recargo. Ante tal dilema, el TC se había pronunciado, reconociendo que aunque el sistema constitucional de financiación de las CCAA solamente autorizaba a éstas a establecer recargos sobre impuestos estatales, era posible imponer recargos fiscales sobre la tasa sobre los juegos de suerte, envite y azar, pues esta última, pese a su denominación legal, es un verdadero impuesto estatal. Preciso que la naturaleza de las categorías tributarias no depende de la denominación legal de la carga fiscal, sino que ha de atenderse a la configuración y estructura que se deriven del régimen jurídico a que venga sometida. El TC descartó que se tratase de una tasa, dada la inexistencia de una contraprestación o de una relación entre el beneficio individual obtenido y la actividad de la Administración que caracteriza a una tasa. La naturaleza impositiva de esta figura fiscal resulta de la configuración del hecho imponible -que no está constituido exclusivamente por la actividad autorizadora de la Administración, sino fundamentalmente por la organización y celebración del juego-, de la determinación del sujeto pasivo -los organizadores y las empresas de juegos de suerte, envite o azar- y, por último, de lo que constituye la base del tributo -el producto de la actividad de juego-, de manera que se grava los rendimientos obtenidos por la explotación de la máquinas, como expresión de la capacidad económica y elemento determinante de la cuota que, de esta forma, deja de estar limitada por el coste de un servicio. Este pronunciamiento obligó a declarar constitucionales los recargos sobre las tasas estatales cedidas que gravan el juego establecidos por la mayoría de las Comunidades Autónomas de régimen común. Práctica indiscutible tras la reforma que se operó en 1996.

En segundo lugar, la nueva redacción matizó que el establecimiento del recargo no precisa que el tributo esté cedido efectivamente, bastando que sea susceptible de cesión. Con anterioridad se había planteado la cuestión de si era necesaria la efectiva cesión del impuesto a las Comunidades Autónomas para que éstas pudieran establecer un recargo sobre el mismo. Esta cuestión se refería fundamentalmente al recargo autonómico sobre el IVA en fase minorista, que aún siendo un impuesto susceptible de cesión, no estaba cedido de forma efectiva a las Comunidades Autónomas. Dos eran las vías -con carácter excluyente- a seguir para resolver esta duda: bien admitir una interpretación amplia de la LOFCA, entendiendo que el artículo 12 LOFCA alude a los tributos cedibles en vez de a los tributos cedidos, o bien considerar ilegal el posible establecimiento de recargos sobre la fase minorista del IVA. Por la primera interpretación ha optado la LOFCA tras su reforma por la LO 3/1996.

En tercer lugar, se eliminó la referencia a los impuestos no cedidos que graven la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio. La alusión al Impuesto sobre el Patrimonio había quedado vacía de contenido desde 1983 al cederse a las Comunidades, pero el artículo no fue reformado. Es a raíz de la cesión parcial del IRPF cuando resultó inaplazable la reforma del mismo, porque carecía de sentido la mención independiente del impuesto sobre la renta de las personas físicas, una vez cedido parcialmente ese impuesto.

Se han suscitado dudas de constitucionalidad del art. 12.1 LOFCA en relación con el art. 157.2 CE. En primer lugar, se ha cuestionado si el establecimiento de recargos sobre impuestos estatales cedidos que graven bienes no ubicados en el territorio de la Comunidad -como el Impuesto sobre el Patrimonio o el Impuesto sobre Sucesiones- supone una vulneración de la prohibición de adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera del territorio de la Comunidad. La respuesta dependerá de que resulten extensibles las limitaciones que recaen sobre los tributos propios derivadas de los artículos 157.2 CE y 9 LOFCA a los recargos sobre impuestos estatales. Independientemente de la aplicación del art. 157.2 CE a los recargos, no cabe duda que el establecimiento de recargos sobre la imposición indirecta estatal supondría un obstáculo para la libre circulación de mercancías y servicios prohibido por el art. 157.2 CE, con excepción de la fase minorista, difícilmente compatible con el art. 139.2 CE. En torno al interrogante de si dicho principio de territorialidad resulta afectado por un recargo que recaiga sobre el IRPF en relación a aquellos rendimientos que provengan de la titularidad de bienes inmuebles, rústicos y urbanos, situados fuera del territorio de la Comunidad donde tiene su residencia habitual el sujeto pasivo, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse y ha despejado las dudas de constitucionalidad, al reconocer que este impuesto “no grava bienes, sino la renta de los sujetos pasivos”, y “las rentas no son bienes, sino que son los bienes los que producen la renta” (STC 150/1990, FJ 5º). Y, de forma expresa, en la misma sentencia, declara que “el artículo 157.2 de la Constitución prohíbe a las Comunidades Autónomas adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio, pero no sobre la renta de las personas con domicilio fiscal en su territorio, aunque esta renta provenga, en parte, de bienes localizados fuera del territorio de la Comunidad” (FJ 5º). Además una cosa es establecer medidas tributarias sobre bienes y otra distinta establecer un recargo tributario cuyos efectos puedan alcanzar mediata e indirectamente en “el plano de lo fáctico” a los bienes como fuente de riqueza o renta que constituye el hecho imponible (STC 37/1987, FJ 14). Las mismas argumentaciones podrían predicarse de un recargo sobre el Impuesto de Sucesiones. Con esta resolución el Tribunal ha optado por descartar la extensión a los recargos autonómicos del art. 157.2 CE y del conjunto de los principios previstos en el artículo 9 LOFCA, que impedirían establecer recargos sobre el Impuesto sobre la Renta que grava rendimientos derivados de la propiedad o posesión de inmuebles, que pueden estar situados fuera del lugar de residencia del sujeto pasivo. Considera que las limitaciones a que se refiere dicho artículo están previstas “únicamente en relación a los impuestos propios de las Comunidades Autónomas”, y, además, esa extensión “conduciría a vaciar de contenido el artículo 12 LOFCA y a hacer en parte impracticable el mandato del propio artículo



157.1.a) de la Constitución” (STC 150/1990, FJ 5º) <sup>186</sup>. También descarta la aplicación del art. 157.2 CE a los recargos Zornoza Pérez, pues si se atendiera al origen territorial de los componentes de la base imponible para la estructuración de los recargos “se incurriría en contradicción con el art. 12 LOFCA, al desnaturalizar los impuestos recargados, ya que esa exclusión alteraría significativamente las bases imponibles y, en consecuencia, su propia naturaleza”<sup>187</sup>.

Dos son las condiciones específicas a la potestad autonómica para establecer recargos enumeradas en el artículo 12.2 LOFCA. La primera limitación precisa que los recargos no pueden configurarse de forma que supongan una minoración en los ingresos del Estado, lo que implica la no deducibilidad del importe de la prestación pecuniaria satisfecha en concepto de recargo de la base imponible o de la cuota estatal. Por esta razón, el Tribunal Constitucional consideró inaplicable la deducción prevista en el art. 19.1.a) de la Ley 44/1978 en lo tocante a los recargos que establezcan las CCAA en el Impuesto sobre la Renta (STC 150/1990). Se ha comentado que esta prescripción se justifica en referencia al IRPF, porque en el supuesto de recargos sobre los demás tributos cedidos, la recaudación corresponde en su totalidad a las Comunidades Autónomas <sup>188</sup> y respecto al IVA y los IIEE las CCAA tan sólo podrán establecer recargos sobre los mismos si llegaran a disponer de competencias normativas sobre los tipos de gravamen. Con este límite lo que se trata de evitar no es sólo la minoración de la recaudación por el Estado, sino también que se reduzca o distorsione la progresividad del impuesto -por ejemplo, con un recargo proporcional-. Como segunda condición se requiere que mediante su configuración no se desvirtúe la naturaleza o estructura del impuesto estatal subyacente. De esta forma, se subraya que los recargos han de tener en cuenta su propia naturaleza de impuestos añadidos, y no pueden desvirtuar las características del impuesto base. Así sucedería, por ejemplo, con un recargo sobre la base del IRPF que hiciera inoperantes respecto a él las deducciones en la cuota previstas en la Ley del Impuesto. Por ello, la cuota líquida del IRPF es la magnitud más adecuada sobre la que recaer el recargo autonómico. También un tipo desproporcionado podría

---

<sup>186</sup> Difiere de la opinión del Tribunal Constitucional, Alonso González, que partiendo de que el recargo participa “de la naturaleza del tributo sobre el que recae, y si éste es un impuesto, el recargo tendrá naturaleza impositiva, será, en definitiva, un impuesto propio de la Comunidad Autónoma que lo establezca. En consecuencia..., serán aplicables los límites señalados en el artículo 9 LOFCA” (“El poder tributario de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *RHAL*, n.º 65, 1992, p. 245). Comparte esta tesis FERREIRO LAPATZA: “Régimen jurídico de la financiación autonómica y la STC 150/90, de 4 de octubre”, *RHAL*, núm. 61, 1991, pp. 80-81.

<sup>187</sup> “Los recursos...”, *cit.*, p. 36.

<sup>188</sup> Así lo advirtió Ruiz-Beato, refiriéndose a la redacción anterior: “la expresión de minoración en los ingresos del Estado es adecuada en el supuesto de que el recargo se establezca sobre impuestos estatales no cedidos, pero quizá, inexacta, total o parcialmente, cuando el recargo esté previsto sobre impuestos estatales cedidos puesto que en el caso de que se haya operado la cesión de ingresos de esa figura impositiva estatal no son ingresos ya propiamente del Estado, sino que su producto corresponde a la Comunidad y constituye un recurso o ingreso de la Comunidad Autónoma” (“Los recargos de las Comunidades Autónomas...”, *cit.*, p. 2746). Criterio contrario sostiene Perulles, para quien la prohibición de minoración es aplicable a los impuestos cedidos, pues, a pesar de que la recaudación corresponde a las Comunidades, se trata de impuestos del Estado y no de la Comunidad (*El sistema jurídico...*, *cit.*, p. 372).

afectar a la estructura y naturaleza del impuesto, ya que un recargo puede tener alcance confiscatorio -prohibido por el artículo 31.1. CE-, si no se mide conjuntamente con el impuesto estatal sobre el que recae, dado que ambos gravan una misma capacidad económica.

Resta realizar algunas precisiones sobre esta fuente de financiación. En primer lugar, resaltar el posicionamiento del Tribunal Constitucional sobre la innecesariedad de una previa ley del Parlamento estatal, distinta a la ley orgánica prevista en el artículo 157.3 CE, que regule de forma específica esta fuente de financiación. Esta última ley contiene, a criterio del Tribunal, los requisitos suficientes para permitir la actuación de las Comunidades Autónomas en el terreno de los recargos (STC 150/1990, FJ 4). De esta forma, se desvanecen las dudas sobre la necesidad de una ley marco estatal de carácter armonizador que fije los criterios que han de ser respetados por las CCAA en el ejercicio de sus facultades de establecer recargos, evitando una dispersidad normativa excesiva. Ya en 1982 el Ministerio de Hacienda redactó un "Anteproyecto de Ley reguladora de los Recargos sobre Impuestos del Estado a favor de las Comunidades Autónomas" que, pese al dictamen favorable del Consejo de Estado, no llegó siquiera a concretarse en la aprobación de un Proyecto de Ley por el Consejo de Ministros. La razón de este estancamiento quizás haya de buscarse en su concepción extremadamente restrictiva de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas en materia tributaria, ya que incluso exigía para el establecimiento del recargo el previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera. En segundo lugar, ha de resaltarse que la LOFCA ha prescindido de regular el aspecto cuantitativo de los recargos, ni ha fijado un tipo de gravamen concreto a establecer por las Comunidades ni ha señalado un límite máximo al establecimiento, dejando al prudente arbitrio de la Comunidad decidir el porcentaje de recargo a exigir. De ahí que los principios de igualdad tributaria o de libre circulación de personas pudieran quedar afectados por la posibilidad de la existencia de sistemas de recargos distintos, que originasen una gran disparidad de trato entre los contribuyentes en función del criterio de su domicilio fiscal. Para prevenir estos efectos se podría someter a un límite cuantitativo estos recargos, de tal forma que un recargo sobre el Impuesto sobre la Renta no pueda exceder, en principio y como una posible solución teórica, de aquello en lo que el nivel de servicios públicos de la respectiva Comunidad excediese del nivel medio de prestación de servicios públicos autonómicos. Como tercera precisión ha de indicarse que el Tribunal ha tenido ocasión de señalar que "con arreglo a las normas del bloque de la constitucionalidad que los regulan, los recargos no son tributos de carácter finalista" (STC 150/1990, FJ 10º). Por lo que, sin perjuicio de la afectación de los ingresos derivados de ellos dispuesta por cada legislación territorial, se trata de un recurso que podrá destinarse a financiar el desarrollo y ejecución de cualquiera de sus competencias propias.

Por último, por lo que se refiere a la gestión de los recargos, la LOFCA no contiene precepto expreso, pero del resto de las reglas relativas a la exacción de los impuestos es deducible, por lógica, la solución. Dado que el recargo no es sino un elemento más de la deuda tributaria (art. 58.2 LGT) debe ser gestionado por el ente al que corresponda la gestión del impuesto que sirve de base para la aplicación del recargo. En el caso de que

los impuestos estatales estén cedidos, la Comunidad asumirá la gestión por delegación del Estado y tratándose de recargos sobre impuestos estatales susceptibles de cesión pero no cedidos o cedidos pero sin delegación de la gestión, ésta corresponderá a la Administración Tributaria del Estado, con el problema que genera en orden a transferir de los fondos recaudados la cuantía que a cada ente autonómico pertenezca.

La valoración que puede hacerse de esta figura tributaria es positiva, por cuanto constituye una de las manifestaciones propias de la responsabilidad fiscal de las CCAA, pero de escasa complejidad técnica y jurídica, ya que el entramado normativo del impuesto subyacente se halla establecido por la legislación estatal y su gestión es fácil y poco costosa -existe un único proceso de gestión y liquidación-. Incluso el Informe de la Comisión de Expertos, consciente de las dificultades para establecer nuevos impuestos, aconsejaba el uso de los recargos como vía para obtener financiación adicional. Las críticas a esta figura provienen fundamentalmente del lado del contribuyente, en cuanto su establecimiento incrementa la presión fiscal soportada en relación con un mismo hecho imponible. Esta es quizás la razón principal de que hayan sido escasos los recargos fijados por los parlamentos autonómicos hasta ahora, porque el rechazo social de este tipo de medidas tiene un inmediato reflejo en los resultados electorales del partido político que las propugna o adopta. Así se puso de manifiesto con el recargo establecido por la CA de Madrid sobre la cuota líquida del IRPF de los sujetos pasivos que tuvieran su domicilio fiscal en la Comunidad en virtud de la Ley de la Asamblea de la Comunidad de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal. Este recargo no fue nunca aplicado, pues el gobierno autónomo, presionado por las elevadas críticas sociales y políticas, se apresuró a suspenderlo por la Ley 4/1985 en el momento en que fue recurrido ante el Tribunal Constitucional a la espera de la resolución del recurso, y a pesar de la sentencia favorable a su validez, el Parlamento madrileño decidió derogar ese mismo año (Ley 10/1990)<sup>189</sup>. A esa impopularidad y a los inconvenientes políticos derivados de su implantación, que constituyen la mejor garantía de que el ejercicio de este derecho se mantenga dentro de unos límites razonables, se deben los escasos condicionantes impuestos por la LOFCA a la facultad autonómica de establecer recargos. No es, por ello, extrañable que los recargos, pese a resolverse en la STC 150/1990 que el recargo madrileño no vulneraba el principio de territorialidad del art. 157.2 CE, tan sólo se hayan aplicado sobre la tasa estatal que grava los juegos de

---

<sup>189</sup> No obstante, Sole Vilanova justifica el fracaso de este recargo en su carácter prematuro dada la cultura autonómica y fiscal de los ciudadanos en aquel momento, pues "fue aprobado durante el período transitorio de financiación cuando la Comunidad Autónoma tenía 21 meses de existencia y un nivel bajo de competencias, tenía sólo dos impuestos cedidos y aún no se le había asignado un porcentaje de participación en los impuestos del Estado" ("La imposición propia en la financiación de las Comunidades: presente y futuro", *La financiación de las Comunidades Autónomas*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1995, p. 213).

suerte, envite o azar, las máquinas recreativas y los casinos <sup>190</sup>. Ha de reseñarse, junto a los anteriores inconvenientes, que el hecho de que los tipos y escalas de los impuestos cedidos sean, a raíz de la modificación de la LOFCA, autonómicos hace más que dudoso que las Comunidades vayan a realizar un uso más reiterado de los recargos.

### III.2. Los ingresos de derecho privado: los rendimientos procedentes del patrimonio.

Se encuadran dentro de este grupo: los rendimientos del patrimonio de la Comunidad Autónoma (art. 5 LOFCA), los provenientes de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias (art. 4.g) LOFCA), así como legados, donaciones y subvenciones. No se analizan en profundidad no sólo por la escasa importancia de estas fuentes en relación al total de sus ingresos, sino también porque el régimen jurídico aplicable a estos ingresos escapa del ámbito del derecho constitucional.

Según los Estatutos de Autonomía, el patrimonio de las CCAA está integrado por: el patrimonio existente en el momento de aprobarse el Estatuto, esto es, los bienes cedidos provisionalmente al ente preautonómico; los bienes que se hayan traspasado a la CA por estar destinados al ejercicio de las competencias o a la prestación de servicios transferidos por el Estado y, por último, los bienes que sean adquiridos por la CA, en virtud de su capacidad de obrar como sujeto de derecho, por cualquier título jurídico válido <sup>191</sup>. En concreto, dentro de los ingresos patrimoniales hay que incluir los rendimientos que obtengan estos entes territoriales por la explotación o venta de los bienes que integran el patrimonio, los intereses de las cuentas bancarias de las que son titulares, así como los derivados de sus actividades empresariales. La regulación del régimen jurídico del patrimonio ha de ser realizado por Ley del Parlamento Autonómico <sup>192</sup>. Pero esta competencia no tiene carácter exclusivo, pese a que algunos estatutos la hayan reconocido como exclusiva, ya que el Estado posee la competencia para establecer la normativa básica del patrimonio autonómico sobre la base de los títulos competenciales contenidos en el art. 149.1.18 sobre “las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, en la que se encuentra el régimen patrimonial de las mismas, y “la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas” y en el art. 149.1.8 CE sobre legislación civil, por lo que las Asambleas Legislativas de las CCAA deben abordar siempre dicha regulación dentro del marco de los principios establecidos por la legislación básica del

---

<sup>190</sup> Han fijado recargos sobre la tasa de juegos las siguientes CCAA: País Vasco, Cataluña, Galicia, Asturias, Cantabria, Murcia, Valencia, Castilla-La Mancha, Baleares, Madrid y Andalucía. Al margen del recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas que la Ley de Haciendas Locales permite a las Comunidades Autónomas uniprovinciales, que ha sido establecido por Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia y Madrid, y el recargo sobre la cuota del IRPF aprobado por el País Vasco a finales de 1983, establecido sólo por un año para financiar la reparación de los daños causados por las inundaciones de septiembre de 1983.

<sup>191</sup> Cfr. arts. 43.1 EAC, 43.1 EAG, 55.1 EAA, 50.1 EAV, 46.1 EACan, 43.1 EAAst., 45.1 EACant, 33.1 EAR, 41.1 EAMur, 47 EAAr, 43.1 EACM, 56.1 EAEx, 55.1 EAB, 52.1 EAM, 34.1 EAEL.

<sup>192</sup> Cfr. arts. 43.2 EAC, 43.2 EAG, 55.2 EAA, 50.2 EAV, 46.2 EACan, 43.3 EAAst, 45.2 EACan, 35.2 EAR, 41.3 EAM, 58.4 EAAr, 43.2 EACM, 56.2 EAE, 55.2 EAB, 52.3 EAM, 34.2 EAEL. En ejercicio de esta facultad, todas las CCAA han aprobado su respectiva Ley del Patrimonio.

Estado. Atendiendo a esta previsión constitucional, el art. 17.e) LOFCA ha establecido que las CCAA regularán por sus órganos competentes el régimen jurídico de su patrimonio en el marco de la legislación básica del Estado.

Ha de abrirse en este apartado un pequeño paréntesis para los intereses que generan los depósitos judiciales, que constituye una modalidad de ingresos muy discutida. Al respecto el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó el 23 de diciembre de 1997, previo dictamen favorable del Consejo Consultivo, el Decreto 287/1997, de 23 de diciembre, por el que se atribuía la regulación y la gestión de los pagos, cauciones, depósitos o consignaciones judiciales, como consecuencia de la actividad de los órganos judiciales con sede en Andalucía, y por el que se subrogaba en el contrato firmado entre el Gobierno y el Banco Bilbao Vizcaya para que los ciudadanos ingresaran en esta entidad las cantidades exigidas por los órganos judiciales. En cumplimiento de este Decreto fue reclamado al BBV el ingreso en una cuenta de la Tesorería de la Junta los intereses devengados por esos depósitos y consignaciones cada año como parte de los medios materiales y económicos transferidos con las competencias de Justicia por los Reales Decretos 141/1997 y 142/1997, de 31 de enero. Ante tal reclamación, el Gobierno Central planteó un conflicto positivo de competencias contra este decreto, admitido a trámite por el TC. El Gobierno entiende que el decreto invade las competencias exclusivas del Estado sobre la Administración de Justicia que les corresponde, según el art. 149.1.5 de la Constitución, ya que los depósitos se insertan en el núcleo esencial de la administración de Justicia, por lo que no pueden considerarse medios económicos de Justicia transferibles. Otro de los argumentos barajados por el Ministerio de Administraciones Públicas es que esos depósitos tienen carácter supracomunitario, ya que un proceso judicial puede pasar, por recursos y apelaciones, desde un tribunal andaluz a otra instancia superior, sin sede en la Comunidad. Esos mismos motivos han llevado al Gobierno Central a interponer un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional octava de la Ley de Presupuestos andaluces para 1998 y para 1999, que fija que los intereses que generen los depósitos judiciales –fianzas y similares- en la región se destinarán a mejorar la justicia.

### **III.3. Ingresos de naturaleza financiera: el producto de las operaciones de crédito.**

Los ingresos de naturaleza financiera permiten la ampliación de la capacidad financiera de los niveles descentralizados de gobierno. Tienen un carácter subsidiario, ya que su uso está justificado para financiar proyectos de inversión con unos beneficios futuros, que exceden al coste del proyecto, cuando los ingresos tributarios corrientes sean insuficientes para la realización de los mismos. Las operaciones de crédito han de concertarse con prudencia, evitando el uso indiscriminado de esta fuente de financiación. Por un lado, porque el endeudamiento público es un ingreso sujeto a ilusión fiscal, ya que concentra en el presente los beneficios de gasto, pero en el futuro tiene un elevado coste

impositivo, que recae en último término sobre los contribuyentes <sup>193</sup>. Se trata de un “impuesto oculto”, por cuanto ofrecen el indudable atractivo político que supone adelantar capacidad de gasto sin resistencia de los ciudadanos, que no la afrontan aparentemente mediante el pago de impuestos. Por otro, porque estas operaciones no están sujetas a los principios constitucionales de legalidad y justicia tributaria, que limitan el ejercicio del poder tributario, a pesar de actuar, aún veladamente, como un impuesto.

De ahí que el producto de las operaciones de crédito se presente -art. 157.1.e) CE; arts. 4.1.f), 14 y 17.d) LOFCA- como una fuente de ingresos autonómicos de carácter complementario, nunca principal (STC 135/1992, FJ 8º). Esta fuente de financiación engloba dos modalidades de endeudamiento diferentes: las operaciones de crédito por período inferior a un año y por un plazo superior a un año. Las operaciones por plazo inferior a un año tienen por objeto cubrir necesidades transitorias de tesorería. El plazo establecido es diferente al que establece la Ley General Presupuestaria -dieciocho meses- y también su objeto, ya que esta ley prevé la posibilidad de su utilización como un instrumento de política monetaria -competencia exclusiva del Estado (arts. 149.1.11 y 149.1.13 CE)-, mientras que a las Comunidades les está vedado acudir a estas operaciones para satisfacer un fin distinto a sus necesidades de tesorería. Los desfases de tesorería de las CCAA se han generado con frecuencia por el retraso del Estado en efectuar las transferencias para el ejercicio de las competencias asumidas, causando una necesidad de financiación que es satisfecha por las CCAA recurriendo al endeudamiento. También podrán las Comunidades concertar operaciones de crédito por plazo superior al año, siempre que el importe total del crédito se destine exclusivamente a la realización de gastos de inversión y las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del 25 % de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma. Con la primera limitación, la afectación de los ingresos de la deuda pública autonómica a gastos de inversión, se persigue el objetivo de preservar la equidad intergeneracional, ya que si el producto del endeudamiento se destinara a la financiación de gastos corrientes, de los mismos se beneficiaría la generación presente, mientras que la carga financiera se trasladaría a las futuras generaciones. En cuanto al límite cuantitativo del 25% de los gastos corrientes, la finalidad es evitar que la deuda sea superior a la capacidad de ahorro, de tal forma que se hipotequen los presupuestos futuros de las CCAA.

<sup>193</sup> Argumenta Rodríguez Bereijo que la razón de la importancia creciente del endeudamiento como nueva forma de cobertura de la expansión del gasto público ha de buscarse en su efecto de ilusión financiera: “Ante la creciente resistencia de los ciudadanos al aumento de la presión fiscal (fenómeno de crisis fiscal) y la existencia de límites fiscales objetivos a la expansión de las necesidades de financiación del Estado Social Democrático (Welfare State) (como consecuencia de la profunda crisis y estancamiento económico) se está observando en España, al igual que en otros países europeos, un desplazamiento del poder fiscal del Estado desde la figura tradicional del impuesto hacia nuevas formas de detacción colectiva de la riqueza económica privada, en las cuales la percepción de los ciudadanos del sacrificio fiscal que soporta es pequeño o casi nulo y, en consecuencia, la resistencia fiscal de los grupos sociales ante las necesidades de financiación pública desaparece” (“Una reflexión sobre el sistema general...”, *cit.*, p. 70).

Dado que los gobiernos territoriales tienen incentivos a endeudarse por encima de sus posibilidades, puesto que la tendencia política ha sido que el gobierno central le ayudara asumiendo una parte importante de la carga financiera de la deuda, el artículo 14 LOFCA, al igual que con las demás manifestaciones de la autonomía financiera de las CCAA, establece algunas limitaciones de carácter genérico.

Una primera limitación es la previsión de una reserva de ley para las operaciones de crédito. Al respecto artículo 17 LOFCA parece remitirse a los Estatutos en relación al alcance del principio de legalidad en materia de endeudamiento. Sin embargo, en virtud del principio de equiparación fiscal, ha de entenderse que, de igual forma que la Constitución exige al Gobierno autorización por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito (art. 135.1 CE), ha de exigirse también una ley previa de los Parlamentos Autonómicos para recurrir al endeudamiento o al crédito como forma de financiar sus gastos. La exigencia de autorización legal para la emisión o contracción de crédito persigue que el órgano legislativo controle al ejecutivo en todas aquellas operaciones que generen endeudamiento público. En este sentido, los ejecutivos de las Comunidades podrán emitir deuda pública, para financiar gastos de inversión, con arreglo a una Ley de la Asambleas Legislativas respectivas, que fijará el volumen máximo autorizado, el destino y las restantes características básicas de la emisión –clase de deuda, la forma y el plazo de reembolso-. En la práctica, las Leyes de Presupuestos autonómicas de cada año han sido el vehículo normativo utilizado para autorizar a los Gobiernos autonómicos para emitir o contraer crédito, fijando el límite máximo de las operaciones de endeudamiento, así como sus características <sup>194</sup>.

En segundo lugar, conscientes de los efectos perturbadores de un elevado y descontrolado nivel de endeudamiento sobre la política económica general, el art. 14.4 LOFCA prescribe la necesidad de coordinación de las políticas de endeudamiento. Las operaciones de crédito de las CCAA deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de forma que el volumen y las características de las emisiones se establecerán de acuerdo con la ordenación general de la política crediticia y en colaboración con el Estado <sup>195</sup>. Por su parte, los planes de convergencia europea pusieron de manifiesto también la necesidad de coordinación de las políticas de endeudamiento. Así en el Acuerdo 1/92, de 20 de enero, el CPFF aprueba el Escenario de Consolidación Presupuestaria, en el que se estableció los límites al endeudamiento de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas para el período 1992-1996, que permitió coordinar los nive-

---

<sup>194</sup> Todos los EEAA han recogido el principio de legalidad en materia de deuda pública. Cfr. art. 51.1 EAC; art. 47.1 EAG; art. 65.1 EAA.; art. 56.1 EAV; art. 58.d) EACan.; art. 48.1 EAAst.; art. 49.1 EACant.; art. 17.1 EAR; art. 47.1 EAMur.; art. 16.1 EAAR.; art. 47.1 EACM; art. 59.d) EAE; art. 65.a) EAB; art. 55.1 EAM; art. 37 EAEL.

<sup>195</sup> En este sentido, se pronuncian también los siguientes Estatutos de Autonomía: art. 45.2 EAPV; art. 51.2 EAC; art. 47.2 EAG; art. 65.2 EAA; art. 45.2 LORAFNA; art. 56.2 EAV; art. 48.2 EAAst.; art. 49.2 EACant.; art. 35.1.d) EAR; art. 47.3 EAMur.; art. 51.2 EAAR.; art. 47.2 EACM; art. 55.2 EAM y art. 38.3 EAEL.

les de endeudamiento de las distintas haciendas. Además dicho acuerdo, en su punto I.3.2, al objeto de asegurar un mayor automatismo, previó la obligación de que CA presentara al gobierno central un Programa Anual de Endeudamiento, coherente con el escenario de consolidación, que, una vez consensuado entre el Gobierno y la Comunidad Autónoma respectiva implicaría la autorización automática por parte del Estado, en virtud de las competencias que le concede el artículo 14.3 LOFCA, de todas las operaciones que se concertaran dentro de la cobertura de dicho Programa y que precisaran de dicha autorización.

Por último, el artículo 14.3 LOFCA establece la necesidad de autorización estatal para diversas operaciones de crédito autonómicas. Las autorizaciones prescritas en el artículo 14.3 LOFCA son consideradas como “medios al servicio de la coordinación” de las Haciendas de las CCAA con la del Estado y “como decisiones de especial relevancia al servicio de una única política monetaria, cuya adopción corresponde exclusivamente al Estado en virtud del artículo 149.1.11 CE” (STC 11/1984, FJ 6º). Es por ello que las competencias del Estado sobre las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas no encuentran apoyo en la Hacienda General (149.1.14 CE), sino en los artículos 149.1.11 y 13 de la Constitución sobre la unidad de la política económica y monetaria. Dicho artículo precisa autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero, esto es, las que se concierten en moneda extranjera y para la emisión de deuda pública o cualquier otra apelación al crédito público (SSTC 179/1987, FJ 5º; 57/1983, FJ 5º). Desde el año 2002, para la concesión de la referida autorización, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, es decir, la existencia de un presupuesto equilibrado o en superávit (art. 14.3 LOFCA y art. 9 LOEP). Es tal la importancia de este principio, que añade el art. 14.3 LOFCA que precisaran autorización estatal todas las operaciones de crédito que concierte una Comunidad Autónoma, cuando de la información suministrada se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Estos tres límites fijados en la LOFCA al endeudamiento no han sido operativos, siendo reiteradamente incumplidos en la práctica, quizás por no ir acompañados con mecanismos de sanción y/o corrección para aquellas CCAA que los incumplan, como evidencia la acumulación de deuda en el sector público regional desde finales de los años ochenta <sup>196</sup>. Dos son las causas principales que permiten explicar esta trayectoria. La primera causa ha de basarse en que alcanzados los respectivos techos competenciales a finales de los ochenta, la expansión del gasto encontró su cauce por el endeudamiento, al ser el instrumento de financiación más abierto que ofrecía el sistema, ya que las transferencias corrientes (porcentaje de participación) y de capital (FCI) estaban sometidas a reglas de evolución estable y el marco de la autonomía fiscal era sumamente restringi-

---

<sup>196</sup> El endeudamiento autonómico experimentó una brusca aceleración a partir de 1988 y sólo hasta 1995 no se ha moderado el crecimiento de la deuda de las CCAA. Para la consulta de las cifras sobre el endeudamiento de las Administraciones Territoriales pueden consultarse los análisis publicados anualmente por el Banco de España en su Boletín Económico.



do. En segundo lugar, las medidas legales de limitación de la capacidad de endeudamiento, previstos en la LOFCA, tampoco han funcionado, debido a que las tareas de vigilancia no han sido encomendadas a ninguna institución –ya sea el CPFF, los Parlamentos Regionales, el Banco de España o el Ministerio de Economía y Hacienda-. Al margen de los límites al endeudamiento de las CCAA establecidos por la normativa estatal, el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, establece una serie de requisitos de disciplina presupuestaria para los países miembros de la Comunidad Europea que desearan acceder a la Unión Económica y Monetaria. La Unión Europea impone a los Estados miembros la obligación de evitar déficits públicos excesivos, calificando como tales aquellos que sean superiores al 3% del PIB de la nación o cuando el volumen de la deuda pública rebase el umbral del 60% del PIB, todo ello medido anualmente y referido al conjunto de las Administraciones Públicas estatales, regionales y locales de cada país. El TUE persigue que cada Estado Miembro sea responsable del conjunto de las deudas de sus Administraciones Públicas de cara al cumplimiento del requisito de no superación, por la deuda pública en vigor, del 60% del PIB del país, a tal efecto prohíbe financiar déficits públicos excesivos acudiendo al Banco Central o a mecanismos privilegiados de colocación de deuda pública.

Con objeto de frenar el creciente proceso de endeudamiento <sup>197</sup> que ponen en peligro la convergencia europea, el Consejo de Política Fiscal y Financiera fue aprobando desde 1994 unos Escenarios de Consolidación Presupuestaria que predeterminan compromisos en materia de déficit y deuda autonómica, entre otras normas de disciplina fiscal, cuyo control es necesario con miras a facilitar la convergencia presupuestaria. También los planes de convergencia europea han obligado no sólo a la prudencia financiera, sino también a la drástica contención de las necesidades de financiación. Estas previsiones han tenido su proyección en las Leyes de Presupuestos autonómicas, ya que a partir de 1995 descendió la cantidad máxima autorizada presupuestariamente para emitir deuda pública y concertar operaciones de crédito. Sin embargo, Solé Vilanova entendía que la solución al endeudamiento no residía en legislar mecanismos de control más eficaces, sino en crear un entorno político y fiscal que propiciara el autocontrol del gasto y de los niveles de endeudamiento. Dicha solución la ubicaba en los siguientes ámbitos: “uno, en crear un *clima de consenso* que permita la coordinación de los niveles de endeudamiento entre las distintas haciendas; dos, en garantizar *un poder tributario simétrico*

---

<sup>197</sup> En términos absolutos, desde 1995 hasta el primer semestre de 1999, la deuda autonómica creció un 33%; y entre septiembre de 1999 y septiembre de 2000, la deuda acumulada por las 17 CCAA creció un 6,6 %, hasta situarse en los 6,19 billones de pesetas. Cifra a la que hay que sumar otro medio billón correspondiente a la deuda de organismos autónomos no administrativos, entes y empresas dependientes de las comunidades y no clasificados como Administraciones Públicas. Cataluña, con 1,6 billones de pesetas, seguida de Andalucía, con 1,1 billones, han sido las Comunidades más endeudadas. Son las autonomías que, además de registrar un mayor volumen de deuda en términos absolutos, han experimentado un mayor crecimiento, del 78% y 64% respectivamente entre 1995 y 1998. La situación financiera se ha modificado ligeramente en el 2001, ya que, aunque Cataluña sigue siendo la comunidad con mayor deuda, es la Comunidad Valenciana la autonomía menos saneada con una deuda de 1.006.000 millones, lo que supone un 69,24% de su presupuesto. Le sigue Cataluña, que debe 1.140.000 millones, que representa el 54,28% del total presupuestado, y Madrid, con 835.000 millones de deuda, el 53,52% de los 1,5 billones previstos para el ejercicio. Lo que ha colocado a Andalucía en tercera posición en cuanto al volumen total de deuda, si bien representa únicamente un 34,74% del presupuesto andaluz.

*al poder de gasto* que tenga cada nivel de gobierno, es decir, garantizar un nivel elevado de corresponsabilidad fiscal en cada nivel de hacienda y tres, propiciar un *incremento de la cultura fiscal* para que éstos lleguen a castigar en las urnas a los gobernantes que se empeñan en aumentar los gastos (corrientes) recurriendo siempre al endeudamiento”<sup>198</sup>. Pero la corresponsabilidad fiscal de las Haciendas Autonómicas, aunque es un instrumento necesario para controlar el déficit público autonómico, no es suficiente, por lo que debía ser completado con la articulación de instrumentos eficaces de control de las restricciones impuestas, así como con la creación de un órgano encargado de supervisar la evolución del endeudamiento público de cada nivel de Hacienda y su adecuación a los límites fijados, aplicando las medidas preestablecidas en caso de incumplimiento.

A esas expectativas han respondido la Leyes de Estabilidad Presupuestaria aprobadas en el 2001, en las que se impone a todas las Administraciones Públicas la necesidad de cuadrar las cuentas públicas sin déficit, con el fin de garantizar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997, en el que los Estados miembros de la Unión se comprometen a perseguir el objetivo a medio plazo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o superávit. La LOEP ha habilitado al Consejo de Política Fiscal y Financiera como órgano competente para vigilar el cumplimiento de los objetivos de equilibrio presupuestario por los presupuestos de las Comunidades. Al CPFF le compete determinar el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las CCAA, y en el supuesto de que éstas no aprobaran sus presupuestos en situación de equilibrio, vendrán obligadas a elaborar un plan económico-financiero de saneamiento para la corrección del desequilibrio en los tres ejercicios presupuestarios siguientes. Dicho plan corrector debe remitirse al CPFF con el fin de que efectúe la comprobación de la idoneidad de las medidas propuestas, de cuyo correcto seguimiento velará el Ministerio de Hacienda. Igualmente en el supuesto de que una CA liquide sus presupuestos, incumpliendo el objetivo de estabilidad presupuestaria, deberá presentar un plan de saneamiento económico-financiero en los veinte días siguientes a la aprobación de la liquidación, que se remitirá al CPFF. Dichas leyes, al imponer el déficit cero, han laminado el poder presupuestario autonómico hasta tal extremo que pudieran rozar la inconstitucionalidad. Existen determinados indicios para estimar que el Estado podría haberse extralimitado en el ejercicio de las atribuciones que le confiere el título competencial del art. 149.1.13 CE, vaciando de contenido el poder financiero de las CCAA, ya que ha ido más allá de las previsiones comunitarias que, como se ha comentado, admiten el déficit público dentro de unos márgenes, en concreto hasta el 3%.

---

<sup>198</sup> *Perspectivas del sistema financiero*, núm. 51, 1995, p. 172.



## **SEGUNDA PARTE**

LA EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN DEL  
ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: UN PROCESO  
ARDUO Y COMPLEJO



Estudiado el marco constitucional de financiación autonómica, resulta necesario adentrarse en su aplicación práctica, analizando los sucesivos modelos de financiación que se han articulado desde la aprobación de la Constitución. La existencia de diferentes esquemas financieros al amparo de la misma normativa es sólo posible porque el sistema LOFCA no ha esbozado más que en líneas generales el sistema de financiación, permitiendo, dentro de ciertos márgenes, diversas combinaciones de los instrumentos de financiación. El conocimiento del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas ha requerido examinar los presupuestos de ingresos correspondientes a los diversos ejercicios presupuestarios, analizando cómo se han financiado las autonomías para dar cobertura a los servicios y funciones propios de las competencias asumidas, en otras palabras, de qué fuentes han provenido los ingresos utilizados para su puesta en marcha y funcionamiento. Las fuentes de información utilizadas para conocer las cifras de las partidas presupuestarias han sido, al margen de las Leyes de Presupuestos Autonómicas, las publicaciones de carácter anual de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales: los Presupuestos de Comunidades Autónomas, antes y después de su liquidación, sus Informes sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas y la publicación *Las Haciendas Territoriales en cifras*

Actualmente, el peso presupuestario de los gobiernos autonómicos es perfectamente comparable al que tienen los gobiernos estatales en los países federales. Pero tal avance del proceso de descentralización del sector público en la vertiente del gasto no se ha producido al mismo ritmo en el ámbito de los ingresos, en cuanto las Haciendas Autonómicas de régimen común se han nutrido básicamente durante sus primeros veinte años de transferencias estatales<sup>199</sup>. Del estudio de los presupuestos se desvela con facilidad que desde sus inicios las Haciendas Regionales han acusado una elevada dependencia financiera respecto de la Hacienda Central, por cuanto la principal fuente de ingresos ha estado constituida por las transferencias estatales. Los recursos que proporciona el Estado representaron hasta fechas recientes una gran parte del total —su peso rondó en torno al 80% e incluso, en ocasiones, el 90%—, mientras que los recursos propios han tenido una importancia cuantitativa menor. En relación a éstos, los ingresos obtenidos han sido prácticamente por vía de endeudamiento, pues la recaudación en concepto de tributos propios y de recargos sobre impuestos estatales sobre el total de los ingresos autonómicos ha sido por regla general insignificante. Respecto a los recursos estatales transferidos, la financiación incondicionada y condicionada han estado equilibradas, aunque en las Comunidades Autónomas que tenían cedidas las competencias de sanidad los ingresos condicionados sobrepasaban a los incondicionados en la mayoría de los ejercicios presupuestarios, lo que ha supuesto una mayor restricción de la autonomía financiera de las Haciendas, ya que al problema de la dependencia financiera se añadía

<sup>199</sup> En el ejercicio 1999, de los once billones de pts. a que ascendió los presupuestos de las CCAA, los ingresos por transferencias constituyeron la principal fuente de financiación, representando el 69,85% del presupuesto de ingresos, seguida de los ingresos tributarios (23,71%) y los correspondientes a operaciones financieras (5,10%), y ocupando el último lugar los ingresos patrimoniales (1,34%). Cfr. el estudio *Presupuestos de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas. Ejercicio 1999*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 2000, p. 25.

un problema de condicionamiento en el gasto. Las transferencias recibidas de la Seguridad Social para financiar los servicios sociales y sanitarios traspasados a las Comunidades, que han representado alrededor del 35% de sus ingresos totales, eran de carácter condicionado<sup>200</sup>. Por lo que respecta a la financiación incondicionada, el mecanismo de participación en los ingresos generales del Estado ha sido el capítulo hacendístico de mayor importancia -hasta 1996 la participación cubrió prácticamente la mitad de este tipo de financiación-, si bien tras la cesión de nuevos tributos la financiación incondicionada se ha reestructurado. En 1997, el mecanismo de la PIE descendió ampliamente en todas las CCAA, excepto Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, debido a la cesión parcial del IRPF, al contrario que los ingresos tributarios que ganaron en importancia sobre el total de recursos. Aunque el efecto de la cesión parcial del IRPF fue más acusado para las CCAA del art. 143 que para las del 151, ya que tanto la pérdida de importancia de la PIE como la ganancia de peso relativo de los tributos cedidos fue más importante para ese grupo de Comunidades, al no recibir transferencias del Insalud<sup>201</sup>. No obstante, la estructura global del presupuesto de ingresos, pese a la reforma operada en 1996, no reflejó todavía grandes cambios en la distribución media porcentual de la financiación de las CCAA. En 1998 la principal fuente de financiación siguió siendo las transferencias de la Tesorería de la Seguridad Social destinadas a financiar la asistencia sanitaria y los servicios sociales transferidos (28,3% de los recursos totales), seguida por las transferencias procedentes del Estado vía participación (23%), muy equiparadas a los recursos impositivos derivados de los tributos cedidos, que experimentaron un fuerte incremento en su peso porcentual, sobre todo por el ITPAJD (7,5% del total) y la incorporación del rendimiento de la tarifa autonómica del IRPF, pese a ser gestionado por el Estado con la participación de las CCAA (14,7%). Estos nuevos porcentajes reflejan una limitación importante de la dependencia financiera respecto al Estado, pero no mediante el aumento de los ingresos propios, sino por la vía de compartir ingresos de titularidad estatal, como son los tributos cedidos. Línea que ha seguido el nuevo modelo de financiación que entró en vigor en el 2002.

Pese a que las autonomías se han financiado básicamente con transferencias procedentes del Estado, cuya cuantía dependía, en buena medida, del nivel de competencias asumidas, el proceso de descentralización ha tenido su proyección presupuestaria, en la

---

<sup>200</sup> De ahí que Giménez Montero haya concluido que el traspaso de competencias en materia de servicios sociales y sanitarios sesgaba considerablemente la estructura financiera de las CCAA que tenían transferidos tales servicios ("Subvenciones del gobierno central y financiación de las CCAA en España: situación actual", *HPE*, núm. 118, 1991, pp. 83-84).

<sup>201</sup> En el ejercicio presupuestario 1997, para el las CCAA del art. 143 el importe de recursos más significativos fueron los ingresos tributarios (40,65%), seguidos de los ingresos por la PIE (11,38%); mientras que para las CCAA del art. 151 los ingresos transferidos por el Insalud e Inerser para la financiación de la asistencia sanitaria y social representaron el 37,09%, seguidos por la Participación en Ingresos Generales del Estado (23,68%), frente al 29,89% que supusieron los ingresos tributarios. Lo que contrasta con los datos del año 1996, en que los ingresos tributarios supusieron meramente el 23,18% y el 11,44% en las CCAA del art. 143 y 151 respectivamente, frente al 41,40% y el 33,43% que proporcionó de media la PIE. Obviamente el porcentaje que representa la PIE sobre el total de los recursos se incrementa notablemente en las CCAA del art. 143 CE, ya que éstas no gestionaron los recursos procedentes del Insalud, al no tener las competencias sanitarias transferidas.

medida que el volumen total de los recursos autonómicos se ha incrementado anualmente sin excepción. En 1989, el presupuesto definitivo total de las CCAA, incluidas las forales, rondaba en torno a los cinco billones de pesetas, mientras que en 1997 el total de la financiación autonómica se elevaba por encima de los diez billones de pesetas y en el año 2001 gestionaron unos catorce billones. Ello implica que en un intervalo de menos de dos años la capacidad de gasto de las CCAA se ha duplicado, elevándose en más de cinco de billones de pesetas.

El importante volumen de ingresos presupuestarios que han llegado a las arcas de ciertas Comunidades para la financiación de los servicios transferidos por la Seguridad Social en materia de asistencia sanitaria y servicios sociales y las cuantiosas subvenciones de la Unión Europea que se han recibido han obligado a que dediquemos a cada una de estas fuentes, un capítulo específico para evitar que esta tesis ofrezca una visión parcial del sistema de financiación autonómica.





## CAPITULO V

### LA APLICACIÓN DEL SISTEMA LOFCA: LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.

El proceso de construcción autonómica desde el punto de vista financiero, tendente a la descentralización de la Hacienda Pública, se ha organizado en períodos quinquenales, ya que cada cinco años ha sido aprobado un nuevo modelo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. En el análisis de la evolución del sistema de financiación desde los inicios del proceso de construcción de la Hacienda Autónoma que en este capítulo se realiza se ha seguido dicha organización, evidenciándose aquellos aspectos de índole constitucional relativos a la financiación que han resultado problemáticos.

Del papel que ha correspondido a los distintos recursos autonómicos, enumerados en el artículo 157.1 de la Constitución española, en cada uno de los modelos de financiación regional, se infiere cuáles de los principios generales de la financiación ha gozado de preferencia y, por tanto, el grado de autonomía financiera que han ido detentando las Comunidades. Durante una primera y larga etapa, dado lo limitado del área de imposición propia, los modelos de financiación han estado excesivamente asentados sobre el criterio de suficiencia de ingresos, pues se han construido sobre las transferencias estatales, básicamente la participación en los ingresos del Estado. Ello ha ido en detrimento del principio de autonomía financiera, ya que un sistema que descansa en los tributos cedidos, tal como estaban configurados antes de su reforma en 1996, y en un porcentaje de participación sobre los no cedidos posee un elevado grado de unión, que, aunque dota de coherencia al sistema tributario, reduce la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas y propicia su dependencia financiera. Esta estructura de la financiación y el creciente nivel de gasto autonómico alcanzado conllevó el aumento del déficit presupuestario con la consiguiente elevación de los niveles de endeudamiento, que tuvo su inmediato reflejo en el incremento del pago de intereses.

Hasta 1993 y a lo largo de 1996 en el que debía negociarse el nuevo modelo para el quinquenio 1997-2001 -aquí denominado “modelo de la corresponsabilidad fiscal”- no se replanteó desarrollar otros recursos que, en cuanto manifestación de la autonomía financiera, supusieran una mayor responsabilidad fiscal de las CCAA en la obtención de recursos destinados a la financiación de sus crecientes niveles de gasto. Es difícil de justificar jurídicamente que no se llevara a cabo una descentralización financiera por parte de la Hacienda Central, conforme a la nueva organización territorial del Estado, antes de 1997. La confluencia de intereses políticos de ambas partes, Estado y Comunidades, permite explicar la falta de coherencia que implicó el mantenimiento de un modelo financiero centralista en una estructura políticamente descentralizada. Una nueva orientación de los intereses subyacentes es igualmente el fundamento de los cambios que se han operado en el sistema de financiación en los últimos años para atribuir un mayor peso relativo a los impuestos cedidos, sobre los que se confiere a las comunidades un mayor margen de decisión. Dicho propósito encontró un serio obstáculo en el sistema LOFCA, que

ofrecía un marco de corresponsabilidad limitado, y que fue reformado en 1996 y nuevamente en el 2001 para permitir la aplicación de los nuevos modelos pactados, en los que se ha otorgado quizás un mayor predominio a los principios constitucionales de autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal, como aval de la autonomía política, en detrimento de objetivos igualmente legítimos de la financiación autonómica como son la cohesión y el reequilibrio territorial entre las Comunidades Autónomas, así como la garantía de la prestación de los servicios públicos en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos, con independencia de la capacidad económica del territorio autónomo en el que residan. La autonomía no puede conducir a que una comunidad autónoma realizando el mismo esfuerzo fiscal que otras pueda tener un nivel de ingresos impositivos por habitante menor o prestar los servicios públicos a un nivel inferior o al mismo nivel, realizando un esfuerzo fiscal superior. Sin embargo, el reto de todo modelo de financiación ha de residir en encontrar el ajustado equilibrio entre los principios de autonomía y equidad, de forma que aún siendo las Comunidades responsables de sus ingresos, el sistema fiscal no sufra riesgo de desvertebración y el principio de solidaridad territorial no resulte incumplido. El logro de tal equilibrio es una de las piezas clave para la estabilidad futura del sistema.

El estudio del proceso de financiación autonómica pondrá de relieve la grieta que se produjo entre el marco legal (en particular, el modelo LOFCA) y su desarrollo práctico. Atendiendo a tal desajuste, se acoge en este trabajo la distinción realizada por Ramallo Massanet entre “sistema de financiación” y “modelo de financiación”: el primero “sería el previsto constitucionalmente y en la LOFCA”; el segundo “el que, además del previsto, necesariamente incluye vías para solucionar los problemas enunciados en relación al reparto material de competencias”<sup>202</sup>. El carácter abierto del proceso autonómico, en el sentido de que la transferencia de competencias y el traspaso de servicios a las CCAA no ha sido un proceso simultáneo, ni uniforme, y la flexibilidad de la LOFCA son factores que propiciaron esta desviación de los distintos modelos de financiación, aplicados tras la aprobación de la Constitución de 1978, respecto del sistema diseñado en el bloque de la constitucionalidad. Ello ha originado que la legitimidad constitucional de algunas decisiones, al interpretar ampliamente lo dispuesto en aquel sistema, resultara más que discutible, a la vez que explicara la relevancia adquirida en el marco de la financiación regional de los convenios de inversión, concertados con la Administración central, y las subvenciones condicionadas. Mediante estos mecanismos de financiación se han entablado estrechas relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero a su vez han generado opacas situaciones de cofinanciación y relaciones de dependencia financiera en materias de competencia autonómica de dudosa constitucionalidad.

La descripción subsiguiente del proceso histórico de la financiación autonómica pondrá de manifiesto el relevante papel conferido al pacto y a la negociación política en el proceso de financiación, en el que la regulación de los principales elementos de la

---

<sup>202</sup> “La asimetría del poder...”, *cit.*, p. 44.

financiación -el porcentaje de ingresos estatales correspondiente a cada Comunidad, el alcance y condiciones de la cesión, los modelos quinquenales de financiación- ha sido fruto de previos acuerdos, adoptados unas ocasiones por las Comisiones bilaterales Estado-CA y otras por el CPFF, a nivel multilateral. Al ser mediante acuerdos como se han realizado tanto las transferencias competenciales y los trasposos de servicios como el desarrollo del sistema de financiación previsto en la CE y la LOFCA, se ha comentado que el carácter consensuado de la CE ha trascendido más allá de ese contexto inicial para constituir una característica esencial del desarrollo del proceso autonómico, tanto en lo que se refiere a la delimitación y transferencia de competencias, como en lo relativo a su financiación. Esta importancia preeminente adquirida por la negociación política, en detrimento del papel de la Ley, no es aconsejable, ni aceptable. La cuestión se agrava si se tiene en cuenta que los acuerdos que desarrollan aquel sistema son contruidos con frecuencia al margen de la propia LOFCA, y además, al ser frutos de una negociación política, difícilmente pueden ser objeto de control jurisdiccional, salvo en el supuesto de que sus precisiones sean incorporadas a disposiciones legales. Este carácter ha sido el punto de mira de parte de la doctrina, por lo que una de las críticas más asidua a la participación autonómica en los ingresos del Estado y al reparto del FCI ha sido que se determinan mediante “un sistema permanentemente abierto a la negociación, en el seno del CPFF, con manifiesto desprecio por el sistema de fuentes y por las competencias de las Cámaras. El Consejo, con sus acuerdos que a veces se imponen a las leyes en vigor, lo que resulta aberrante, se ha convertido en el verdadero árbitro del sistema. Con el riesgo de que las Comunidades con menor peso político o con menor capacidad de maniobra sean marginadas (...) Los criterios aprobados en cada quinquenio, que una vez adoptados se tramitan como proyectos de ley, dan la impresión de constituir una especie de justificación *a posteriori* de un reparto realizado previamente con criterios exclusivamente políticos”<sup>203</sup>. Lo que ha acabado conllevando la generalización de una práctica perversa consistente en considerar un modelo de financiación constitucional dependiendo de que haya habido acuerdo político y de que el volumen de recursos alcance un determinado nivel. De no ser así, se buscan los correspondientes argumentos para la impugnación jurídico-constitucional del modelo.

### **I. EL INICIO DEL PROCESO: EL MODELO DE FINANCIACIÓN DE LOS ENTES PREAUTONÓMICOS (1978-1981).**

En lo que pudiera ser una primera etapa, el proceso descentralizador se centró principalmente en la cuestión del traspaso de competencias y no en la configuración de un modelo de financiación. No obstante, el proceso de financiación autonómica se inicia a partir del restablecimiento o creación de los regímenes preautonómicos. La transferencia de funciones y servicios del Estado a dichos regímenes mediante los acuerdos de las Comisiones Mixtas de trasposos -creadas en las disposiciones de desarrollo de los reales decretos-leyes de restablecimiento y creación de entes preautonómicos- obligó a poner a su disposición los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de todas esas fun-

<sup>203</sup> SOLE VILANOVA: “Corresponsabilidad fiscal”, *Perspectivas del sistema financiero*, n.º 51, 1995, p. 174.

ciones y servicios. En consecuencia, la Ley 1/1978, de 19 de enero, de Presupuestos Generales del Estado para 1978, previno en su artículo 25 la primera vía de financiación consistente en autorizar al Gobierno las transferencias de créditos correspondientes a los servicios y funciones que legalmente hubieran sido transferidas a las Haciendas preautonómicas. Determinada la financiación correspondiente mediante una negociación bilateral Estado-Ente preautonómico en Comisión Mixta, se realizaban las correspondientes transferencias de créditos directamente desde los Presupuestos Generales del Estado. En los ejercicios siguientes hasta 1981 se siguió el mismo sistema de autorización. Si bien, a partir de los Presupuestos Generales del Estado para 1979, se creó en el estado de gastos una nueva sección -la sección 32- para la canalización de las citadas transferencias a los entes preautonómicos o Comunidades Autónomas que se fueran constituyendo, lo que no impidió que en la práctica se siguieran realizando transferencias de créditos directamente.

La característica más resaltable de este primer modelo de financiación es su falta de juridificación y el protagonismo que en su configuración adquirieron las relaciones bilaterales en Comisiones Mixtas, carentes de reglamentación hasta la aprobación del RD 2968/1980 que unificó el régimen de las Comisiones Mixtas. Sólo hasta 1980, las Haciendas Preautonómicas no fueron reguladas mediante el Real Decreto-Ley 16/1980, de 12 de diciembre.

## **II. EL PERÍODO TRANSITORIO (1981-1986).**

La previsión de una etapa provisional para la puesta en marcha del sistema en la Disposición Transitoria Primera de la LOFCA se justifica en las dificultades que con seguridad conllevaría la reorganización de la Hacienda de un Estado fuertemente centralizado de forma simultánea con el proceso de transferencias competenciales. Este período transitorio tenía una doble posibilidad de finalización: cuando una Comunidad hubiese asumido todas las competencias atribuidas por su Estatuto de Autonomía o, en cualquier caso, cuando hubiesen transcurridos seis años desde la entrada en vigor del Estatuto. La conveniencia de la configuración simultánea del sistema definitivo condujo a su implantación general en 1987, aunque sólo el Estatuto de Autonomía de Cataluña llevaba vigente seis años -había entrado en vigor el 12 de enero de 1980- y no se hubiese completado el proceso de traspaso de competencias.

En este período, la Hacienda Autónoma pivotó sobre el principio de suficiencia, en detrimento del principio de autonomía financiera y de responsabilidad fiscal, que deben darse en un verdadero proceso descentralizador. La autonomía en el gasto fue escasa, dada la importancia de las transferencias condicionadas, y prácticamente inexistente en los ingresos. El principal objetivo fue garantizar que las Comunidades dispusieran de los recursos suficientes para financiar el gasto asociado a la prestación de las competencias asumidas, sin que el proceso generase desequilibrios financieros, ni duplicidades de gasto. Para la valoración del volumen de gasto necesario el criterio barajado por la LOFCA fue el del coste efectivo de los servicios transferidos. Al principio las

Comisiones Mixtas no contaron con una metodología común para la valoración de dicho coste elaborada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, por lo que el cálculo de las transferencias consignadas en la Sección 32 de los Presupuestos para la financiación de las Comunidades Autónomas no obedeció a ningún criterio formalizado. En 1982, el CPFF confeccionó el Método que evaluaba y evalúa el coste de los servicios transferidos, aprobado por el Acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, de forma que la financiación se siguió realizando hasta 1984 por vía de transferencias consignadas en la citada sección, si bien calculadas por las Comisiones Mixtas de Transferencias de acuerdo con el método establecido.

El método utilizado para la cuantificación de las necesidades de gasto fue calcular el coste efectivo de los servicios recién transferidos al mismo nivel que se venía prestando por la Administración central en el momento de la transferencia (DT 1ª.1 LOFCA). Conforme a la metodología aprobada, los componentes tenidos en cuenta para el cómputo del coste efectivo inicial son: los costes directos para desarrollar la materia cuya competencia se transfería (personal y gastos de funcionamiento); los costes indirectos asociados (apoyo, dirección y coordinación en la materia) y los gastos en inversiones de conservación, mejora y sustitución para mantener los activos materiales transferidos -esto es, inversión de reposición, con exclusión de los gastos de inversión nueva, que se transfieren, en su caso, al Fondo de Compensación-; todos ellos imputables al servicio en el año anterior al de la transferencia. La cobertura del coste efectivo, calculado de acuerdo con la metodología aprobada, quedaba garantizada mediante el importe recaudado por tributos cedidos, las tasas afectas a los servicios transferidos y la diferencia hasta cubrir el total del coste por el porcentaje de participación en los impuestos estatales no cedidos -único recurso con tratamiento específico para la etapa transitoria-<sup>204</sup>.

De este método de determinación del coste efectivo diseñado deriva buena parte de las deficiencias imputadas al período transitorio, e incluso de algunas distorsiones producidas en el funcionamiento posterior de la Hacienda Autónoma. En primer lugar, la falta de una fuente de datos fiable sobre la cual aplicar la metodología dificultó la valoración de los costes, que fue, por ello, resultado, más que de un cálculo real, de una negociación política en el seno de las Comisiones Mixtas, con la consiguiente merma de objetividad en la determinación del porcentaje. En segundo lugar, el principio del coste efectivo se refirió al momento del traspaso. Se persiguió asegurar que los servicios que se iban asumiendo contaran con una financiación que permitiera seguir prestándolo, como mínimo, al mismo nivel que lo venía haciendo la Administración del Estado, obviando las diferencias regionales en las dotaciones de servicios y en los niveles de desarrollo económico, que varias décadas de predominio del centralismo no fueron capaces de superar. De este modo se mantuvo la estimación de las necesidades territorializadas realizadas por el Estado centralista, perpetuando las posibles divergencias preexistentes, ya que al no ser equitativa la distribución territorial del gasto público

---

<sup>204</sup> El Tribunal Constitucional ha reconocido la trascendencia financiera de las valoraciones de servicios, "al constituir la base para fijar durante el período transitorio el porcentaje de participación de las Comunidades en los ingresos estatales" (STC 76/1983, FJ 33º).

anterior, durante el período transitorio se produjo una fuerte dispersión en la financiación por habitante entre Comunidades que habían asumido los mismos servicios. Por último, la exclusión de la inversión nueva –gastos destinados a la ampliación del stock de capital público con el fin de modificar cuantitativa o cualitativamente las condiciones de prestación del servicio- y de las transferencias a particulares y empresas del coste de los servicios traspasados dejaba a las Comunidades sin percibir los ingresos necesarios para la financiación de estos conceptos vía porcentaje de participación. Ello obligó a recurrir a fuentes de financiación específicas -Fondo de Compensación Interterritorial y subvenciones condicionadas respectivamente-, con la consiguiente merma de la autonomía de gasto de las Comunidades Autónomas en ámbitos de su competencia.

La exclusión de la inversión nueva respondía a una interpretación discutible de la LOFCA e incluso también contradictoria con los EEAA, que ordenan que el método para fijar la participación en los ingresos estatales tuviera en cuenta los gastos de inversión suficientes para atender las necesidades de la Comunidad con objeto de que alcance, al menos, la cobertura media nacional <sup>205</sup>. Al no integrarse la inversión nueva como componente del coste efectivo de los servicios transferidos, se planteó, además de la dificultad de deslindarla respecto de las inversiones de mejora, el problema de su financiación. Dado que el recurso al endeudamiento en esta fase fue limitado, durante los años 1983-1987 la deuda tan sólo cubrió entre el 15/18 por ciento de la actividad inversora, y que el rendimiento de los tributos cedidos al restarse del coste efectivo global no podían ser destinados a la mejora de los servicios transferidos, el Fondo de Compensación Interterritorial se convirtió en la única vía para financiar la nueva inversión. Siendo este Fondo un instrumento de política regional destinado a gastos de inversión para corregir desequilibrios espaciales, su puesta al servicio del principio de suficiencia distorsionó su funcionamiento hasta su reforma en 1990. Ello obligó a extender el FCI a todas las Comunidades, con el fin de que todas tuvieran la oportunidad de mejorar la calidad y cantidad de los servicios prestados, no asegurada por el porcentaje de participación. Y lo que es aún más grave, esta configuración del FCI abrió posibilidades insospechadas al Estado de controlar la actividad autonómica, ya que los ingresos provenientes del Fondo, a diferencia de los derivados del porcentaje de participación y de los impuestos cedidos, han de destinarse a la financiación de proyectos en cuya elección interviene, de modo determinante el poder central, por lo que se incide en las CCAA al prefijar sus preferencias en el gasto.

Tampoco se englobó en el cálculo del coste efectivo las transferencias a familias, empresas e instituciones, cuya disponibilidad resultaba necesaria para el normal desempeño de bastantes tareas de competencia de las Comunidades Autónomas, por lo que continuaron financiándose con cargo a sus Presupuestos Generales del Estado a través de subvenciones condicionadas. Respecto a las mismas las Comunidades, privadas de

---

<sup>205</sup> Consúltense al respecto las Disposiciones Transitorias 6ª.2 EAA; D.T. 9ª.2 EAAR.; DT 5ª EAAst.; DT 3ª.2 EAC; DT 6ª.2 EAB; DT 10ª.2 EACant.; DT 4ª.2 EAEL; DT 6ª.2 EACM; DT 5ª EAE; DT 5ª.2 EAG; DT 6ª.2 EAM; DT 6ª EAMur.; DT 10ª EAR; DT 5ª.2 EAV.

toda capacidad para decidir su destino y reparto, asumieron, en el mejor de los casos, el papel de meras gestoras del gasto, encargándose de la distribución de los fondos entre los destinatarios finales de acuerdo con las directrices fijadas unilateralmente por el Estado. La no computación del importe de la subvención fue la propuesta formulada por el Informe de la Comisión de Expertos, acogida sin variación por los Acuerdos Autonómicos, basándose en que las subvenciones no destinadas al sector público eran una parte del instrumental que utiliza el Estado para llevar a cabo su política económica y, por consiguiente, difícilmente pueden conceptuarse como integrantes del coste de un servicio cuya competencia esté asumida por una Comunidad Autónoma, dado que la política económica general y, en particular, la de redistribución y desarrollo compete al Estado. Sin embargo, esta fundamentación ignora que ni todas esas transferencias estaban destinadas a satisfacer objetivos de política económica, ni el Estado monopoliza todo el poder normativo en relación con la política económica general. Además ni la LOFCA, ni la metodología aprobada excluían estas transferencias y subvenciones. Incluso el Acuerdo 1/1982, del CPPF, percatándose del carácter excesivamente centralizador de aquella solución, dispuso otras reglas más respetuosas con el reparto de competencias efectuado por el bloque de la constitucionalidad. Indicó que las transferencias al sector privado debían ser consideradas de acuerdo con las competencias asumidas por cada una de las Administraciones -la Central o la Autónoma-. Si la competencia transferida a la CA incluía la facultad de distribución sobre los fondos, éstos se computarían dentro del coste del servicio, por lo que su financiación seguirá el mecanismo de garantía de cobertura de dicho coste a través de los tributos cedidos y el porcentaje. Si la competencia asumida tan sólo comprendía la gestión de los fondos, realizando funciones de caja pagadora, la Comunidad Autónoma tan sólo percibiría el coste de gestión del referido servicio y, en ningún caso, se computaría el importe de la subvención como coste de la gestión asumida. Pese a todo, en el proceso de traspaso de servicios se excluyó sistemáticamente las transferencias como parte integrante del coste de los servicios traspasados, dejando sin negociar quién tenía la facultad de decidir sobre el destino de las transferencias, como el Acuerdo 1/82 del CPPF parecía requerir.

Otros gastos no valorados en el coste efectivo y que se encontraban, por tanto, sin cobertura financiera fueron los gastos de las instituciones de autogobierno, ya que, al no ser consecuencia de un traspaso directo de servicios, no fueron computados como coste. Para su financiación se concedieron unas subvenciones condicionadas, conocidas como *subvenciones de autogobierno*.

Valorado el coste efectivo de los servicios transferidos, el mismo había de ser financiado mediante los impuestos cedidos y un porcentaje de participación en los ingresos del Estado según la D.T. 1ª LOFCA. Sólo hasta 1984 no se dio cumplimiento al modelo de financiación previsto en dicha disposición <sup>206</sup>, una vez

---

<sup>206</sup> Por ello, durante los ejercicios 1982 y 1983 las CCAA continuaron financiándose mediante transferencias incorporadas a la sección 32 del estado de gastos, e incluso en 1984 ya que en la Ley 44/83, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1984 no se consignaron los correspondientes porcentajes de participación, aunque las CCAA disponían ya de tributos cedidos.



aprobada la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de Cesión de Tributos, que permitió la generalización de este recurso a partir del 1 de enero de 1984, si bien en Cataluña los tributos cedidos entraron en vigor en 1982, así como la Ley 43/84 por la que se fijaron por vez primera los porcentajes de participación en los ingresos del Estado en 1984, recogiendo el contenido del Acuerdo 1/1984. Si bien, subsistieron los créditos transferidos con carácter provisional y condicionados en su empleo correspondientes a los nuevos servicios asumidos, en tanto no se procediera a la valoración de su coste por parte de las Comisiones Mixtas, y a los servicios no computados para el cálculo del porcentaje. A medida que esta circunstancia iba desapareciendo, al conocerse las cifras definitivas, los créditos transferidos pasaban a convertirse en participación en ingresos del Estado.

Por su parte, el Acuerdo 1/1982, en desarrollo del párrafo cuarto de la D. T. 1ª LOFCA, había concebido un porcentaje de participación estable para todo el período transitorio, con los ajustes necesarios para incorporar los incrementos correspondientes a nuevas transferencias. El porcentaje percibido por cada Comunidad era resultado de sumar los correspondientes a cada uno de los servicios traspasados, resultantes del cociente entre su coste efectivo y los ingresos obtenidos por el Estado, en los Capítulos I y II de su Presupuesto, en el ejercicio inmediato anterior al traspaso, excluido los impuestos susceptibles de cesión. En cuanto a la repercusión de la cesión del rendimiento de tributos en la determinación del porcentaje, el Acuerdo preveía la reducción del porcentaje en una cuantía equivalente a los ingresos realmente obtenidos por el Estado, en el territorio de la Comunidad Autónoma de que se trate, durante el año inmediatamente anterior a la cesión por los impuestos cedidos. De esta forma actuaban como una transferencia negativa, que permitía el ejercicio de una corresponsabilidad en la gestión por las Comunidades Autónomas, que se beneficiaban de una eventual mejora en su gestión. El automatismo del sistema originó en los primeros años de este período el denominado “efecto financiero”, consistente en una sobrefinanciación de las Comunidades Autónomas al crecer la recaudación de los impuestos no cedidos, que sirve de base para el cálculo del porcentaje, a un ritmo más rápido que el coste de las competencias asumidas. Se trataba de un efecto contrario a la propia filosofía de equilibrar ingresos vía participación con coste de los servicios transferidos. Además, de este modo, la actitud de la Hacienda Central de realizar la máxima recaudación de tributos para disminuir el déficit presupuestario, beneficiaba a las Comunidades Autónomas sin esfuerzo alguno por su parte. Con el fin de restaurar el equilibrio financiero, a partir de la Ley 43/1984, con la que entró en vigor el mecanismo del porcentaje de participación, se utilizaron criterios que se separaban de los previstos inicialmente por la metodología aprobada. Se sustituye el porcentaje fijo quinquenal anterior por un porcentaje de cálculo anual -deslizante-, recalculándose el coste efectivo en cada ejercicio. El porcentaje de participación pasa a concebirse como el cociente entre el coste efectivo, minorado por lo obtenido por tributos cedidos, y los impuestos no cedibles del Estado, refiriendo todos los datos al año anterior al de la fijación del porcentaje, que se modificaba así anualmente.

Las disfunciones detectadas en esta primera fase de rodaje de la Hacienda Autonómica procedieron, además de las ya comentadas derivadas de la forma en que fue concebido el coste efectivo, de la vigencia temporal dada al porcentaje de participación, que propició la generación de distorsiones en el objetivo de consecución del equilibrio financiero en el conjunto de las Administraciones Públicas. La revisión anual de porcentaje generó dos consecuencias poco favorecedoras de la autonomía financiera. En primer lugar, motivó el desincentivo en la gestión eficaz de los tributos cedidos. Al ser el porcentaje de participación resultado de la diferencia entre el coste efectivo recalculado y la recaudación por tributos cedidos del año en curso, un mayor o menor esfuerzo de recaudación por tributos cedidos no tenía ninguna repercusión sobre los ingresos totales de la Comunidad, puesto que, al final, la financiación total recibida era una cantidad equivalente al coste efectivo. Ello propició la falta de aliciente en mejorar la gestión tributaria, pues todo aumento de la recaudación que ésta supusiese quedaba neutralizada por una disminución del porcentaje de participación. El CPFF mediante el Acuerdo 1/1985, de 6 de septiembre -asumido por la Ley 46/1985, de Presupuestos para 1986- puso fin a esta situación, previniendo que en la fórmula de determinación del porcentaje, en lugar de la recaudación efectivamente obtenida por tributos cedidos, se atendería a la recaudación normativa, tal y como es definida en dicho acuerdo. Esta recaudación era la valoración que se establecía al inicio del período para los ingresos que se obtuvieran por los tributos objeto de cesión, a partir de este momento se establecía un sistema de actualización del valor y de las diferencias positivas que pudieran existir entre la recaudación real y la normativa se beneficiaría la Comunidad, que vería así premiado su mayor esfuerzo fiscal. Este sistema, mantenido en los siguientes modelos, introdujo incentivos a la mejor utilización de las bases fiscales propias del territorio y a la creación de un buen sistema administrativo de orden tributario. En segundo lugar, un porcentaje modificable anualmente supuso una merma del automatismo del sistema, con la consiguiente incertidumbre sobre los ingresos a recibir anualmente, y la necesidad de reiniciar todos los años arduas negociaciones.

En cuanto al Fondo de Compensación Interterritorial nace en 1982 a través del Acuerdo 2/81, de 16 de septiembre, del CPFF, que rigió el Fondo de Compensación y produjo efectos, con la consiguiente distorsión del sistema de fuentes, en los tres ejercicios presupuestarios siguientes hasta su formalización legal por la Ley 7/84, de 31 de marzo. En la determinación del reparto del FCI se ponderaba inicialmente los siguientes indicadores: a) en un 70%, la renta por habitante; b) en un 20% el saldo migratorio; c) en un 5%, la tasa de desempleo y d) en otro 5%, la superficie. Las críticas al FCI en el período transitorio se centraron en su insuficiencia -las dotaciones presupuestarias de 1982 a 1986 fueron decrecientes-, en su doble naturaleza, de instrumento de nivelación horizontal y vertical, -ya comentada- y en el excesivo intervencionismo de la Administración Central a la hora de decidir su aplicación a proyectos de inversión.

La importancia de las transferencias condicionadas, la falta de automatismo y la escasa significación de los recursos propios en este período reflejan el fuerte grado de dependencia financiera de la Hacienda Autonómica, en el que se establece un sistema poco adecuado para la financiación de entes dotados de autonomía política. Los tributos

de nueva creación fueron escasos, incluso algunos, como el ITI, de escasa eficacia recaudatoria, lo que respondía a la convicción de los gobiernos regionales de que la introducción de tributos o recargos sobre impuestos estatales autonómicos dificultaría la institucionalización de las Comunidades Autónomas, por el incremento de las cargas fiscales que conllevaría.

### **III. EL PRIMER MODELO DEFINITIVO (1987-1991).**

Tras laboriosas negociaciones, el 7 de noviembre de 1986 se acordó en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera un nuevo método de financiación válido para el quinquenio 1987-1991. Dicho acuerdo -posteriormente, ratificado por las correspondientes Comisiones Mixtas Estado-CCAA y aplicado por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado del referido quinquenio- configuró plenamente el sistema definitivo diseñado en la LOFCA, al determinarse la participación, no ya conforme a la DT 1.a LOFCA, sino de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 13 de dicha norma legal. En este sentido, la fijación del porcentaje dejó de estar vinculada al coste efectivo del servicio, pasando a negociarse en base a las variables socio-económicas recogidas en el referido artículo 13 LOFCA, que se presentaban como indicadores objetivos de las necesidades de las CCAA. Este nuevo sistema se aprobó con el fin de corregir las disfunciones y problemas observados en el período transitorio de financiación. Para el tratamiento de los recursos el acuerdo introdujo una clasificación, ajena al sistema constitucional, que atiende el criterio del grado de libertad de las CCAA para el empleo de los mismos: financiación incondicionada y condicionada. Se estudiará, en primer lugar, el bloque de la financiación incondicionada -integrada por las tasas transferidas, los tributos cedidos y los ingresos recibidos vía porcentaje de participación- para cuya disposición las comunidades disponen de plena autonomía y cuya finalidad es dotar a las Comunidades de los recursos necesarios para la prestación de los servicios transferidos. El segundo bloque está constituido por aquellos recursos que el Estado proporciona a las Comunidades para ser utilizados con una finalidad concreta: unos, para hacer efectivo el principio de solidaridad, con la finalidad de promover el desarrollo regional y corregir los desequilibrios interterritoriales -Fondo de Compensación Interterritorial-, y otros para ejercer sus funciones de gestión y ejecución respecto a las subvenciones presupuestadas por el Estado con fines de política social o económica.

Los cambios principales en el bloque de la financiación incondicionada se produjeron en el porcentaje de participación en los ingresos estatales, como consecuencia de la alteración de los criterios de determinación y distribución del mismo. De acuerdo con el modelo aprobado, el porcentaje se definió como el cociente entre la financiación inicial de cada Comunidad y los Ingresos Tributarios del Estado Ajustados Estructuralmente en 1986 (ITAE). Por este último concepto se entiende la suma de los ingresos del Estado por impuestos directos e indirectos -excluidos los ingresos procedentes de los tributos cedidos-, más la recaudación estatal por cotizaciones a la Seguridad Social y al Desempleo. Tal concepto, al ampliar la base para el cálculo del porcentaje, fue más allá de la regulación contenida en la LOFCA, por cuanto la base de

aplicación del porcentaje que ésta previa se encontraba constituida por la recaudación de los impuestos estatales no cedidos. Para determinar el importe de la subvención inicial a financiar se partió del volumen total de recursos destinados a la financiación de los servicios transferidos del conjunto de las Comunidades Autónomas tomando como año base 1986. Dicho volumen se obtuvo sumando las transferencias en concepto de participación en los ingresos del Estado, calculada como si en dicho ejercicio hubieran alcanzado su techo estatutario; los impuestos cedidos y las tasas afectas a los servicios traspasados y otras cantidades de menor cuantía, en concreto se agregaron las subvenciones de autogobierno, las subvenciones condicionadas vinculadas a servicios transferidos cuya integración en la financiación de carácter general fuera admisible, las subvenciones condicionadas a la gratuidad de la enseñanza, una cantidad igual al 25% del FCI, más un incremento adicional aportado por el Estado. De esta forma, aunque se amplió el gasto a financiar vía porcentaje, se continuó partiendo del coste efectivo calculado en la fase transitoria, garantizándose así la efectividad de la “restricción básica” fijada en el acuerdo, consistente en la obligación de garantizar que ninguna Comunidad Autónoma recibiría una financiación inferior a la que percibía al final del período transitorio. Establecida la cantidad total de recursos en cada ejercicio, se dividió a su vez en dos bloques financieros, que respondían al diferente nivel de competencias estatutarias autonómicas, con objeto de facilitar la distribución posterior por Comunidad Autónoma. Un bloque para la financiación de las competencias educativas y otro integrado por los ingresos afectos a las competencias comunes. La financiación básica correspondiente a cada Comunidad era resultado de la suma de los ingresos que por cada bloque le correspondiera, en el supuesto de que hubieran asumido las competencias de educación. Cada bloque de ingresos fue distribuido entre las Comunidades mediante la aplicación de los criterios de reparto -población, superficie, unidades administrativas, insularidad, pobreza relativa y esfuerzo fiscal-, que recibieron distinta ponderación para cada bloque. Estos parámetros reflejan la flexible interpretación, más allá de lo permisible, del art. 13.3 LOFCA, ya que se incluyeron parámetros no previstos en la LOFCA -superficie, insularidad, unidades administrativas-, y se excluyeron otros, como el del “déficit de servicios sociales e infraestructuras”, criterio redistributivo que hubiera sido deseable que jugara un papel determinante, atendiendo a que en este modelo tampoco se concedieron las asignaciones presupuestarias ex art. 158.1 CE. Se trataba de indicadores socioeconómicos de las necesidades -comunes y adicionales-, así como de la capacidad y el esfuerzo fiscal de las autonomías, que habían de tenerse en cuenta conjuntamente para asegurar la igualdad de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos cualquiera que sea la Comunidad en la que residieran, supuesta una misma presión fiscal. El coeficiente de población fue el criterio fundamental sobre el que se basó la distribución del volumen global de financiación entre las Comunidades -ponderándose en un 59% para las competencias comunes y en un 84,4% para las competencias de educación-, mientras que sólo una proporción marginal de la financiación global se destinó a la redistribución de acuerdo con los índices, de suma cero, de pobreza relativa y de esfuerzo fiscal. El primero asignaba un *plus* de financiación a las Comunidades más pobres, detrayendo recursos a las más ricas, y el segundo otorgaba dicho *plus* a las Comunidades de mayor índice, detrayéndolos de aquellas con uno menor.

La parte de financiación incondicionada que cada Comunidad Autónoma debía obtener por participación en ingresos se obtenía sustrayendo de dicha cantidad inicial las siguientes partidas: la cantidad fijada como objetivo de recaudación de tributos cedidos y tasas afectas a los servicios; la financiación correspondiente a servicios todavía no transferidos, pero que habían sido valorados en el volumen global de los recursos inicialmente considerados, a efectos de homogeneizar los techos competenciales de las Comunidades Autónomas y las subvenciones a la gratuidad de enseñanza. A la diferencia así obtenida también se adicionó el coste de aquellos servicios no incluidos inicialmente en el reparto total, por ser competencia singular de alguna Comunidad Autónoma. El resultado de estas operaciones determinaba la financiación inicial de cada Comunidad Autónoma por participación en ingresos del Estado. Del cociente entre la financiación inicial obtenida y los ITAE resultaba el porcentaje de participación para el quinquenio 1987/91 correspondiente a cada Comunidad Autónoma. Porcentaje que era finalmente aplicado a los ITAE para determinar la cuantía de ingresos a percibir por las Comunidades anualmente en concepto de participación en los ingresos del Estado. Los porcentajes eran aprobados en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado con carácter provisional, pues, al margen de que concurriera algún supuesto que justificara su revisión, una vez conocidos los datos definitivos de cada ejercicio debía procederse a efectuar la liquidación definitiva de la participación en los ingresos del Estado conforme a las reglas de evolución a las que a continuación nos referimos.

Para paliar el efecto financiero, el nuevo método reguló las reglas de evolución de la financiación vía participación, si bien la LOFCA no prevenía límites al respecto. Así el incremento máximo que pudiera experimentar la financiación por porcentaje de participación cada año del quinquenio se limitó por el crecimiento del Producto Interior Bruto nacional (PIB), es decir, si el crecimiento del ITAE era superior al crecimiento del PIB, la financiación de las Comunidades Autónomas por esta fuente no aumentaría más que el PIB. A su vez, se garantizó un tope mínimo, pues, en todo caso, el incremento que debía experimentar la financiación por este conducto sería, en cada ejercicio, como mínimo el mismo que se hubiera producido en los gastos equivalentes del Estado (GE), excluidos los relativos a Defensa y Comunicaciones.

Son diversos los aspectos del nuevo método de fijación del porcentaje que han de ser valorados positivamente. En primer lugar, una mayor estabilidad en su evolución temporal. Se introdujo un alto grado de automatismo en el sistema, ya que el porcentaje se fijó para un período de cinco años y conforme a un procedimiento objetivo, salvo que concurriera alguna de las circunstancias tasadas que justificase su revisión, a la vez que se previó su evolución dentro de una bandas preestablecidas. Se trataba de superar el sistema de regateos bilaterales de todos los años entre cada autonomía y el gobierno central, de forma que la principal fuente de ingresos de las CCAA no dependiera de la fuerza que fueran capaces de ejercer en la negociación con el Estado. A pesar de lo cual, la elección y ponderación de los baremos, lejos de aprovecharse para objetivar en la mayor medida posible la determinación del porcentaje, fue utilizada como cobertura legal de un resultado políticamente prefijado. En segundo lugar, la reconducción del 25% FCI y de algunas subvenciones finalistas —entre las que figuraba las subvenciones de autogobier-

no- a la financiación incondicionada, reforzaron el peso del porcentaje como mecanismo de financiación, que resultaba más respetuoso con la autonomía financiera. Pese haberse abandonado el método del coste, se siguieron arbitrando en los Presupuestos Generales del Estado (Sección 32-Programa 911-A) transferencias a las CCAA correspondientes al coste de los nuevos servicios traspasados. Estas subvenciones de carácter provisional financiaban los nuevos servicios que se transfirieran después de los acuerdos de traspasos, en tanto se procediera a la revisión anual del porcentaje que incluiría los nuevos traspasos dentro de la financiación general.

En el ámbito de los tributos cedidos, se minoró su recaudación a raíz de la implantación del IVA en 1986, que supuso la desaparición del Impuesto de Lujo recaudado en destino, que era el tributo cedido de mayor capacidad recaudatoria, y de algunos conceptos del impuesto sobre transmisiones patrimoniales. Ello propició el replanteamiento de la cuestión de la cesión del IVA en fase minorista, pero el acuerdo pospuso hasta 1990 el inicio de los estudios encaminados a su posible cesión. Por otra parte, aquella disminución de la capacidad fiscal cedida trató de ser compensada por el CPFF con la ampliación del alcance y condiciones de la cesión del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, al pasar éste último concepto tributario -los "actos jurídicos documentados"- a formar parte del ámbito material de la cesión a partir de 1988. Pese a esta ampliación de la cesión, los tributos cedidos siguieron teniendo un peso reducido respecto al total de los recursos.

En este quinquenio, la financiación condicionada estuvo formada por los recursos cuyo objetivo es hacer efectivo el principio de solidaridad, que se transfirieron con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial y por algunas subvenciones específicas, a través de las cuales se realizaron determinados objetivos generales de la política económica-social del Estado y cuya gestión y ejecución correspondieron a las Comunidades Autónomas.

Este quinquenio se inició con dos importantes reformas en el FCI. Por una parte, el FCI se armonizó con el FEDER comunitario, cuyos objetivos de desarrollo regional coincidían substancialmente. En el Acuerdo de 7 de noviembre, se dispuso que aquellas Comunidades Autónomas declaradas como "zona asistida" podían proponer proyectos de desarrollo al FEDER, hasta conseguir, si son aprobados, una financiación comunitaria equivalente hasta un máximo del 30% del importe de su respectivo FCI, de forma que dichos proyectos serían cofinanciados con el FCI de las respectivas Comunidades. La segunda reforma es que el FCI se minoró al 75% de su cuantía, incluyéndose la cuarta parte restante en la participación en los ingresos del Estado, pretendiendo así desvincular el Fondo de la financiación de los servicios traspasados por el Estado y atenuar la disfuncionalidad que suponía su puesta al servicio de dos finalidades del todo opuestas -solidaridad interterritorial y suficiencia-, al posibilitar la ejecución de inversión nueva al margen del FCI. En coherencia, el FCI debería haber atendido en mayor proporción al principio de solidaridad, sin embargo, no se modificaron las variables, ni los criterios de reparto, sólo la dotación del fondo pasó del 40 al 30 por 100 de la inversión pública nueva. Sería el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 1/90, de 21 de febre-

ro, de reforma del FCI, el que afrontó abiertamente esta situación, junto con los demás problemas de que el FCI adolecía, reconduciendo el Fondo a su función originaria dentro del sistema constitucional de financiación –reducción de las diferencias interterritoriales- y situándolo al servicio de los principios de solidaridad y redistribución de la renta y la riqueza. Dicho acuerdo recibió plasmación normativa en la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, que reformó en profundidad el funcionamiento del fondo con el fin de garantizar su eficacia, introduciendo importantes novedades.

En primer lugar, el convencimiento de que era necesario el destino exclusivo de los recursos del Fondo a inversiones que produzcan la creación de renta y riqueza y que la política regional fuera discriminatoria territorialmente para que resultara eficaz, condujo a restringir el acceso al Fondo a aquellas Comunidades de menor nivel de desarrollo. Las Comunidades receptoras de recursos serían las encuadradas como objetivo primero de la Unión Europea, es decir, aquéllas cuyo nivel de la renta por habitante de sea inferior al 75% de la renta media por habitante. Este criterio es el elegido por la UE para seleccionar los territorios beneficiarios de los Fondos Estructurales, y por lo tanto del FEDER, por lo que de este modo se alcanzaba la anhelada coherencia entre los Fondos Regionales español y comunitario, en cuanto instrumentos de política regional al servicio del desarrollo económico y del ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. La nueva regulación comunitaria de los Fondos Estructurales en 1988 fue otro factor que ya incidió en la restricción del número de Comunidades Autónomas receptoras del fondo a las regiones del objetivo 1. En dicha regulación se obligó a destinar el 80% del FEDER a estas regiones, lo que puso en entredicho la obligación de gestionar una parte de los recursos del FEDER equivalente al 30% del FCI para las Comunidades Autónomas que no pertenecieran al objetivo 1.

El Consejo de Política Fiscal creó la Compensación Transitoria para evitar que las CCAA, que dejaron de ser beneficiarias, quedaran privadas de los fondos necesarios para hacer frente a sus gastos de inversión nueva en los servicios traspasados por el Estado. Ello debido a que tan sólo hasta el 1 de enero de 1992, que concluía la vigencia del Acuerdo de 7 de noviembre de 1986, no resultaba posible la inclusión de los créditos correspondientes a la inversión nueva en la Participación de las Comunidades Autónomas en los Ingresos del Estado. La compensación fue configurada como un instrumento provisional de financiación para los ejercicios 1990 y 1991, que se percibiría como financiación incondicionada, al margen de la participación en los ingresos del Estado, y desaparecería en 1992, una vez negociada su cuantía definitiva, así como su incorporación en el montante global distribuido a través de la Participación en ingresos del Estado. Posteriormente, el Acuerdo 1/95 del CPFF, de modificación del método para el cálculo del coste de los servicios transferidos, incluyó entre los gastos de inversión los correspondientes a la inversión nueva, excluidos por el Acuerdo 1/82.

También las innovaciones que en el Fondo se introdujeron afectaron a la cuantía del FCI y a los criterios de reparto. En relación a la primera, se fija en un 35% de la inversión estatal, si bien ponderada por la población relativa de las Comunidades beneficiarias del FCI y multiplicada por el índice resultante de la relación entre la renta por habi-

tante nacional y la renta por habitante de las Comunidades beneficiarias, ya que éstas son las que tienen un nivel de renta menor. La nueva ley redefinió las variables de reparto y sus ponderaciones, otorgando a la variable población el mayor peso relativo en la distribución de los recursos, ya que la limitación de las Comunidades receptoras a las de menor renta y desarrollo devino en un conjunto de territorios más homogéneo en sus características, y reduciendo a sus mínimos el porcentaje del saldo migratorio. En concreto, el FCI se repartió en función de la población (87,5%), y en menor medida, la superficie (3%), el paro (1%), el saldo migratorio (1,6%) y la dispersión de la población en el territorio (6,9%), variable ésta que supone una novedad respecto del modelo anterior. La distribución así obtenida se sometió a una doble redistribución: la inversa de la renta por habitante de cada territorio y la insularidad. Tal reforma pretendió remediar la situación producida por el cambio del ciclo económico que tuvo una muy negativa repercusión sobre el comportamiento de la variable del “saldo migratorio” que, con una alta ponderación (20%), benefició a las Comunidades que perdían población. El Fondo evolucionó en favor de las regiones de renta elevada (Cataluña y País Vasco), desnaturalizándose su carácter redistributivo, como consecuencia del retorno de los emigrantes a sus regiones de origen que la crisis industrial ocasionó.

En relación a las subvenciones finalistas gestionadas por las comunidades permanecen en la misma situación, aunque se previó, que acabado el período de implantación de los mecanismos financieros de la LODE, las subvenciones de gratuidad a la enseñanza, pasarían a engrosar la financiación incondicionada.

Durante el período 1987-1991 el carácter ligeramente creciente del área de recursos propios se debió a que el endeudamiento experimentó un progresivo incremento con el objeto de financiar los mayores gastos de capital realizados. De forma que las operaciones de crédito de representar el 3,2% del total de los ingresos en 1987 pasaron a alcanzar el 9,6% en 1991. La apelación a la deuda autonómica, que cubrió financieramente el 18% de los gastos de capital en 1987, llegó a situarse en 42,4% en 1991. Su utilización obedeció al deseo, ante la ausencia de transferencias de nivelación ex. art. 15 LOFCA, de superar los déficit en infraestructuras y equipamientos mediante adecuados programas de inversión, pero también a la tentación que para los políticos ejerce este instrumento financiero, en cuanto permite prometer gastos como vía para maximizar votos sin incrementar de forma inmediata la carga fiscal, máxime cuando la Haciendas Regionales eran todavía una Hacienda básicamente de transferencias. Pero el recurso al endeudamiento de forma desenfadada, aunque constituye una de las opciones con las que cuentan los gobiernos para cumplir sus objetivos, no es aconsejable pues, como la práctica ha revelado, acaba generando inevitablemente déficit autonómicos crecientes. Los límites establecidos por la LOFCA se demostraron poco eficientes para frenar esta escalada, por lo que el fortalecimiento de la responsabilidad fiscal de las Haciendas Autonómicas se empezó a vislumbrar como una de las vías más adecuada para restringir los altos niveles de endeudamiento y, consiguientemente, eliminar las ilusiones financieras sobre la gratuidad de los servicios públicos y disciplinar la actividad de los gobernantes autonómicos.



k De lo expuesto se refleja que el tránsito del período transitorio al definitivo no supuso grandes cambios en la estructura del modelo de la financiación anterior, ni una amplia autonomía financiera para las CCAA. Las transferencias de la Hacienda central, que aseguran la suficiencia de medios a las Comunidades, siguieron siendo el eje central del sistema en este período. Y, si bien, el aumento de la financiación incondicionada y el mayor automatismo en la determinación del porcentaje disminuyeron la dependencia financiera respecto a la Administración Central, los problemas esenciales derivados de la necesidad de articular mecanismos eficaces de corresponsabilidad fiscal, de nivelación financiera y solidaridad siguieron abiertos.

#### **IV. EL SEGUNDO MODELO DEFINITIVO (1992-1996).**

El modelo de financiación que rigió en el quinquenio 1992-1996 fue aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 20 de enero de 1992 con el título “Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1992-1996” -en adelante, Método-. Este modelo mantuvo una relación de continuidad con el anterior, se limitó a ciertos retoques, fundamentalmente referidos a la participación en los ingresos del Estado, permaneciendo abiertos problemas esenciales, como la nivelación de servicios, la financiación de la Sanidad y la corresponsabilidad fiscal, que se remitieron para acuerdos posteriores. No obstante, en este quinquenio se fue alumbrando un consenso general sobre la necesidad de una reforma profunda del sistema definitivo de financiación. El Método completó el modelo anterior -que puso en funcionamiento la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado conforme al artículo 13 LOFCA- incluyendo en la financiación incondicionada determinados recursos que eran necesarios para la prestación de servicios traspasados: las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza y los recursos para los gastos de inversión nueva, que absorbe la anterior Compensación Transitoria, y una financiación adicional. Esta integración en la financiación básica incorporó, según el Acuerdo, avances en la autonomía de gestión del gasto, al aumentar el montante de la financiación incondicionada.

En la determinación de la PIE se siguió el mismo procedimiento que el adoptado en el Acuerdo 1/1986, tan sólo algunas características son resaltables. Se adoptó el ejercicio de 1990 como año base del quinquenio y, al igual que el modelo anterior, partió de la restricción inicial de que a ninguna Comunidad Autónoma le correspondería menos recursos que los realmente recibidos en el año base. La fijación de la financiación destinada a cada grupo de autonomías se realizó en este modelo en función de sus competencias, estableciéndose los criterios de reparto y sus ponderaciones para cada grupo: el grupo de las Comunidades Autónomas del art. 151 CE -que englobaba tanto los recursos de educación, como los correspondientes a las restantes competencias- y el grupo de las Comunidades del art. 143 CE. La distribución de la masa global de recursos se realizó de acuerdo con las mismas variables que en el modelo anterior, si bien se añadió el criterio de dispersión geográfica y se diferenció entre variables geodemográficas y redistributivas, cuyas ponderaciones fueron distintas para cada grupo de comunidades y

se sometieron a unas reglas de modulación. Con el objetivo de reducir las diferencias en la financiación por habitante para comunidades con competencias iguales se modificó al alza la ponderación de la población –un 94% para las Comunidades con competencias en educación y un 64% para el resto-, y se homogeneizó la proporción de la variables redistributivas –pobreza relativa y esfuerzo fiscal-.

Consciente de que este modelo tampoco suponía una mayor autonomía financiera para las Comunidades Autónomas, pues continuaba conservando un esquema basado en las transferencias, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el mismo Acuerdo 1/92, consideró deseable potenciar el grado de corresponsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos. A estos efectos acordó crear un Grupo de Trabajo mixto para que examinara las posibilidades que ofrecía la LOFCA, especialmente en el contexto de la variable esfuerzo fiscal, definida como la diferencia entre el porcentaje que supone la recaudación por IRPF en cada CA sobre la recaudación total de este impuesto y el Valor Añadido Bruto que se genera en cada Comunidad sobre el Valor Añadido Bruto total. Dicho Informe se rindió el 29 de junio de 1992, y a raíz del mismo se iniciaron una serie de estudios por el Ministerio de Economía y Hacienda y las Comunidades, fruto de los cuales fue un documento, aprobado en el CPPF el 7 de Octubre de 1993. Aprobación que no fue ajena a la victoria del PSOE por mayoría simple –perdiendo la mayoría absoluta que desde 1982 ostentó- en las elecciones generales de 6 de junio de 1993 y, por tanto, a la necesidad de asegurarse el apoyo de la coalición nacionalista catalana Convergencia i Unió, que demandó la cesión del IRPF como requisito para apoyar la Ley de Presupuestos Generales del Estado. La precariedad de la situación política resultante de las elecciones generales de junio de 1993 puede justificar el embarazoso Acuerdo de 7 de octubre de 1993.

#### **IV.1. El Acuerdo de 7 de octubre de 1993: hacia un modelo corresponsable.**

En su reunión del 7 de octubre de 1993 el Consejo de Política Fiscal y Financiera adoptó un Acuerdo por el que se aprobó un Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, cuyos resultados se reflejaron en el artículo 95 de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994 <sup>207</sup> y el art. 100 de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995. Este Acuerdo fue apoyado por once de las quince CCAA de régimen común, con la abstención de Castilla y León –gobernada por el PP- y con el voto en contra de Galicia, Baleares –ambas gobernadas por el PP- y de Extremadura –gobernada por el PSOE-. No obstante, posteriormente Baleares aceptó el contenido de la reforma. El Acuerdo resalta en sus inicios su voluntad de respetar los criterios básicos del modelo de financiación establecido por el

---

<sup>207</sup> Este artículo, en sus apartados 6 y 7, fue impugnado mediante el recurso de inconstitucionalidad número 1053/1994, de 29 de marzo de 1994, presentado por la Junta de Galicia al considerar inconstitucional la cesión del 15% del IRPF a las CCAA, fundamentándose en el carácter no transferible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el carácter insolidario y ajeno a la corresponsabilidad de dicha fórmula. Este recurso fue retirado por la Junta en mayo de 1996, que fue tenida por desistida en el ATC 139/1996, de 29 de mayo.

Acuerdo de 20 de enero de 1992 y de instrumentar un procedimiento de corresponsabilidad en el marco de la LOFCA que representara un coste moderado para la Hacienda central. El procedimiento partió del criterio de la asignación territorial de rendimientos impositivos, destinando a la financiación de cada Comunidad Autónoma de régimen común que aceptara la aplicación del procedimiento de corresponsabilidad una participación en el 15 % de las cuotas líquidas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ingresadas por los contribuyentes residentes en ella en cada ejercicio. Para su instrumentación se desdobló la participación en la recaudación de los impuestos estatales en dos tramos, rompiendo su unidad. El primero, de carácter general, en el rendimiento global del conjunto de los impuestos del Estado, directos e indirectos, excluidos los susceptibles de cesión, es calculado atendiendo a todas las variables del sistema, excepto el esfuerzo fiscal. Este tramo está representado por un porcentaje de valor diferente para cada CA. El segundo, de carácter específico o singular, en el rendimiento del IRPF en el respectivo ámbito territorial de las Comunidades Autónomas, representa la financiación que se recibiría por la variable esfuerzo fiscal. Este tramo se conforma por un porcentaje igual para todas las CCAA —el 15 por 100—, salvo que esté afectado por un coeficiente reductor de carácter transitorio. La suma de ambos tramos determina la financiación que le correspondía a la Comunidad en el ejercicio, si bien el segundo se constituye por la diferencia entre el 15% de la recaudación efectiva por las cuotas líquidas del IRPF declaradas en el territorio en un año determinado y el 15% de la recaudación normativa (norma recaudatoria) —que consiste en el importe efectivo de las cuotas líquidas recaudadas por IRPF en una comunidad en el año base o neutral de 1993—. Por ello, en este subperíodo las dos vías por las cuales se premió el mayor esfuerzo fiscal —la de los impuestos cedidos y la de la participación del 15% en el rendimiento territorial del IRPF— tenían la misma naturaleza de un excedente del rendimiento efectivo sobre la norma de recaudación.

La asignación del 15% en 1993, año base o neutral, se compensó con la reducción en esa misma cuantía de la participación que cada Comunidad Autónoma tiene en los ingresos del Estado, asegurando la neutralidad del sistema. Además para evitar desequilibrios derivados de una minoración en la recaudación, preferentemente en las CCAA más pobres, o de excesos recaudatorios fueron establecidas unas reglas de modulación del crecimiento financiero que incorporaban un máximo y un mínimo a la diferencia entre el 15% de la cuota líquida real devengada en el ejercicio y la devengada en 1993<sup>208</sup>. Esta reforma introdujo pues un sistema de corresponsabilidad fiscal de efectos limitados, ya que se pretendía transmitir a los ciudadanos, por medio de los impresos de liquidación del tributo, el dato de que el 15% de la cuota abonada por IRPF estaba destinada a financiar los servicios prestados por la propia comunidad donde esos ingresos se habían gene-

---

<sup>208</sup> Así en 1994 la diferencia entre el 15% de las cuotas líquidas y la norma recaudatoria no podía ser inferior, para cada Comunidad Autónoma, al 0,25 por 100 de su financiación fuera fondo, ni superior al 0,50 por 100 o al 1 por 100 de dicha financiación, respectivamente según perteneciera al grupo de las Comunidades del art. 151 o a las del art. 143 CE. En 1995 la diferencia entre el 15% efectivo y el 15% normativo no podía ser inferior, para cada CA, al 0,50 por 100 de su financiación fuera fondo, ni superior al 2 por 100 de la misma. La “financiación fuera fondo” teórica se calcula por la suma de la participación en los ingresos del Estado, los tributos cedidos y las tasas que hubiesen correspondido a cada CA según el método del quinquenio 1992-1996.

rado. Para poder acceder a la “corresponsabilidad fiscal”, la participación en los ingresos del Estado correspondiente a una Comunidad debía ser igual o superior al 15% de la cuota líquida atribuida. A las Comunidades Autónomas cuya participación en los ingresos del Estado no alcanzaran tal cuantía, se previó aplicarles un coeficiente reductor de  $1/3$  ó  $2/3$  sobre la cuota líquida que hiciera posible la mencionada cesión, esto es, se aplicaría un 5 ó un 10%. Dicho coeficiente desaparecería, cuando se produjeran nuevas transferencias de servicios que permitieran elevar su participación. Se establecía así un escalado en la atribución de la cuota líquida del IRPF con tres niveles, es decir, a todos se les reconoce el derecho sobre el 15%, pero momentáneamente, hasta que no recibirían más competencias, algunas tendrían el 10% o el 5%.

Para el adecuado funcionamiento de la corresponsabilidad resultaba necesario garantizar la participación de las Comunidades en las tareas de gestión tributaria del IRPF en el seno de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. La integración de las Comunidades en la Agencia, a fin de su responsabilización y participación en la gestión, se canalizó a través de la creación y puesta en funcionamiento de Órganos de Relación en dos niveles, central y periférico. La Comisión Mixta de Gestión del IRPF, órgano a nivel central dependiente del Presidente de la Agencia y compuesto por ocho representantes de la Administración Tributaria del Estado y por un representante de cada una de las Comunidades Autónomas de régimen común, asumió competencias en el diseño de la política general de gestión del IRPF y en el establecimiento de directrices para su gestión respecto a los planes de inspección, el tratamiento informático y las campañas de publicidad e intercambio de información. Aún cuando supuso una potenciación del principio de colaboración financiera, el hecho de limitarla al IRPF y con un alcance básicamente consultivo aseguraron un adelanto realmente pequeño en lo que a la corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas en la gestión de la Administración Tributaria estatal se refiere. A nivel territorial, se crearon Órganos de Relación dependientes del Delegado Especial de la Agencia en cada Comunidad, integrados por cinco representantes de dicha Delegación y por cinco representantes de la respectiva Comunidad Autónoma. Se le atribuyeron las funciones de garantizar el cumplimiento de las directrices establecidas por la Comisión Mixta y la participación en la gestión del impuesto a través de la colaboración en la elaboración de planes de inspección, información y asistencia al contribuyente y de mecanismos de suministro de información.

Este procedimiento fue aplicado, a modo de ensayo, durante los ejercicios de 1994 y 1995. El nuevo modelo tendría efectos neutros en 1994, pero en 1995 saldrían beneficiadas las autonomías con mayor esfuerzo fiscal. Se previno en el Acuerdo que el CPFF, a la vista de la experiencia obtenida, reconsideraría la posibilidad de continuar su aplicación, introducir modificaciones que consideren convenientes para su perfeccionamiento, o en su caso, sustituir o suprimir por otro sistema antes de finalizar el período de aplicación. En la reunión del 3 de octubre de 1995 el CPFF acordó la prórroga del

procedimiento para el año 1996<sup>209</sup>. Las razones de la provisionalidad del modelo de participación territorializada en el 15% de las cuotas líquidas del IRPF han de relacionarse con las numerosas críticas formuladas contra el mismo, que o bien cuestionaban su idoneidad como instrumento genuino de corresponsabilidad fiscal autonómica o bien estimaban que con el mismo el principio de solidaridad territorial no quedaba garantizado. A pesar de lo cual, esta participación no ha de ser infravalorada, pues contribuyó a generalizar la convicción de la necesidad de un sistema con mayores dosis de responsabilidad fiscal que racionalizara las decisiones de gasto de los gobiernos regionales.

Esta asignación se estableció como una modalidad de la participación en ingresos estatales, en concreto, a través de la variable esfuerzo fiscal del anterior art. 13.1.b) LOFCA se pretendió engarzar el “procedimiento” en el sistema LOFCA. Sin embargo, la participación no resultaba el mecanismo más óptimo para conseguir los efectos pretendidos, ya que la participación sobre los ingresos del Estado era un instrumento para la suficiencia, sobre el que las Comunidades no ejercían facultad normativa alguna. Por tal razón no supuso una medida apreciable de corresponsabilidad fiscal entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que esta fórmula ni les atribuyó facultades de decisión en materia normativa y en el terreno de la administración tributaria, ni contribuyó a mejorar el conocimiento de los ciudadanos del coste de los servicios públicos prestados por la Comunidad en la que residen. De ahí que el crecimiento experimentado fuera mínimo, ya que las transferencias, durante todo el quinquenio, siguieron siendo la fuente principal de financiación.

Difícil era también el encaje legal de la participación en la recaudación territorializada del IRPF al esquema de ingresos autonómicos contemplado en el bloque de la constitucionalidad, pues sólo cabía su inclusión en el sistema de participación mediante una interpretación forzada del artículo 13 LOFCA<sup>210</sup>. En primer lugar, porque con ella se introducían elementos de derivación impositiva territorial a un sistema diseñado sobre la base de participaciones no territorializables. En segundo lugar, el artículo 13 no prevía la posibilidad de una participación desdoblada, sino de un único porcentaje de participación. Una tercera disfunción es que el porcentaje debía aplicarse sobre la total recaudación de los impuestos estatales no cedidos, no sobre un único tributo, en este caso el IRPF, máxime cuando el coeficiente de esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta de

---

<sup>209</sup> En consecuencia, el art. 36 del Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, dispuso que el procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 7 de octubre de 1993, extendería su vigencia hasta el 31 de diciembre de 1996, si bien sólo para aquellas Comunidades Autónomas cuyas respectivas Comisiones Mixtas hubieran adoptados como propios los Acuerdos del Consejo de 7 de octubre de 1993 y 3 de octubre de 1995. Este artículo fue recurrido ante el TC por la Junta de Galicia el 27 de marzo de 1996, pero también formuló su desistimiento, acordado por el Pleno del TC en el Auto 141/1996, de 29 de mayo.

<sup>210</sup> La posibilidad de que el Tribunal Constitucional se pronunciara expresamente sobre esta cuestión se ha desvanecido tras la retirada del recurso de inconstitucionalidad, de 25 de marzo de 1994, presentado por la Junta de Galicia ante el Tribunal Constitucional contra la “cesión” del 15% IRPF a las comunidades autónomas, fundamentándose en el carácter no transferible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el carácter insolidario y ajeno a la corresponsabilidad de la cesión.

las Personas Físicas, es en el artículo 13 tan sólo uno más de los criterios para el cálculo del porcentaje. Por último, evolucionaba al margen de las causas de revisión del porcentaje tasadas en el art. 13.3 LOFCA. También se ha calificado a este procedimiento como si de una cesión se tratase. Sin embargo, esta fórmula excedía del concepto técnico-jurídico de tributos cedidos, al no concurrir las dos notas definitivas de los mismos: ni se cedió la recaudación de la totalidad del hecho imponible (art. 10.3 LOFCA en su anterior redacción), ni se delegó las competencias de gestión (art. 12 Ley 30/1983). Además esta posibilidad chocaba abiertamente con el sistema constitucional de financiación, fundamentalmente con la versión anterior del art. 11.2 LOFCA, que incluía el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas entre los no cedibles y, por consiguiente, no se hallaba previsto en los Estatutos de Autonomía, condición esencial previa para efectuar una cesión.

Dado el escaso avance y las dificultades subsistentes, el CPFF en su reunión del 7 de octubre de 1993, al mismo tiempo que aprobó el procedimiento, acordó encomendar a un grupo de expertos independientes un estudio en el que se reflexionase sobre las carencias del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y las posibles pautas de desarrollo, especialmente en el ámbito de la corresponsabilidad. El Grupo de estudio nombrado entregó la primera y segunda parte de su Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas -conocido como *el Libro Blanco sobre la financiación de las Comunidades Autónomas*- en octubre de 1994 y en marzo de 1995, respectivamente. En síntesis, en este Libro se propone proceder a una verdadera descentralización impositiva en favor de las Comunidades Autónomas sustituyendo la participación en ingresos del Estado por un sistema de tributos compartidos, complementado con transferencias de nivelación y el establecimiento de una Administración Tributaria Integrada de la Hacienda Estatal y de las Comunidades Autónomas. Este nuevo esquema financiero pretendía dar respuesta a los principales retos que debía afrontar la necesaria reforma de la financiación autonómica -autonomía financiera, corresponsabilidad fiscal, solidaridad interterritorial y coordinación entre los distintos niveles de Hacienda- y constituir el punto de partida en el proceso de negociación del modelo aplicable en el quinquenio 1997-2001.

En esta línea de profundizar en la responsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos, fue desarrollado el debate y la negociación sobre el rumbo que debía tomar el sistema de financiación a partir de 1997. Era sin duda deseable que la negociación del nuevo modelo se hubiera llevado a cabo no bilateralmente, sino de forma consensuada por todas las CCAA, con objeto de evitar agravios comparativos. No fue este el camino que se siguió tras las elecciones generales del 3 de marzo de 1996, que ganadas por el Partido Popular sin mayoría absoluta obligó a este partido a obtener el respaldo de otras fuerzas parlamentarias para gobernar. Tras difíciles negociaciones el 26 de abril el PP y el partido nacionalista catalán CiU suscribieron un acuerdo de investidura y gobernabilidad, en el que el segundo se comprometía a respaldar parlamentariamente la investidura del candidato del Partido Popular a la Presidencia del Gobierno y garantizar la gobernabilidad, en principio, para toda la legislatura, si el primero cumplía los compro-

misos pactados sobre diversos aspectos, entre los que destacó la reforma del sistema de financiación autonómica, núcleo gordiano de la negociación política.

## V. EL POLÉMICO MODELO DE LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL (1997-2001)

El pacto de legislatura, de 26 de abril de 1996, sentó los cimientos del modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001, que pretendió instaurar la corresponsabilidad fiscal como núcleo de las relaciones entre el Estado y los Gobiernos autonómicos, dotando a las CCAA de capacidad normativa sobre los tributos cedidos y convirtiendo al IRPF en el pilar básico de la corresponsabilidad, al permitir la participación de las autonomías en la regulación -mediante tarifas autonómicas y deducciones independientes de la Hacienda Central- y gestión del IRPF, que pasó a ser un tributo compartido -un tramo estatal del 70% y otro autonómico del 30%-. Desde el 26 de abril hasta el 23 de septiembre de 1996, fecha de finalización del plazo para la negociación, se desarrollaron polémicas negociaciones en un intento de que el nuevo modelo recibiera la aprobación de todos los gobiernos autonómicos, a la vez que apresuradas con el objetivo de que pudiera ser incorporado al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado antes de ser remitido a las Cortes Generales. En la reunión del CPFF, de fecha 23 de septiembre de 1996, el “Modelo para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001”, compuesto de nueve acuerdos y propuesto por el Gobierno para dar cuerpo a los Pactos Políticos celebrados en abril entre el PP y CiU, fue aprobado por todas las Comunidades Autónomas de régimen común, con la excepción de tres autonomías -Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura-, al considerar que beneficiaba a las Comunidades más desarrolladas y con más capacidad recaudatoria <sup>211</sup>.

A diferencia de los dos modelos quinquenales anteriores, éste, aún cuando fue incorporado a la Ley de Presupuestos para 1997, carecía de base jurídica, ya que no se adecuaba al ordenamiento jurídico, por lo que la aplicación de este régimen se encontró supeditada a la realización de determinadas modificaciones legislativas, especialmente en la LOFCA y en la Ley de Cesión <sup>212</sup>. Ello unido a que el plazo de aceptación por las Comisiones Mixtas Paritarias se prolongó hasta finales de febrero de 1997, condujo a que la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997, se limitara a consignar un crédito presupuestario global y las reglas de aplicación

---

<sup>211</sup> Por estimar que vulneraba los principios constitucionales de igualdad, solidaridad interterritorial y territorialidad, la Junta de Extremadura, el Parlamento y Gobierno de la Comunidades andaluza y castellano-manchega, así como el Parlamento de Asturias presentaron diversos recursos de inconstitucionalidad, que suman un total de diecisiete, contra los respectivos artículos de las leyes en las que se sustentaba el modelo de financiación autonómica -Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la LOFCA; Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado y de medidas fiscales complementarias y Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997-.

<sup>212</sup> Este peculiar proceso no ha restado, como ha advertido Lasarte, “un ápice de legitimidad política o jurídica a la reforma que, aprobada por ley, sólo podría ser rechazada por otra ley o por una sentencia del TC” (“La reforma de la financiación autonómica”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 282, 1997, p. 2).

presupuestaria del modelo en 1997, tanto para la financiación provisional durante el ejercicio, como para, una vez concluido éste, efectuar la liquidación definitiva de cada uno de los mecanismos financieros de aquél -esto es, la tarifa complementaria del IRPF, la participación en los ingresos territoriales del IRPF y la participación en los ingresos generales del Estado-. Así el Presupuesto para 1997 fue un presupuesto estatal atípico, no sólo no expresó el coste real del nuevo sistema, sino que también fue el primero que no contuvo la previsión de los recursos que iba a transferirse a cada autonomía, lo que contrasta con la exigencia constitucional de que el Presupuesto contenga la totalidad de los ingresos y gastos públicos (art. 134.2 CE). Tal opacidad pretendió ser subsanada a través Real Decreto-Ley 7/1997, de 14 de abril, que distribuyó el crédito global conforme a las reglas que recogían los arts. 83 y 84 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, aprobando los porcentajes de participación en los ingresos generales del Estado y territoriales en el ejercicio de referencia y dotando los créditos que resultaron de la aplicación de dichos porcentajes, previsiones que han competido a la Ley de Presupuestos Generales del Estado desde los inicios de la financiación de las autonomías. Hasta entonces, para resolver las necesidades transitorias de tesorería de las CCAA se concedió, por vía extrapresupuestaria, anticipos con cargo a los créditos de la sección 32, en sustitución de las entregas a cuenta que de aplicarse el sistema habrían recibido. En los siguientes ejercicios, al haber sido ya adaptado el ordenamiento jurídico a las previsiones del Acuerdo 1/96, las Leyes de Presupuestos retomaron el procedimiento normal de aplicación de los modelos financieros, regulando nuevamente los porcentajes de participación de los ingresos del Estado aplicables. La urgencia que justificó el uso de la figura del Decreto-Ley se razonó alegando que, una vez concluido el plazo fijado por la Ley de Presupuestos para formalizar las negociaciones entre Estado y Comisiones Mixtas, la opción de elaborar la norma y tramitarla como proyecto de ley no era plausible porque hubiere demorado meses la aplicación normal del sistema de financiación.

En el acuerdo se concretó las competencias normativas que en relación con cada tributo cedido podían ser ejercidas y la forma de articular la posibilidad de las autonomías de territorio común de disponer de una imposición sobre la Renta de las Personas Físicas, con capacidad de fijar tarifas y algunas deducciones. En relación a ésta, se previno sobre la necesidad de que el desdoblamiento de la tarifa del IRPF en dos tramos hasta el límite del 30% fuera gradual. En un momento inicial, el Estado reduce su tarifa al 85% respecto de la tarifa anterior, y permite a las Comunidades Autónomas la creación por ley de su propia tarifa en el margen del 15% restante, con la limitación de que los tipos impositivos no fueran superiores ni inferiores en un 20% a los fijados por el Gobierno Central en la tarifa complementaria. Completadas las transferencias en materia educativa, se abatiría en otro 15% la imposición estatal, con lo que, al final del quinquenio, las Comunidades Autónomas pudieran fijar su propia tarifa del IRPF en un espacio fiscal equivalente al 30% del IRPF actual, con un límite del 20%. Dicho límite consistía en que la cuota resultante de aplicar a la base liquidable regular la tarifa autonómica aprobada por la Comunidad no podía ser superior o inferior, en un 20 por 100, a la cuota que resultaría de aplicar a la misma base la tarifa complementaria establecida por el Estado para aquellas Comunidades que no hubiesen regulado su escala para un período impositivo. Pese a que el último traspaso en materia educativa se efectuó en diciem-



bre de 1999, los Presupuestos Generales del Estado para el año 2001 dejaron en suspenso la ampliación de la cesión del 15 al 30% en base el criterio de la conveniencia de proceder a tal ajuste con ocasión de la negociación del modelo que debía entrar en vigor el año 2002.

La atribución a las Comunidades Autónomas de ciertas potestades normativas para la regulación de algunos elementos esenciales de los tributos cedidos, la calificación del IRPF como impuesto cedible y la cesión parcial, en el sentido de no ceder el rendimiento total del hecho imponible, sino una parte -en este caso, el rendimiento generado de gravar las rentas obtenidas por las personas físicas-, obligó a la revisión no sólo del régimen general aplicable en la materia -LOFCA y LCT-, sino también de la normativa propia de cada uno de los tributos cedidos en orden a que dichas medidas tuvieran encaje jurídico en el ordenamiento. Hubo de ampliarse el concepto de cesión y sus actuales límites y redefinir la relación de los tributos susceptibles de cesión, el alcance y las condiciones de la misma. El hecho de que los proyectos de Ley de modificación de la LOFCA y de Cesión de Tributos del Estado a las CCAA se tramitaran de forma acumulada y acelerada con los Presupuestos Generales del Estado para 1997, mereció la crítica de los grupos parlamentarios de la oposición en el debate plenario de los Presupuestos Generales del Estado para 1997 de 21 de noviembre de 1996. Esos cambios comportaron a su vez las subsiguientes leyes modificativas de los artículos o disposiciones correspondientes de los EEAA que relacionan los tributos objeto de cesión.

Salvo estas salvedades, la financiación global del sistema se siguió determinando según las variables y ponderaciones aplicables a la entrada en vigor del modelo. En consecuencia, la financiación total de una Comunidad resultó de la suma de los recursos generados en el propio territorio sobre los que se ejercita funciones de gestión -tributos cedidos y tasas por prestación de servicios públicos traspasados-, la cesión del 15% de la tarifa del IRPF y las transferencias a la Comunidad por participación en los ingresos del Estado, que continuó bifurcado: el tramo de participación en los ingresos generales y el tramo de participación en los ingresos territorializados del IRPF, esto es, el 15% de la recaudación líquida ingresada por sus residentes, si bien, con carácter excepcional, a algunas CCAA tan solo les correspondió en algunos ejercicios el 5% (Asturias, Aragón, Baleares) o el 10% (La Rioja, Murcia, Madrid), que se incrementó a medida que así lo exigían los traspasos competenciales. La anterior fórmula de participación territorializada en el IRPF, de difícil encuadre constitucional, se siguió manteniendo, pero a diferencia del anterior quinquenio, en éste no se contemplaron las reglas de modulación financiera que limitaban lo recaudado por la participación en los ingresos territoriales del IRPF, que sí estaban en el sistema establecido en 1993. Estas reglas impedían la apropiación por una CA de una cantidad excesiva, lo que hacía posible la redistribución y, por ende, la aplicación del principio de solidaridad. Se mantuvo, sin embargo, en este modelo la condición de que para acceder a este tramo la CA debe tener capacidad de absorción del mismo.

En este modelo cabía la posibilidad de que algunas CCAA, las de mayor riqueza, prescindieran de financiarse de las transferencias vía participación, porque los recursos

económicos que les proporcionaran los tributos cedidos fueran suficientes, alcanzando así un grado máximo de autonomía financiera. Este fue el caso de la CA de Madrid en los ejercicios de 1997, 1998 y 1999, a la que no sólo no se le atribuyó participación alguna en los ingresos territoriales del IRPF, sino que se le asignó un porcentaje negativo de participación en los ingresos generales del Estado, que representaba el importe de la compensación que debía satisfacer al Estado, de forma similar a la figura del cupo propia del régimen foral, como consecuencia de que la recaudación procedente de los tributos cedidos excedía de sus necesidades de gasto. No obstante, en los ejercicios presupuestarios 2000 y 2001, la Comunidad de Madrid recibió un 10% por participación territorializada en el IRPF y el porcentaje de participación en los ingresos generales del Estado dejó de ser negativo. El acuerdo primero del Acuerdo 1/96 del CPFF, en su regla 3.8.2.2<sup>a</sup> disponía que cuando tal supuesto concurriera llegando a generarse excedentes financieros, la participación en los ingresos generales del Estado representaría la compensación que la CA debería abonar a favor del Estado como consecuencia del exceso de financiación recibido por los mecanismos del sistema. Se trata de un caso ciertamente excepcional, pues la mayoría de las CCAA no obtuvieron financiación suficiente con los tributos cedidos y la participación en los ingresos territoriales del Estado, lo que les habilitó para acceder a la participación en los ingresos generales del Estado. Incluso las CCAA del art. 143, a lo largo de los años 1998 a 2001, incrementaron su participación como consecuencia de las transferencias de la educación no universitaria, efecto que, sin embargo, no fue fácilmente apreciable cuando fue transferida la educación universitaria durante los años 1995 y 1996.

El importe del IRPF autonómico debía deducirse de las participaciones en impuestos del Estado que percibe cada Comunidad y, por tanto, a mayor recaudación por IRPF menor PIE, y viceversa. De ahí que en 1997 la cesión no supusiera ningún ingreso adicional para las Comunidades, sería a partir de 1998 cuando un eventual incremento de la recaudación o esfuerzo fiscal revertiría como ganancia. La evolución de los ingresos obtenidos por el Impuesto sobre la Renta autonómico dependía de tres factores: la tasa de crecimiento de la renta, el grado de defraudación fiscal y la trayectoria de los tipos impositivos –único factor controlable por las Haciendas Autonómicas-. Estos tres factores no benefician de forma automática a ninguna Comunidad, es más entre 1987 y 1995 la recaudación por IRPF presentó incrementos mayores en las Comunidades más pobres, por su parte, el fraude fiscal difiere sensiblemente entre las distintas regiones. Por ello, Lasarte concluyó que las diferencias de financiación reiteradamente denunciadas sólo podrían surgir del distinto grado de evolución futura tanto de la recaudación por el tramo autonómico del IRPF -que evolucionaba, en principio, conforme a su propio comportamiento- y de las PIE -que crecen conforme al índice ITAE-. Por lo que si el IRPF creciera por encima de las PIE, las Comunidades Autónomas más ricas resultarían favorecidas; y, por el contrario, si la recaudación baja, éstas sufrirían un mayor perjuicio <sup>213</sup>.

---

<sup>213</sup> “La reforma de la financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001”, *Constitución y el nuevo diseño de la Administración Estatal y Autonómica*, Madrid, Civitas-Ministerio de Justicia-BCH, p. 996.

El modelo pactado para el quinquenio 1997-2001, dado que resultaba enormemente más complicado de gestionar, exigió, por un lado, diseñar un nuevo esquema de participación de las Comunidades Autónomas en las funciones de gestión tributarias desarrolladas por la AEAT que ampliara el ámbito de actuación de aquéllas, de conformidad con sus nuevas competencias tributarias, y reforzara a su vez la coordinación, y, por otro, el establecimiento de instrumentos de solidaridad interterritorial que garantizaran el equilibrio financiero y la suficiencia de las Comunidades que pudieran verse desfavorecidas por el nuevo modelo. La primera exigencia -la coordinación tributaria- fue cubierta por el Título III de la LCT de 1996 mediante la regulación de una Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria a nivel central y de los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria en la esfera regional, que sustituyeron a la Comisión Mixta de Gestión del IRPF y los Órganos de Relación respectivamente creados en 1993. La Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria, dependiente directamente del Presidente de la AEAT, se integró por seis representantes de la AEAT, dos de los demás centros dependientes de la Secretaría de Estado de Hacienda y por un representante de cada una de las Comunidades Autónomas de régimen común. Entre las funciones encomendadas destacan: la realización de los estudios que resulten procedentes para una adecuada articulación del régimen autonómico con el marco fiscal estatal; la elaboración de criterios de armonización de las políticas normativas y de gestión del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de tributos cedidos; el diseño de la política general de gestión del IRPF y el establecimiento de directrices para su aplicación; la fijación de criterios uniformes de actuación y la coordinación de los criterios de valoración a efectos tributarios o la realización de cualquier otra actuación precisa en materia de tributos cedidos. Por lo que se refiere a los Consejos Territoriales, incorporados en la estructura de la correspondiente Delegación Especial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, están compuestos por tres representantes de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y dos de la respectiva Comunidad Autónoma y actúan de acuerdo con las directrices emanadas de la Comisión Mixta. En relación con la aplicación de los tributos cedidos distintos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, los Consejos desarrollarían, en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma, las funciones de coordinación informativa entre ambas Administraciones y de colaboración y coordinación del desarrollo de la gestión tributaria. En aquellos ámbitos en que se produzca la cesión parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, desempeñarían fundamentalmente las funciones de dirección efectiva en la gestión del mencionado Impuesto, de acuerdo con las directrices del órgano central de relación, y formularían a la dirección de la Agencia cuantas propuestas resulten precisas para el mejor diseño y aplicación del impuesto.

A la necesidad de prevenir distorsiones financieras derivadas del comportamiento de los nuevos mecanismos dio respuesta el Acuerdo séptimo de 23 de septiembre de 1996, titulado "Establecimiento de instrumentos de solidaridad que garanticen la evolución y distribución de los recursos del modelo", mediante la previsión adicional de un Fondo de Garantía, cuyos recursos se aplicaron a la cobertura de tres garantías. Los riesgos de desnivelaciones provendrían fundamentalmente de que la financiación por los mecanismos de corresponsabilidad fiscal -la tarifa complementaria del IRPF y la

participación en los ingresos territoriales del impuesto- resultara significativamente inferior a la evolución vigente hasta ahora o presentara una senda irregular que generara dificultades temporales. También la homologación competencial de todas las Comunidades respecto de los servicios que financia el sistema en el primer bienio, debido al traspaso a las CCAA del 143 de las competencias y servicios en materia de educación no universitaria, constituía otra fuente de riesgos, en la medida que exigía la simultánea equiparación financiera. Sin embargo, para que ésta fuera posible era necesaria la revisión de la ponderación de las variables que intervienen en la distribución de los recursos con el fin de igualarla para todas las Comunidades, la que no se produciría hasta el quinquenio 2002-2006. Por ello, el propio acuerdo sostuvo que era imposible ignorar, hasta que llegara el momento inicial de ese período, las importantes diferencias que existen entre las citadas ponderaciones.

La primera de las garantías consistía que, en cada uno de los cinco años de vigencia, el crecimiento de los ingresos proporcionados por los mecanismos de corresponsabilidad fiscal -tarifa autonómica del IRPF y participación territorializada en dicho impuesto- en cada Comunidad Autónoma no podría evolucionar por debajo del incremento en todo el Estado del Producto Interior Bruto nomina, es decir, el crecimiento económico más inflación. Pero en el caso de que el referido incremento del PIB arrojara un valor superior al experimentado por la recaudación estatal por IRPF en el mismo período quinquenal, la garantía de crecimiento mínimo de la financiación para cada Comunidad sería el 90% de la tasa de crecimiento del IRPF estatal. Esta garantía fue modificada con carácter retroactivo por el CPFF, en su reunión de 27 de marzo de 1998, para evitar que el estancamiento y la reforma fiscal a la baja del IRPF afectara a las Haciendas Autonómicas. Se aseguró a las Comunidades un crecimiento de los ingresos autonómicos derivados del IRPF igual, como mínimo, al experimentado, en el mismo período, por el PIB español en términos nominales, fuera cual fuera el comportamiento del IRPF. Con esta medida se persiguió hacer frente a la ralentización en el crecimiento del IRPF, inferior al del PIB, ya que en 1997 creció sólo un 2,86% frente al 5% del PIB nominal. De esta forma, como se explicará más adelante, la denominada corresponsabilidad fiscal, entendida como el riesgo que corren las comunidades si baja la recaudación por IRPF, quedaba así claramente amortiguada. Las autonomías, una vez asegurados sus ingresos, usaron su capacidad normativa, pero únicamente para aliviar la carga fiscal de sus ciudadanos. En dicha reunión de 1998 se incorporó también una nueva garantía referida a la participación en los ingresos generales del Estado, destinada a asegurar que ésta también evolucionara, como mínimo, conforme lo hiciera el índice de incremento del PIB nominal, al coste de los factores.

La segunda garantía implicaba que el gobierno central habría de cubrir la diferencia cuando una comunidad no consiga que el crecimiento de sus recursos, computables a efectos de esta garantía, sea igual al noventa por ciento del incremento medio que experimenten las demás Comunidades -garantía de suficiencia dinámica-. Los recursos tomados en consideración fueron la suma de los derivados de la participación en los ingresos generales del Estado, el tramo autonómico del IRPF y la participación en los ingresos territoriales del Estado por IRPF.

La tercera garantía -cobertura de la demanda de servicios públicos- es el Fondo de Solidaridad, que sólo empezaría a funcionar cuando se produjera el traspaso de los servicios de educación a las Comunidades del artículo 143. Dicha garantía consistía en que en el quinto año del quinquenio, la financiación por habitante que disfrutara una Comunidad Autónoma, por los mecanismos del sistema, no podría ser inferior al 90% de la financiación media por habitante del conjunto de las Comunidades Autónomas. En concreto, para 1998 se establecía que la financiación por habitante que percibieran todas las Comunidades no podría ser inferior al 25% de la media del conjunto, porcentaje que se elevaba en 1999 al 50%; en el 2000, al 75%, y en el 2001, al 100%. Con esta última garantía se trataba de dar respuesta al art. 15 LOFCA que obligaba a que la financiación *per cápita* mínima sea igual para todas las Comunidades para un mismo nivel de prestación de servicios públicos.

Las garantías precedentes era prioritarias y excluyentes, de manera que sólo ante la insuficiencia de la primera -el límite mínimo de evolución de los recursos por IRPF-, entrarían en funcionamiento las dos posteriores, el 90% sobre la media en el volumen global de recursos y el fondo de solidaridad. Cuando una Comunidad resultara con derecho a recibir recursos por éstas dos últimas garantías, percibiría solamente la que sea de mayor importe. Estas garantías, no obstante, revestían un carácter excepcional, al proporcionar cobertura financiera sólo ante insuficiencias transitorias del sistema. Tales garantías han sido un arma de doble filo, ya que aseguraron que las CCAA aceptaran las modificaciones introducidas en el sistema de financiación, pero paralelamente actuaron como factor desmotivador del ejercicio de la autonomía fiscal, minimizando los efectos de la reforma, en particular, la garantía para compensar la falta de recaudación por IRPF. Este nuevo Fondo de Garantía suscitó cierta desconfianza, ya que no se trataba de un instrumento de creación legal, es más ninguna previsión sobre el mismo existía en el bloque de constitucionalidad, por lo que es dudoso que el solo acuerdo del CPFF vinculara jurídicamente a efectuar estas transferencias. Por su parte, la LPGE para 1998 no reguló ni dotó el Fondo, limitándose en su art. 84.4 a disponer que la liquidación material de las garantías correspondientes al año 1998, reguladas en el Acuerdo séptimo del sistema de financiación de las CCAA para el quinquenio 1997-2001, se efectuaría una vez practicadas las liquidaciones definitivas de los dos tramos de participación de cada CA en los ingresos del Estado para 1998. En consecuencia, los Presupuestos Generales del Estado de los siguientes ejercicios presupuestarios que abarcó este quinquenio -desde el año 1999 hasta el 2002, además de la ley presupuestaria para el 2003-, una vez liquidados de forma definitiva para cada CA la tarifa complementaria del IRPF y los dos tramos de participación en los ingresos generales del Estado, procedieron a dotar un crédito en la Sección 32 y a reseñar las reglas para proceder a la liquidación del Fondo de Garantía en sus diferentes aplicaciones. Por otra parte, estas técnicas de solidaridad se han considerado insuficientes, ya que no ayudaron a reducir la diferencia entre unas Comunidades y otras, sino a evitar que esa diferencia se agrandara por aplicación del nuevo sistema de financiación.

Por último, en relación a la solidaridad interterritorial, los Presupuestos Generales del Estado para 1997 descongelaron el Fondo de Compensación Interterritorial, que se

había mantenido inalterado desde 1993, aunque en las leyes de presupuestos posteriores el importe con el que se dotó el Fondo no aumentó sustancialmente. Por su parte, las asignaciones de nivelación recibieron un tímido impulso, pues, al margen de haberse creado por el Acuerdo del CPFF 1/96 un grupo de trabajo, que habría de estudiar y determinar el nivel mínimo de prestación de los servicios públicos a garantizar, la LPGE para 1997 realizó una primera consignación presupuestaria con la simbólica cifra de 10.000 millones de pesetas, que la LPGE para 1998 ascendió a 12.000 millones de pesetas. Igualmente en estas leyes presupuestarias se siguió previendo la realización de transferencias a Comunidades Autónomas correspondientes al coste efectivo de los nuevos servicios traspasados por el Estado, determinado en los Reales Decretos que aprueban los traspasos.

Este modelo, aprobado para el quinquenio 1997-2001, no fue aplicado a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, pues sus respectivas Comisiones Mixtas no lo adoptaron como propio. De ahí que se discutiera ávidamente cuál debía ser el modelo aplicable a las Comunidades que lo rechazaron. Según las Leyes de Presupuestos Generales del Estado aprobadas en los ejercicios presupuestarios de este quinquenio, al no haberse adherido al modelo, la liquidación presupuestaria definitiva debía realizarse con arreglo al modelo de financiación negociado o que en su día se negociase por las Comisiones Mixtas, entretanto las entregas a cuenta de su participación en los ingresos del Estado se fijarían de acuerdo con el Método aprobado por el CPFF el 20 de enero de 1992. En este aspecto las Leyes de Presupuestos se apartaron del Acuerdo segundo del CPFF del 23 de septiembre de 1996, que preveía la prórroga automática del modelo anterior, aprobado el 20 de enero de 1992, en las comunidades que no se acogieran a la fórmula pactada, sin admitir la posibilidad de que se pactara otro modelo alternativo con el gobierno. Las leyes presupuestarias pretendieron con un criterio distinto corregir los términos del acuerdo, dado que la prórroga del sistema anterior debía ser aceptada, en virtud de art. 13 LOFCA, por las Comunidades Autónomas en Comisión Mixta. Por consiguiente, salvando la posibilidad de solicitar que la respectiva Comisión Mixta adoptara como propio el Modelo, en cuyo caso se aplicaría a partir del ejercicio siguiente a aquél en que se produjera dicho acuerdo, las Comunidades que no lo habían ratificado se rigieron por el anterior (1992-1996), salvando la posibilidad de que negociaran el gobierno central y los respectivos gobiernos autonómicos un modelo específico. Ello supuso para dichas CCAA volver a la situación previa al Acuerdo de 7 de octubre de 1993, privándoles de la participación en la recaudación territorial del IRPF, al margen de que hubieran aceptado el 15% territorializado de las cuotas líquidas de IRPF. Por tanto, en este período la participación en los ingresos del Estado constituyó su principal instrumento financiero. No obstante su rechazo, quedaron sujetas a los dos tramos del IRPF y el rendimiento de la tarifa autonómica correspondió al Estado, que retornaba a los entes autonómicos de forma indirecta vía participación en los ingresos generales del Estado. Diversas han sido las cifras de ingresos fiscales que se han barajado sobre las cantidades que Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura perdieron por no adherirse al sistema de financiación autonómica del período 1997-2001. Estas, por el contrario, responsabilizaron de estas pérdidas a los cambios de ciertos aspectos que adulteraron el sistema y a la deficitaria aplicación de la nor-

mativa legal. Por un lado, la modificación del criterio de evolución del IRPF para las Comunidades que aceptaron el sistema, acordando que aumentaría, en todo caso, conforme al PIB nominal, contrarrestó los efectos de la responsabilidad fiscal. En segundo lugar, el índice de crecimiento de la PIE correspondientes a las Comunidades que rechazaron el modelo de financiación fue el PIB nominal, mientras que a las comunidades acogidas al sistema de financiación se les aplicó como regla de evolución los Ingresos Tributarios del Estado (ITAE), incurriendo en agravio comparativo, máxime cuando su crecimiento fue muy superior en ese tiempo al PIB nominal. Además en el caso de Andalucía se responsabilizó también de estas pérdidas al hecho de que las transferencias estatales no contabilizaron los nuevos habitantes existentes en la Comunidad, alrededor de 385.305 personas, según el padrón publicado finalmente en 1997, al aplicarles el índice de población de 1988.

Durante su vigencia resultó complicado realizar una valoración crítica de este modelo, ya que resultaba aventurada en tanto no se apreciaran globalmente los efectos de su puesta en funcionamiento y no se resolvieran los recursos interpuestos ante el Tribunal Constitucional. Pese a la falta de resolución, los resultados de la aplicación del modelo de financiación reflejan que se disminuyó considerablemente la dependencia financiera de las CCAA respecto al Estado, al financiarse en mayor proporción de recursos generados en su propio territorio, sobre cuya cuantía se hallaban habilitadas para incidir de forma considerable. En este sentido, la autonomía financiera de las Comunidades respecto al anterior sistema se amplió del 10% al 28% de su financiación total, pero las transferencias procedentes del Estado siguieron representando más del 50%, mientras que los recursos impositivos representaron la tercera fuente de ingresos de las CCAA, en la que obviamente se detectó un importante incremento en su peso como consecuencia de la incorporación del tramo autonómico del IRPF. La dependencia de las CCAA respecto de las transferencias efectuadas por el Estado en el sistema de financiación se encontró en buena medida en función de la situación económica del país, dado que cuanto más aumentara los recursos ligados al IRPF, menos fondos debía aportar el Estado en el apartado de garantías del sistema. Este funcionamiento desvelaba que el modelo no consiguió corresponsabilizar fiscalmente a las CCAA de forma efectiva, pues se garantizaba que los resultados negativos serían neutralizados en última instancia mediante la intervención ulterior del Estado y, por tanto, a las Comunidades Autónomas les fue indiferente subir o bajar los impuestos sobre los que tenían competencias, por cuanto de ello no dependían sus ingresos.

No obstante, este sistema de financiación colocó a las diferentes CCAA en una situación desigual en lo que respecta a su dependencia financiera del nivel central del Estado, según su mayor o menor capacidad fiscal. Además la territorialización de los recursos estatales mermó las posibilidades de recaudación del nivel central y, en consecuencia, su margen de maniobra económica para cumplir su función de garante del equilibrio territorial y la solidaridad autonómica. Resultados que eran poco acordes con nuestro modelo de Estado Autonómico. Sin embargo, frente a las opiniones manifestadas sobre la improbabilidad de que las autonomías actuaran las competencias legislativas asumidas, todas las Comunidades que aceptaron el modelo, con excepción de Asturias, Cantabria y Canarias, ejercieron su potestad normativa sobre los tributos cedi-

dos, en aras de desarrollar una política fiscal propia, dictando sus propias leyes. Pero, pese a los recelos existentes, las distintas regulaciones autonómicas no produjeron efectos negativos sobre la unidad fiscal, ni generaron problemas de competencia fiscal entre Comunidades. Los temores sobre la existencia de tarifas autonómicas distintas fueron despejadas, ya que las CCAA se limitaron a establecer deducciones específicas sobre la parte autonómica de la cuota íntegra del IRPF –atendiendo a diversos criterios, tales como familia, inversiones no empresariales, donativos, gastos-; reducciones en la base imponible para las adquisiciones *gratuitas*; ciertas especialidades en los tipos de gravamen del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas y Actos Jurídicos Documentados y medidas varias respecto a la Tasa Fiscal sobre el Juego (cuotas fijas aplicables a máquinas recreativas y de azar, tarifa aplicable a casinos de juego y períodos de devengo y de ingreso). Respecto al IP, la Comunidad Valenciana fue la única que ejerció su capacidad normativa para modificar la cuantía del mínimo exento, fijándolo en dieciocho millones para el ejercicio 2000. Aunque la Comunidad Valenciana aprobó su propia escala autonómica del IRPF y del ITP y la Comunidad de Madrid una tarifa propia para el ISD, éstas no variaron sustancialmente de la escala subsidiaria regulada por el Estado. La tendencia mayoritaria, por tanto, fue el establecimiento de deducciones y desgravaciones propias, en lugar del incremento de los tipos impositivos, lo que hubiera sido lo lógico ante las reiteradas denuncias de insuficiencia financiera por parte de los gobiernos autonómicos. Actitud que obedece al sistema de garantías ya comentado, que desincentivó a las CCAA a aumentar la presión fiscal, o tal vez el temor a los costes electorales que dicha subida podría acarrear. Las medidas normativas de tipo fiscal adoptadas, especialmente deducciones casi simbólicas, no presentaron un interés desde un punto de vista cuantitativo capaz de condicionar la localización de los factores de producción, aunque sí reportó beneficios electorales a la fuerza política promotora de las mismas. Los distintos gobiernos autonómicos hicieron uso de la capacidad normativa cedida no para incrementar sus recursos, sino como instrumento de la política social autonómica, disminuyendo la carga fiscal soportada en su territorio en función de circunstancias personales concretas. De ahí que pese haberse dejado abierta la puerta para que en el Estado Español pudieran llegar a existir hasta dieciséis modos distintos de tributación por IRPF (a las doce CCAA de régimen general han de sumarse los regímenes especiales de Navarra y los tres territorios históricos del País Vasco), las CCAA fueron moderadas en el ejercicio de sus competencias fiscales, y no acometieron una elevada reducción de la presión fiscal con objeto de atraer contribuyentes y capitales procedentes de otras Comunidades. Tal era la opinión sostenida por Martín Seco, al predecir que, a largo plazo, en el ejercicio de las competencias normativas se tendería a bajar los impuestos antes que a subirlos, por lo que las CCAA entrarían en una competencia desleal similar a la que ya se está estableciendo en el marco internacional y más concretamente en la Unión Europea. De todo lo cual deduce este autor que la desintegración de la normativa fiscal destruiría la progresividad impositiva, que lejos de primar a una comunidad frente a otra, tan sólo beneficiaría a las empresas y a las rentas de capital <sup>214</sup>.

<sup>214</sup> *La pinza. Dos partidos distintos y una sola política económica verdadera*, Barcelona, *El Viejo Topo*, 1997, pp. 304 y 306.



Ha de matizarse que los tan reiterados riesgos del modelo de financiación se refieren fundamentalmente al IRPF, pues las competencias normativas sobre los restantes impuestos no inciden negativamente, antes bien contribuyen a reforzar la autonomía financiera. Ello deriva de la especial posición del IRPF en nuestro sistema tributario ya que, al margen de que supone más de la tercera parte de los recursos no financieros del Estado, cumple importantes funciones, como ha explicado el Tribunal Constitucional: “Constituye uno de los pilares estructurales de nuestro sistema tributario (...) cualquier alteración en sus elementos esenciales repercute inmediatamente sobre la cuantía o el modo de reparto de la carga tributaria que debe levantar la generalidad de los contribuyentes. Al mismo tiempo, es sobre todo a través del IRPF como se realiza la personalización del reparto de la carga fiscal en el sistema tributario según los criterios de la capacidad económica, igualdad y progresividad, lo que lo convierte en una figura impositiva primordial para conseguir que nuestro sistema tributario cumpla los principios de justicia tributaria que impone el art. 31.1 CE, dada su estructura y su hecho imponible (...) es, tal vez, el instrumento más idóneo para alcanzar los objetivos de redistribución de la renta (art. 131.1 CE) y de solidaridad (art. 138.1) que la Constitución española propugna y que dotan de contenido al Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE)” (STC 182/1997, FJ 9). De ahí que la reforma del IRPF que entró en vigor en 1999 despertó el temor de que disminuyera los ingresos autonómicos, no sólo de las Comunidades que habían aceptado el modelo de financiación 1997-2001, sino también de aquellas que no lo habían ratificado. Tal previsión se fundamentaba en que el objetivo de esta reforma era la simplificación de la tributación personal y la reducción de la presión fiscal y, por ello, un ahorro de los contribuyentes que supondría para la Hacienda estatal un coste de 400.000 millones en dos años. De ahí que el gobierno se apresurara a calmar a las autonomías que tenían cedido una parte del IRPF, garantizando que esta reforma no perjudicaría a la financiación de las Comunidades, pues la rebaja sólo afectaría al 70% del tramo estatal del impuesto, y no al 30% autonómico, compensándose la disminución de ingresos mediante la lucha contra el fraude fiscal y las mejoras en la gestión tributaria. Para evitar que la reducción de la tarifa del IRPF conllevara un descenso de los ingresos de las CCAA, de forma que el coste de la bajada recayera exclusivamente en la parte estatal, éste se comprometió a elevar el porcentaje autonómico de la cesión, para que la parte autonómica o complementaria mantuviera su capacidad recaudatoria. Tras la reforma el porcentaje cedido pasó a ser superior al 15%, representando la tarifa autonómica entre un 17% y un 18% de la tarifa total. Esta medida ha venido a confirmar, según los detractores del modelo, que la cesión del IRPF no implicó corresponsabilidad fiscal. No obstante, la voluntad del Estado fue la de preservar el principio de corresponsabilidad fiscal, sin incidir en el gravamen complementario atribuido a las CCAA en su territorio.

En esta línea de garantizar la neutralidad de la reforma del IRPF en la financiación de las CCAA adscritas al sistema de corresponsabilidad fiscal, ya se ha comentado que el 27 de marzo de 1998, el Gobierno y las CCAA, salvo las tres gobernadas por el PSOE, aprobaron un documento que introducía ciertas modificaciones técnicas en el Acuerdo 1/96, de 23 de septiembre, para paliar los efectos financieros de posibles cambios en el IRPF. Por un lado, se suprimió el límite mínimo de evolución de los recursos por IRPF (tramo autonómico del IRPF más participación territorial izada) consistente en garanti-

zar, al menos, el 90% del incremento del IRPF estatal, cuando el incremento de dicho IRPF sea inferior al PIB nominal. En su lugar se garantizó que el índice de incremento mínimo de los recursos autonómicos procedentes de este impuesto sería el que resulte de aplicar el índice de incremento del PIB nominal al coste de los factores, independientemente de cual fuera la evolución de la recaudación estatal por dicho impuesto. Con ello también se compensó el hecho de que el IRPF creciera por debajo del PIB. Por otro lado, se introdujo una nueva garantía consistente en que la participación en los ingresos generales del Estado habría de evolucionar conforme al ITAE, superior al crecimiento del PIB nominal, mientras que a las Comunidades que no aceptaron el modelo de cesión del IRPF ajustaron la evolución de la PIE al PIB nominal, índice de evolución más pequeño. La primera es una cláusula que anula la corresponsabilidad fiscal, neutralizó la asunción por parte de las CCAA de los riesgos recaudatorios inherentes a dicha cesión parcial, ya que la Administración central se erigió nuevamente como garante del crecimiento de los recursos autonómicos. La nueva cláusula introducida modificó sustancialmente el espíritu del modelo, al situar la evolución del PIB nominal como la variable que marcaba la evolución de los recursos financieros futuros, desligándolos totalmente de la recaudación del IRPF en su territorio e incentivó a que se acrecentaran las tendencias a la disminución de la presión fiscal en el IRPF autonómico. Explica Eliseo Aja que “el estancamiento e incluso la disminución de ingresos han conducido a una *contrarreforma de la nueva financiación autonómica* en la Ley de Presupuestos para 1998, que asegura a las CCAA un incremento de los ingresos igual al crecimiento del Producto Interior Bruto nominal (a cargo del Gobierno central) y un aumento del 15 al 16,5 por ciento en el tramo recaudado de las CCAA que también asume el gobierno central ¡con efectos retroactivos a enero de 1997!”<sup>215</sup>. Por su parte, Medina Guerrero llega a plantearse que esta modificación sobrevenida, que califica de “reforma furtiva”, “difícilmente superaría un estricto control de constitucionalidad articulado a partir del principio de lealtad”<sup>216</sup>. Por nuestra parte, las modificaciones efectuadas de las garantías previstas para el quinquenio son un reconocimiento implícito de que el objetivo fundamental de todo modelo de financiación es asegurar la suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias asumidas, aún a costa de sacrificar la corresponsabilidad fiscal.

Por lo demás resta determinar la constitucionalidad de este modelo de financiación, que fue cuestionada ante el Tribunal Constitucional por las Comunidades de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, tanto por sus Asambleas Legislativas como por sus Consejos de Gobierno, que interpusieron los correspondientes recursos de inconstitucionalidad, sobre los que todavía el Alto Tribunal no se ha pronunciado. Al carecer los acuerdos del CPPF de valor normativo, aun cuando sean publicados en el BOE, el enjuiciamiento de la constitucionalidad del modelo se instó respecto a los textos legales que lo implantaron. En concreto se interpusieron recursos de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley Orgánica 3/1996, relativa a la modificación parcial de

<sup>215</sup> *El Estado Autonómico...*, cit., pp. 117-118.

<sup>216</sup> “La articulación de los principios de autonomía y unidad en el reparto de los recursos entre las Comunidades Autónomas”, *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 27, 1999, p. 13.

la LOFCA, la Ley 14/1996, de Cesión de Tributos del Estado y de Medidas Fiscales Complementarias y la Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado para 1997 por estimarlas contrarias a la Constitución Española y a los Estatutos de Autonomía. Los recursos fueron admitidos a trámite por Providencias de las Secciones del Pleno del Tribunal Constitucional de fecha 8 de abril de 1997 y, aún habiendo sido acumulados, todavía no han sido resueltos. Posteriormente, esas mismas CCAA impugnaron las últimas cinco Leyes de Presupuestos Generales del Estado, las correspondientes al período comprendido entre 1997 a 2001. Recursos que han sido en su totalidad admitidos a trámite por el Tribunal Constitucional, que no debería demorarse en su resolución, ya que, como han observado los Profesores Aja y Pérez Tremps, tal retraso “puede llegar incluso a generar auténticas *deudas históricas* si se constata que lo declarado inconstitucional ha originado un perjuicio económico grave (piense, por ejemplo, en la impugnación del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas)”<sup>217</sup>. La interposición de estos recursos de inconstitucionalidad contra las leyes presupuestarias, de iniciativa exclusiva del Gobierno, contribuyó a deteriorar las relaciones entre el gobierno central y estas autonomías gobernadas por el PSOE, a la vez que trasladó las tensiones territoriales al Tribunal Constitucional, que ha de decidir sobre estos litigios de gran componente político.

Estos recursos pusieron de manifiesto que la financiación autonómica no era un asunto cerrado y que el modo en que se resolvió en el modelo 1997-2001 no fue satisfactorio ni en el contenido – esto es, en la fórmula utilizada para potenciar la corresponsabilidad fiscal-, ni en la forma o estrategia seguida para negociar el modelo, que respondió a intereses partidistas y coyunturales. De ahí que uno de los retos del nuevo sistema de financiación autonómica que debía aprobarse antes del 31 de diciembre del 2001 era la búsqueda de otras vías para avanzar en la corresponsabilidad fiscal que contara con el máximo consenso y, a ser posible, con la unanimidad. Se aspiraba a ahondar en el siguiente quinquenio aún más en la corresponsabilidad fiscal, hasta el extremo que las CCAA vivieran de sus propios recursos, sin recibir ningún tipo de subvención estatal. Con este fin, se iniciaron estudios desde 1999 sobre la posibilidad de que el nuevo modelo de financiación autonómica pivotara sobre la cesión de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos indirectos (IVA e Impuestos Especiales) en función de consumo y la ampliación de la cesión del IRPF por encima del 30%. Lo que implicaría no sólo la aplicación pura de la corresponsabilidad fiscal y el fin de las transferencias estatales, sino también que las CCAA tendrían que asumir los compromisos de reducción de sus déficit para no poner en riesgo el Plan de Estabilidad de España en la Unión Monetaria, lo que les obligaría a saldar sus deudas con el uso de la capacidad tributaria de la que dispusieran y a ajustar sus gastos a sus ingresos.

---

<sup>217</sup> “Tribunal Constitucional y organización territorial del Estado Autonomico”, *La justicia constitucional en el Estado Democrático*, Madrid, Tirant lo Blanch, 2000, p. 173.

## VI. EL NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.

Las pretensiones básicas que se sostuvieron a lo largo de la negociación del modelo que debía entrar en vigor el 1 de enero de 2002 fueron no sólo profundizar más en la corresponsabilidad fiscal, sino establecer un modelo estable, con vocación de permanencia en el tiempo, que dejara de estar sujeto a revisión cada cinco años. Se tomó conciencia de que no era positivo que una pieza tan importante del orden constitucional estuviera sometida a revisiones periódicas reiteradas, porque la escasa estabilidad genera inseguridad y tensiones que imposibilitan la cohesión y coherencia interna que precisa el Estado de las Autonomías. La eliminación de la periodicidad quinquenal de los sistemas de financiación, que evitara la continua renegociación, requería que éste recibiera el apoyo mayoritario de las distintas fuerzas que conforman el espectro político, lo que obligaba a adoptar una firme voluntad negociadora que limara las diferencias y consiguiera aproximar posturas. La falta de un acuerdo de Estado obligaría, ante la presión de las fuerzas políticas insatisfechas, a renegociar el modelo una vez transcurrido el quinquenio. De ahí el deseo de dotar al nuevo acuerdo de la mayor generalidad posible, lo que no legitimaba, sin embargo, la introducción de una cláusula que impidiera a cualquier autonomía descolgarse del sistema con el fin de evitar una dispersión de fórmulas de financiación en función del partido político que la gobierne, por cuanto ello hubiera supuesto una restricción del principio de autonomía financiera no amparada constitucionalmente. Conforme a estos objetivos, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, tras un largo proceso de negociación, aprobó por unanimidad en su reunión de 27 de julio de 2001 y en posteriores acuerdos de 16 y 22 de noviembre de 2001, el nuevo modelo de financiación autonómica por plazo indefinido. Ha recibido el respaldo político de las cuatro fuerzas políticas representadas en el Consejo (PP, PSOE, CiU y CC) y ha incluido a las quince Comunidades de régimen común, sin que quede descolgada en esta ocasión ninguna de ellas.

Aunque se ha avanzado en la dirección pretendida —el nuevo sistema ha ampliado la capacidad fiscal de las comunidades, ha sido fruto de un amplio acuerdo y no tiene fecha de caducidad—, este acuerdo no ha representado el gran pacto de Estado anhelado en esta materia. Se trata de un acuerdo consensuado pero muy politizado, donde ha primado el componente político sobre el técnico, las autonomías se han centrado más en la discusión de cifras que en la búsqueda de baremos objetivos que les asegure en el tiempo la disposición de recursos con responsabilidad para prestar los crecientes servicios públicos a su cargo en el descentralizado Estado español. Por otra parte, el modelo, pese a ser aprobado con carácter indefinido sin la temporalidad quinquenal de los anteriores, carece de las garantías de perdurabilidad en un período de tiempo superior a cinco años ya que no se han previsto mecanismos de adaptación y actualización de los instrumentos financieros de que disponen las CCAA a las necesidades de gasto, lo que generará inevitablemente tensiones. Además son varias las fuerzas políticas que han manifestado su voluntad de modificarlo transcurrido unos años al considerarlo insuficiente, entre ellas, el PSOE que, desde un primer momento, ha advertido que se aceptaba el reparto de fondos que el sistema conlleva para todas las autonomías, aunque no el modelo como tal, o CiU que ha advertido que dentro de tres o cuatro años reivindicará un nuevo siste-

ma que reporte mayores ingresos. A nuestro juicio, no era tan aconsejable un modelo indefinido, como un modelo permanente, susceptible de ajuste en un período más amplio que cinco años o cuando circunstancias tasadas así lo requirieran.

Durante el desarrollo de la negociación existió una gran predisposición política por parte de las Comunidades, incluso en aquellas en las que gobierna el PSOE (Andalucía, Castilla La Mancha, Extremadura, Aragón, Asturias y Baleares), de alcanzar un consenso sobre esta cuestión de Estado. El margen de maniobra del que disponía el Gobierno en estos momentos, en los que no precisaba de los apoyos de las minorías nacionalistas, a diferencia de lo ocurrido en los dos quinquenios anteriores, auguraba, al menos, las condiciones necesarias para lograr un amplio acuerdo entre todas las CCAA. En aras de dicho acuerdo, el Ejecutivo central, desde un primer momento, aceptó reconocer a efectos financieros las fluctuaciones de población experimentadas de forma periódica, comprometiéndose, por tanto, a tener en cuenta el censo de población más actualizado en el nuevo sistema. Ello suponía el abandono del padrón de 1988 para acoger en su lugar el de 1996, salvo que ya se encontrase aprobado el nuevo censo en estudio. El Real Decreto 1420/2001, de 17 de diciembre, al declarar oficiales los datos obtenidos por el Instituto Nacional de Estadística, a partir de los padrones municipales revisados a 1 de enero del año 2001, será el que se tenga en cuenta para el reparto de ingresos entre las CCAA.

El objetivo principal de la nueva financiación de las autonomías, en línea de continuidad con el proceso de profundización de la autonomía tributaria iniciado en 1993, ha sido eliminar o reducir al mínimo el peso de las transferencias estatales, ampliando de manera importante la capacidad financiera de las comunidades con la cesión de nuevos impuestos. La puesta en práctica del nuevo sistema ha exigido llevar a cabo una nueva reforma de la LOFCA, que se ha operado por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, acompañada de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, incorporando el contenido del Acuerdo del CPFF de 27 de julio de 2001. Esta última representa una importante novedad en la técnica legislativa que se había seguido hasta ahora con los distintos métodos, modelos y sistemas empleados para financiar las Comunidades Autónomas, haciéndose eco de la reivindicada necesidad de dar cobertura legal a los modelos de financiación. A su vez esta ley acomete la regulación del régimen general de la cesión de tributos del Estado a las CCAA, derogando las predecesoras leyes generales de cesión - la L. 30/1983, de 28 de diciembre, y la Ley 14/1996, de 30 de diciembre-. Este entramado legal para el desarrollo y aplicación del nuevo sistema de financiación se completa con una nueva Ley sobre los Fondos de Compensación Interterritorial y, como es habitual, con las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, que han contribuido a la articulación definitiva del modelo.

Las negociaciones sobre este modelo resultaron largas y complejas, los puntos objeto de una discusión más ardua fueron, además de la "restricción financiera inicial" de la que partiría el modelo, la delimitación de la capacidad normativa sobre cada una de las figuras tributarias que puede ser cedida a las CCAA y el diseño de un fondo de solida-

ridad a favor de las regiones más pobres. Para la comprensión de este nuevo modelo es necesario proceder al desglose de sus diferentes piezas.

En primer lugar, para la determinación de la restricción inicial del sistema, es decir, el volumen de recursos que el nuevo modelo atribuye a partir del cobro de los impuestos cedidos para el primer año de funcionamiento del sistema, el año 2002, se ha tomado en consideración los datos últimos del censo y cierre tributario de 1999. La restricción inicial que se establece referida al año base 1999 se define como la suma de las restricciones iniciales de cada uno de los tres bloques de financiación que lo integran: la financiación de las competencias comunes, la financiación de la gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social y la financiación de la gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social. Lo que obedece a la decisión de incorporar la sanidad y los servicios sociales a la financiación de carácter general, aplicándose por vez primera un único sistema de financiación para la totalidad de las competencias de gestión de servicios asumidas por las CCAA. La restricción inicial del primer bloque, que constituye el Fondo General, resulta de los siguientes conceptos: la liquidación definitiva del año 1999 por la tarifa autonómica del IRPF, la participación en los ingresos del Estado -incluyendo la participación en los ingresos territorializados del IRPF, la participación en los ingresos generales del Estado y el Fondo de Garantía para el año 1999-, la restricción inicial establecida para las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura -que recibieron una financiación adicional para compensar por el dinero que dejaron de recibir en el quinquenio 1997-2001 al quedarse fuera del sistema-, los ingresos por tributos cedidos y por tasas afectas computados con criterio normativo y el coste de los servicios transferidos con posterioridad a 31 de diciembre de 1999 cuyo importe no ha sido incluido en la liquidación definitiva de dicho año, pero que deben ser tenidos en cuenta a efectos de homogeneizar los techos competenciales de las Comunidades Autónomas. La suma de los anteriores conceptos se minorará, para lograr una correcta homogeneización, en el coste de aquellos servicios que, aunque traspasados a una determinada Comunidad Autónoma, constituye una competencia singular de la misma. A la restricción inicial se han añadido otros fondos adicionales, en aras a facilitar el logro de los principios de suficiencia, autonomía y solidaridad del conjunto de las Comunidades Autónomas. El segundo bloque citado, el integrado por los recursos del modelo sanitario, lo conforman la financiación resultante de la liquidación definitiva del año 1999 para las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en la materia y el importe de la financiación resultante del año 1999 para las restantes Comunidades Autónomas integradas en el bloque Insalud "gestión directa". El último bloque de financiación, el relativo a los servicios sociales de la Seguridad Social transferidos, está determinado por la financiación para estos servicios sociales, que resulta de la liquidación definitiva del año 1999, para las Comunidades Autónomas de régimen común.

Una vez determinada la restricción inicial correspondiente a cada uno de los tres bloques que se integran en el Sistema de Financiación y, en consecuencia, la restricción inicial total, que se obtiene por agregación de los mismos, se concreta la necesidad de financiación que hay que atribuir de forma individualizada a cada una de las Comunidades Autónomas. El importe total de la restricción inicial del Fondo General,

destinado a financiar los gastos de las competencias comunes, se distribuye entre todas las Comunidades Autónomas en función de las siguientes variables y ponderaciones: la mayor ponderación es la de la población que supone un 94% del total, junto con un 4,2% de ponderación de la superficie, un 1,2% de la dispersión geográfica y la insularidad ponderada en un 0,6%. Las cantidades resultantes de aplicar estas variables de reparto son expresivas de las necesidades objetivas de gasto para cada comunidad. Además se ha dotado un Fondo para paliar la escasa densidad de población, que se distribuye entre las CCAA con una densidad de población inferior a 27 habitantes por Km<sup>2</sup> y con una extensión superficial inferior a 50.000 Km<sup>2</sup>, y un Fondo de renta relativa que se distribuye entre las CCAA de menor riqueza relativa en proporción inversa a ésta. Se garantiza que los recursos asignados a cada Comunidad Autónoma por los fondos anteriores, sean, al menos iguales a los de su masa homogénea de financiación.

Como se ha comentado, la asunción de un importante nivel de corresponsabilidad efectiva se ha materializado también en este sistema mediante la cesión de la recaudación de una amplia “cesta de impuestos”, que esta integrada por: el 100% de los ya cedidos en los anteriores modelos –los Impuestos sobre Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, la Tasa sobre el Juego y tasas afectas a los servicios transferidos-; la tarifa autonómica del IRPF, que se corresponde con el 33% de la tarifa total del impuesto, actualmente era hasta el 30%, descartando así la posibilidad de un aumento del porcentaje de participación autonómica en el IRPF hasta en un 40% barajada durante la negociación; un porcentaje del 35% de la recaudación líquida por el Impuesto sobre el Valor Añadido en su territorio; el 40% de los Impuestos Especiales sobre Hidrocarburos, Labores de Tabaco, Alcoholes y Cervezas y, finalmente, el 100% del Impuesto sobre la Electricidad, de la Matriculación de Vehículos y del nuevo Impuesto minorista sobre Hidrocarburos. El porcentaje de la recaudación estatal de los Impuestos Especiales y el IVA que se cede se determina en función del índice de consumo de cada territorio. Estos últimos –IVA e IIEE- son impuestos indirectos que gravan el consumo, una variable en la que las diferencias territoriales entre las Comunidades Autónomas no son muy acentuadas, por lo que el elemento que pudiera propiciar que las diferencias de recaudación se disparen será, sobre seguro, el tramo de tarifa del IRPF cedido hasta el 33%. Las CCAA se financiarán así con el paquete de impuestos cedidos, lo que supondrá que algunas, las que tengan mayores bases fiscales, se consigan autoabastecer sin necesidad de recurrir a las transferencias estatales, pero, igualmente la recaudación cedida podrá resultar insuficiente para otras autonomías, por lo que el Gobierno central complementará esta recaudación con un *Fondo de Suficiencia* con el fin de alcanzar las cantidades pactadas con las comunidades como “restricción inicial”. Este Fondo representa la novedad más significativa del sistema y actúa como principal mecanismo nivelador y de cierre del mismo, y tiene como finalidad cubrir la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades totales de financiación de cada Comunidad Autónoma y su capacidad fiscal en el año base del sistema. Está constituido, por tanto, por los recursos del Estado, los cuales se transfieren a las Comunidades Autónomas. Las autonomías que no puedan llegar al límite mínimo de gasto anual recibirán recursos adicionales del Fondo de Suficiencia. Sólo Madrid y Baleares, por su mayor potencial recaudatorio, serán capaces de satisfa-

cer todas sus necesidades de servicios básicos con sus propios ingresos tributarios, mientras que todas las demás deberán entrar en ese fondo de suficiencia, al no poder satisfacer sus necesidades de financiación con sus tributos.

La financiación de cada Comunidad Autónoma estará constituida por el valor definitivo, correspondiente a cada año, de los recursos del sistema de financiación que le sean aplicables. La financiación por el Fondo de Suficiencia correspondiente a cada año, se determinará aplicando al valor de dicho Fondo, en el año base, el índice de crecimiento del ITE nacional (ITEn) entre cada año y el año base, en el supuesto de que dicho Fondo sea positivo. En el supuesto de que el Fondo de Suficiencia sea negativo, las Comunidades Autónomas deberán abonar al Estado el importe que corresponda, de aplicar al valor de dicho Fondo en el año base, el menor de los índices de incremento del ITEn <sup>218</sup> o ITE regional (ITEr) <sup>219</sup> entre cada año y el año base.

El margen de capacidad normativa que se debía reservar a las CCAA para avanzar en la corresponsabilidad fiscal, sus topes para evitar rivalidades fiscales entre las autonomías y las posibles garantías ha constituido el aspecto más conflictivo que se ha afrontado en la negociación de la transferencia de dichos impuestos. Finalmente el nuevo sistema ha ampliado la capacidad normativa que será plena en los tributos cedidos tradicionales –Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados- y también en el 33% del IRPF dentro de unos límites. En relación a este último, que hasta ahora sólo podían maniobrar sobre el 15% del IRPF, pese a que tenían cedido el 30%, las CCAA pueden establecer la tarifa sobre su parte con las únicas limitaciones de que sea progresiva y tenga el mismo número de tramos que la estatal, pero sin que exista ningún límite a su regulación como existía en el anterior sistema, que establecía una variación máxima del 20%. Por el contrario, se ha descartado ceder en principio a las CCAA facultades normativas sobre los Impuestos Especiales y el IVA, por tratarse de tributos armonizados por la Unión Europea, por lo que la capacidad normativa la mantiene el Estado. En cuanto al IVA, la posibilidad de habilitar espacios para la autonomía tributaria de las CCAA era muy limitada, ya que se trata de un impuesto fuertemente armonizado por la legislación europea, que difícilmente admite una normativa fragmentada en el territorio español y, en modo alguno, una fraccionamiento de los tipos impositivos. En este ámbito, era aconsejable que la cesión se redujera a la recaudación, evitando así contravenir no sólo la armonización de la fiscalidad española dentro de la Unión Europea, sino también la cohesión interna en el ámbito nacional.

---

<sup>218</sup> A estos efectos, el ITEn está constituido por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco.

<sup>219</sup> Por su parte, el ITeR está constituido por la recaudación en el territorio de la Comunidad Autónoma, sin ejercicio de competencias normativas, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco.



Por lo que se refiere a los impuestos especiales sobre el tabaco y el alcohol, la capacidad para fijar tipos impositivos era también muy escasa, mientras que se descartaba en el Impuesto Especial sobre los carburantes, aunque se sugirió la posibilidad de que las CCAA pudieran subir los tipos, ateniéndose a los mínimos europeos. Además en la reunión de 27 de julio de 2001, a propuesta del gobierno catalán, el Ministerio de Hacienda se comprometió a crear, previo estudio por una comisión, una tasa estatal sobre el consumo de gasolinas en fase minorista, con la finalidad de dar cobertura a los gastos en materia sanitaria, que sería traspasada a las autonomías, lo que les permitiría influir en el proceso final de las gasolinas. Por acuerdo de 22 de noviembre de 2001, el CPFF acordó la creación de un nuevo Impuesto sobre el consumo de hidrocarburos, gravando, en fase única, las ventas minoristas de dichos productos, que fue aprobado por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. Los rendimientos producidos por el nuevo Impuesto quedan afectados, en su totalidad, a la financiación de los gastos de naturaleza sanitaria, en cumplimiento de las pautas marcadas por la Unión Europea. La recaudación de este Impuesto se cede totalmente a las Comunidades Autónomas con la sanidad transferida, asimismo les corresponde la gestión del mismo, logrando una mayor corresponsabilidad fiscal. En cuanto a la capacidad normativa, las Comunidades Autónomas podrán establecer un tipo autonómico con unos límites crecientes en los años 2002, 2003 y 2004, de modo que en dicho año y siguientes, no superen el tipo estatal.

Por último, el Gobierno ha accedido a transferir la totalidad de la recaudación del Impuesto Especial sobre determinados Medios de Transporte, su gestión y la capacidad normativa para incrementar el tipo de gravamen hasta un máximo del 10%. Si cada Comunidad tuviera capacidad para regular libremente el tipo impositivo, se podría producir una ruptura de la unidad de mercado, ya que las ventas de automóviles tenderían a concentrarse en las autonomías con el tipo más barato. En cualquier caso, todas estas cesiones de capacidad normativa se han rodeado de cautelas suficientes que impidan que las Comunidades con menores ingresos tengan que aumentar de forma excesiva la presión fiscal y que la calidad de sus servicios se encuentre condicionada más por su capacidad de pago que por las necesidades reales de sus ciudadanos.

En lo relativo a los instrumentos de solidaridad, se crea un Fondo Complementario al Fondo de Compensación, antiguo Fondo de Compensación Interterritorial, y se han articulado otros mecanismos de nivelación y compensación que asegurarán los recursos necesarios a las CCAA para garantizar un nivel mínimo de servicios públicos básicos, de modo que se evite que el avance de la autonomía financiera provoque mayores desigualdades regionales.

Por lo que respecta al Fondo de Compensación Interterritorial, las modificaciones introducidas por el Acuerdo del CPFF de 27 de julio de 2001 ha obligado a la creación de un nuevo marco legal, que se condensa en la nueva Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, cuya principal novedad ha sido la escisión del Fondo de Compensación Interterritorial en dos Fondos —el Fondo de Compensación, equivalente al anterior Fondo de Compensación Interterritorial, y el

Fondo Complementario-, pero no ha variado, sin embargo, el mecanismo de ponderación de la inversión del Estado computable a efectos del cálculo de los Fondos, ni los criterios para su distribución entre las Comunidades Autónomas. El nuevo Fondo Complementario está destinado inicialmente a la financiación de gastos de inversión por las Comunidades Autónomas, pero admite la posibilidad de que las Comunidades Autónomas destinen las cantidades del mismo a la financiación de gastos de funcionamiento asociados a inversiones financiadas con el Fondo de Compensación o con las dotaciones del propio Fondo Complementario <sup>220</sup>.

En cuanto a los mecanismos de nivelación, en el actual sistema, además del Fondo de Suficiencia, se ha arbitrado un Fondo de Cohesión Sanitaria para desplazados a cargo de la Administración General del Estado y se han articulado las Asignaciones de Nivelación para situaciones especiales en los servicios de educación y sanidad. Sin restar importancia a estos mecanismos de ayuda complementaria, a los que han de añadirse los convenios y contratos-programas que se concierten, la profunda operación de descentralización territorial que se ha acometido con el nuevo modelo reducirá la capacidad redistributiva y compensatoria que el Estado puede ejercer para compensar las diferencias interterritoriales y para acometer políticas de gasto a favor de las zonas más desfavorecidas. Aquellas comunidades que requieran mayores recursos para desarrollar su política de gobierno, que los proporcionados por estos mecanismos legales, habrán de obtener dichos ingresos de sus ciudadanos, asumiendo la consiguiente responsabilidad fiscal.

El aumento de la corresponsabilidad fiscal que el nuevo modelo supone para las CCAA, aportándoles un volumen mayor de ingresos tributarios, con la consiguiente disminución de las transferencias anuales procedentes del gobierno central, tenía que corresponderse también con mayores competencias en los gastos, por lo que se aceleró el traspaso de competencias en materia de Sanidad a aquellas Comunidades que todavía no las tenían transferidas. De forma que a lo largo del 2002, fecha en la que entra en vigor el nuevo sistema de financiación autonómica, las diez comunidades que restaban asumieron también las competencias en Sanidad (esto es, Asturias, Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia). La transferencia total de competencias en la gestión sanitaria era ineludible para facilitar la tan deseada integración de la financiación sanitaria en el modelo común de financiación autonómica, que no se ha presentado, sin embargo, exenta de complicaciones. Este traspaso reducirá el presupuesto que deberá gestionar Sanidad en un 50,8%. En consecuencia, las CCAA deberán destinar buena parte de los recursos del sistema general a su política de sanidad, teniendo en cuenta que el gasto sanitario representa el 40% de su gasto total. Cantidad que deberá aumentar anualmente para ajustarse al crecimiento estructuralmente expansivo del gasto en Sanidad a lo largo del tiempo, debido

---

<sup>220</sup> La dotación correspondiente a los dos Fondos de Compensación en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2003 asciende a 955.773 millones de euros, de los que 716.830 se adscriben al Fondo de Compensación y los restantes 238.943 al Fondo Complementario (art. 80 L. 52/2002).

a razones demográficas, pero también al desarrollo en tecnología y a la elevada elasticidad de su demanda respecto a la renta.

Pese a que se trata de un sistema de financiación más transparente, al identificar las necesidades de gasto y la capacidad fiscal con índices sencillos y evitar la opacidad en cuanto a la asignación y evolución de los recursos, el proceso negociador ha acusado nuevamente una gran falta de transparencia. Es más la escasez de datos proporcionada dificultó a los gobiernos autonómicos la elaboración de los presupuestos para el ejercicio 2002, que se basaron en estimaciones más que en cifras ciertas. Esta opacidad ha restado importancia a un acuerdo que ahonda en la senda del federalismo fiscal, y que de generarse en el seno de la Cámara Alta hubiera gozado de mayor legitimidad política ante los ciudadanos. Con el nuevo modelo se reduce el alto índice de dependencia financiera respecto de los ingresos transferidos por el nivel central. La asignación de los recursos a las autonomías pasa de hacerse por transferencias a realizarse a través de la cesión de una cesta de impuestos, de modo que el peso de los ingresos tributarios en la Hacienda Autonómica alcanzará alrededor del 50%. Se ha dotado a las regiones de una estructura impositiva más completa, incluyendo la imposición sobre el consumo. Obviamente con este nuevo modelo los ciudadanos pagarán menos a la Hacienda estatal, pero lo que deje de recaudar ésta lo ingresarán las CCAA. El acuerdo alumbrado merece, por tanto, una valoración positiva si se considera el desarrollo autonómico que supone la ampliación de la cesión de impuestos, así como la inclusión de la sanidad en el sistema general. No obstante, es difícil saber cuánto aportará finalmente a cada Comunidad Autónoma el nuevo sistema, ya que dependerá en última instancia de la recaudación de los impuestos cedidos y de cómo utilicen los gobiernos autonómicos la capacidad otorgada para subir o bajar los impuestos. Los recursos de las CCAA evolucionarán en paralelo a los grandes impuestos del sistema tributario.

Aunque ha incrementado el grado de responsabilidad fiscal, de la autonomía en la vertiente de ingresos, el nuevo modelo dista de ser equivalente al régimen foral, por lo que la persistencia de dos modelos fiscales dispares puede seguir siendo alegado como un factor discriminatorio, máxime si se atiende a las diferencias de ingresos por habitante que reportan. Se trata, no obstante, de una polémica dejada a un lado, ya que la negociación ha estado más centrada en la distribución de las cuantías que en la discusión del modelo financiero en sí. Ha faltado perspectiva para abordar realmente las grandes cuestiones de fondo. Incluso se ha generado gran insatisfacción por cuanto se han estimado limitados los progresos en materia de responsabilidad fiscal, considerándose todavía muy restringida la capacidad de decisión de los gobiernos autonómicos tanto en el terreno normativo como en el de la administración tributaria.

## CAPITULO VI

### LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DE LOS SERVICIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL TRANSFERIDOS

#### I. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DE LA ASISTENCIA SANITARIA.

En virtud del art. 149.1.17 de la Constitución, las CCAA constituidas al amparo del art. 151 de la Constitución y asimiladas (País Vasco, Cataluña, Andalucía, Galicia, Valencia, Navarra y Canarias) asumieron estatutariamente desde un principio las competencias en materia de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, integrando en sus Estatutos la posibilidad de gestionar los servicios sanitarios de la Seguridad Social<sup>221</sup>. Por el contrario, las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE (Asturias, Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia) acogieron a partir de 1998, tras la oportuna reforma estatutaria, la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el número 17 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución<sup>222</sup>. Aunque la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, fruto de los Pactos Autonómicos de 1992, amplió los techos competenciales de estas autonomías, sólo transfirió, en materia de Seguridad Social a estas CCAA, la ejecución de las prestaciones del Instituto Nacional de Servicios Sociales, incorporada estatutariamente en 1994, no así las INSALUD, que continuaron dentro del ámbito estatal. Conforme a dichas reglas de reparto competencial, se ha establecido un modelo de gestión descentralizada, adaptado a la estructura territorial del Estado institucionalizada a partir de las previsiones del Título VIII de la Constitución, de los servicios públicos de asistencia sanitaria que dentro del organigrama de gestión de la Seguridad Social estaban a cargo del INSALUD. Pero las competencias en materia de gestión de la asistencia sanitaria prestada por la Seguridad Social a través del Instituto Nacional de Salud se han ido transfiriendo, gradualmente desde 1981, de forma muy dispar, a las Comunidades Autónomas. Hasta fechas recientes tan sólo siete CCAA contaban con la competencia de ejecución de los servicios sanitarios de la Seguridad Social: Cataluña (1981), Andalucía (1984), País Vasco (1987), Valencia (1987), Galicia (1990), Navarra (1990) y Canarias (1994), lo que suponía que un 60% de la población española recibía asistencia sanitaria con cargo a los Presupuestos Autonómicos. Dicho proceso transferencial quedó paralizado en 1994, año en que se transfirió a Canarias la competencia sanitaria. Las restantes Comunidades Autónomas que no habían asumido las transferencias correspondientes en materia de sanidad se conocían con el término global de territorio Insalud o Insalud-Gestión Directa, ya que el Gobierno Central, a través del INSALUD, dependiente del Ministerio de Sanidad y

---

<sup>221</sup> Cfr. arts. 18.4 EAPV; 17.4 EAC; art. 33.4 EAG; 20.4 EAA; art. 53.2 LORAFNA; art. 38.4 EAV; art. 33.3 EACan.

<sup>222</sup> Cfr. arts. 12.13 EAAs; 39.1.1 EAAs; 12.8 EAIB; 26.1 EACant; 33.1 EACM; 36.12 EAEL; 9.13 EAExt.; 11.1.14 EAR; 28.1.1 EAM; 12.1.4 EAMur.

Consumo, seguía siendo responsable de la gestión y administración de los servicios sanitarios de la Seguridad Social en estos territorios. Se trataba de un modelo descentralizado en el que se combinaba la gestión directa con la transferida. Habrá que aguardar hasta el 26 de diciembre de 2001, fecha en que se acordó el traspaso de las funciones y servicios del Insalud a las diez Comunidades que todavía carecían de esta competencia, argumentándose que el aumento de corresponsabilidad fiscal que implicaba el nuevo modelo de financiación, aprobado el 27 de julio de 2001 por el CPFF, tenía que corresponderse con mayores competencias en los gastos. Por tanto, a partir del año 2002 las diecisiete autonomías, sin excepción, gestionan los centros sanitarios y hospitales públicos, culminando así prácticamente el desarrollo del Estado de las Autonomías. Se ha valorado positivamente que tal proceso transferencial haya sido homogéneo y simultáneo en el tiempo, evitándose las evidentes disfunciones y problemas que se derivaron del largo espacio de tiempo que medió entre las siete transferencias anteriores. Tras este último traspaso de las competencias sanitarias, se estima que las CCAA pasarán a gestionar el 36,28% del gasto público en España, frente al 48,04% de la Administración central. Por su parte, Sanidad reducirá el presupuesto que deberá gestionar en un 50,8%.

Las mencionadas competencias de gestión se traducen en la facultad de las CCAA para planificar la sanidad y distribuir los recursos dentro de su territorio, observando las directrices generales del Estado. Esta descentralización territorial de la asistencia sanitaria es sumamente beneficiosa, al responsabilizarse cada Comunidad de la gestión de sus servicios de salud se les permite adaptar la atención sanitaria a sus propias necesidades y a las preferencias de sus beneficiarios, al disponer de mejor información e incentivos más concretos para satisfacerlas. Con las transferencias sanitarias se ha facultado a las CCAA para diseñar sus propias políticas de salud, aunque obviamente para poder llevarlas adelante se precisa conseguir una adecuada financiación de la sanidad y, por consiguiente, una suficiencia financiera del sistema sanitario público, cuyo presupuesto ha crecido por encima de la media del gasto público para garantizar así la financiación de los crecientes gastos de la protección sanitaria pública, que tiene una crucial importancia ya que se trata de un servicio básico en nuestro Estado de Bienestar, del que depende la realización del derecho a la protección de la salud (art. 43 CE). Pese a su importancia, la financiación autonómica de la asistencia sanitaria ha sido uno de los aspectos más controvertidos del proceso de descentralización territorial iniciado en 1978, siendo objeto de sucesivas reformas desde comienzos de la década de los ochenta.

La Ley General de Sanidad diseñó un subsistema específico de financiación de las competencias en materia de asistencia sanitaria de la Seguridad Social transferidas a las Comunidades Autónomas, al margen del régimen general previsto en la LOFCA y en los Estatutos de Autonomía, aplicable al resto de las competencias autonómicas, que ha estado vigente hasta el 2001. Las prestaciones sanitarias se mantuvieron excluidas del mecanismo financiero general del resto de los servicios estatales transferidos. El art. 82 LGS prevenía que la financiación de los servicios sanitarios transferidos a las CCAA se efectuaría a través de los Presupuestos Generales del Estado o de la Seguridad Social siguiendo el criterio de población protegida, es decir, población con derecho a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social. La financiación de la asistencia sanitaria de la

Seguridad Social se mantuvo así centralizada, el Estado siguió financiando dichas prestaciones a través de subvenciones específicas y, por tanto, definiendo anualmente el importe de los recursos económicos que se destinarían, aún cuando la gestión de las prestaciones sanitarias la llevaran a cabo otros entes diferentes de la propia Administración del Estado. Aunque se trataba de transferencias monetarias condicionadas, los recursos se recibían por las CCAA como un importe global, sin especificar a qué tipo de prestaciones asistenciales debían ir destinadas, lo que les permitía decidir las políticas y estrategias de gestión de la función sanitaria que le había sido transferida. Por tanto, pese a ser objeto de una financiación finalista, es decir, condicionada a su adscripción a un fin concreto, las CCAA conservaban la autonomía en la gestión de las mismas.

Por tanto, el proceso de descentralización sanitaria no supuso un cambio en la adscripción presupuestaria de los fondos destinados a sanidad, que se mantuvieron en el ámbito de la Seguridad Social y se distribuyeron por la Tesorería General a partir de la caja única. Pero, a pesar de que la financiación del seguro sanitario público siguió siendo estatal, la descentralización sí supuso una modificación sustancial en la composición del presupuesto de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, específicamente del INSALUD, que controlaba aproximadamente un 75% del gasto sanitario público. Mientras en su origen la totalidad de la capacidad financiera contemplada en el presupuesto era gestionada por el INSALUD, en el año 2001 tan sólo una dotación próxima del 40% era administrada directamente por la citada Institución, mientras que el otro 60% de los recursos asignados eran gestionados por los servicios de salud autonómicos. El resto de los fondos -los destinados a cubrir el coste de los servicios transferidos- figuraban en el Presupuesto del INSALUD al solo objeto de proceder a su traslación a la Administración autónoma competente de su gestión. Estas dotaciones, transferidas por la Tesorería General de la Seguridad Social por doceavas partes mensuales, se incorporaban a los presupuestos de los institutos que en las Comunidades Autónomas realizaban la actuación equivalente a la que efectuaba el INSALUD en aquellas comunidades donde éste no había sido aún objeto de transferencia y disponían libremente de dichos recursos para hacer frente al pago de las obligaciones derivadas de los servicios de la Seguridad Social. En definitiva, la Administración central siguió siendo el ente financiador de la sanidad pública, bien en forma de dotaciones directas a sus entes gestores, bien en forma de transferencia a los servicios descentralizados. De ahí que en aquellas CCAA con la gestión transferida, la realización del gasto sanitario se hallaba efectuado mayoritariamente a través de los Servicios Autonómicos de Salud, en cuanto son los principales organismos gestores y proveedores de estos servicios públicos, se encargan de la ordenación y gestión unificada de todas las actuaciones e instituciones sanitarias en la esfera regional.

Hasta el año 2001 el Estado financió con sus transferencias entre el 75% y el 90% de la estructura de salud de las CCAA con capacidad de gestión sanitaria, por lo que los recursos económicos propios que las CCAA han destinado al gasto sanitario no han representado más de un 20% del total del presupuesto del conjunto. De lo que se deduce que al igual que en la financiación ordinaria, el modelo de sanidad descentralizado también se ha definido por una acusada dependencia financiera de las CCAA, la auto-

nomía financiera de éstas ha sido muy limitada al depender sus recursos anuales del presupuesto anual de gastos del INSALUD y de sus posibles desviaciones. No ha habido un traslado efectivo de riesgos a las CCAA con los servicios de INSALUD transferidos. Lo que ha propiciado que en la financiación sanitaria haya concurrido el mismo fenómeno de “ilusión fiscal”, consistente en que el contribuyente no logra identificar los servicios que recibe con el esfuerzo fiscal que realiza, y de falta de corresponsabilización fiscal por parte de los gobiernos autonómicos. Los recursos propios que las CCAA con competencias de gestión transferidas han gastado no han diferido mucho, en términos relativos, de los que gastaban el resto de Comunidades gestionadas desde la Administración central. Situación que ha experimentado un giro radical a raíz del modelo de financiación autonómica aprobado por el CPFF el 27 de julio de 2001, ya que los servicios sanitarios transferidos han pasado a ser financiados directamente con los recursos propios de las Comunidades Autónomas. Y es que la cesión generalizada de las competencias sanitarias del Insalud obligó a operar una profunda reforma en el sistema de financiación autonómica de la sanidad, pues como advirtieron Monasterio y Zubiri: “desde el momento en que deje de existir el Insalud no transferido, el mantenimiento del actual esquema de financiación de la sanidad llevaría al absurdo de que, quien ya no tiene la competencia (Administración central) pueda fijar el presupuesto de dicho organismo y, como consecuencia de ello, la financiación que reciban quienes han asumido la gestión sanitaria”<sup>223</sup>. De ahí que el art. 82 LGS haya sido objeto de modificación por el art. 68.2 LMFAFCA, que da cobertura legal a la decisión de integrar los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social transferidos en el sistema general de financiación autonómica, pero bajo el principio de afectación, en el sentido que se establece la obligatoriedad de que las CCAA afecten a la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social un determinado volumen de recursos, de forma que esta financiación permanece diferenciada y condicionada a la finalidad perseguida. La vinculación de la financiación sanitaria a la común pretende simplificar el funcionamiento del sistema de financiación autonómica, permitiendo facilitar la resolución de los problemas de insuficiencia financiera que caracterizan al sector sanitario público. Pese a lo cual, las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria siguen estando enmarcadas en el ámbito de la acción protectora de la Seguridad Social, teniendo la naturaleza de prestación no contributiva (art. 86.2 LGSS). Ello ha obligado a efectuar ciertos ajustes en las cuentas públicas, de modo que el Presupuesto de la Seguridad Social para el año 2002 y 2003 ha dejado de incluir los créditos de transferencias a las CCAA por la prestación de asistencia sanitaria y por los servicios sociales de la Seguridad Social, de los ámbitos competenciales del Insalud y del Inerser, asumidos por las mismas -alrededor de 17.185 millones de euros (2,9 billones de pesetas) correspondientes a la asistencia sanitaria del Insalud y 972 millones de euros (161.700 millones de pesetas) por los créditos del Inerser destinados a las Comunidades Autónomas-.

---

<sup>223</sup> “La financiación de las CCAA: balance y propuestas de reforma”, *Papeles de Economía Española*, n.º 69, 1996, p. 178.

Con independencia de la procedencia de los fondos se está ante una función pública de enorme importancia en términos presupuestarios, ya que ha alcanzado aproximadamente un porcentaje del 35% de los gastos totales en los presupuestos de aquellas CCAA que han asumido las competencias ejecutivas de sanidad. A continuación analizaremos los distintos modelos de financiación de los servicios sanitarios que se han articulado para hacer frente al gasto público sanitario, advirtiendo como el problema más importante desde los mismos inicios del proceso de descentralización de la sanidad ha sido la insuficiencia financiera general para el desarrollo de los servicios sanitarios. Dichos modelos, dada la parca regulación de la LGS y la inaplicación hasta fechas recientes del régimen general de la LOFCA, se han configurado a través de los respectivos Acuerdos de las Comisiones Mixtas de traspasos competenciales en un primer período y, con posterioridad, por medio de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera que, aunque se publican en el Boletín Oficial del Estado, han carecido de plasmación normativa ulterior. Lo que evidencia que la regulación de esta materia autonómica ha estado caracterizada por una escasa juridificación, que se ha pretendido subsanar por la citada LMFAFCA, sobre el nuevo sistema de financiación autonómica, que incluye la regulación de la financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

### **1.1. El modelo aplicado tras el traspaso de la gestión de los servicios sanitarios (1984-1993).**

Una vez que se operaba el traspaso de la gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las Comunidades, se procedió en cada ejercicio a transferirles los recursos financieros necesarios para su prestación mediante dotaciones de créditos para gastos de transferencias en los Presupuestos de la Seguridad Social, incluidos en los Generales del Estado. En la LGS se previeron dos modelos de financiación, uno Definitivo y otro Transitorio. En el modelo Definitivo, el presupuesto se distribuiría sobre la base del criterio de la población protegida que reside en cada Comunidad, pero mientras no se dispusiera de datos concretos sobre esta población, se estableció un modelo Transitorio en el que se garantizaría inicialmente el coste efectivo de los servicios, acordado en el seno de las Comisiones Mixtas, en el momento que se materializaba la transferencia. Previendo que el paso del Modelo Transitorio al Definitivo podría suponer importantes distorsiones en la financiación, se previno una duración de diez años a ese período de ajuste entre el porcentaje del gasto sanitario correspondiente al coste efectivo con la población protegida al ritmo de un 10% anual. Así en este modelo se aplicó un porcentaje de participación, a cada Comunidad Autónoma, calculado sobre la base del coste real de la prestación del servicio en el momento del traspaso (coste histórico). No obstante, las Comunidades forales (País Vasco y Navarra) no percibieron la transferencia de los recursos presupuestarios del Insalud en proporción a su población, sino según el índice de imputación utilizado cada año para el cálculo del cupo o de la aportación de estas dos CCAA al Estado, lo que ha otorgado un trato más ventajoso a estas Comunidades, en la medida que dichos índices eran superiores al tanto por 100 del coste de los servicios transferidos y también al de población protegida. Dicho porcentaje recayó sobre todas las partidas del presupuesto global de gastos del INSALUD, salvo



las de Inversiones y Servicios Nuevos, que se distribuyeron conforme al porcentaje de población de derecho según el censo de 1981. En consecuencia, se fijaron dos coeficientes de participación: uno correspondiente al coste efectivo de las operaciones corrientes del INSALUD y otro en proporción a la población de derecho de 1981 para las operaciones de capital, representando la suma de ambas magnitudes la cantidad a transferir. Pero, al igual que ocurrió con la financiación ordinaria, dado que el Estado no gastaba lo mismo en cada comunidad y que los traspasos se realizaron en años diferentes, cada vez que se cedió a una comunidad esta competencia se le entregaron unos fondos equivalentes a lo que estaba gastando realmente el Insalud en ese momento, dando lugar a diferencias en el reparto de recursos entre regiones difícilmente justificables. Ciertas comunidades, como Andalucía, obtuvieron una financiación *per cápita* inferior, menor incluso a sus necesidades. Y, además, dado que las transferencias en esta materia se efectuaron de forma escalonada, los procesos de inicio y finalización de los periodos de adaptación descritos no coincidieron temporalmente.

El modelo de financiación de las prestaciones sanitarias en este período inicial, que abarca hasta 1993, tenía diversos aspectos débiles. En primer lugar, las disfuncionalidades que se plantearon en el proceso de presupuestación. Las dotaciones financieras de las CCAA se determinaban a partir del presupuesto correspondiente al INSALUD no transferido y gestionado directamente por la Seguridad Social. Esta fórmula de cálculo convertía al INSALUD-Gestión directa en el referente del gasto del Sistema, aunque en 1994 su ámbito de actuación había quedado limitado a una población protegida inferior al 40% del total, frente al 60% de la población que aglutinaban las Comunidades con responsabilidad en la gestión de la sanidad. Ello propiciaba que las CCAA de régimen transferido dependieran tanto de la cuantía de gasto inicialmente asignado a la gestión directa, como de su posible desviación en la liquidación anual. Esta situación fue especialmente grave antes de la aprobación de la LGS para las CCAA que habían asumido la gestión de los servicios sanitarios ya transferidos, porque el procedimiento de distribución no se basaba en la participación en un presupuesto liquidado. Este problema fue resuelto por el art. 82 LGS, que previno la participación en la liquidación. Aún así las diferencias entre lo previsto y lo liquidado continuó provocando problemas de tesorería en las CCAA, ya que recibían las cantidades correspondientes conforme a su participación en el presupuesto inicial del conjunto aplicado sobre el desfase global, y no sobre la base de sus propias desviaciones, una vez que se hubiera cerrado el ejercicio contable INSALUD-Gestión Directa, con un desfase medio de dos años desde el cierre el ejercicio presupuestario y, como mínimo, al ejercicio siguiente a aquel en que se producía la desviación. De forma que estas Comunidades no conocían con certeza los recursos que se les asignaría en un ejercicio determinado hasta el cierre contable de los gastos del Insalud estatal no traspasado.

Un segundo aspecto estaba constituido por la escasez de los recursos asignados al sector sanitario y, por consiguiente, por los desajustes, cada vez mayores, entre el importe total del presupuesto inicial y el del presupuesto liquidado, originando constantes déficit. Al ser el ritmo del crecimiento anual del gasto sanitario, superior al del PIB, se generaron serios desfases entre los presupuestos formalizados y el gasto real. La insufi-

ciencia financiera crónica generó la necesidad de articular cuantiosas ampliaciones de crédito durante el ejercicio, mediante la aprobación de las correspondientes modificaciones presupuestarias, y periódicas operaciones de saneamiento financiero y de liquidación de deudas para reestablecer el equilibrio del presupuesto sanitario. Estas modificaciones presupuestarias se aprobaban únicamente para el Insalud en su gestión directa, de las cuales participaban automáticamente las Comunidades de régimen foral, pero no las Comunidades Autónomas de Régimen Común, que estaban en función del Presupuesto liquidado del Insalud-Gestión directa. De esta forma, dichas CCAA tenían una permanente incertidumbre respecto de los recursos presupuestarios que finalmente pudiera corresponderles, lo que sin duda producía efectos negativos en su gestión. La demora en la recepción de la participación correspondiente a las liquidaciones a las que tenían derecho, llevaba a las Comunidades Autónomas a endeudarse. A partir de 1992, y fruto de un acuerdo adoptado en el seno del CPFF, se debía realizar una liquidación a cuenta durante el primer trimestre del ejercicio siguiente que venía a representar en torno a un 75% de la liquidación final resultante.

Por último, el grado de cumplimiento de la población protegida como criterio de asignación de recursos a las Administraciones gestoras no fue satisfactorio al aplicarse criterios no homogéneos en la distribución territorial de los recursos asignados por el Insalud estatal. La incorporación de las Comunidades a la gestión sanitaria en diferentes momentos ocasionó que se tomaran como puntos de referencia distintos censos de población y, por tanto, porcentajes de población protegida no homogéneos y, consecuentemente, que la participación en el gasto sanitario resultara desequilibrada. Así en el caso de Andalucía, que según el censo de 1981 tenía el 17,09 por 100 del total de población nacional, pasó a tener el 17,65 por 100 según el padrón de 1986, superior incluso al 17,47 asignado como coste de los servicios transferidos. Como, según su Decreto de Transferencias, desde 1986 debía adecuar su porcentaje según el coste de los servicios transferidos (17,47%) al correspondiente al censo de 1981 (17,09) en diez años, durante cada uno de estos percibió un  $(17,47-17,09)/10 = 0,38\%$  menos, con lo que fue alejándose su porcentaje de créditos percibidos del que correspondería según cifras de población protegida más actualizadas derivadas del padrón de 1986. Además, en cada ejercicio percibió para centros e inversiones nuevas el 17,09 del total previsto por el INSALUD para estas finalidades, y si el criterio hubiera sido el porcentaje de población de 1986, hubiera recibido un 17,65 por 100. En 1993 la Comunidad Autónoma presentó una reclamación y, con efectos retroactivos, desde el año 1986, se aplicó el acercamiento al coeficiente de población protegida actualizado según censo de 1991.

A pesar de todos estos problemas el volumen del gasto liquidado del INSALUD fue en constante aumento, afluyendo a las Comunidades Autónomas con los servicios sanitarios traspasados un elevado volumen de recursos, hasta el extremo de que el bloque de recursos por financiación condicionada —es decir, aquella destinada a un fin concreto— no sólo igualó sino también superó, con ciertas excepciones, a los recursos transferidos por el Estado de carácter incondicionado. Pero las deficiencias que aquejaban al sistema de financiación sanitario replanteó la necesidad de una reforma del modelo de financiación de la Sanidad Pública. Por acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992 se constituyó un

Grupo de trabajo para examinar las disfunciones del sistema de presupuestación y liquidación de los gastos de las prestaciones sanitarias que se centró en dos aspectos concretos: las insuficiencias financieras de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social financiada a través del Presupuesto del INSALUD y la homogeneización de los criterios para la definición y evaluación de los coeficientes de participación de las CCAA con competencias de gestión asumidas. En el Acuerdo del CPPF de 7 de octubre de 1993 se ordenó la continuación del Grupo con el objetivo de elevar un informe. El Ministerio de Economía y Hacienda, tras varias reuniones del grupo de trabajo, presentó un documento de bases para la revisión del correspondiente sistema de financiación.

## **1.2. El modelo de financiación de los servicios autonómicos de sanidad para el escenario 1994-1997.**

Finalmente, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en su reunión de 21 de septiembre de 1994, aprobó las bases de un modelo general de financiación autonómica de los servicios de sanidad con vigencia para el período 1994-1997, que constituyó una respuesta articulada a los principales problemas de la financiación de la asistencia sanitaria pública. Su fin primordial fue acabar con la situación deficitaria, insostenible en el marco del Programa de Convergencia europea, y evitar que el crecimiento del gasto sanitario pusiera en peligro el cumplimiento de los compromisos de déficit y endeudamiento fijados en el Tratado de Maastricht. Tras la firma de este Acuerdo con la Administración General del Estado relativo al sistema de financiación del gasto de la asistencia sanitaria, instrumentado posteriormente mediante acuerdos bilaterales con las CCAA, la distribución de los recursos financieros procedentes del INSALUD quedaron distribuidos de una manera más equitativa entre las Comunidades con competencias en sanidad, utilizando como variable de reparto el criterio de la población protegida, entendiéndose por tal la población cubierta por la asistencia sanitaria prestada a través del Presupuesto del INSALUD, lo que constituyó una aplicación directa de los principios contenidos en la LGS (art. 82). Si bien, dada la universalización de la prestación sanitaria producida, la población con cobertura sanitaria coincidía prácticamente con la población de cada territorio <sup>224</sup>.

Con la implantación de este procedimiento se homogeneizaron los criterios en la asignación de los recursos entre los distintos Servicios de Salud. Desde el año 1994 se fue produciendo una adecuación casi perfecta ente los porcentajes de las poblaciones de las CCAA con sanidad transferida y los coeficientes recibidos por cada una de ellas del presupuesto del INSALUD. La base de cálculo del escenario se determinaba a partir del gasto efectivo (liquidación presupuestaria incorporando la deuda pendiente) realizado

---

<sup>224</sup> Con la aprobación del R. D. 1088/1989, de 8 de septiembre, que desarrolla el art. 80 LGS, se ha extendido la cobertura de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las personas sin recursos económicos suficientes y que, con anterioridad, habían venido recibiendo su asistencia por medio de la Beneficencia, ya provincial, ya municipal. Por tanto, la determinación del coeficiente de población protegida se realizó a partir de la población de derecho recogida en el Censo de 1991 del Instituto Nacional de Estadística, pero deduciendo del mismo la población correspondiente al Mutualismo Administrativo, que no está integrada en el régimen sanitario general de la Seguridad Social, por lo que no recibe la asistencia sanitaria del INSALUD.

por el INSALUD para 1993, deducidos los gastos que únicamente, por naturaleza, correspondían al INSALUD Gestión Directa, los necesarios para la atención de los servicios comunes estatales y los relativos a Centros Nacionales. Asimismo, se detrajo el importe del Fondo de Asistencia Sanitaria, destinado a compensar financieramente a los Servicios de Salud por los gastos sanitarios derivados de la atención a pacientes desplazados de otras comunidades, ya por la insuficiencia de ciertos medios de atención en algunos territorios, que exigen su prestación por otros Servicios de Salud dotados de ellos, ya por traslados ocasionales, motivados preferentemente por vacaciones u otras causas.

Por otro lado, el acuerdo citado incorporaba otras novedades importantes en relación con el sistema anterior. En primer lugar, se estableció con el fin de eliminar las tensiones presupuestarias que la evolución de la financiación sanitaria debía ser acorde con el crecimiento nominal de la economía nacional, de modo que el Presupuesto del SNS canalizado a través del INSALUD se obtuviera, para cada año del escenario, aplicando a la base de distribución la tasa de variación del PIB nominal acumulado desde 1993. Por vez primera se adopta una variable de referencia para el crecimiento del gasto sanitario de la Seguridad Social. Y, en segundo lugar, se introdujo mayor rigidez en el gasto de las Haciendas autonómicas que ejercían las competencias sanitarias, ya que las partidas de crédito del presupuesto sanitario perdieron su carácter ampliable como mecanismo de disciplina y, por consiguiente, las insuficiencias presupuestarias que pudieran manifestarse exigían, a partir de 1994, la tramitación de un crédito extraordinario o de un suplemento de crédito, que obligaría a la remisión por parte del Gobierno de un Proyecto de Ley a las Cortes Generales. De esta forma se trataba de prevenir situaciones como la que se produjo en 1993, año en que la desviación entre el presupuesto no financiero inicial del Estado y las obligaciones reconocidas superó el 12%. Igualmente se previeron compensaciones destinadas al saneamiento de la deuda pendiente del sistema.

Aunque este modelo supuso un notable avance respecto a la situación anterior, dotando de mayor estabilidad al marco financiero del SNS, lo que permitió a las CCAA estimar con mayor certeza los recursos disponibles en cada ejercicio, en este período surgieron algunas disfuncionalidades. En primer lugar, durante estos años no se tuvieron en cuenta las distintas tasas de crecimiento de la población, con lo que comunidades, como Andalucía, ingresaron menos de lo debido porque su población había crecido más, ni otros factores con incidencia en el gasto sanitario, como el envejecimiento de la población o la concentración de centros de alta tecnología e investigación. Pero fundamentalmente la insuficiencia de medios para cubrir los crecientes costes de los servicios sanitarios, que obligó a un endeudamiento estructural del sistema sanitario con cargo al déficit público, fue el problema más espinoso, especialmente a partir del Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en Ámsterdam en 1997, en virtud del cual los Estados Miembros de la Unión Monetaria se comprometieron a perseguir el objetivo de lograr a medio plazo situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o superávit.

Este conjunto de cuestiones revelaba que el sistema de financiación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social debía ser objeto de reforma para alcanzar un funciona-

miento satisfactorio de los servicios sanitarios. Las alternativas que se barajaban para afrontar la crisis general de la Sanidad pasaban, atendiendo a la dificultad de elevar la fiscalidad o las cuotas devengadas a la SS, por la contención del gasto por medio de la reducción de prestaciones, la mejora de la gestión de los recursos, la búsqueda de nuevas fuentes de financiación e incluso la privatización de la sanidad, que resulta inaceptable porque quebrantaría el Estado de Bienestar español. La primera línea, de racionalización del gasto, es una de las que se seguiría en el siguiente modelo de financiación sanitaria, pero también se promovieron nuevas formas de gestión con el fin de solventar los problemas del sistema sanitario <sup>225</sup>. Incluso se formularon ya propuestas que apostaban por interpretar el reparto capitativo de la LGS como garantía de mínimos y arbitrar un espacio fiscal propio de las CCAA, que permitiera una mayor corresponsabilización tributaria de estas Administraciones en los procesos de gasto y, consiguientemente, un control más riguroso sobre las mismas, propuesta que sólo sería aceptable de existir un fondo de redistribución territorial, tendente a la corrección gradual de los desequilibrios entre las autonomías.

### **I.3. El sistema de financiación sanitaria para el cuatrienio 1998-2001.**

El día 15 de septiembre de 1997, el Gobierno de la nación constituyó un grupo de trabajo en el seno del CPFF para elaborar un documento base de la financiación de la sanidad de todos los españoles para el período 1998-2001. Este grupo presentó una propuesta que fue aprobada en el seno del CPFF por el Acuerdo 1/1997, de 27 de noviembre de 1997, únicamente rechazado por Extremadura y Castilla-La Mancha. El nuevo acuerdo mantuvo las líneas básicas del anterior, esto es, la población protegida como criterio de reparto y un escenario de evolución del gasto ligado al incremento del PIB. El modelo de financiación de la Sanidad suscrito para el cuatrienio 1998-2001 se articuló en dos Fondos con distinta finalidad.

En primer lugar, un *Fondo General*, destinado a la cobertura de las prestaciones generales, que incluía los recursos ya existentes para hacer frente al coste de la sanidad en toda la nación, actualizados anualmente según la tasa de crecimiento del PIB nominal, a los que se añadió una dotación presupuestaria adicional. Este fondo, que representó el 98,1% del conjunto de la financiación, se distribuyó territorialmente entre las CCAA con competencias ejecutivas de sanidad en atención al criterio de la población que disfruta de la protección de la Seguridad Social de cada Comunidad Autónoma, calculada sobre la base del padrón municipal de 1996, minorado por los colectivos del Mutualismo Administrativo (MUFACE, ISFAS, MUGEJU).

---

<sup>225</sup> Véase, al respecto, Ley 15/1997, de 25 de abril, que desarrolla la habilitación de nuevas formas de gestión del SNS, cuyo precedente fue el Real Decreto-Ley 10/1996, de 17 de junio. En igual sentido, las administraciones autonómicas han promovido nuevas modalidades de gestión, que conllevarán diferencias en las organizaciones sanitarias, que habrán de respetar, no obstante, el mantenimiento de un servicio público de cobertura universal y financiación pública.

En segundo lugar, un *Fondo Finalista* para atender necesidades financieras singulares de las CCAA, dividido a su vez en dos subfondos. Por un lado, el *Fondo de Asistencia Hospitalaria*, que representaba un 1,25% del total, destinado a atender gastos derivados de la asistencia sanitaria prestada a pacientes desplazados de otras CCAA, que no son nada insignificantes en zonas turísticas o de destino tradicional para vacaciones, y también a dar cobertura financiera a la actividad docente desarrollada en los hospitales para la formación especializada de los profesionales sanitarios, compensando los desequilibrios territoriales originados por los costes de atención hospitalaria a desplazados y de docencia. Por otro, un segundo subfondo, el *Fondo finalista para la Modulación Financiera*, con importancia escasa, el 0,55%, compensaba a las administraciones gestoras por la pérdida de financiación como consecuencia de la minoración de la población protegida de las CCAA entre 1991 y 1996. Este subfondo, dirigido a amortiguar la incidencia negativa sobre la financiación territorial que la actualización de la población protegida pudiera originar, encubrió, en definitiva, una garantía de mantenimiento del nivel de gasto sanitario, con independencia de las necesidades de gasto que expresaba su cifra de población protegida. En esta situación de pérdida se encontraban Cataluña, Galicia, País Vasco y Navarra.

El acuerdo de financiación sanitaria persiguió solucionar los problemas que afectaban a la Sanidad. Se actualizó el censo de la población protegida, abandonando el censo de 1991 y tomando como base el año 1996, lo que no aportaba fondos de Sanidad, pero sí alteraba su reparto. Con ello se reconoció a Andalucía el incremento de su población en alrededor de 365.000 habitantes, que no fueron computados, sin embargo, en el modelo de financiación autonómica de las competencias no sanitarias. Igualmente supuso una significativa mejora en la suficiencia financiera por la ampliación de la asignación presupuestaria. Con este modelo sanitario de financiación, de carácter cuatrienal, se pretendió recortar considerablemente el agujero financiero de la sanidad que soportaban las regiones y mejorar su calidad, incrementando las cantidades destinadas a la financiación de los servicios sanitarios y revirtiendo en el propio sistema los recursos adicionales que se generaran como consecuencia de la mejora de la gestión de determinadas prestaciones, tales como el control del fraude en las situaciones de incapacidad temporal o la racionalización del gasto farmacéutico. El modelo amplió así la capacidad financiera al incorporar al sistema sanitario los ahorros generados por un mayor control del gasto relativo en las prestaciones por incapacidad temporal, que había experimentado un crecimiento anómalo, lo que sólo resulta posible mediante la intensificación de las actuaciones de los responsables de los servicios sanitarios. Para ello, el acuerdo del CPFF de 27 de noviembre de 1997 articuló un fondo por importe de 40.000 millones de pts. anuales, integrado en el seno del fondo general, con el fin de financiar las actuaciones de las Administraciones gestoras destinadas a la reducción del gasto por incapacidad temporal. El 10% del mismo se distribuyó para acometer actividades y programas de seguimiento y control, siendo el 90% restante distribuido en función de los resultados alcanzados en el ahorro efectivo para el INSS en el gasto por incapacidad temporal en cada territorio, aunque provisionalmente se repartiría según la población protegida ya que hasta que no finalizara el ejercicio no se podría efectuar la liquidación definitiva conforme a los resultados reales obtenidos en la reducción del gasto.

Igualmente se planteó también la importancia de reducir el gasto farmacéutico -el conocido como “medicamentazo”-, en constante aumento, como consecuencia del envejecimiento de la población y la continua aparición de nuevos medicamentos más eficaces pero también más costosos. El crecimiento del gasto en farmacia reveló la necesidad de adoptar medidas que limitaran el consumo de medicamentos, adecuándolo a las necesidades reales de salud de la población y eliminando o desincentivando los consumos innecesarios. A tal efecto se emprendieron dos tipos de acciones específicas: por un lado, el desarrollo de una política activa de medicamentos genéricos, en orden a eliminar los gastos adicionales originados por las diferencias de precio, debidas a la marca o a los procesos de fabricación entre productos de un mismo activo; y, por otro, la restricción de la financiación pública para los medicamentos de escaso valor terapéutico. El polémico medicamentazo es así una medida de racionalización del gasto en medicamentos del sistema público, que consiste en que una lista de fármacos quedan excluidos de la financiación pública a cargo de la Seguridad Social, debiendo ser pagados por los pacientes. Este recorte del gasto sanitario, aunque pretendió suavizar mediante la reducción de los precios de la industria farmacéutica en un promedio del 6%, fue severamente criticado. El texto aprobado insistió en que el recorte debería basarse en la exclusión sólo de los fármacos de escaso valor terapéutico. Como consecuencia de esta decisión, aceptada mayoritariamente en el CPFF, previo el visto bueno del Consejo Intersectorial de Sanidad y la llegada a un acuerdo con la industria farmacéutica, el Ministerio de Sanidad publicó, por Real Decreto 1163/1998, la lista de ochocientos treinta y cuatro medicamentos que quedaron excluidos de la financiación pública por el Sistema Nacional de Salud.

Pese a que este modelo sanitario amplió la capacidad financiera, las críticas a este modelo se centraron en su escaso avance en la corresponsabilidad financiera, las Comunidades seguían sin asumir responsabilidades sobre los ingresos requeridos para financiar las necesidades generadas por la gestión en sus respectivos territorios de los servicios de sanidad, dependiendo excesivamente de las transferencias del Estado. Sin embargo, ante el espectacular crecimiento del gasto sanitario como consecuencia de una sociedad cada vez más medicalizada, se defendió la tesis de que la devolución de responsabilidades fiscales a las CCAA era el mejor antídoto para el control del gasto sanitario. En esta línea, se afianzó la propuesta de profundizar en la corresponsabilidad fiscal incorporando la sanidad a la financiación autonómica general, ante la concurrencia de diversas circunstancias: los cambios en la LOFCA, la generalización del traspaso de la competencia sanitaria a todas las CCAA y la desaparición de las cotizaciones como forma de financiación de la sanidad pública. La integración de los servicios sanitarios de la Seguridad Social en el sistema general de la financiación autonómica que regiría a partir del 2002 era, por tanto, el resultado más lógico, ya que no existían motivos para mantener un proceso de financiación de la asistencia sanitaria diferenciado del resto de las competencias transferidas, atendiendo al traspaso de competencias de los servicios de Insalud a todas las CCAA y al dato de que la asistencia sanitaria había dejado de ser un derecho privativo de los afiliados a la Seguridad Social, convirtiéndose en un derecho fundamental del ciudadano, como la educación u otros servicios básicos.

Por consiguiente, en el desarrollo de la negociación para la revisión del sistema de financiación de la sanidad pública, que entró en vigor el 1 de enero de 2002, existieron dos posturas diferenciadas. La primera, la llamada línea de gasto, abogaba por estimar el gasto necesario para costear la prestación de los servicios transferidos y repartir los ingresos precisos para su financiación, manteniendo el carácter finalista de los fondos sanitarios por su carácter más proteccionista para las autonomías. En esta línea, argumentaban que la actual financiación del Sistema Nacional de Salud es la que mejor garantiza la equidad horizontal en el acceso a este servicio básico, por cuanto evita que la evolución del gasto dependa de la capacidad tributaria de las autonomías, y un mayor control por parte del Ministerio del mantenimiento adecuado de un servicio universal como la sanidad y del carácter redistributivo del presupuesto sanitario entre unas CCAA y otras. Una segunda posición alternativa, la llamada línea de ingreso o espacio fiscal, proponía una financiación básica derivada fundamentalmente de la participación de las regiones en ciertos impuestos, completada con el esfuerzo fiscal propio de las CCAA. Apostaba por un modelo generalista que integrara los fondos sanitarios en el sistema general de financiación autonómica, como vía más adecuada para introducir la corresponsabilidad fiscal y para garantizar unas finanzas públicas saneadas. Fue esta última línea la que acabó prosperando en la reunión del CPFF de 27 de julio de 2001, en la que se decidió finalmente la incorporación de la sanidad a la financiación de carácter general. Además dado que la financiación sanitaria se nutría vía impuestos y que las cotizaciones sociales habían dejado de ser una fuente de financiación de la sanidad desde 1999, de conformidad con las recomendaciones del *Pacto de Toledo*, no existían razones para un tratamiento separado del resto de las competencias descentralizadas. En dicho Pacto se estableció el objetivo de alcanzar una asignación al 100% de las cotizaciones sociales a la cobertura del régimen de pensiones y financiar los servicios sanitarios con impuestos. Si bien, desde 1989, incluso podría decirse que desde 1987, se produjo un proceso de inversión constante y progresiva en cuanto al peso relativo de estas dos fuentes de recursos en el sistema, caracterizado por el incremento de la financiación vía impuestos (aportación estatal) y la paralela disminución de los recursos aportados por la Seguridad Social (financiación vía cotizaciones sociales). Así en 1998 las transferencias finalistas del Estado supusieron el 95,13% de sus ingresos totales, mientras que las cotizaciones sociales representaron el 2,76%. El resto de los recursos correspondieron a ingresos propios (servicios prestados a terceros). Asumido el peso de la financiación de la asistencia sanitaria del Insalud por los Presupuestos Generales del Estado, puede afirmarse que nuestro sistema sanitario es de carácter *asistencial*, y no contributivo, al no estar basado en las cotizaciones sociales de empresarios y trabajadores.

#### **I.4. El nuevo modelo de financiación autonómica de la sanidad (2002-2006).**

A partir del año 2002 la financiación de los servicios sanitarios que ejecutan las CCAA ha pasado a regirse por el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común, aprobado por el CPFF en sus sesiones de 27 de julio, 16 y 22 de noviembre de 2001. Esta anhelada integración de la financiación sanitaria en el modelo común de financiación autonómica diseñado en la LOFCA, que no se ha presentado exenta de complicaciones, ha sido facilitada por la transferencia total de las



competencias en la gestión sanitaria a las diez comunidades que restaban por asumirlas y la desaparición de las cotizaciones como fuente de financiación sanitaria. Dicha incorporación ha obligado a la adaptación de la Ley General de Sanidad y el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, cuyos arts. 82 y art. 86.2 disponen, tras su nueva redacción, respectivamente que la financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social cuya gestión se halle transferida a las CCAA se efectuará de conformidad con el sistema de financiación vigente en cada momento. En consecuencia, las CCAA deberán destinar buena parte de los recursos del sistema general a dicha gestión, teniendo en cuenta que el gasto sanitario representa más del 30% de su gasto total, lo que será factible por el aumento del grado de corresponsabilidad fiscal que el nuevo modelo de financiación autonómica aprobado comporta, al cederse la recaudación de una amplia cesta de impuestos a las CCAA <sup>226</sup>, con la consiguiente disminución de las transferencias anuales procedentes del gobierno central, entre ellas la transferencia de gasto INSALUD. Tal limitación de la dependencia financiera, que ha tenido su proyección, como ya se comentó, en el Presupuesto de la Seguridad Social para el 2002 y 2003, permitirá a las CCAA corresponsabilizarse suficientemente de sus políticas de gasto, entre ellas la sanitaria, máxime cuando se ha proscrito el recurso al déficit como vía de financiación del gasto por las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, que vinculan a todas las Administraciones Públicas a la formulación de presupuestos equilibrados o con superávit para afianzar el objetivo de “déficit cero”, respondiendo así al compromiso adquirido por todos los socios europeos en el Pacto de Estabilidad. Pero dado el acelerado ritmo de crecimiento del gasto sanitario, el Estado ha garantizado durante los tres primeros años del Sistema de Financiación un incremento de los recursos asignados igual al índice de evolución del PIB nominal a precios de mercado (DT 2<sup>a</sup>.2 LMFAFCA).

Pese a tal integración, se han introducido por el nuevo modelo unas reglas específicas para determinar las necesidades de financiación que presenta el bloque de las competencias de gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social frente al bloque de competencias comunes como consecuencia de las especialidades que concurren en estos servicios. Las necesidades de este bloque competencial se calcula mediante la aplicación a la masa homogénea de financiación asignada, en valores del año base 1999, las variables previstas en el art. 4.B) LMFAFCA. La masa de financiación destinada a la financiación de la gestión de los servicios sanitarios se integra por la financiación resultante de la liquidación definitiva del año 1999, para las CCAA con competencias asumidas en la materia, y por el importe de la financiación resultante para las restantes CCAA integradas en el bloque “Insalud gestión directa”. El importe de esta restricción inicial se asigna entre las CCAA de acuerdo con los siguientes criterios: la población protegida (75 %), la población mayor de sesenta y cinco años (24,5%) y la insularidad (0,5%). Por tanto, el criterio capitativo, que se mantiene como la variable

---

<sup>226</sup> Los cómputos iniciales prevén que con el modelo aprobado las CCAA gestionarán doce impuestos que les reportarán unos ingresos de más de ocho billones y medio de pts. al año y, por tanto, una media de 228.283 pts. por habitante. Por lo que al final del proceso, el gasto de las autonomías rondará el 40% del gasto total de las Administraciones Públicas.

básica, ha sido modulado con otras dos variables objetivas –porcentaje de personas ancianas e insularidad- que permitirán una mejor aproximación a las necesidades sanitarias reales, mejorando los niveles de equidad en el reparto territorial de los recursos sanitarios. Para atender a esas necesidades de financiación quedan destinados todos los recursos financieros del sistema de financiación que se han dispuesto al alcance de las CCAA, advirtiéndose legalmente que las Comunidades deberán destinar cada año a la financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, como mínimo, el importe que resulte de aplicar al valor en el año base establecido para tales servicios, resultante de la distribución del Fondo General, el índice de crecimiento de los Ingresos Tributarios del Estado nacional. A tal fin quedan vinculados todos los recursos del sistema de financiación (art. 7.3 LMFAFCA). No obstante, en el año 2002, las CCAA deberán destinar a la financiación de estos servicios, como mínimo, el importe de los recursos que en dicho año proporcione para la financiación de dichos servicios el nuevo sistema de financiación, considerándose como tal el rendimiento correspondiente en dicho año por la cesión del 35% del IVA, 40% de los Impuestos Especiales sobre Hidrocarburos, Alcoholes y Labores del Tabaco, 100% del Impuesto sobre la Electricidad, 100% Impuesto Especial sobre determinados Medios de Transportes y el 100% del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos, además de la parte del Fondo de Suficiencia del año 2002 correspondiente a la financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social (D.T. 6ª LMFAFCA). A su vez el Fondo de Suficiencia cubrirá las diferencias entre las necesidades de gasto de cada CA y su capacidad fiscal.

Por último, se ha introducido también la cláusula de salvaguardia en virtud de la cual la financiación estipulada para los servicios de sanidad en el año 2002 por el Fondo General ha de ser, al menos, igual a la obtenida en el último año del sistema vigente en el período 1998-2001, garantizándose así que ninguna CA vea reducida su financiación por debajo de la que disfrutaba con anterioridad al nuevo sistema (art. 4.B.b) y D.T. 2ª.1 LMFAFCA).

Junto al anterior Fondo General, se crean dos fondos sanitarios específicos: el Fondo “Programa de Ahorro en Incapacidad Temporal” y el “Fondo de cohesión sanitaria”, que son gestionados directamente desde la Administración Central del Estado. El primero de ellos, que se distribuirá entre las CCAA de acuerdo con la población protegida, financia la adopción de programas y medidas dirigidas al control del gasto relativo a la incapacidad temporal y a la mejora de la gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social para hacer frente a estas contingencias, correspondiendo la gestión financiera de dicho Fondo a la Tesorería General de la Seguridad Social. Este Fondo asegura así la continuidad de la política de racionalización de las prestaciones. El segundo, tiene por finalidad garantizar la igualdad de acceso a los servicios de asistencia sanitaria públicos en todo el territorio español y la atención a ciudadanos desplazados procedentes de países de la Unión Europea o de países con los que España tenga suscritos convenios de asistencia sanitaria recíproca, asegurando que la facturación por pacientes desplazados entre CCAA se haga de forma homogénea en todo el territorio nacional. En consecuencia, este fondo, gestionado por el Ministerio de Sanidad y

Consumo, compensará con cargo al mismo a las CCAA por el saldo neto de la asistencia sanitaria prestada a desplazados, así como financiará el desarrollo de programas de coordinación y cooperación, que facilite un funcionamiento coherente y armónico del Sistema Nacional de Salud.

En el marco del modelo de financiación de las CCAA se ha creado el nuevo Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos. Se trata de un impuesto de titularidad estatal, pero cedido a las CCAA, y de carácter finalista, por cuanto su recaudación queda afectada en su totalidad a la financiación de los gastos sanitarios. Este nuevo tributo de naturaleza indirecta, sobre el que las CCAA tienen atribuidas ciertas facultades normativas, grava las ventas minoristas de los carburantes (art. 9 L. 24/2001). El mismo ha nacido rodeado de una gran polémica, no sólo por la impopularidad que acarrea todo incremento de la presión fiscal, sino también al plantearse de forma precipitada, con posterioridad al debate y posterior redacción del nuevo régimen de financiación autonómica y ser sancionado por el CPFF, el 22 de noviembre de 2001, con sólo el voto favorable de las Comunidades gobernadas por el PP, más Cataluña. Si bien en la reunión de 27 de julio de 2001, el Ministerio de Hacienda se comprometió a crear, previo estudio por una comisión, una tasa sobre el consumo de gasolinas en fase minorista, con la finalidad de dar cobertura a los gastos en materia sanitaria. Esta figura impositiva, al gravar las gasolinas en fase minorista, no contraviene las directivas armonizadoras de la Unión Europea <sup>227</sup>. No obstante, utilizar impuestos al consumo para financiar la sanidad puede conllevar desigualdades entre los servicios según la capacidad de consumo de cada autonomía, al margen de que resulta escasamente procedente vincular la salud de los ciudadanos a la venta de las gasolinas.

La generalización del traspaso de las competencias sanitarias a todas las autonomías y el impulso decisivo del principio de corresponsabilidad fiscal ha obligado a reforzar los mecanismos de nivelación y compensación que asegurarán los recursos necesarios a las CCAA para garantizar un nivel mínimo en la prestación de este servicio público básico, evitando que el avance de la autonomía financiera provoque mayores desigualdades regionales. Además del Fondo de Suficiencia y el Fondo de Cohesión Sanitaria para desplazados a cargo de la Administración General del Estado, que coexistirán con el Fondo de Compensación Interterritorial, se ha tratado de revitalizar las casi inéditas asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales previstas en el art. 158.1 CE y el art. 15 LOFCA. Tal impulso ha pasado por la modificación de éste por el art. 3 de la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, para adaptarlo al nuevo modelo de financiación, al hilo de la cual se han aclarado dos cuestiones que generaron densas polémicas doctrinales y cuya irresolución justificó la inaplicación de este mecanismo de nivelación financiera. Primeramente, la nueva redacción declara expresamen-

---

<sup>227</sup> Incluso el art. 3 de la Directiva 92/12/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, de los Impuestos Especiales dispone que los productos objeto de los impuestos especiales (entre los que están los hidrocarburos) podrán estar gravados por otros impuestos indirectos de finalidad específica, pero les exige el respeto de las normas impositivas aplicables en relación con los impuestos especiales o el IVA para la determinación de la base imponible, la liquidación, el devengo y el control del impuesto.

te qué a efectos de ese artículo se considerarán servicios públicos fundamentales la educación y la sanidad. En segundo lugar, aunque se mantiene la previsión de que las asignaciones complementarias se podrán percibir cuando los recursos financieros que reportan los tributos cedidos y la participación, a través del Fondo de Suficiencia, en los ingresos del Estado sean insuficientes para cubrir el nivel mínimo, se dispone que por ley se determinará el nivel medio de prestación de los servicios fundamentales en el territorio nacional y se estimará que no se cubre el nivel mínimo de prestación cuando su cobertura se desvíe en la cuantía que hubiera dispuesto dicha ley. No se ha hecho de esperar tal previsión legal, ya que el art. 67 LMFAA ha precisado que “queda afectado el nivel de prestación del servicio público fundamental de sanidad, cuando el incremento de la población protegida, debidamente ponderada en función de la edad, en la Comunidad Autónoma entre un año y el siguiente sea superior, en más de tres puntos, al incremento porcentual que experimente en ese mismo período la media nacional” o cuando sea superior “en más de un punto a las medias nacionales cuando la superficie de la Comunidad Autónoma sea superior a 90.000 kilómetros cuadrados”. Cuando se produzcan tales circunstancias, la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma afectada analizarán conjuntamente la financiación de ésta, a los efectos de determinar la procedencia o no de su participación en las asignaciones de nivelación, por tanto, la concurrencia de la mismas no conlleva la aplicación automática de las asignaciones niveladoras. Para evitar que estas transferencias niveladoras en su configuración actual sean reivindicadas para subsanar situaciones deficitarias anteriores, se ha prevenido que sólo serán aplicables a las desviaciones que se produzcan en el Sistema de Financiación de las CCAA que entra en vigor el 1 de enero de 2002.

Sin restar importancia a citados mecanismos de ayuda complementaria, a los que han de añadirse los convenios y contratos-programas que se concierten, la profunda operación de descentralización territorial que se ha acometido con el nuevo modelo reducirá la capacidad redistributiva que el Estado puede ejercer para compensar las diferencias interterritoriales y para acometer políticas de gasto a favor de las zonas más desfavorecidas. Por su parte, aquellas comunidades que requieran mayores recursos, que los proporcionados por los mecanismos legales comentados, para sufragar su política socio-sanitaria deberán incrementar la presión fiscal con los instrumentos financieros a su alcance (tributos propios, recargos sobre impuestos estatales o impuestos cedidos sobre los que poseen competencias normativas), asumiendo la consiguiente responsabilidad política.

A pesar de las reformas descritas, la cuestión de cómo debe financiarse la sanidad continúa generando un intenso debate ante el crecimiento imparable del gasto sanitario, en el que se proponen nuevas fórmulas y estrategias que ayuden a lograr un mayor control de costes y una mejora en la eficiencia del gasto sanitario, entre las que se baraja el reforzamiento de la financiación privada en la financiación. Lo que está en consonancia con la tendencia emprendida en las dos últimas décadas por los sistemas de salud de los países de la Unión Europea, que han comenzado a liberalizarse parcialmente, abriéndose poco a poco a la competencia y a la participación privada, pero sin perder su naturaleza pública. Aunque las líneas esenciales se mantienen invariables en lo que se refiere

a la universalización de las prestaciones, la financiación pública de sus servicios –en la medida que los sistemas sanitarios siguen siendo financiados mayoritariamente por el Estado en una media del 80%- y el aseguramiento público obligatorio, todos los países, incluida España, como ya hemos comentado, han aprobado medidas para que los pacientes paguen una parte de los medicamentos e, incluso, en algunos países, entre los que afortunadamente no figura España, el coste de la atención hospitalaria. El objetivo perseguido por estas medidas no es otro que el de mejorar la eficiencia económica en las decisiones sanitarias, de forma que se satisfaga suficientemente el gasto sanitario, sin que ello suponga un deterioro de la calidad del sistema público de salud.

Reseñar, por último, que pese a que se ha registrado un ritmo de crecimiento del sistema sanitario público autonómico muy elevado <sup>228</sup>, una de las prioridades más importantes de cara al futuro de los gobiernos autonómicos ha de ser mejorar, perfeccionar y ampliar las prestaciones sanitarias públicas, alcanzando estándares de calidad comparables con otros países europeos, por cuanto es un elemento clave para asegurar el bienestar social. Para ello, además de un aumento de los recursos económicos destinados a financiar los servicios sanitarios, resulta necesario apostar, de igual manera que en las demás parcelas del Estado Autonómico se tiende a operar conforme a las reglas del federalismo cooperativo, por una más estrecha colaboración y cooperación entre la Administración central y la Administración autonómica y entre éstas entre sí en el ámbito de la sanidad asistencial. Una estrecha y coordinada actuación entre las autoridades sanitarias redundará en un modelo de gestión del sistema sanitario público más eficiente, que reduzca las listas de espera y permita contener el gasto sanitario, evitando los constantes déficit que ocasiona en los presupuestos públicos, sin dañar la debida equidad en la prestación de los cuidados de salud a la población. No es de más recordar que el gasto en sanidad presenta un comportamiento estructuralmente expansivo que está planteando importantes quebraderos de cabeza a nuestro Estado del Bienestar.

El desarrollo federalizante del Estado de las Autonomías no es incompatible con la existencia, dentro de un infranqueable mínimo de homogeneidad, de políticas autonómicas diversas. Las CCAA estén capacitadas para definir sus propias políticas sanitarias, dirigidas a dar respuesta a las concretas demandas de salud existentes en su ámbito territorial, introduciendo a tal efecto las diferenciaciones organizativas que estimen pertinentes en ejercicio de su autonomía política, máxime cuando con el nuevo modelo de financiación han quedado corresponsabilizadas fiscalmente de sus servicios sanitarios. Sin embargo, el reciente traspaso de la sanidad a las autonomías que tenían pendiente esta transferencia, que ha posibilitado la tan reivindicada integración de la financiación sanitaria en el sistema general de financiación autonómica, ha abierto serios interrogantes, no infundados, sobre el riesgo de que se generen excesivas divergencias en el nivel

---

<sup>228</sup> Un análisis profundo del mismo desde el inicio del traspaso de las competencias sanitarias puede verse en LÓPEZ I CASASNOVAS, G. (dir.): *Una evaluación de las políticas de servicios sanitarios en el Estado de las Autonomías (Análisis comparativo de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Andalucía y Cataluña)*, Bilbao, Fundación BBV, 2001.

de prestaciones sanitarias, sin que por ello deje de reconocerse el gran avance que ha supuesto completar la descentralización sanitaria. Una relativa diversidad en materia de política sanitaria no tiene necesariamente connotaciones negativas, siempre que se opere dentro de los márgenes de la legislación estatal, respetando el nivel prestacional mínimo, que el Estado, en caso de insuficiencia de recursos, se ha comprometido a garantizar a través de las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales previstas en el art. 158.1 CE. No obstante, es ineludible definir un marco de garantías que procure el equilibrio territorial en la provisión de servicios, de modo que todos los ciudadanos, cualquiera que sea su lugar de residencia o nivel socioeconómico e independientemente de las distintas capacidades de obtención de recursos tributarios que posea cada autonomía, tengan las mismas oportunidades en el acceso y contenido de la asistencia sanitaria, e igualmente les garantice una plena libertad de circulación por el territorio, sin que ello vaya en detrimento del ejercicio de sus derechos constitucionales a la protección de la salud y a la asistencia sanitaria. Por todo ello, es imprescindible reforzar las relaciones de colaboración entre las Administraciones sanitarias implicadas que posibiliten afrontar la resolución de aquellas situaciones en las que los pacientes de una región deban recibir obligatoriamente atención médica por otra Comunidad, al carecer la suya del equipamiento tecnológico necesario para proceder a la requerida intervención quirúrgica o por originarse la necesidad de ser atendido hospitalariamente en una región distinta de la que residen. Retos que pretende afrontar la futura Ley de Coordinación Sanitaria.

## **II. LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL TRANSFERIDOS.**

La creación de los Servicios Sociales tiene lugar en la década de los años 70 como parte del Sistema Público de la Seguridad Social y en el marco de la inexistencia previa de la definición de una política estatal de servicios sociales. El INSERSO, como primera entidad pública estatal dedicada a la gestión de estos servicios, se constituyó a finales de 1978, con un ámbito muy limitado de actuación. Si bien en sus años iniciales tuvo una aplicación estricta a los beneficiarios de la Seguridad Social, paulatinamente ha ido experimentando una tendencia a la universalización de sus prestaciones. Ello quizás motivado por el reforzamiento de la concepción de los servicios sociales como derechos subjetivos de los ciudadanos, no como ejercicio de la acción social discrecional de las Administraciones. Los Servicios Sociales especializados, como prestación de la Seguridad Social, con el paso de los años se han desarrollado y consolidado a un ritmo considerable, aunque aún sea largo el trayecto para alcanzar el nivel de servicios de los Estados más avanzados de la Unión Europea. Aunque el tratamiento constitucional adolece de cierta imprecisión, del art. 148.1.20 CE, que relaciona la asistencia social como competencia que pueden asumir las Comunidades Autónomas, y del art. 149.1.17 sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social como competencia exclusiva del Estado, se desprende que la Constitución reconoce la competencia de las CCAA para la gestión de las prestaciones y servicios sociales. Por su parte, las CCAA han asumido la competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales en

sus respectivos Estatutos de Autonomía, que han reconocido también que les compete organizar y administrar, a tales fines, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados<sup>229</sup>. Sobre la base de estas previsiones constitucionales y estatutarias, se ha operado el traspaso de las funciones y servicios desempeñadas por el INSERSO a las CCAA de forma gradual.

Dado el carácter expansivo de los Presupuestos del INSERSO, los recursos transferidos a las Comunidades por este Instituto para la prestación de estos servicios han ido en constante aumento. Como ya se ha comentado, el sistema de financiación de estos servicios se ha integrado en el sistema general de financiación autonómica a partir del año 2002, por lo que al igual que el resto de los servicios se financiarán básicamente a través de la recaudación obtenida de los tributos cedidos. La restricción inicial para el nuevo modelo está determinada por la financiación para los servicios sociales, que resulta de la liquidación definitiva del año 1999, para las Comunidades Autónomas de régimen común. El importe total de esta restricción inicial se distribuye entre todas las Comunidades Autónomas en función, exclusivamente, de la población mayor de sesenta y cinco años. Se garantiza que la financiación asignada por el reparto anterior será, al menos, igual a la que cada Comunidad Autónoma tiene asignada como masa homogénea de financiación en este bloque.

La demanda de estos servicios en creciente aumento está planteando serios problemas a los poderes públicos, estatales y autonómicos, que ofrecen unas prestaciones todavía a un grado muy inferior respecto a las necesidades reales. De cara al futuro se está estudiando la posibilidad de que los ciudadanos cofinancien con el Estado el gasto que supone la atención a la población de avanzada edad como consecuencia de la pérdida de autonomía personal. El Estado no puede desinhibirse del problema de la financiación de la dependencia, dejando la solución en manos del sector privado. Ahora bien tampoco puede ofrecer una cobertura universal para todo tipo de dependencia, similar a la existente para la sanidad, porque se reproducirían los problemas del sistema sanitario que amenazan su sostenibilidad, tales como el déficit, el burocratismo o la ineficiencia por exceso de consumo. Al respecto es necesario encontrar una fórmula para responsabilizar en la financiación del coste del envejecimiento tanto al sector público como al privado. Una vía factible sería la contratación privada de seguros de dependencia, con lo que los ciudadanos contribuirían a la prestación del servicio, pero complementada con una financiación pública parcial, de forma inversamente proporcional al nivel de renta, sin sustituir totalmente la financiación privada.

---

<sup>229</sup> Cfr. art. 10 EAPV; art. 9 EAC; art. 27 EAG; art. 13.22 EAA; art. 44 LORAFNA; art. 31 EAV; art. 29 EACan.; art. 10 EAAs; art. 22 EACant.; art. 8 EAR; art. 10 EAMur.; art. 35 EAAs; art. 31 EACM; art. 7 EAE; art. 10 EAB; art. 26 EAM; art. 26 EAEL.

## CAPITULO VII

### LOS INGRESOS PROCEDENTES DE LA UNIÓN EUROPEA: LOS FONDOS ESTRUCTURALES COMUNITARIOS.

El proceso de descentralización experimentado en nuestro país a raíz de la Constitución de 1978 ha sido acompañado con la progresiva integración en la unidad supranacional que representa la Unión Europea. No se trata de una simple coincidencia histórica, sino que el surgimiento paralelo y simultáneo de fenómenos aparentemente contradictorios, como son la descentralización y la integración, no son sino muestra del cambio de papel y función del Estado, tal y como se ha reflejado tradicionalmente en los documentos constitucionales. Una de las finalidades perseguidas por la Unión Europea es conseguir un desarrollo equilibrado de sus diversas regiones, para cuyo cumplimiento ha arbitrado distintos instrumentos financieros. Los Fondos Estructurales Europeos, junto al más reciente Fondo de Cohesión, son los recursos del presupuesto comunitario destinados a la financiación de las políticas estructurales de cohesión dirigidas a limar las disparidades regionales en su seno y a favorecer un mayor grado de cohesión en el espacio comunitario.

La integración de España en la Europa comunitaria ha supuesto que las Comunidades Autónomas pasen a ser receptoras de parte de los recursos estructurales que han correspondido a España como Estado Miembro desde su adhesión en 1986. España es el principal país receptor desde 1989 tanto de los Fondos Estructurales como del Fondo de Cohesión, de ahí que dichos recursos, aunque no están integrados en el sistema general de financiación autonómica, constituyen hoy una considerable fuente de financiación de las Comunidades Autónomas. Se adelantará que la aportación financiera que han supuesto las inyecciones económicas europeas ha sido de gran importancia, ya que ha logrado que las autonomías menos desarrolladas, especialmente aquellas calificadas como regiones de objetivo 1, esto es, con una renta por habitante inferior a la comunitaria cuenten con necesarias infraestructuras en comunicaciones e inversiones que, de no llegar de la UE, hubieran imposibilitado a los Gobiernos autonómicos realizarlas, dificultando su avance en el proceso de convergencia real.

#### I. LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA: CONCEPTO Y EVOLUCIÓN.

La Unión Europea ha asumido, entre sus competencias, el desarrollo de una política regional, conocida como política de cohesión económica y social, destinada a corregir las diferencias espaciales de renta y riqueza existentes entre las distintas regiones que la conforman, como condición para alcanzar un nivel adecuado de cohesión económico-social y, en consecuencia, un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad. El reforzamiento progresivo de la política regional ha estado vinculado a la concienciación de que era indispensable, dada su interdependencia con el resto de las políticas comuni-



tarias, para la consecución del mercado único y de la unidad europea y el afianzamiento de las regiones como sujetos con relevancia comunitaria. Por consiguiente, desde la adhesión de España a la Comunidad europea, la política regional interna se ha engrosado con las ayudas comunitarias, que han permitido reducir las disparidades de las regiones españolas menos prósperas con respecto a las europeas. Los principales instrumentos para la cohesión económica y social a través de los cuales se ha materializado la ayuda comunitaria han sido los denominados los Fondos Estructurales.

El concepto de cohesión es relativo, no comporta un nivel de riqueza en sí mismo, sino una situación en relación con la media que marquen los indicadores de desarrollo y bienestar de las demás regiones o de los Estados miembros. Esta política regional se actúa mediante acciones que sirven para promocionar la actividad económica en las regiones más desfavorecidas, creando las condiciones que hagan más atractiva la inversión empresarial (realización de obras de infraestructura, incentivos a la inversión, fomento de la empresa pública, programas de educación y formación profesional, etc.) y consiguientemente la efectiva convergencia de los niveles reales de vida. Los instrumentos para la financiación de estas acciones son los denominados fondos de finalidad estructural.

Constituye, sin embargo, una faceta relativamente reciente de la política comunitaria, pero con una importancia creciente. Así el porcentaje que la categoría 2, Acciones Estructurales, representa en el presupuesto comunitario ha ido en aumento, particularmente a partir de la reforma de los Fondos estructurales en 1988 y 1993. En 1975 suponían el 6,4 por 100; en 1980 su participación se elevó a un 11,4 por 100; en 1988 alcanzó el 19,1 por 100, elevándose al 30,6 por 100 del total del presupuesto en 1994 y, finalmente, en el presupuesto 2001 las acciones estructurales representaron el 33,99 % del total. Durante el período 1994-99, se asignaron unos 208.000 millones de euros del presupuesto comunitario para políticas estructurales, lo cual representa alrededor de un tercio del total de los gastos presupuestarios de la Unión -el 90% del cual está destinado a las regiones y el 10% restante a los estados de la cohesión-, y un 0,45% del PIB anual de la Unión. Para el período 2000-2006, la dotación presupuestaria se incrementó hasta alcanzar los 275.000 millones de euros, 195.000 millones se han destinado a las intervenciones de los Fondos Estructurales y los 18.000 restantes a financiar proyectos del Fondo de Cohesión. Lo que significa que más del 35% del presupuesto de la Unión es destinado a la política regional europea, fundada en la solidaridad financiera, si bien la futura ampliación a los países del Este, todos ellos más pobres, hará aún más necesaria la política de cohesión territorial de modo que el esfuerzo actual del 0,46% del PIB de la UE destinado a esta política deberá experimentar necesariamente un incremento sustancial.

### **1.1. Sus inicios.**

Los Tratados constitutivos no contienen referencia alguna a la necesidad de erradicar las diferencias de desarrollo y de riqueza entre los Estados Miembros o sus regiones, ni consiguientemente crean ningún instrumento financiero con tal finalidad. No resulta

extraño este desinterés hacia la política regional, atendiendo a que los seis Estados fundadores de la CEE, que ostentaban economías muy similares, se guiaban por una concepción económica neoliberal. Así en el momento que se firmaron los Tratados subyacía una ilimitada confianza en la capacidad de funcionamiento del mercado común para promover un desarrollo armonioso de la Comunidad y corregir sus principales desigualdades regionales, contemplándose con recelo las intervenciones públicas susceptibles de falsear el régimen de libre competencia. Si bien, el Tratado de Roma de 1957, por el que se constituyó la Comunidad Económica Europea, refleja una cierta preocupación por reducir las diferencias socio-económicas entre las diversas regiones, plasmada en la creación del Fondo Social Europeo -en adelante, FSE- (art. 123) y la previsión de ayudas públicas con finalidad regional (art. 92). No obstante, incluso las ayudas del art. 92 TCEE mencionadas son contempladas desde la perspectiva de su capacidad para alterar las reglas de competencia o como excepciones a la política arancelaria común en consideración a la política regional. Se pensaba que la integración económica paulatina tendría por sí sola la virtud de generalizar la riqueza y de salvar las desigualdades regionales, que se consideraban de responsabilidad directa de cada uno de los Estados Miembros.

## **I.2. El impulso de la cohesión económica y social por el Acta Única Europea.**

Esta optimista actitud, que acarreaba una indiferencia a la problemática regional de la Comunidad, comenzó a cambiar durante la década de los sesenta ante la persistencia de las desigualdades interregionales, e incluso su incremento, pese al crecimiento sostenido. La ampliación de la Comunidad con nuevos países miembros con regiones con una notable diferencia en su nivel de renta agravó la situación. Se empezó a tomar conciencia de la necesidad de articular una política regional comunitaria (PRC) efectiva, encaminada a completar las nacionales, y las autoridades comunitarias asumieron que los desequilibrios regionales era un problema de la propia Comunidad, y no sólo de cada Estado, ya que su existencia planteaba una dificultad para el logro de la integración global. En esta etapa, se generalizó la convicción de que uno de los factores del que dependía la viabilidad de una realidad supraterritorial era la homogeneidad socio-económica de sus miembros.

En 1962 se crea el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), en base a las previsiones del apartado 4 del art. 40 TCEE, que establecía que para lograr los objetivos de la política agrícola común podrían crearse uno o más fondos de orientación y garantía agrícola. Poco tiempo después, en 1965, la Comisión elabora una primera comunicación sobre política regional; el Parlamento Europeo aprueba informes y exige también una política regional al aprobar en 1966 una Resolución que propone la creación de un Fondo especial. En 1968 se crea la Dirección General de la Política Regional. En el Consejo Europeo de París de 1972, los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros acuerdan conceder absoluta prioridad a la eliminación, en la Comunidad, de las disparidades regionales y estructurales que puedan afectar a la Unión Económica y Monetaria. No es hasta 1975 cuando se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), principal instrumento financiero de la PRC. Aunque en

estos momentos estas medidas se concebían como contribución o apoyo a las políticas regionales de los Estados miembros, no como desarrollo de una política regional comunitaria propia.

El avance más significativo en esta materia fue obra del Acta Única Europea (AUE) de 1986 -primera gran reforma del Tratado de Roma- que, con la finalidad de lograr la realización del mercado único, modificó sustancialmente la filosofía fundacional de la Comunidad al incluir la cohesión económica y social como política horizontal, que debería condicionar el desarrollo de todas las demás políticas, aportando una contrapartida a las cargas impuestas por el mercado único en los países del sur y las demás regiones desfavorecidas. Tras su firma se incorporó al texto primario de la Comunidad los artículos 130.A a 130.E, que introdujeron de forma explícita el concepto de cohesión económica y social y el FEDER, adquiriendo la política regional carta de naturaleza entre las políticas comunitarias al quedar elevada a categoría constitucional. La Europa del Acta Única admitió explícitamente que el sistema económico establecido no sólo no corregía los desequilibrios regionales, sino que a mayor amplitud del mercado y mayor libertad de funcionamiento, mayores y más graves eran las diferencias económicas. Por otra parte, la pertenencia o próxima inclusión a la Unión de Estados miembros con economías menos avanzadas (Grecia, Irlanda, España y Portugal) y la escasa incidencia en la reducción de las diferencias estructurales existentes entre las regiones comunitarias por la intervención de los fondos en el período 1975-1986 incentivaron con más ahínco esta preocupación. Como consecuencia de todo ello, se estimó conveniente intensificar la acción de los Fondos Estructurales, aprobándose en 1988 una reforma de los mismos, que se articuló en torno a tres ejes principales: mayor selectividad de las acciones que habrían de perseguir algunos objetivos prioritarios, duplicación de los medios presupuestarios puestos a su disposición y mejora de los métodos de intervención. Pues bien, la creación de un marco legal adecuado, la disposición considerable de fondos y la mejora en el funcionamiento de los instrumentos de actuación permitieron en esta etapa un notable avance en la lucha por suavizar las disparidades regionales. La potenciación de la política de cohesión europea a raíz del Acta Única Europea favoreció a España, quien procedía en estos momentos a integrarse en la Comunidad Europea.

### **1.3. El Tratado de Maastricht y la consolidación de la política de cohesión.**

En aquella misma línea, el Tratado de la Unión Europea, o de Maastricht, constatando la existencia de desequilibrios entre los Estados miembros, refuerza el principio de cohesión económica y social como objetivo primordial en el proceso de construcción de la unidad europea, modificando los arts. 130.a 130.E e incorporando el Protocolo núm. 15 sobre la cohesión económica y social. Con este Tratado la cohesión económica y social deja de ser una política comunitaria para convertirse en un objetivo de la propia Unión (art. 2 TUE). Se toma conciencia de que el fortalecimiento de la cohesión y la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de rentabilidad y empleo de las diversas regiones no sólo es un medio esencial para alcanzar el progreso económico y social y el desarrollo económico equilibrado y duradero de los Estados Miembros, sino también una vía para facilitar la convergencia económica que exige la Unión Económica

y Monetaria. Esta unión acordada en Maastricht conllevaba grados mayores de exigencia en las políticas económicas de los Estados Miembros, en orden a garantizar la convergencia de sus economías, lo que podía acrecentar las disparidades socioeconómicas en los países con economías más débiles y, en especial, en las regiones más desfavorecidas. A tal efecto, en este mismo Tratado se previno la necesidad de crear un nuevo instrumento de carácter estructural con fines solidarios: el Fondo de Cohesión, que apoya proyectos a favor del medio ambiente y de los transportes en los Estados miembros menos prósperos. Desde el TUE la cohesión adquiere un carácter integral, pues no se reduce a la idea de la cofinanciación comunitaria de programas de actuación regional, sino que también debe informar la política económica de los Estados miembros; la formulación y desarrollo de las políticas y acciones de la Comunidad, el establecimiento y desarrollo del mercado interior y el sistema de financiación comunitario.

La política de cohesión económica y social se ha convertido, en términos presupuestarios, en la segunda política común de la Unión, después de la Política Agraria Común, a la que se destina un 45% del Presupuesto comunitario. En el Consejo Europeo de Edimburgo, en diciembre de 1992, donde se aprobaron las perspectivas financieras para el período 1993-1999, se siguió insistiendo en la necesidad de reforzar las acciones estructurales. En este sentido, se acordó potenciar la cohesión económica y social, incrementando los recursos comunitarios destinados a su financiación hasta alcanzar los 30.000 millones de ecus en 1999, esto es, el 35,7% del Presupuesto de la UE. Igualmente se estipuló que el total de recursos estructurales, incluyendo el Fondo de Cohesión, asignados entre 1994 y 1999 a los llamados países de cohesión, entre los que se encontraba España, debían, en conjunto, duplicar a los que se les había asignado entre 1989 y 1993.

Hoy las tendencias parecen haber cambiado en el seno de la Unión Europea, ante la voluntad de la mayor parte de los Estados Miembros de limitar el crecimiento del presupuesto comunitario. En especial, los Estados más ricos, principales contribuyentes netos – Alemania y Holanda-, en vísperas de programar el período 2000-2006, presionaron para reducir los recursos destinados a políticas estructurales y, por tanto, su contribución al presupuesto comunitario. Así el porvenir de la cohesión económica y social fue uno de los grandes retos debatidos en la Agenda 2000, presentada por la Comisión el 15 de julio de 1997, especialmente en razón de sus implicaciones presupuestarias. Finalmente, el presupuesto comunitario para el período 2000-2006 aprobado en la Cumbre de Berlín, el 26 de marzo de 1999, aunque mantiene el principio de cohesión, ha frenado el crecimiento de las ayudas estructurales. Esta cumbre marcó cierto declive de la política de solidaridad interterritorial creciente en la UE, aunque ha seguido dotando de prioridad a la cohesión económica y social. Pese a lo cual, por primera vez se introdujo la limitación de que el importe total de los fondos comunitarios por cada Estado Miembro no deberá superar el 4% del PIB nacional (art. 7 Rgto CE n.º 1260/1999). Los resultados pueden considerarse satisfactorios para España, que ha incrementado ligeramente su participación en el total de recursos estructurales asignados para el período 2000-2006 en las perspectivas financieras aprobadas en Berlín, como consecuencia de los recursos obtenidos en el objetivo n.º 1 y en el Fondo de Cohesión.

## II. LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS DE LA POLÍTICA REGIONAL.

La Unión tiene seis grandes instrumentos financieros con los que aplica su política estructural de redistribución de riquezas: el Fondo de Desarrollo Regional, el Fondo Social, el FEOGA-Orientación, el Instrumento Financiero para la Orientación de la Pesca (IFOP), el Fondo de Cohesión y los préstamos del Banco Europeo de Inversiones. El Fondo de Cohesión y el Banco Europeo se basan en un enfoque de financiación de operaciones estructurales y se rigen por sus propias normas, mientras que los Fondos Estructurales actúan dentro de un marco común. Éste último, creado por el TCEE, no es objeto de estudio en este trabajo, por tratarse de un instrumento estructural comunitario en el ámbito financiero, cuya principal función es la concesión de préstamos a favor de inversiones en el interior o en el exterior, prioritarias para la Unión, con la misión de contribuir al desarrollo equilibrado de un mercado común. Dichos Fondos Estructurales y, en su caso, el Fondo de Cohesión se deben utilizar para cubrir tres prioridades: la mejora de la competitividad de las economías regionales para crear empleos duraderos, el incremento de la cohesión social y del empleo mediante el fomento de los recursos humanos y el desarrollo urbano y rural en un territorio europeo equilibrado.

### II.1. Los Fondos Estructurales.

La Unión Europea dispone de cuatro Fondos Estructurales a través de los cuales canaliza su ayuda financiera para la resolución de problemas estructurales de índole económica y social, a fin de reducir las desigualdades entre las distintas regiones y grupos sociales. Engloban aquellos recursos destinados por la UE para cofinanciar aquellos programas de inversión de los Estados Miembros, ya sean de ámbito estatal o local, destinados a promocionar fundamentalmente el desarrollo de infraestructuras y del medio rural y pesquero. Del total de las ayudas estructurales otorgadas a los Estados Miembros dentro del presupuesto comunitario, el 80% aproximadamente proviene de estos fondos.

Cada fondo estructural comentado tiene su propio Reglamento, en el que se establecen las disposiciones de aplicación, al tiempo que otros dos reglamentos, el denominado Reglamento marco que establece disposiciones generales sobre los fondos con finalidad estructural y el Reglamento de coordinación que regula la coordinación entre ellos y la de sus intervenciones con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes. Aunque los Fondos han sido objeto de importantes reformas, para no exceder los límites de este trabajo, se atiende sólo a la normativa actualmente vigente, si bien, la regulación actual de los Fondos Estructurales sigue una línea de continuidad con los principios fundamentales introducidos por la reforma de 1988. La intervención de los Fondos Estructurales responde a los principios básicos de concentración, cooperación, programación plurianual, adicionalidad.

El *principio de concentración* implica que los Fondos actúan *territorialmente* y *sectorialmente* para la consecución de determinados objetivos prioritarios con objeto de favorecer su eficacia. En cada objetivo intervienen uno o varios fondos estructurales. Los objetivos territoriales se corresponden con lo que estrictamente se denomina la polí-

tica regional comunitaria. Territorialmente han actuado en los denominados objetivos 1, para fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas - esto es, aquellas regiones de nivel NUTS II con un Producto Interior Bruto por habitante o renta *per cápita* inferior al 75% de la media comunitaria- (alrededor del 61,7%); 2, para reconvertir económicamente las regiones o parte de las regiones gravemente afectadas por el declive industrial- (10,1%); 5.b, para facilitar el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales (4,5%) y 6, para el desarrollo y la adaptación estructural de las regiones árticas con una densidad de población muy baja -menos de 8 hab./Km<sup>2</sup>- (0,46%). Las intervenciones de los Fondos Estructurales que se concentran en la consecución de dichos objetivos regionales han representado aproximadamente el 75% de la financiación. En cuanto a los Objetivos de carácter horizontal, se aplican a personas y sectores determinados con especiales dificultades localizados en todo el territorio comunitario y reciben en torno al 20% de los recursos financieros. Los Fondos han actuado sectorialmente en los objetivos: 3, que centra la atención en la lucha contra el paro de larga duración y a favor de la inserción profesional de los jóvenes y de personas expuestas a la exclusión laboral, así como en la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado laboral; 4, que ayuda a la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción y 5.a, que promueve la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la política agrícola común y la ayuda, modernización y reestructuración del sector pesquero.

Sin embargo, el Consejo Europeo de Berlín (marzo de 1999) aprobó una reforma de estos Fondos Estructurales con el objetivo principal de mejorar la eficacia de las intervenciones estructurales comunitarias, concentrando en mayor medida las ayudas y simplificando su funcionamiento, merced a una reducción del número de objetivos de siete a tres para el período 2000-2006. El Objetivo 1 tiene como finalidad promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas: aquellas cuyo PIB per cápita es inferior a un 75% de la media de la UE. Este nuevo objetivo incluye también las regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de ultramar, Azores, Madeira e Islas Canarias), así como las zonas del antiguo objetivo 6 (zonas de baja densidad de población). Dos terceras partes de las intervenciones de los Fondos Estructurales corresponden al objetivo 1. En segundo lugar, el actual objetivo 2, que abarca los antiguos objetivos 2 y 5.b y otras zonas afectadas por problemas de diversificación económica, contribuye a apoyar la reconversión económica y social de las zonas que se hallen con dificultades estructurales y no están incluidas en el objetivo n.º 1. Globalmente se aplica en zonas que se encuentran en mutación económica, en las zonas rurales en declive, en las zonas deprimidas dependientes de la pesca y en los barrios urbanos con dificultades. Los fondos que contribuyen a la realización de este objetivo son FEDER, FSE y la sección de garantía del FEOGA. El último objetivo, el objetivo n.º 3, reúne todas las medidas de desarrollo de los recursos humanos en zonas no incluidas en el objetivo 1. Este objetivo, que retoma los antiguos objetivos 3 y 4, constituye el marco de referencia del conjunto de las medidas adoptadas en virtud del nuevo título sobre empleo del Tratado de Ámsterdam y de la estrategia europea del empleo.

Para aquellas regiones anteriormente incluidas en los objetivos n.º 1, 2 y 5.b) entre 1994 y 1999 que han dejado de estar cubiertas por los objetivos n.º 1 ó 2 entre 2000 y 2006 se ha establecido un régimen transitorio consistente en un régimen de ayudas decrecientes que evite un retroceso en el desarrollo alcanzado por estas regiones. Entre las regiones afectadas en España únicamente figura Cantabria. Estas ayudas transitorias tienen como objetivo evitar la brutal supresión de la ayuda financiera de los Fondos Estructurales y consolidar los resultados obtenidos gracias a las intervenciones estructurales durante el primer período de programación. El reparto del montante económico de los Fondos entre los diferentes países para cada objetivo es realizado por la Comisión, teniendo en cuenta una serie de criterios: prosperidad nacional y regional, población de las regiones y gravedad relativa de los problemas estructurales. Pues bien, desde el punto de vista de los recursos gestionadas directamente por las CCAA, tan sólo nos interesan los objetivos de carácter territorial, que se concentran geográficamente en regiones que se enfrentan a dificultades económicas.

El *principio de cooperación* implica la exigencia de una estrecha concertación entre la Comisión y todas las autoridades competentes a escala nacional, regional o local, incluidos los interlocutores económicos y sociales, designadas por cada Estado miembro, en todas las fases de la programación. Lo que implica que las Administraciones regionales han de participar en el proceso negociador para instrumentar las ayudas estructurales.

El *principio de programación*, tercer principio general del funcionamiento de los fondos estructurales, trata de enmarcar las intervenciones comunitarias dentro de programas plurianuales de desarrollo. En un primer momento, los Estados presentan los Planes de Desarrollo Regional (PDR), que identifican la situación de la región, las estrategias de desarrollo y las líneas de actuación. A continuación, los Estados Miembros presentan a la Comisión los documentos de programación, en forma de Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA) o de Documentos Únicos de Programación (DOCUP). En los MCA se consignan las prioridades estructurales de apoyo comunitario, determinando la asignación global de recursos y de los Fondos Estructurales y su reparto entre las Administraciones Públicas participantes (Administración central y CCAA), así como su distribución por ejes de desarrollo. Cuando la Comisión adopta por Decisión los referidos MCA, se inicia la tercera fase del proceso, consistente generalmente en elaborar los *Programas Operativos* (PO), en los que se concretan los proyectos a desarrollar, su calendario y su coste, con las aportaciones de las distintas partes. Cada Estado Miembro presenta, al amparo de los MCA, una serie de programas plurianuales, en forma de solicitud de ayuda, que exponen la forma en que se gestionarán las inversiones. Estas intervenciones han de ser aprobadas finalmente por la Comisión Europea, mediante las correspondientes decisiones. Para simplificar y acelerar el proceso de programación, la normativa de 1993 creó un procedimiento abreviado, consistente en que los Estados miembros podrán presentar un documento único de programación que comprende los elementos de un marco comunitario de apoyo y de un programa operativo (esto es, programa integrado por cada región con los ejes prioritarios, una breve descripción de las medidas proyectadas y plan de financiación orientativo), que deberá ser aprobado por la

Comisión. Por último, la Comisión negocia con los Estados miembros sobre la base de dichos documentos de programación y procede a la repartición indicativa de los Fondos entre las distintas intervenciones y Estados miembros.

Un lugar destacable ocupa el *principio de adicionalidad o complementariedad* que implica que la acción comunitaria debe ser un complemento de las ayudas nacionales correspondientes o una continuación a las mismas. Se intenta evitar que los recursos de los Fondos comunitarios sirvan para sustituir las inversiones nacionales en el campo de desarrollo regional. A tal fin, se impone que cada Estado Miembro mantenga, en el conjunto de los territorios afectados, sus gastos estructurales públicos o asimilables como mínimo al mismo nivel que durante el período de programación anterior. Para la aplicación de este principio se tendrán en cuenta las condiciones macroeconómicas en que se inscriban los ejercicios financieros y determinadas situaciones económicas concretas, como las privatizaciones, el nivel extraordinario del esfuerzo público estructural realizado durante el período de programación anterior y la evolución de las coyunturas económicas nacionales. Entre 2000 y 2006 se simplifica el nivel geográfico de control de la adicionalidad. Para el objetivo n.º 1, se trata del conjunto de las regiones subvencionables y, para los objetivos n.º 2 y 3 juntos, la totalidad del país.

El FEDER es el principal instrumento de la política regional de la UE, cuyo objetivo fundamental es la corrección de los desequilibrios territoriales existentes entre las regiones de la Unión, dotando a las regiones o islas menos favorecidas de infraestructuras o ayudándolas al desarrollo de actividades y servicios que les permitan alcanzar la media comunitaria. Pretende contribuir al desarrollo armonioso, equilibrado y duradero de las actividades económicas, a un alto grado de competitividad, a un nivel elevado de empleo y de protección del medio ambiente, así como a la igualdad entre los hombres y mujeres. Su actuación se concreta en subvenciones, no reembolsables, para invertir en proyectos, que vayan a llevarse a cabo en las regiones menos desarrolladas para fomentar su desarrollo y que se añaden a las financiaciones nacionales o regionales. Aunque constituye el mecanismo principal de la política regional comunitaria, el que mayores recursos hace allegar, todavía goza de escasa importancia en términos relativos (porcentaje FEDER/PIB) para reducir las disparidades interterritoriales. Disfunción que puede verse agravada con la futura ampliación a los países de Europa Central y Oriental. El FEDER participa en la financiación de los objetivos n.º 1 y 2, de las iniciativas de INTERREG II, cuyo objeto es estimular la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, y URBAN II, que fomenta la revitalización económica y social de las ciudades y de las zonas suburbanas en crisis, y de las acciones innovadoras.

Por su parte, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola tiene dos vertientes: la sección orientación, que tiene un carácter estructural ya que su fin es reforzar y reorganizar las estructuras agrarias, y la sección garantía, que constituye el instrumento básico para la aplicación de la política agrícola común, cuya misión principal es ofrecer precios garantizados a los agricultores sobre determinados productos. Pero a los efectos de financiación, tan sólo interesa la primera sección por cuanto implica, por una parte, la cofinanciación de los sistemas nacionales de ayuda a la agricultura y, por otra,



el desarrollo y la diversificación de las zonas rurales. Contribuye al desarrollo y al ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, mejorando la eficacia de las estructuras de producción, transformación y comercialización de los productos agropecuarios y silvícolas, así como al desarrollo de las zonas rurales. La importancia que ha ocupado en el presupuesto comunitario ha tendido a disminuir. Esta evolución se debe esencialmente a una estabilización de los gastos de garantía, mientras que los gastos estructurales de la Comunidad aumentan, sobre todo los destinados a las regiones menos favorecidas. Su acción se centra esencialmente en la mejora de la calidad y la disminución de los costes de producción. La Sección Orientación del FEOGA participa en la financiación del objetivo n.º 1 y de la iniciativa LEADER, que se propone fomentar el desarrollo rural por medio de iniciativas de grupos de acción local.

En cuanto al Fondo Social Europeo, que se crea directamente en el artículo 123 del Tratado de Roma, tiene como misión mejorar dentro de la Comunidad las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como de facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, paliando los efectos negativos que supone para la población trabajadora el hecho de no tener una preparación adecuada a las necesidades de empleo de cada uno de los países comunitarios. Apoya aquellas medidas destinadas a la prevención y lucha contra el desempleo o dirigidas al desarrollo de los recursos humanos y al fomento de la integración social en el mercado de trabajo a fin de promover un elevado nivel de empleo, la igualdad entre hombres y mujeres, un desarrollo sostenible y la cohesión económica y social. Subvenciona, entre otras actividades, cursos de formación y de reciclaje profesional y programas vinculados a la creación del empleo. Desde su creación ha sufrido diversas transformaciones con el fin de ampliar las acciones cubiertas por el mismo. El FSE participa en la financiación de los objetivos n.º 1, 2 y 3, de la iniciativa EQUAL, que prevé el desarrollo de nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de todo tipo para acceder al mercado laboral, y de las acciones innovadoras en función de su naturaleza.

Por último, desde 1993 se suma a los anteriores fondos el Instrumento Financiero de Ordenación Pesquera (IFOP), creado por el Reglamento 2080/1993, destinado a financiar medidas encaminadas a la reestructuración del sector pesquero y de la acuicultura, que hasta ahora se financiaban con el FEOGA, creando condiciones favorables para su desarrollo y modernización y contribuyendo paralelamente al logro de los objetivos de la política pesquera común. Sus objetivos son contribuir a alcanzar un equilibrio duradero entre los recursos pesqueros y su explotación; reforzar la competitividad de las estructuras de explotación y el desarrollo de empresas viables, mejorar el abastecimiento del mercado y aumentar el valor añadido de la transformación de los productos y, en última instancia, contribuir a la revitalización de las zonas dependientes de la pesca y la acuicultura. Agrupa toda las acciones de la política pesquera comunitaria, antes repartidas en varias líneas del presupuesto comunitario. El IFOP participa en la financiación del objetivo n.º 1, de intervenciones a favor de las regiones no incluidas en el objetivo n.º 1 hasta un 0,5% de la dotación total de los Fondos Estructurales y de las acciones innovadoras en función de su naturaleza.

Aproximadamente el 90% del volumen de recursos financieros se decide a iniciativa de los Estados miembros sobre la base de los planes de desarrollo –intervenciones de iniciativa nacional-. Junto a la intervención reglada, los Fondos también puede actuar, desde el año 1988, a instancia de la Comisión mediante las iniciativas comunitarias. Estas consisten en propuestas que formula la Comisión, a iniciativa propia, a los Estados Miembros instándoles a la presentación de solicitudes de ayuda para apoyar actuaciones de un interés particular para la UE, no incluidas en los MCA, tendentes a resolver problemas específicos que revisten una dimensión plurirregional que conciernen a toda la UE. Las iniciativas son cofinanciadas por los Fondos Estructurales. Para ello, la Comisión publica en el Diario Oficial una Comunicación a los Estados Miembros, invitándoles a presentar un Programa Operativo en el plazo de seis meses desde la aparición de aquélla. La asignación para iniciativas comunitarias está comprendida entre el 5 % y el 10 % de los recursos totales destinados a los Fondos Estructurales. Por último, hasta un 1% de los fondos puede destinarse a las “acciones innovadoras”, esto es, aquellas puestas en práctica por iniciativa de la Comisión cuyo objeto principal es la financiación de estudios, acciones de asistencia técnica y proyectos piloto relativos a su campo de actividad. Para el período 2000-2006 la dotación presupuestaria total de los Fondos Estructurales asciende a 195.000 millones de euros, sin incluir el Fondo de Cohesión. Atendiendo al principio de concentración, la distribución de los recursos entre las distintas intervenciones queda como sigue: 69,7% de la dotación total para el objetivo n.º 1, 11,5% para el objetivo n.º 2, 12,3% para el objetivo n.º 3 y el 0,5% para el IFOP. En cuanto a las iniciativas comunitarias, se ha destinado un 5,35% de la dotación total, es decir, una partida de 10.430 millones de euros, de los cuales a España ha correspondido 1,958 millones, mientras que en el período 1994-1999 la Comisión dispuso del 9 % de los créditos de compromiso de los Fondos Estructurales para financiar iniciativas comunitarias, que se materializaron en trece iniciativas con una dotación presupuestaria total de 13.450 millones de ecus, siendo en la actualidad únicamente cuatro. Por último, el 0,65% se destina a acciones innovadoras y medidas de asistencia técnica.

Los fondos no financian los proyectos de inversión en su totalidad. La participación de los Fondos está sometida a unos límites máximos. El porcentaje de cofinanciación por parte de la UE para las regiones beneficiarias de intervenciones realizadas en virtud del objetivo núm. 1 se fija en un máximo del 75% del coste total y, como norma general, un mínimo del 50% del gasto público ocasionado por la intervención. Además cuando dichas regiones se hallen situadas en un Estado miembro al que se aplique el instrumento financiero de cohesión, la participación comunitaria podrá ascender, en casos excepcionales debidamente justificados, al 80% del coste total, e incluso al 85% para las regiones ultraperiféricas o islas periféricas griegas, que se encuentran en desventaja debido a la distancia. Para las medidas aplicadas en las demás regiones, la participación comunitaria concedida con cargo a los Fondos será de un máximo del 50% del coste total y, en términos generales, al menos, el 25% de los gastos públicos subvencionables. Los porcentajes de participación comunitaria se modulan en función de diversas consideraciones: la gravedad de los problemas específicos, en particular, regionales o sociales, a los que se dirigen las acciones; la capacidad financiera del Estado de que se trate; el interés

particular que revistan las acciones desde el punto de vista comunitario y regional y las características propias de los tipos de acciones contempladas.

## **II.2. El Fondo de Cohesión.**

El apartado dos del artículo 130 D TUE prescribe la necesidad de creación, antes del 31 de diciembre de 1993, de un nuevo instrumento estructural de solidaridad financiera denominado Fondo de Cohesión, también mencionado en el Protocolo 15, destinado a proporcionar una contribución financiera para la realización de proyectos en los sectores del medio ambiente y de redes transeuropeas de infraestructuras para el transporte de interés común en los Estados menos prósperos de la Unión Europea. Lo que se pretende con este Fondo es reforzar y fortalecer la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados Miembros, compensando a los países con economías menos avanzadas de la UE por la restricción de la inversión pública impuesta por el proceso de convergencia para llegar a la moneda única europea. Se era consciente de que la disciplina presupuestaria a que iba a obligar la Unión Económica y Monetaria dificultaría en aquellos países los esfuerzos para equiparar las infraestructuras transeuropeas y los niveles de protección ambiental. Para dar cumplimiento al mandato del TUE, en marzo de 1993, el Consejo creó un instrumento de cohesión provisional antes de que se ratificara el Tratado (Rgto. CE n.º 792/93), que fue sustituido posteriormente por el Fondo de Cohesión regulado por el Rgto. CE n.º 1164/94 del Consejo, de 16 de mayo de 1994, modificado posteriormente por los Rgtos. CE n.º 1264/99 y 1265/99.

El Fondo de Cohesión, junto a los Fondos Estructurales Europeos, son los recursos que del presupuesto comunitario se destinan a la financiación de las políticas estructurales. Sin embargo, a diferencia de aquellos, el Fondo de Cohesión es de naturaleza estatal, esto es, no está regionalizado, pues circunscribe su actuación a los Estados Miembros cuyo Producto Nacional Bruto por habitante sea inferior al 90% de la media comunitaria, calculada a partir de las paridades del poder adquisitivo, y que además dispongan de un programa adecuado destinado a satisfacer los requisitos de convergencia económica a que se refiere el artículo 104.C TCE, destinados a evitar que se produzcan déficits públicos excesivos que excedan del 3% del PIB. El art. 2.4 del Reglamento 1164/94 ha estipulado que los únicos Estados miembros que serán beneficiarios por reunir las anteriores condiciones son España, Grecia, Irlanda y Portugal, aunque si alguno de ellos superara el umbral del 90% citado perdería el derecho a acogerse a la ayuda del Fondo para nuevos proyectos o para nuevas fases de proyectos. A estos efectos, el Rgto. n.º 1264/1999 ha previsto, igual que para el período 1994-1999, una revisión intermedia basada en el PNB per cápita antes de finales de 2003. Si esta revisión pusiera de manifiesto que uno o varios Estados ya no resultan subvencionables, se suspenderá el apoyo financiero del Fondo. Los cuatro países beneficiarios, aunque han hecho progresos en términos de convergencia real, todavía ninguno ha alcanzado el umbral establecido, esto es, un PIB igual o superior al 90% de la media comunitaria. De entre ellos, España ha sido el principal país receptor de los recursos procedentes del Fondo de Cohesión.

El Fondo puede cofinanciar entre el 80 y el 85% de los gastos públicos en proyectos de inversión en medio ambiente y en proyectos de interés común en materia de infraestructuras del transporte (terrestre, marítimo y aéreo), financiados por los Estados miembros e identificados en el marco de las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte. Es una tasa de cofinanciación elevada, pero que podrá reducirse a fin de tener en cuenta los ingresos generados por los proyectos, así como la aplicación del principio de quien contamina paga. Excepcionalmente podrá financiar el 100% del coste total cuando se trate de los estudios preparatorios y las medidas de asistencia técnica vinculadas a esos proyectos. El total de estos gastos no puede sobrepasar el 0,5% de la dotación total del Fondo. No obstante, ninguna partida de gasto de los proyectos puede ser financiada simultáneamente con una ayuda del Fondo de Cohesión y de los Fondos Estructurales y, además, el apoyo comunitario recibido del Fondo de Cohesión y de otras subvenciones de la Comunidad no puede sobrepasar el 90% de los gastos totales correspondientes al proyecto. Por último, la suma total de los pagos anuales a los Estados Miembros con cargo al Fondo de Cohesión, acumulada con la ayuda de los Fondos Estructurales, no puede sobrepasar el 4% de su PIB.

Los Estados beneficiarios del Fondo deben presentar las solicitudes de ayuda a la Comisión Europea para proyectos o grupos de proyectos con una dimensión suficiente como para poder repercutir significativamente en la protección del medio ambiente o en la mejora de las redes transeuropeas de infraestructura del transporte. Por lo que no será financiado, salvo excepción, un proyecto o grupos de proyectos cuyo coste total sea inferior a diez millones de euros. La elección de los proyectos a financiar se realiza de común acuerdo entre la Comisión y los Estados Miembros beneficiarios, por regla general en un plazo de tres meses a partir de la recepción de la solicitud, procurando garantizar un equilibrio adecuado entre la ayuda financiera prestada al medio ambiente y la concedida al sector de transportes.

Las dotaciones asignadas al Fondo de Cohesión se reparten entre los Estados Miembros afectados en función de criterios objetivos, como la población, el PNB per cápita y la superficie del Estado o en otros factores socioeconómicos como la insuficiencia de las infraestructuras de transporte. El Consejo Europeo de Edimburgo, de diciembre de 1992, decidió la dotación presupuestaria disponible para el Fondo de Cohesión en el periodo 1993-1999 y su reparto anual que oscilaba entre 1500 millones de ecus en 1993 a 2.600 mil millones en 1999. De la aplicación de los anteriores criterios resultó en el periodo 1993-1999 la siguiente asignación indicativa: para España entre el 52% al 58% del total, para Grecia y Portugal entre el 16% al 20% y finalmente para Irlanda del 7 al 10%. España ha recibido anualmente por este Fondo unos 200.000 millones de pts., salvo en los tres primeros años de funcionamiento. En concreto, España recibió 1514 millones de ecus (252.000 millones de pesetas) del Fondo de Cohesión durante el ejercicio de 1997 y para 1999 la dotación fue de 1758 millones de euros. Eso supone que fue destinataria del 55% del total, unos 2748,7 millones de ecus (casi 460.000 millones de pesetas), de los que 439,8 fueron a Grecia, 493,2 a Portugal y 245,5 a Irlanda. Los resultados de este Fondo han sido significativos, ya que entre 1988 y 1999 los países de cohesión redujeron la distancia en renta por habitante respecto de la media

de la UE en casi un tercio (del 68% de la media europea al 79%). Para el período comprendido entre los años 2000-2006, el fondo se ha dotado de 18.000 millones de euros, estando los créditos de compromiso entre los 2.615 millones de euros en el 2000 y los 2.510 en el año 2006, aunque en 2003 se realizará una revisión condicionada a la evolución del PIB de cada país. Para este período la distribución porcentual indicativa de los recursos globales del Fondo ha quedado en la siguiente proporción: España entre el 61% al 63,5% del total, Grecia entre el 16 al 18%, Irlanda del 2% al 6% y Portugal entre el 16 al 18% del total. Así a pesar de que el total de los recursos comunitarios asignados al Fondo de Cohesión disminuye en términos reales un 2,08% en relación al período 1994-1999, España los ha incrementado en un 10,38% al aumentar su participación relativa de un 55% a un 62%. Por lo que percibirá anualmente por la vía del Fondo de Cohesión Europeo aproximadamente 1594 millones de euros (265.219 millones de pesetas) para proyectos de inversión en transporte y medioambiente. Para el año 2000 la Comisión Europea aprobó 2.311 millones de euros (385.000 millones de pesetas) para más de 250 actuaciones de transporte y medio ambiente, las dos líneas que financia este fondo comunitario. De esta cantidad, al Gobierno central correspondieron proyectos por un valor de 1.654 millones de euros, mientras que las Comunidades Autónomas obtuvieron 465 millones de euros y las Corporaciones Locales otros 192 millones.

El 21 de septiembre de 1994, en el seno del CPFF se decidieron los mecanismos de participación autonómica para la obtención de financiaciones por este fondo. A partir de 1995, un 10% de la parte del Fondo dedicado a infraestructuras de transporte se ha puesto a disposición de las CCAA y un 40% del porcentaje dedicado a infraestructuras para la mejora del medio ambiente se ha destinado a proyectos de las CCAA. De esta manera, si bien en un primer momento los recursos del Fondo de Cohesión estaban destinados a financiar proyectos de titularidad estatal, a partir del citado acuerdo las CCAA participan en la presentación y ejecución de los proyectos financiados por el Fondo. En 1997 se destinó a las CCAA por el Fondo de Cohesión 23.338 millones de pts., siendo las que mayores recursos recibieron Andalucía (23,8%), Galicia (15,6%) y Cataluña (11,8%).

Los duros ajustes de la convergencia habrían sido insostenibles para los países que partieron de una situación de clara inferioridad de no haber sido por estas políticas de cohesión, en virtud de las cuales el camino hasta el euro se ha recorrido sin ensanchar las distancias entre los países más ricos y menos ricos. Respecto a su impacto en la economía española, ha de reconocerse que la acción del Fondo ha supuesto un gran apoyo a los esfuerzos de inversión de las autoridades públicas, sujetas a una rígida disciplina presupuestaria, aunque el volumen global de las inversiones financiadas ha contribuido en un porcentaje relativamente reducido a la formación del PIB español. La decisión de la continuidad del Fondo de Cohesión a partir del año 2000, aunque los países beneficiarios hubieran pasado a formar parte de la Unión Monetaria –Grecia fue el único país de cohesión que no se incorporó por no lograr ajustarse a los criterios de convergencia– fue cuestionada por aquellos Estados más interesados en reducir sus aportaciones al presupuesto comunitario. Alemania reclamó privar de este fondo a los países que hubieran accedido al euro, ya que estimaba que al haber cumplido los criterios de convergencia

habían alcanzado un nivel económico que hacía innecesario seguir dándoles dinero de las arcas europeas. Ante tal petición, España reaccionó argumentando que el Pacto de Estabilidad seguiría limitando durante años las posibilidades de invertir en el sector público y, en consecuencia, el Fondo de Cohesión se debía mantener para los países que seguían teniendo una renta media inferior al 90% de la comunitaria. Esta polémica trató de ser resuelta por el Gobierno español esgrimiendo el argumento de que alcanzar la “convergencia nominal” que permite auparse en la moneda única (un cuadro macroeconómico saneado) no implica automáticamente lograr la “convergencia real” (la equiparación de niveles de renta medida en producto interior bruto o PIB), por lo que España, aunque se incorporara al euro, debía seguir siendo beneficiaria del Fondo en el período comprendido entre los años 2000 –2006, creado para reforzar la convergencia real, pues todavía se situaba en un 25% por debajo de la media europea. En efecto, en un momento en que los países pobres –de cohesión- han realizado un esfuerzo para reducir sus déficit públicos y sanear sus economías, aún a costa de agravar sus diferencias de renta respecto a los países ricos, y con una Unión Monetaria, que ata a los gobiernos en sus políticas monetarias y les deja un escaso margen en las presupuestarias, no era justificable la supresión de los Fondos de Cohesión. El grado de disciplina macroeconómica a que seguían comprometidos los países menos desarrollados integrados en la Unión Monetaria justificaba el mantenimiento del Fondo. Además la entrada en el euro no significaba que la renta per capita hubiera superado el 90% de la media europea, sino que tan sólo ha supuesto el cumplimiento de las condiciones de convergencia nominal exigidas para incorporación a la tercera fase de la Unión Monetaria.

La Comisión Europea no dudó en reconocer que sin estas subvenciones se corría el riesgo de yugular en los Estados beneficiarios la capacidad de inversión pública, dada la austeridad presupuestaria. Igualmente, en un dictamen del servicio jurídico del Consejo de Ministros de la UE, de fecha 26 de octubre de 1998, se rechazó la pretensión del Gobierno alemán de que los países que se integren en el euro no tuvieran derecho al Fondo de Cohesión. Se dice en dicho dictamen: “Es preciso confirmar, en primer lugar, que los Estados participantes, es decir, los Estados Miembros que han adoptado la moneda única pueden acogerse al Fondo de Cohesión. No existe argumento jurídico alguno para defender lo contrario. El Tratado no establece ningún vínculo entre el paso a la tercera fase de la UEM y la posibilidad de acogerse al Fondo”. A ello han añadido una nota que confirma las tesis españolas: “también puede considerarse, en un sentido general, que los esfuerzos realizados por un Estado Miembro para cumplir las condiciones que exige el paso a la tercera fase de la UEM puede justificar que se mantenga su posibilidad de acogerse al Fondo y que el paso a la tercera fase no es, en sí mismo, un indicador de prosperidad relativa de un Estado Miembro”. Por tanto, se ha acabado imponiendo la conclusión de que todavía es necesario realizar un esfuerzo significativo para avanzar en la cohesión económica y social durante el periodo de programación que va del año 2000 al 2006.

En compensación, en el vigente período, que se prolongará hasta el año 2006, se ha modificado la condicionalidad macroeconómica del Fondo de Cohesión, endureciendo las condiciones y controles con miras a un mayor saneamiento. En lugar de ligar la continuidad del Fondo a la existencia de un déficit público excesivo que comprometa el

cumplimiento de los objetivos de convergencia, se ha vinculado dicha continuidad al cumplimiento de los objetivos libremente asumidos por los distintos Estados Miembros en sus respectivos programas elaborados para dar cumplimiento al Pacto de Estabilidad. De forma que se retirarán los fondos instantáneamente si el Consejo comprueba que los países beneficiarios incumplen el Pacto de Estabilidad incurriendo en un déficit excesivo, que desborde el 3% del PIB fijado en el Tratado de Maastricht, y si transgreden los compromisos de reducción de sus respectivos planes de estabilidad. Esta suspensión de financiación durará hasta que una nueva decisión del Consejo derogue la anterior. De esta forma, a las multas del propio Pacto (hasta medio punto del PIB), que hoy totalizarían unos 400.000 millones de pts. en el caso español, se les añade la sanción de cerrar el grifo del F. de cohesión (unos 250.000 millones), por lo que el total del doble castigo puede ascender a 650.000 millones de pts. Inicialmente esta última sanción fue calificada de excesivamente dura, por cuanto prevía la retirada de la ayuda al primer indicio de que el déficit pudiera desviarse, aunque en la Cumbre de Berlín se ha previsto que la retirada sea decidida por mayoría cualificada y previamente la Comisión puede alertar al Consejo de tal situación, sin suspender las financiaciones. En el supuesto de suspensión de las financiaciones, el Consejo podría decidir excepcionalmente su aplazamiento para los proyectos que afecten de modo directo a más de un Estado Miembro. Ante tales medidas, se llegó a solicitar, en consecuencia, la conveniencia de que las Comunidades Autónomas más disciplinadas y que deben hacer mayor esfuerzo presupuestario, a partir de niveles de renta inferiores, participen en mayor medida en la distribución de los fondos de cohesión europeos, concebidos precisamente para primar dicho esfuerzo relativo de las regiones más pobres hacia la convergencia.

### III. LOS FONDOS COMUNITARIOS COMO INSTRUMENTO DE FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA: EL PROCESO DE DETERMINACIÓN DE LOS FONDOS A GESTIONAR POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Los recursos destinados a las acciones estructurales de la UE se han incrementado sustancialmente -pasando de 3.700 millones de ecus en 1985 a 18.300 millones en 1992 y alcanzando los 33.000 millones en 1999-. Esta elevación ha tenido una repercusión directa en España, que ha visto incrementarse su participación en el total de los recursos estructurales establecidos para el conjunto comunitario. Mientras entre 1986 y 1988, España sólo percibió el 12,15% del total de los fondos estructurales, en el período 1989-1993 accedió al 22,1%, entre los años 1994 y 1999 al 26,07% y para el período 2000-2006 se estima en alrededor del 26,73% del total <sup>230</sup>. Ello obviamente ha implicado un incremento de los recursos estructurales comunitarios gestionados directamente por las Administraciones Autonómicas en cada subperíodo, hasta el extremo de constituir una

---

<sup>230</sup> En consecuencia, los recursos estructurales europeos percibidos por España han ido en constante aumento: en el período 1986-1988 se recibieron 666.345 millones de pesetas, entre 1989-1993 alcanzó los 2.598.550 millones de pts., mientras que en el período 1994-1999 se percibieron 6.576.840 millones de pesetas. Entre los años 2000 y 2006, España puede recibir un total de 10,1 billones de pts, de ellos 8,1 billones a través de los Fondos Estructurales y otros dos billones procedentes del Fondo de Cohesión. Del total de esos recursos estructurales, 8,041 billones de destinarán a CCAA Objetivo nº 1.

fuente de financiación de extraordinaria importancia en los presupuestos autonómicos, especialmente para las CCAA españolas que se benefician del Objetivo nº 1 <sup>231</sup>. Si bien, los fondos estructurales gestionados absorbidos por las CCAA -aproximadamente su participación en el total de los fondos asignados a España se ha situado en torno al 30%- no están integrados en el sistema de financiación autonómica, son recursos adicionales que figuran en sus presupuestos, correspondiendo en exclusiva su regulación a la normativa comunitaria, y, además, sin contrapartida, dado que la contribución financiera española al presupuesto de ingresos de la UE se imputa al Presupuesto de Gasto del Estado. Su importancia como instrumento de política regional ha superado incluso al FCI, cuyos recursos para inversiones han sido hasta ahora cuantitativamente inferiores <sup>232</sup>.

La canalización a las autonomías de estos recursos para inversiones se realiza a través de los Presupuestos Generales del Estado que se transfieren, posteriormente, a las CCAA siempre y cuando tengan como finalidad sectores o actividades de su competencia. Dado que las aportaciones del Presupuesto comunitario se efectúan exclusivamente con cargo al Presupuesto del Estado, las cantidades recibidas de los Fondos Estructurales por las CCAA puede considerarse que son una *transferencia indirecta del Estado*. Según ha tenido ocasión de declarar el TC, la transferencia de los fondos europeos a los Presupuestos Generales del Estado, se fundamenta en que la UE mantiene sus relaciones con los Estados Miembros <sup>233</sup>. En la propia jurisprudencia constitucional se ha resaltado el imperativo constitucional de una intervención autonómica en la financiación a través de los Fondos Estructurales. Así en la STC 79/1992, relativa al FEOGA-Garantía, aunque es aplicable al resto de los Fondos Estructurales, se establece que: “la gestión de los fondos destinados al fomento de las actividades del sector consignados en los Presupuestos Generales del Estado corresponde, por regla general, a las Comunidades Autónomas, lo que implica que deben ser distribuidos entre ellas conforme a criterios objetivos o mediante Convenios, sin consignarlos a favor de ningún organismo intermediario. Esta regla puede ser excepcionada, sin embargo, de manera que se proceda a la gestión centralizada de los fondos por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, cuando resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector. En todo caso, la procedencia de esta *gestión centralizada* debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate” (FJ 2º).

<sup>231</sup> En el periodo 1986-1988, las CCAA recibieron anualmente una media de 68.385 millones de pesetas; en el periodo 1989-1993, 160.706 millones, cantidad que experimentó un considerable aumento en el periodo 1994-1999, debido en parte a los ingresos procedentes del Fondo de Cohesión, llegando a recibir anualmente 337.483 millones de pesetas.

<sup>232</sup> Así las Comunidades Autónomas incluidas en el Objetivo nº. 1 durante el periodo 1994-1999 recibieron una media anual de 232.587 millones de pesetas, mientras que la cantidad recibida en 1997 por el FCI fue de 133.244 millones.

<sup>233</sup> En este sentido, véanse SSTC 252/88, FJ 2; 79/92, FJ 2; 80/83, FJ 3; 165/94, FJ 8.



El proceso a través del cual se determina el montante de recursos estructurales a gestionar directamente por las Comunidades Autónomas españolas se desarrolla en varias fases. En una primera fase, ha de procederse a la distribución de los fondos estructurales entre los distintos Objetivos territoriales (nº 1 y 2) a que, conforme a los Reglamentos, deben destinarse los mismos, siendo posteriormente los recursos asignados a cada uno de los objetivos de los Fondos distribuidos entre los Estados Miembros, previa selección de las regiones que pueden resultar beneficiarias. Se trata de un reparto indicativo, efectuado conforme a los criterios específicos indicados por los Reglamentos, que permite a cada Estado Miembro conocer la cantidad de recursos de que puede disponer durante un período determinado para cofinanciar las políticas dirigidas a conseguir las finalidades perseguidas con los Fondos. La plena disponibilidad de los recursos asignados depende de que se programen y ejecuten las inversiones precisas para absorber la cantidad asignada. La mayor cantidad de recursos fluye a España a través del Objetivo nº 1, por lo que son las CCAA cuyos territorios están incluidos en dicho Objetivo las que acceden a gestionar mayores cantidades de Fondos Estructurales para cofinanciar las inversiones que realizan en su ámbito competencial.

Una segunda fase, conocidos los recursos correspondientes a España en virtud de cada uno de los Objetivos, consiste en distribuir las cantidades entre las distintas Administraciones nacionales atendiendo a factores tales como el peso inversor de cada tipo de Administración y las prioridades, nacionales y comunitarias, en materia de asignación de los Fondos a diferentes estrategias y actuaciones inversoras. Como resultado de tal distribución en el Objetivo nº 1, las Administraciones Autonómicas gestionan en el actual período de programación 2000-2006 algo más que un tercio de los recursos totales asignados a España. La Comisión Europea ha seleccionado a diez regiones españolas, además de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, para ser incluidas en el Objetivo nº 1 durante el período 2000-2006: Andalucía, Galicia, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Extremadura, Canarias, Asturias, Murcia, Cantabria –esta última será beneficiaria de un apoyo transitorio-<sup>234</sup>. Mientras que el porcentaje de recursos gestionados directamente por las autonomías incluidas en el Objetivo 2 (Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra, La Rioja y País Vasco) son, respectivamente, el 51,5% y 60% del total asignado a España en virtud de ese objetivo<sup>235</sup>.

Por último, determinado el montante global que en cada Objetivo va a gestionar cada tipo de Administración, se distribuye entre las distintas CCAA el montante de los recursos estructurales de gestión autonómica. Tal reparto ha de realizarse en concertación con la Comisión de la UE siguiendo criterios similares a los utilizados con anterior-

---

<sup>234</sup> Se presume que a partir del 2007, Ceuta, Melilla, Murcia, Castilla-León y Asturias perderán parte de las ayudas comunitarias de los Fondos Estructurales sin haber superado realmente sus dificultades, por el denominado efecto estadístico, producido por la ampliación de la UE, ya que la entrada de nuevos Estados Miembros supondrá una bajada de 13 puntos del PIB comunitario, por lo que dichas regiones superarán el umbral del 75% de la media del PIB europeo.

<sup>235</sup> Ha correspondido a España, en virtud del objetivo 2, para el período 2000-2006, 2.651 millones de euros, de los 22.524 asignados a este objetivo.

ridad por la propia Comisión para la distribución de los recursos entre los Estados Miembros. La Comunidad que más recursos gestiona, con diferencia, ha sido hasta ahora Andalucía, alrededor de un 21%, seguida por las de Galicia (10,6%), Castilla y León (9,9%) y Valencia (9,2%). Por último, las Administraciones Autonómicas también gestionan directamente recursos procedentes del Fondo de Cohesión, constituyendo una fuente de financiación complementaria de cierta significación. Aquí son las Comunidades Autónomas de Cataluña y Andalucía (con el 18% y 15% respectivamente del total) las mayores beneficiarias.

El Marco Comunitario de Apoyo para las regiones españolas del Objetivo 1, que representa la contribución comunitaria más importante de la Unión, se ha articulado en un Marco Plurirregional y doce Marcos subregionales para adecuarse a la estructura política, administrativa y financiera de España. El MCA plurirregional contempla las intervenciones llevadas a cabo desde la Administración central en todo el territorio español perteneciente a regiones objetivo 1. Además, cada CA de objetivo número 1 cuenta con un MCA subregional que agrupa las acciones programadas y realizadas a escala regional y que, por tanto, serán desarrolladas por cada una de las CCAA. Al término del período 1989-1993, las ayudas comunitarias que figuraban en el MCA para las regiones núm. 1 de España ascendían a 9.779 millones de ecus. Entre los años 1994-1999, se asignaron a las regiones españolas objetivo 1 un total de 26.300 millones de ecus (más de 4 billones de pts.). En el período de programación presupuestaria 2001-2006 se destinarán 39.186 millones de euros para las regiones españolas objetivo 1 (unos 6,52 billones de pts.), proviniendo el 48% de estas cifras de los fondos estructurales. La financiación del MCA español del Objetivo 1 proviene de los cuatro Fondos Estructurales de la Unión, aportando el FEDER el 61,2% de esa financiación, el FSE representa el 22,4%, el FEOGA un 12% y el IFOP en torno al 3,8%.

Las subvenciones comunitarias, tanto las procedentes de los Fondos Estructurales como del Fondo de Cohesión, han incidido favorablemente en la convergencia real de las regiones españolas con respecto a las regiones europeas. Todas ellas han incrementado sus respectivos índices de PIB per cápita, aunque este hecho es especialmente relevante en algunas Comunidades Autónomas como Castilla y León, con una subida de 10 puntos (de 66 en 1988 a 76 en 1996), Castilla – La Mancha, de 59 a 66, o de Cantabria, con 77 en 1996, por lo que a partir del 2000 ha ostentado la particularidad de ser una región *fashioning-out*, es decir, se le ha aplicado la transitoriedad en el objetivo nº. 1. Pero la importancia de las acciones estructurales no se centra exclusivamente en su dimensión financiera, sino sobre todo en su capacidad para relanzar inversiones y dinamizar la actividad económico-regional. No obstante, España sigue teniendo uno de los índices de PIB más bajos de la UE, en torno al 79, estando por debajo únicamente Grecia y Portugal. Lo que implica que la acción estructural comunitaria debe ser continuada, pero también que ha de ser complementada con una eficaz política del Estado tendente a la reducción de los desequilibrios territoriales.



## **TERCERA PARTE**

### **APROXIMACIÓN AL FEDERALISMO FISCAL PARA ESPAÑA**



## CAPITULO VIII

### TEORÍA GENERAL DEL FEDERALISMO FISCAL

#### I. ALGUNAS PROPIEDADES DE UN SISTEMA DE FEDERALISMO FISCAL.

La federalización de un ordenamiento pasa por la expansión de la autonomía impositiva reconducible a los niveles intermedios de gobierno, ya sean Estados o Regiones, y, claro está, por articular un modelo de federalismo fiscal. La expresión “federalismo fiscal” ha gozado de notable actualidad en los últimos años, tanto sobre el plano de las propuestas políticas cuanto bajo el análisis científico, como se refleja en los numerosos estudios realizados sobre este tema. Pero esta prolijidad de publicaciones no se corresponde con una clara y pacífica delimitación de su significado, pues muy heterogéneas son las interpretaciones de que ha sido objeto. Y es que esta fórmula, al haber nacido en el ámbito de la teoría económica, manifiesta cierta dificultad de análisis desde el punto de vista estrictamente jurídico. Ahora bien independientemente del significado que se le atribuya, es unánime la opinión de que con el federalismo fiscal se debe apuntar a una efectiva realización del autogobierno regional y a la responsabilización de las regiones de cara a sus respectivas colectividades y, por consiguiente, a una ampliación de la autonomía fiscal para los niveles periféricos de gobierno. Sobre la vertiente del ingreso, esto comporta una significativa reducción del carácter derivado del sistema de financiación, basado prevalentemente en transferencias estatales y, por consiguiente, una profunda descentralización fiscal, que permita a cada nivel de gobierno ser capaz de encontrar autónomamente, por medio de tributos propios, recursos adecuados al ejercicio de las competencias y al volumen de los gastos. Mientras que, en la vertiente del gasto, la autonomía y la responsabilización de los órganos de gobierno regional se puede realizar solo atenuando los vínculos de destino que pesan sobre gran parte de los recursos a disposición de las regiones y que limitan las posibilidades de gestión de los operadores regionales. En relación al primer objetivo, su adopción obliga a afrontar la cuestión de como regular, en clave federal, el sistema de reparto de tributos entre el Estado Central y las Regiones o Estados Federados, que deberá acoger como criterios rectores los principios de responsabilidad fiscal, subsidiariedad financiera y solidaridad.

#### I.1. Federalismo fiscal cooperativo versus federalismo competitivo.

La evolución hacia un modelo de federalismo fiscal se enfrenta desde su inicio ante la dicotomía entre optar por un sistema de federalismo competitivo o, por el contrario, por un modelo de carácter cooperativo. El esquema de federalismo fiscal en España debe revestir un carácter cooperativo, en consonancia con el principio de unidad sobre el que se sustenta el Estado Español. Un modelo de federalismo calificado como *cooperativo o participativo*, también conocido como *intergubernamentalización*, que se caracteriza por un alto grado de cooperación negociada entre las Administraciones territoriales para la consecución de fines comunes, es la opción más apta para nuestro ordenamiento. Con tal modelo se abre la posibilidad de que la

Federación colabore con los Estados federados concretos en determinado tipo de proyectos, sin que se altere la distribución de competencias con carácter general, es decir, que la Federación financie directamente en unas u otras proporciones actividades o servicios que corresponden en principio a los Estados federados. El federalismo cooperativo conlleva así un alto grado de negociación, acuerdo y participación entre ambos niveles de gobierno –federal y federado-, lo que genera una creciente interdependencia, una coordinación voluntaria de las actividades gubernamentales que favorecen, en última instancia, el carácter democrático del sistema <sup>236</sup>.

Este modelo permite conjugar una autonomía financiera máxima con un poder central fuerte, competente para fijar los límites dentro de los cuales ejercitar la autonomía y coordinarla con las finanzas de los diversos niveles de gobierno, lo que reporta mayores garantías a las economías más débiles. Richard Musgrave ya planteó en 1959 la necesidad de reservar un amplio espacio de acción en la política presupuestaria al poder central. Para este teórico de la Hacienda Pública: “la esencia del federalismo fiscal radica (...) en la afirmación de que debe permitirse que las políticas de la rama de servicios difieran de un Estado a otro, según las preferencias de sus ciudadanos. Los objetivos de las ramas de distribución y de estabilización, sin embargo, exigen una responsabilidad primordial a nivel central”<sup>237</sup>. Conforme a su teoría, en el modelo que aquí esbozamos se reserva al Estado (central), la facultad de coordinación de los distintos niveles territoriales de gobierno, que le faculta para adoptar decisiones que afecten a la unidad del mercado nacional, a las políticas económicas, especialmente en el ámbito del endeudamiento y déficit público, etc. (función de estabilización), así como la titularidad de los fondos destinados a la materialización de la solidaridad interterritorial (función de redistribución); mientras que la función fiscal de asignación, consistente en la oferta de bienes y servicios colectivos en una zona geográfica limitada, se descentraliza, se atribuye a los poderes locales, que están en mejores condiciones de ofrecerlos, por cuanto tienen un conocimiento más completo de las preferencias expresadas por sus ciudadanos en su condición de usuarios y contribuyentes.

Por el contrario, un federalismo fiscal de tipo *competitivo* o concurrente -en el cual cada nivel de gobierno tendría el poder de instituir libremente cualquier tipo de tributo sobre cualquier base imponible, sin deber respetar los repartos y límites de leyes de grado superior, para la obtención de los recursos suficientes para financiar sus gastos- produciría una fragmentación inadmisibles del sistema tributario; reproduciría los problemas típicos de la coordinación internacional de la imposición, con riesgo de tribuciones múltiples sobre los mismos bienes o sobre las mismas actividades económicas; multiplicaría los tipos de tributos y las complicaciones del sistema, como también los costes administrativos para los contribuyentes y la administración; y lo que es aún más grave quebraría el mismo Estado de Bienestar, que persigue asegurar a la generalidad

---

<sup>236</sup> Pese a los recelos que algunos autores muestran hacia la técnica del federalismo cooperativo. Así para González Encinar sería un ataque directísimo a la división horizontal y vertical de los poderes (“El Estado federal asimétrico y el fin del Estado”, *El Estado de las Autonomías*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 61).

<sup>237</sup> *The theory of Public Finance. A study in public economic*, Nueva York, Mc. Graw-Hill, 1959.

de los ciudadanos residentes en las comunidades, respecto a sus necesidades esenciales, las prestaciones básicas. Además es una interpretación del federalismo que reportaría desventajas especialmente a los entes territoriales económicamente más débiles <sup>238</sup>. Una concepción dualista del sistema federal de finanzas origina espacios financieros estancos, lo que resulta inviable en un Estado como el nuestro caracterizado por fuertes desequilibrios territoriales y por un sistema de reparto competencial flexible, que presupone en diversidad de materias la confluencia del ejercicio de potestades estatales y autonómicas. En relación a esta última característica es necesario resaltar que la idea del federalismo cooperativo ha recibido severas críticas, fundamentalmente por la supuesta falta de transparencia que deriva de la existencia de decisiones conjuntas Federación-Estados. Se denuncia que si ambos niveles de gobierno participan en el proceso de adopción de decisiones, es difícil depurar responsabilidades políticas, al dificultarse la identificación de la autoridad responsable. Ello entiendo va en detrimento de un control eficaz no sólo del Parlamento por los electores, sino también de los gobiernos por las instituciones parlamentarias. Es, por ello, que Medina Guerrero resalta que no es de extrañar que “en los países de nuestro entorno, las propuestas de fortalecimiento de la autonomía financiera en la línea del federalismo competitivo no se centren exclusivamente en la atribución a los entes subcentrales de mayores o menores competencias sobre los impuestos, sino que las mismas partan de la necesidad de que, previamente, se ha de avanzar en la separación competencial, poniendo fin a las tareas comunes, o, incluso, que ha de clarificarse aún más las reglas acerca del reparto de las cargas financieras” <sup>239</sup>. Por otro lado, como acertadamente advierte González Encinar, las técnicas del federalismo cooperativo –que define como “una forma de relación entre distintos niveles de gobierno, en el interior de un Estado, que diluye la responsabilidad entre los mismos y supone un vaciamiento de competencias de los Parlamentos en beneficio de las burocracias de uno y otro nivel”- exigen para su eficaz funcionamiento altos niveles de consenso, que se ha de estar dispuestos a asumir si se desea avanzar en esta línea <sup>240</sup>. Igualmente tampoco puede pasarse por alto que la capacidad de negociación del gobierno federal ha sido muy superior en cuanto dispone de mayores recursos financieros, necesarios para la ejecución de los programas, lo que lo ha colocado en una posición más influyente.

Pese a tales críticas, un modelo de tipo competitivo es ajeno a nuestra realidad histórica. Al margen de cual sea el modelo más adecuado, los patentes desequili-

---

<sup>238</sup> No es éste el parecer de los profesores Corona, Alonso y Puy que proponen una serie de medidas destinadas a que el proceso de descentralización fiscal en España desemboque en una estructura de financiación propia del federalismo competitivo, al que vinculan una serie de ventajas que son, sin embargo, predicables de todo modelo de federalismo fiscal. E incluso concluyen que los inconvenientes que se ha asociado al federalismo competitivo no concurren cuando el diseño de dicho sistema es correcto (*Hacia un federalismo competitivo*, Madrid, Circulo de Empresarios, 1998, pp. 18-19).

<sup>239</sup> “La articulación de los principios de autonomía y unidad en el reparto de los recursos entre las Comunidades Autónomas”, *Boletín Económico de Andalucía*, nº 27, 1999, p. 17.

<sup>240</sup> “Voz Federalismo”, *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1989, p. 320.



brios económicos y de infraestructuras existentes en España lo que si aconsejan, al menos, es que la cuestión del federalismo fiscal sea afrontada con cautela, ponderación y racionalidad en la perspectiva del reequilibrio territorial, que ha de constituir un objetivo de la política nacional. En cualquier caso, como apercibe Hans-Peter Schneider es totalmente estéril plantear la dicotomía en términos extremos –federalismo cooperativo versus competitivo-, porque la práctica revela que “incluso en el federalismo cooperativo hay un buen porcentaje de competencia. Y al contrario: precisamente el federalismo concurrente no puede funcionar a todos los niveles sin un mínimo de cooperación”. Por lo que valora positivamente la incorporación al sistema de “incentivos” que recompensen a las regiones que obtengan mejores resultados económicos en el desarrollo de sus políticas. Incentivos que, desde su punto de vista, forman parte de una “competencia solidaria”<sup>241</sup>.

## 1.2. Proyección fiscal del tránsito del *dual federalism* al *new federalism*.

Pese a la contraposición formulada abstractamente en las líneas anteriores, interesa destacar que el federalismo clásico o dual ha quedado atrás para dejar paso a las técnicas del federalismo cooperativo desde el primer tercio del s. XX. A partir de los años treinta y, en especial, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo de la economía y el surgimiento del *Estado del Bienestar* han provocado un crecimiento desmesurado de la actividad del Estado Central que ha aumentado su esfera de acción por su creciente interés hacia necesidades de los ciudadanos y, en consecuencia, la expansión de su hacienda pública con el fin de hacer frente a los gastos públicos originados por la creciente intervención estatal en la economía y en la garantía de las prestaciones sociales básicas (sanidad, educación, Seguridad Social, pensiones, etc). Este proceso de centralización, instado por el propio imperio de las necesidades públicas, se ha proyectado en el interior de las estructuras federales en un reforzamiento de la Federación, que ha entrado a participar activamente en el cumplimiento de actividades públicas propias de los Estados, quedando en una situación de claro desequilibrio las dos esferas de poder –federación y Estados federados- que constituyen el Estado Federal. De lo que se deduce que el federalismo dualista era acorde con la filosofía del capitalismo liberal, con la doctrina del *laissez-faire*, pero su mantenimiento se demostró inviable ante el avance del Estado intervencionista, que conducía a la interdependencia de los poderes.

Dicho proceso de centralización experimentado en los Estados federales tuvo una de sus proyecciones más manifiesta en el ámbito fiscal, ya que en las últimas décadas se ha producido un progresivo afianzamiento de la Hacienda Federal en Federaciones prototípicas, como Estados Unidos de Norteamérica, Suiza o la República Federal de Alemania. Así tanto el sistema fiscal de Estados Unidos como el de Alemania han experimentado un fenómeno similar: han pasado de una fase inicial en la que el peso de los ingresos fiscales y de los gastos correspondía, dentro de una gran libertad, a los Estados Miembros, a la situación actual en que es la Federación la protagonista de los mayores

---

<sup>241</sup> “Alemania. La evolución del ordenamiento federal en el año 2000”, *Informe CCAA 2000*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2001, pp. 727 y 731.

gastos y la que ostenta los mayores poderes de imposición y recaudación, reforzándose la unidad económica y financiera de estos Estados. Este proceso de centralización de los poderes de imposición tributaria, conforme a las exigencias de redistribución de la riqueza propia del Estado social, ha determinado que la Hacienda de los Estados miembros pivote cada vez menos sobre sus propias fuentes impositivas autónomas y paralelamente sea más dependiente y subordinada a la Hacienda federal, fuerte y centralizada, desde la cual se nutren por vía de subvenciones federales o de participación en los ingresos federales, preferentemente de las primeras. En contrapartida, el poder federal reforzado financieramente ha asumido una función reguladora del sistema económico, a la par que correctora de las desigualdades económicas territoriales, manifestación de la existencia de un Estado Social, por medio de transferencias financieras.

Este entramado de relaciones ha evidenciado que el modelo federalista dual ha quedado obsoleto, precisándose de un nuevo sistema federal de reorganización de los poderes capaz de reestablecer el equilibrio entre la administración federal y la de los estados miembros. A estos efectos, el modelo cooperativo o de colaboración se presenta como el más adecuado, ya que por la vía de la acción concertada entre ambas Administraciones se permite una responsabilización conjunta en el ejercicio del poder, lo que favorece su carácter democrático, aunque no se nos escapa que una financiación mixta en supuestos de inversiones anómalas o equivocadas difumina la responsabilidad política de las autoridades administrativas incursas por parte de la opinión pública y los electores. De ahí que no sea causal que se haya observado una evolución del federalismo contemporáneo desde el *federalismo de dualidad* de esferas hacia un *federalismo interrelacional*, basado en la interpenetración entre las distintas unidades gubernamentales en el desarrollo de políticas públicas. Transformación cuya conformidad constitucional no se ha encontrado exenta de complicaciones. Los aspectos financieros también se han ajustado al patrón del federalismo cooperativo, de forma que la coordinación financiera, la gestión común y cofinanciación de proyectos entre los distintos componentes del sistema federal se han erigido en la pauta de comportamiento habitual en los Estados políticamente descentralizados, que se han afanado en evitar que tal complejo de relaciones financieras degenerare en situaciones de subordinación o tutela de la Federación sobre los gobiernos federados. Y ello porque la financiación condicionada confiere a la autoridad federal un poder legislativo y reglamentario indirecto en el ámbito de la jurisdicción de las autoridades federadas que, obligadas por la necesidad de los recursos, aceptan las normas de conducta impuestas y los consiguientes controles.

Esta evolución se refleja claramente en Estados Unidos, donde el instrumento principal que posibilitó el cambio no fue otro que las subvenciones federales a los Estados y Administraciones Locales conocidas como *grants-in-aid*, que han ejercido una influencia notoria en el federalismo norteamericano, de forma que sin las mismas sería difícilmente explicable el denso entramado de relaciones intergubernamentales. Las condiciones de utilización de las subvenciones planteadas por el legislador federal, que favorecían la aplicación de estándares nacionales mínimos para los servicios y las prestaciones, representaban una intromisión en la autonomía de los Estados. El Tribunal Supremo dio vía libre a estas ayudas, aunque la Federación excediera su ámbito competencial, enten-

diendo que la aceptación voluntaria de los grants-in-aid por los Estados legitimaba los programas de subvenciones condicionadas elaborados por el Gobierno Central, sin que pudiera imputárseles objeción de inconstitucionalidad alguna. Se interpretó que, en virtud de la cláusula de bienestar general, el Congreso tiene el poder de efectuar transferencias financieras, con o sin condiciones de utilización. Pese a lo cual, el uso creciente de las mismas, que ha desembocado en la *supremacía financiera federal*, ha tenido dos positivas consecuencias: el acomodo de la estructura federal al Estado Social sin alteración del texto constitucional y la superación de la concepción dualista del federalismo y su funcionamiento como federalismo cooperativo. En este sentido, los grants-in-aid son hoy un ejemplo de federalismo cooperativo vertical, que concede una posición de supremacía al Gobierno federal sobre los gobiernos de los Estados, pero no impide que éstos participen activamente en la toma de decisiones y posterior control de las mismas. Los Estados intervienen, primero, a nivel legislativo a través del Senado y, posteriormente, en fase administrativa, puesto que los programas de gasto diseñados por el Congreso suelen dejar un cierto margen de maniobra a las respectivas Administraciones federadas para que éstas delimiten los sectores concretos hacia donde ha de dirigirse la acción subvencional, al margen de ser las únicas competentes para su ejecución.

Igualmente, en Alemania la acumulación del poder financiero público a partir de los años cincuenta incrementó fuertemente los recursos de los presupuestos federales, lo que permitió a la Federación financiar *extra constitutionem*, es decir, sin base constitucional expresa -hasta las reformas de la LF realizadas en el período de 1967-69, que legalizaron la política federal de ayuda financiera-, acciones de los Estados Miembros con fondos propios (“Administración de Fondos” o “*Fondswirtschaft*”) <sup>242</sup>. Esta reforma dio carta de naturaleza a formas de colaboración entre el Bund y los Länder, sobre todo en el ámbito de tareas propias de éstos que tenían un alcance suprarregional, que se habían desarrollado en la práctica al margen del texto fundamental. Esta reforma constitucional institucionalizó el tránsito del principio de rígida separación de las esferas competenciales en materia financiera al principio del federalismo cooperativo, a cuyo amparo se articuló una más estrecha coordinación de las instancias territoriales para la consecución de objetivos comunes en línea con las exigencias del principio constitucional de unidad de las condiciones de vida en todo el territorio de la Federación, e incluso dio cobertura al *Bund* quien, por medio de estas subvenciones, fue adquiriendo una progresiva influencia política en atribuciones federadas. No obstante, la praxis política del federalismo cooperativo ha tenido en ocasiones como efecto una fuerte tendencia a la uniformización y, con ello, a un recorte considerable del pluralismo del Estado Federal. Es, por ello, que en Alemania se reclama una reestructuración del modelo federal, que trae causa en la

---

<sup>242</sup> Parejo Alfonso, citando a Steindorff, pone de manifiesto que esta “reforma constitucional financiera es fruto de una evolución experimentada en la interpretación del principio constitucional del Estado Social de Derecho, tras el agotamiento en los años sesenta del puro sistema de la economía de mercado en su capacidad de generación de un continuado crecimiento económico, y constituye la expresión de la afirmación de la responsabilidad estatal por el acontecer económico” (“Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal”, *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y la autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española*, Madrid, IEE, 1980, p. 200).

reunificación, encontrándose entre las medidas que se discuten la relectura del federalismo cooperativo en materia de financiación. Para ello los Länder están reivindicando principalmente ampliar su potestad legislativa en el terreno impositivo, mayores ingresos propios de forma paralela a un más claro reparto de la responsabilidad financiera, con la abolición de las tareas comunes y, finalmente, una limitación del nivel de perecuación exigido. En relación a este último aspecto ha llegado a ser cuestionado la constitucionalidad del sistema de nivelación de ingresos por los Länder que más contribuían fiscalmente. Ante tal demanda el Tribunal Constitucional Federal alemán, en la sentencia nº 177, de 11 de noviembre de 1999, estableció la necesidad de revisar el sistema de compensación financiera, sin adentrarse a operar su concreta delimitación por entender que es una tarea de competencia del legislador en el marco de la Constitución Financiera.

## II. LOS PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO FISCAL COOPERATIVO.

Seguidamente se analizan los principios que entendemos han de inspirar y fundamentar un sistema de federalismo fiscal de carácter cooperativo.

### II.1. El principio de responsabilidad fiscal.

El régimen financiero federal comporta en primer término la división de la potestad financiera entre los entes territoriales de conformidad con el reparto competencial material con el fin de que alcancen una responsabilidad financiera autónoma. El principio de responsabilidad fiscal, elemento esencial en todo planteamiento de federalismo fiscal, exige el reajuste de las potestades de ingreso a la operación de redistribución del poder político, esto es, de las potestades de gasto, previamente consumada, con la finalidad última de facilitar e impulsar una más eficiente provisión de bienes y servicios públicos por parte de las haciendas subcentrales. Implica que el gobierno central no debe efectuar transferencias condicionadas a los niveles inferiores de gobierno e incluso, en una segunda fase, la abolición de todas las transferencias para gastos corrientes, que serán sustituidas por mecanismos financieros que permitan a los gobiernos territoriales ser efectivamente responsables de sus propias decisiones, de ingreso y de gasto. Por tal razón, este principio requiere para su realización la reserva de un ámbito considerable para el ejercicio de la autonomía financiera -comprensiva tanto de la autonomía de gastos como de ingresos- de los entes infranacionales (según los países, Estados, Cantones, Länder, Comunidades o Regiones), ya que sin tal autonomía no será nunca un verdadero federalismo fiscal o, al menos, no será federalismo con responsabilidad política <sup>243</sup>.

Un sistema de federalismo fiscal eficiente implica dosis elevadas de descentralización del lado de los ingresos y, por consiguiente, que las regiones sean plenamente res-

---

<sup>243</sup> De ahí que Francesc de Carreras haya instado para la resolución de las disfuncionalidades del modelo autonómico complementar su evolución federal, introduciendo el principio de responsabilidad fiscal en el sistema de financiación ("Quince años de Comunidades Autónomas", *Le Monde Diplomatique*, ¿Qué Estado para España?, diciembre de 1993, p. 32).

ponsables de la cobertura de los costes relativos a la gestión de las funciones propias con los instrumentos financieros atribuidos. De modo que los eventuales desequilibrios ingresos-gastos deben ser cubiertos por las propias regiones, sea aumentando los ingresos tributarios, sea reduciendo los gastos, sea recurriendo al crédito. En consecuencia, el coste de las competencias de las regiones ha de recaer directamente sobre los sujetos beneficiarios de los bienes y servicios públicos gestionados por los gobiernos subcentrales, en concreto ha de procurarse que sea cubierto con los tributos pagados por los residentes usuarios de los servicios - el principio del beneficio-, evitando la traslación de la carga. Es importante subrayar que también cuando los déficit afecten a funciones relativas al *Welfare State*, el gobierno central habrá de abstenerse de cualquier intervención, a menos que la situación deficitaria no sea imputable a la instancia regional y afecte a derechos sociales de la ciudadanía reconocidos en el texto constitucional. Tal premisa sólo puede ser satisfecha mediante adecuados instrumentos de corresponsabilidad fiscal, que consienten a las autoridades regionales de corresponder a las expectativas suscitadas en el curso de la campaña electoral y a los ciudadanos de controlar que aquellas expectativas sean efectivamente realizadas por los representantes, valorando los resultados obtenidos con su tributación a través de los mecanismos democráticos. En definitiva, permiten el acercamiento del fisco a los contribuyentes y la mejora de la eficacia y eficiencia de los procesos de elección y decisión colectiva.

Igualmente la corresponsabilidad legitima políticas competitivas de los niveles de gobiernos autónomos con el fin de crear un marco lo más beneficioso posible para la actividad económica y empresarial. Ahora bien, este principio aunque justifica tratamientos fiscales diferenciados de las actividades económicas, estos han de procurar ser neutrales, no influenciando en las decisiones de localización de las iniciativas productivas y no provocando distorsiones en el desarrollo de los mercados. Obviamente la materialización del principio de responsabilidad fiscal ha de implicar necesariamente un aumento de las fuentes tributarias de las Comunidades Autónomas, con el consiguiente reajuste del sistema tributario, pero no debe suponer, en ningún caso, un aumento de la presión fiscal global, que haría recaer el peso de la descentralización fiscal, en última instancia, en los ciudadanos.

## **II.2. El principio de subsidiariedad financiera.**

Otro principio rector fundamental para redefinir el sistema de financiación no es otro que el principio de subsidiariedad, principio organizativo básico del orden federal, que constituye un elemento constitutivo del federalismo fiscal. Proporciona una vía para organizar territorialmente el reparto competencial entre los diferentes niveles de gobierno de forma flexible. En base a este principio, a los niveles de gobierno superiores compete solo los poderes y las funciones que los entes de base o nivel intermedio, en razón de sus características objetivas y subjetivas, no estén en condiciones de ejercer con eficacia y eficiencia. Esto es, prevé que las cuestiones más cercanas a la vida de los ciudadanos se decidan por los organismos locales o regionales, con mejor conocimiento de las necesidades y exigencias de la colectividad, destinando a los organismos superiores la competencia para todas aquellas materias que no puedan ser afrontadas y resueltas ais-

ladamente, si no que, dado su interés nacional, precisan de una disciplina uniforme. Por lo que si dos niveles territoriales de gobierno están igualmente habilitados para hacer frente a una determinada función colectiva, es preferible el nivel de gobierno más próximo al ciudadano. Como se ve el principio de subsidiariedad incorpora una presunción a favor de los operadores públicos más cercanos a los administrados como los entes más adecuados, respecto al Estado Central, para gestionar numerosos servicios públicos. Se trata, por ello, de un principio que no distribuye directamente las competencias, sino que constituye un criterio interpretativo en el momento de decidir qué funciones y qué materias, en nuestro caso tributarias, deben ser descentralizadas; por lo que, al mismo tiempo, se erige en parámetro para controlar la coherencia y racionalidad de las opciones realizadas por el legislador.

Se ha ya expuesto que la actividad de gasto de los entes subcentrales debe ser acompañada de una autonomía en la gestión de los ingresos, sino se desea que desamboque en una desresponsabilización de aquellos, con los consiguientes fenómenos de derroche y corrupción. Es el criterio de subsidiariedad, con sus exigencias de economicidad y eficacia, el que ha de tenerse en cuenta en el examen que determine qué nivel de gobierno es el adecuado para asumir la regulación, gestión o recaudación de cada tributo. En cualquier caso, la plena actuación del principio de subsidiariedad requiere el reconocimiento de una autonomía financiera relativamente amplia a los entes regionales. La traducción del principio de subsidiariedad en el plano financiero puede adoptar fórmulas diversas, sin que sea posible definir un modelo único extrapolable a todos los ordenamientos. No obstante, es conveniente que la responsabilidad normativa sobre los impuestos que graven las rentas recaiga en el ámbito de las instituciones nacionales, si bien en éstas habrían de estar representadas también las regiones.

Un reparto inspirado en este principio podría confiarse a la Constitución, aunque solo en sus líneas esenciales, ya que la rigidez de la norma fundamental y la naturaleza mutante del ordenamiento tributario aconsejan delegar a las fuentes normativas ordinarias la tarea de definir con precisión los ámbitos de la imposición regional, nacional y local. Tal es el parecer del Prof. Di Pietro, quien formula una propuesta que, aunque referida al sistema italiano, resulta válida a los efectos de esta exposición:

“A la legislación nacional —esto es, aquellas normas que deben ser aprobadas por el Senado federal, donde están representados los ejecutivos regionales— viene confiada por consiguiente la responsabilidad de definir los caracteres unitarios del nuevo ordenamiento tributario y de coordinar las decisiones impositivas de la Federación, de las Regiones y de los entes locales. En particular el legislador nacional deberá establecer las formas de imposición atribuidas respectivamente a la Federación, a la Región y a los entes locales. Para estos últimos además la ley deberá especificar también los elementos constitutivos.

La Federación y las Regiones serán por tanto llamadas a redactar autónomamente, a través de sus respectivos órganos legislativos, la disciplina de los tributos indicados en la legislación nacional. Los entes locales podrán en cambio regular los perfiles tributarios diversos a aquellos constitutivos.

A la administración nacional y regional finalmente viene confiado la tarea de tratar la aplicación, la recaudación, la atribución de sus respectivos tributos<sup>244</sup>.

Se trata de un modelo cercano al alemán, como luego se verá, que permite conciliar opuestos principios como son la responsabilidad de los entes territoriales y la uniformidad de las condiciones de vida en el plano nacional. Compatibilidad que es fundamental, por cuanto en ese proceso federalizante en materia de financiación deberá garantizarse con máxima cautela la función redistributiva de la Hacienda Pública, como elemento esencial del Estado Social, que obliga, según nuestro parecer, a mantener tal competencia en manos del gobierno central, en la medida necesaria para corregir las desigualdades de renta, tanto personales como territoriales<sup>245</sup>. Todo ello significa que el nivel central del gobierno debería controlar los impuestos progresivos y del lado de los gastos todas aquellas transferencias que tengan un objeto redistributivo. Esta última argumentación nos adentra en la problemática de los límites dentro de los cuales el federalismo fiscal puede ser redistributivo.

### II.3. El federalismo fiscal solidario.

La atribución a los niveles intermedios de gobierno de esferas mayores de responsabilidad en relación con los ingresos y gastos puede comportar obviamente diferencias en los niveles de prestación de los servicios públicos en el ámbito federal en función no tanto de los deseos de los residentes en cada lugar, como de la capacidad de gasto y de gestión de cada ente territorial. Por ello, es necesario subrayar el carácter solidario y cooperativo del modelo de federalismo fiscal aquí propuesto, que no ha de comportar la desarticulación de la unidad nacional, sino la composición equilibrada de los diversos niveles de gobierno en una misma organización estatal mediante una actuación corresponsable que atienda a las áreas menos desarrolladas. Por ello, de forma paralela a la resolución de la problemática de la autonomía financiera, ha de analizarse hasta qué extremo es posible reforzar la capacidad de actuación económica en el ámbito fiscal de las regiones o Estados sin vulnerar la debida solidaridad e igual-

---

<sup>244</sup> “Le Regioni nella nuova costituzione finanziaria”, *Il Federalismo presu sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 101.

<sup>245</sup> De ahí que Martín-Retortillo Baquer recuerde que “el federalismo ha sido la víctima más manifiesta del Estado Social, en cuanto el desarrollo de éste impone básicamente uniformidad e igualdad”, (“La descentralización territorial del poder”, *El derecho público a finales de siglo. Una perspectiva iberoamericana*, García de Enterría/Clavero Arévalo (dir.), Madrid, Fundación BBV-Civitas, 1996, p. 334).

dad entre ellas <sup>246</sup>. Es obligado hallar un buen sistema de nivelación (*revenue equalization system*), conforme al esquema de descentralización financiera, que haga efectiva la homogeneidad de las condiciones de vida, lo que obviamente comporta sacrificios fiscales, sin los cuales no es posible la construcción de un Estado Federal.

La experiencia niveladora de los países federales ofrece modelos diversos en función de cómo se combinen los siguientes criterios: la base para la nivelación –la capacidad fiscal o la necesidad fiscal-; la tipología de las transferencias –generales o específicas, esto es, condicionadas-; la forma de financiación para las transferencias niveladoras –vertical u horizontal-; el grado de consideración que recibe la variable esfuerzo fiscal; la dimensión de la nivelación –alta, media o baja-. En relación a este último factor, la fórmula ideal es aquella que adopte un término medio de forma que ni se anulen los efectos beneficiosos de las diferencias impositivas de las regiones, derivadas del ejercicio de la autonomía financiera, ni se induzca a la irresponsabilidad fiscal a los entes descentralizados. Esta es la opción por la que se ha decantado también la *Carta Europea de Autonomía Regional* en su art. 14, previniendo que la nivelación financiera, con independencia de la forma que adopte –transferencias del Estado Central, reparto de impuestos compartidos, transferencias de regiones relativamente acomodadas-, ha de evitar una nivelación plena, debiendo limitarse a armonizar el nivel de vida de las diferentes regiones.

El objetivo fundamental del federalismo solidario es la nivelación de la capacidad financiera real de los entes territoriales de forma que, a paridad de esfuerzo fiscal, cada gobierno subcentral, Estado, Comunidad Autónoma o Región, disponga para las funciones que ha de ejercer un montante de recursos *per capita* tendencialmente iguales, de manera que las decisiones sobre cómo ejercitar sus propias funciones y qué nivel de prestación abastecer, salvando unos mínimos, sean condicionadas solo por las preferencias de las diversas colectividades, tal como se expresan a través del sistema electoral. De ahí la importancia adquirida por los instrumentos financieros por medio de los cuales el Estado Central asegura la obtención en todo el territorio nacional de unos niveles homogéneos en la prestación de los servicios públicos. Igualmente el federalismo fiscal solidario también implica que la aspiración de los entes autonómicos de responsabilizarse de sus ingresos fiscales ha de ser tachada de individualista, sino va acompañada de una voluntad de cooperación en la reducción de las desigualdades territoriales, incluso mediante un sistema de compensación financiera horizontal, consistente en que las regiones más ricas han de revertir a las arcas públicas ingresos suficientes para financiar los servicios esenciales de aquellas más pobres. Los niveles subcentrales de gobierno con mayor renta per cápita deben participar en la dotación de recursos para las políticas

<sup>246</sup> Tal es la pregunta que se formulaba Alvarado, “¿qué autoridad velará por el mantenimiento de la equidad general si el Gobierno central, respaldado por una legitimidad democrática nacional, pierde progresivamente instrumentos de intervención económica tanto a favor de instituciones supraestatales difícilmente controlables en términos democráticos, como a favor de instancias infraestatales -los gobiernos autonómicos-, que se sostienen en legitimidades democráticas territoriales y que defienden intereses no siempre generalizables?” (“Evolución de la financiación autonómica”, *Introducción al estudio de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Universitas, 1997, p. 114).



redistributivas, pues, por otra parte, en la generación de tal renta ha contribuido toda la economía nacional. Piero Giarda, aun considerando igualmente válidos ambos esquemas, alternativos, de la perecuación horizontal o de la perecuación vertical, afirma que “el esquema de nivelación horizontal enfatiza la solidaridad interregional, una característica que expresa valores propios de un Estado Federal, mientras el esquema de nivelación vertical enfatiza el rol reequilibrador del gobierno central, una característica esta propia de un Estado Unitario”<sup>247</sup>. Otra ventaja de la solución horizontal es que el esfuerzo solidario de las regiones más ricas adquiere una transparencia y visibilidad que el sistema vertical de los fondos de compensación estatales no consiente.

No obstante, la articulación de un sistema de compensación financiera horizontal es de una dificultad extrema, especialmente en los momentos actuales en los que la pretensión de responsabilizar a los niveles subcentrales de gobierno ha avivado paralelamente la discusión sobre la necesidad de incrementar la competitividad, aun sin perjuicio de la solidaridad. Así en Alemania, que cuenta con uno de los mecanismos redistribuidores más satisfechos, los Länder de Baden-Württemberg, Baviera y Hessen, tres de los Estados federados más opulentos del país, reclamaron la reordenación del modelo de financiación federal en este aspecto, incluso acudieron en 1998 al Tribunal Constitucional para que revisara el actual mecanismo de compensación financiera interterritorial por entenderlo injusto, sobre cuya pretensión recayó la sentencia 11 de noviembre de 1999. También en Padania, área que comprende la zona norte de Italia, los intentos secesionistas de la Liga Norte de Umberto Bossi respondieron en parte a una actitud cada vez más reacia a ser solidaria con las regiones pobres del Sur de Italia. Esta situación refleja un peligroso resquebrajamiento del principio de solidaridad en que se basa el modelo federal de postguerra, que permite que se vaya abriendo paso un cambio de concepción que se aleja de un modelo de organización solidario hacia un modelo más competitivo entre regiones ricas y menos desarrolladas. También en España se han alzado voces, procedentes fundamentalmente de la Comunidad catalana, contrarias a los costes de los actuales instrumentos niveladores. Protestas que reflejan que la construcción de un eficaz sistema redistributivo de aceptación generalizada es la asignatura pendiente de los sistemas federales. Estos posicionamientos inducen a reflexionar sobre la necesidad de que el principio de solidaridad federal, aún siendo un pilar básico de todo sistema de financiación, ha de ser debidamente matizado, de modo que la articulación de los mecanismos de nivelación financiera procure atender a las variables económicas específicas de cada Comunidad Autónoma con la finalidad de no desincentivar o constituir un freno a la actividad socio-económica de aquellas que aportan más a la Hacienda Pública.

---

<sup>247</sup> *Regioni e federalismo fiscale (La costruzione di un nuovo sistema di finanza regionale: un quadro preciso della situazione e alcune proposte di riforma)*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 155.

### III. ESTUDIO COMPARADO DE ALGUNOS MODELOS DE FEDERALISMO FISCAL.

El análisis comparativo constituye uno de los métodos más relevantes en el estudio del federalismo fiscal, aún así no es posible pretender extrapolar un modelo concreto en su integridad, ya que las experiencias del modo en que diversos Estados federales han resuelto sus problemas financieros, sólo son parcialmente aplicables a una situación política de naturaleza bien distinta. Cada sistema descentralizado territorialmente presenta sus propias características con criterios y soluciones específicos que responden a una realidad socio-política dada, por lo que las instituciones y procedimientos de Estados Federales concretos no pueden ser trasladados a los demás países sin más consideraciones. Pese a ello, este estudio comparatista sobre el modo en que se ha operado la separación de competencias en materia fiscal en otros Estados Compuestos facilitará la reflexión sobre cuáles serían las técnicas más idóneas para avanzar hacia un modelo de federalismo financiero en nuestro país.

#### III.1. El modelo fiscal estadounidense.

El sistema fiscal norteamericano, articulado sobre tres niveles territoriales (federal, estatal y local) reviste en la actualidad una gran complejidad. Durante el s. XIX, conforme al modelo de federalismo clásico, cada instancia de gobierno se responsabilizaba del adecuado desempeño de las funciones asumidas, disponiendo de un poder financiero suficiente con el que afrontar las necesidades derivadas del ejercicio de sus competencias, por lo que las transferencias presupuestarias de la Federación eran consideradas como fuente excepcional de la financiación. La fórmula de reparto impositiva no presentó grandes complejidades: la imposición indirecta se atribuyó a la Federación, mientras que la imposición directa correspondió a los Estados, de forma que se dispoó toda posibilidad de interferencias financieras entre los diversos niveles de gobierno soberanos. Ello pese a que el artículo I, Sección octava de la Constitución americana concedía al Congreso una autoridad impositiva prácticamente ilimitada, que le facultaba para establecer aquellos impuestos que contribuyeran a promover el bienestar general. Sin embargo, en los comienzos del s. XX los crecientes gastos bélicos obligó a la Federación a intervenir en el ámbito de la imposición directa, que no sólo se mantendría tras el fin de la I Guerra Mundial sino que tendió a fortalecerse. Cambio que tuvo su reflejo constitucional, ya que el artículo 16 de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, resultado de la XVI enmienda constitucional introducida en 1913, dispone que: "El Congreso tendrá facultades para establecer y recaudar impuestos sobre los ingresos, sea cual fuere la fuente de que provengan, sin prorratearlos entre los diferentes Estados y sin atender a ningún censo o recuento". Se acoge así el principio de la competencia concurrente, sin exclusividad pero también sin subordinación, por lo que el poder de establecer impuestos del Gobierno Federal es concurrente con el mismo poder de los Estados, incluso cuando ambos están gravando el mismo hecho imponible. La enmienda citada permitió el reforzamiento de los poderes tributarios que pertenecen al Estado Central.

Con posterioridad, la práctica del sistema ha reservado a la Federación los impuestos sobre la renta de los individuos y de las empresas, los derechos de sucesión y los

derechos de aduanas; mientras que los Estados han impuesto también tributos sobre la renta, pero cuantitativamente menores, aprovechándose principalmente de la imposición indirecta sobre el consumo y el impuesto sobre la propiedad en las entidades locales. Ello ha originado una gran disparidad de normativas fiscales, planteándose la cuestión de la coordinación entre los distintos niveles de imposición con el fin de que todos gozasen de los recursos necesarios para su autonomía. Se han introducido así ciertos mecanismos de coordinación fiscal vertical, como las deducciones de los gravámenes estatales en los federales u otras técnicas de coordinación administrativa, entre las que resalta la opción de algunos Estados de gravar la renta personal mediante un recargo sobre el impuesto federal, lo que supone utilizar la misma estructura tributaria. Además en base a la cláusula “*privileges and immunities clauses*” del art. IV, sección 2ª de la Constitución, el Tribunal Supremo ha formulado un principio de igualdad sustancial de trato entre los ciudadanos del Estado que establece el impuesto y los contribuyentes residentes, principio que le lleva a invalidar aquellas cargas fiscales especiales de los no residentes que no están compensadas por tributos que inciden exclusivamente sobre los residentes.

El sistema fiscal federal pasó así a descansar en el impuesto federal sobre la renta y en el impuesto de sociedades, colocando en una posición de preeminencia a la Federación que dispuso de mayores fondos públicos. Situación que le permitió su intervención fiscal en los Estados por medio de subvenciones para programas de servicios públicos, destinados a asegurar un estándar mínimo en todos los Estados, que se alzaron así en el instrumento principal para la ejecución de su política social. Actividad que carecía de fundamento constitucional específico, pero que se amparó, sin necesidad de operar modificaciones formales de la Constitución federal, en una lectura extensiva de la *general welfare* clause, unida a la cláusula general *power to tax and to spend* del artículo 1, Sección VIII, ap. 1 del texto constitucional de 1787 que reconoce a la Unión la capacidad para proveer al bienestar general mediante el genérico *spending power* de la Federación. Esta amplia interpretación, en sus inicios rehusada por la Corte Suprema, ha sido con posterioridad consentida por una serie de sentencias que han permitido al Estado Central ocupar ámbitos materiales de exclusiva competencia de los Estados Miembros, transformando el orden constitucional norteamericano en una clase de descentralización unitaria.

Paralelamente las haciendas estatales, que todavía hoy se nutren en gran medida de los rendimientos de un sistema tributario propio, experimentaron una pérdida de poder en favor del Gobierno federal e incrementaron progresivamente su dependencia financiera respecto a las ayudas económicas otorgadas por el mismo, en la medida que los recursos que sus sistemas impositivos les reportaban eran insuficientes para hacer frente al coste de los servicios públicos prestados en el ejercicio de sus competencias. Se trataba de servicios sociales, íntimamente relacionados con el nivel de vida de los ciudadanos (sanidad, educación, asistencia social, urbanismo y ordenación del territorio, autopistas, etc.), que originaban costes altísimos en aumento, por lo que los entes territoriales, ante su permanente situación de déficit presupuestario, tuvieron que recurrir a las transferencias federales para hacer frente a las crecientes exigencias presupuestarias de

dichos servicios prestacionales. De ahí que pese a la posición igualitaria que resulta de la regulación constitucional, en el sistema norteamericano la Hacienda federal ha experimentado progresivamente un fortalecimiento como consecuencia de los mayores ingresos recaudados que se han invertido en la entrega de subvenciones financieras a los Estados. La ampliación del sistema de subvenciones federales ha contribuido a desnivelar la balanza entre los Gobiernos estatales y el nacional.

Durante el período del *dual* federalismo, la Unión concedió ciertas ayudas y subvenciones a los Estados para la realización de tareas concretas, como la construcción de carreteras, pero fue a partir de la crisis económica de 1929 y del *New Deal* de la Administración de Roosvelt, cuyas primeras medidas se promulgaron en 1933, cuando se inicia el federalismo cooperativo, liquidándose de forma definitiva el viejo orden federal. Al hilo de esta depresión los Estados tomaron conciencia de que la economía sólo podría ser relanzada mediante la intervención del Gobierno federal y que las reformas sociales que se pretendían llevar a cabo precisaban de un esfuerzo de colaboración institucional entre el poder político central y los Estados. Pero la implementación federal de los presupuestos sociales desembocará en un progresivo aumento de los poderes de la Federación. La intervención federal se articuló en los primeros momentos bajo la fórmula de los *grants-in-aid*, que son subvenciones federales a un Estado o a una Administración Local, establecidas por ley federal para cubrir determinados objetivos en el marco de un programa nacional, cuyo cumplimiento es controlado por la Unión y en cuya ejecución el receptor se obliga a participar financieramente según una proporción determinada. El desarrollo de tales subvenciones adoptó así la forma de programas de asistencia destinados a finalidades concretas, compuestos por una dotación monetaria concedida por las autoridades federales a las locales para la realización de actividades precisadas en el programa en un sector determinado con sujeción a las condiciones de tipo legal o reglamentario preestablecidas. Fue en la etapa del *New Deal* la que marcó el inicio de la imposición de directrices en la gestión de las actividades a desarrollar, de modo que la Federación aportaba fondos de sus presupuestos a los Estados, que asumían la responsabilidad de la realización de las prestaciones efectivas, con la contrapartida de que el Gobierno federal se reservaba los derechos de vigilancia y supervisión del efectivo desarrollo del programa. Desde aquella fecha, el ejercicio intenso por la Federación de un poder general de gasto —la *General Spending Clause* de la *General Welfare Clause*—, le ha permitido intervenir en sectores reservados a la responsabilidad de los Estados, ampliando el radio de acción federal sin necesidad de reformar previamente el texto constitucional. Lo que, en última instancia, ha generado un incremento de la dependencia financiera de las Haciendas estatales de la Federal por la vía de las subvenciones, desplazándose la polémica a si estas subvenciones federales deben ser incondicionadas, lo que otorga una mayor libertad a los Estados para su gasto o, por el contrario, deben ser ayudas especializadas según las afecciones y preferencias indicadas por la Federación, observándose en la práctica un predominio de éstas últimas. El Gobierno de Washington ha tendido a imponer a los Estados que aceptaban las subvenciones condiciones sustanciales que, en la práctica, implicaban la supervisión estricta por el Gobierno federal de la legislación y administración de los Estados.

Tal expansión de la autoridad federal, con el consiguiente aumento del grado de dependencia financiera, así como la proliferación de una gran variedad de programas federales de gasto que incluían subvenciones a los niveles subcentrales de gobierno obligaron a reconsiderar la sujeción a límites de la capacidad de subvención de la Unión con el fin de preservar los valores políticos del federalismo a pesar de la creciente centralización fiscal. Desde finales de los años sesenta e inicios de los setenta se inició un nuevo sistema dirigido a subvencionar de forma incondicionada las actividades de los entes territoriales mediante la participación de éstos en la distribución de rentas fiscales de la Federación, conocido como *Revenue Sharing System*, aprobado por la *State and Local Fiscal Assistance Act* (1972), que no ha implicado, sin embargo, la eliminación del sistema de programas específicos de asistencia. Más que una técnica de coparticipación impositiva (*tax-sharing*), se trata de subvenciones globales distribuidas entre los niveles de gobierno intermedios. En este sistema coexisten dos fórmulas distintas: el *General Revenue Sharing*, que consiste en la creación de un fondo federal, no sujeto a ningún tipo de participación impositiva, que es distribuido entre los Estados, conforme a la aplicación de dos fórmulas de reparto, que incorporan las variables de población, renta y esfuerzo fiscal, para que éstos los utilicen con casi total libertad, sin imponerles ni tan siquiera el fin para el que son desembolsados; y el *Revenue Sharing Special*, que son subvenciones generalizadas destinadas a importantes áreas de intervención pública, en el sentido de que los recursos son entregados a los entes subcentrales para destinarlos a un fin específico, pero que es definido en términos genéricos, sin estar sujetos a los requisitos de los programas de asistencia y sin que operen los mismos mecanismos de control.

Estas últimas técnicas no han logrado, sin embargo, una reducción de las subvenciones condicionales y, por tanto, de la incidencia en los asuntos de los gobiernos estatales de la Federación, ni han alcanzado resultados niveladores realmente amplios, máxime cuando en los últimos años se ha producido la supresión del *General Revenue Sharing*. En cualquier caso, el sistema norteamericano de transferencias federales a los Estados ha condicionado la estructura político-territorial de Estados Unidos, que ha abandonado los esquemas de federalismo clásico para descansar actualmente en un sistema de “*relaciones intergubernamentales*”. Los Estados, sin recursos propios suficientes para el desarrollo de las competencias que les corresponden, han precisado de ingresos fiscales federales, lo que ha obligado a los poderes federales y estatales a consensuar fórmulas de coejercicio de competencias, que han redundado en una ampliación de la esfera de competencias de la Federación. No obstante, en las últimas décadas estas intervenciones intergubernamentales se han procurado articular de forma tal que cada nivel de gobierno ejerciera un ámbito delimitado de decisión y ejecución de los planes concretos, de forma que los Estados decidieran sobre el destino de los fondos de ayuda federal e invirtieran las subvenciones en los programas que eligieran cumpliendo un mínimo de condiciones. Estos programas de gasto que contribuyen en cierta medida a la redistribución territorial no han respondido, sin embargo, a una intencionada política de nivelación de la capacidad fiscal por parte del Gobierno federal, ya que tal igualación no ha sido nunca uno de los fines esenciales del federalismo fiscal americano, quizás por la falta de un mandato constitucional en este sentido.

### III.2. El régimen financiero alemán.

La República Federal de Alemania es un país con una larga y consolidada tradición federal, que presenta una estructura político-administrativa bastante compleja, con una variedad de niveles gubernamentales. Los niveles intermedios de gobierno o Länder, que disponen de una considerable autonomía política, son los que juegan un papel más importante después del central, aunque no pueda desdeñarse la representatividad del nivel local, lo que obviamente implica la existencia de un sistema de federalismo fiscal (*Finanzausgleich*) que les suministra recursos suficientes para el holgado cumplimiento de sus funciones. Dicho sistema está diseñado en sus líneas básicas en el Capítulo X de la Constitución Alemana de 1949, conocida como Ley Fundamental de Bonn (LF), que integra lo que se suele denominar Constitución Financiera (*Finanzverfassung*).

En la LF se opera un reparto detallado de las potestades financieras que corresponde a cada nivel de gobierno, distinguiendo los tres aspectos fundamentales de la potestad tributaria: las competencias legislativas, las potestades de administración y el derecho al producto de los impuestos. Respecto a la legislación, el art. 105 LF establece que corresponde a la Federación o *Bund* (gobierno federal central) la legislación exclusiva en cuanto a aranceles aduaneros y monopolios fiscales y una competencia legislativa concurrente sobre los restantes impuestos cuando le estén atribuidos, total o parcialmente, los ingresos por tales impuestos o cuando el mantenimiento de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o la protección de la unidad jurídica o económica hagan necesarias en interés global del Estado una regulación legislativa federal, aun cuando se trate de figuras cuyos rendimientos corresponden a los Länder (art. 72.2 LF). La aprobación de dichas leyes federales, aunque los ingresos se remitan a los Länder, requiere el consentimiento del *Bundesrat*. Los Länder (gobiernos estatales o regionales) tienen competencia legislativa en aquellos casos en que no se cumplan las condiciones para que actúe el nivel federal o en que éste no ejercite su capacidad normativa, y se les reserva también la competencia en los impuestos locales sobre uso y consumo y gastos suntuarios, siempre que no sean equivalentes a impuestos regulados por Ley Federal. Estas disposiciones han permitido al *Bund* introducir una legislación fiscal bastante uniforme en diversos ámbitos de imposición de decisiva importancia, privando a los *Länder* de poder normativo respecto de impuestos que representan aproximadamente el 70% de sus ingresos. Las reglas del art. 105 prácticamente no han dejado hueco alguno para que pueda jugar la presunción constitucional general de competencia a favor de los *Länder* a falta de atribución expresa de la Federación. En esta regulación subyace la preocupación del constituyente alemán por evitar al máximo la existencia de amplias diferencias en la carga fiscal dentro de Alemania.

Respecto a la distribución de los rendimientos fiscales, el art. 106 LF opera un reparto muy singular de las competencias de ingresos, susceptibles de clasificación en tres bloques. En primer lugar, se adjudica íntegramente a la Federación los ingresos provenientes de los aranceles y tarifas aduaneras, de los monopolios fiscales, de los impuestos sobre el consumo a gran escala, salvo el impuesto sobre la cerveza, de los impuestos sobre transacciones de capitales, seguros, letras de cambio, de los impuestos extraordi-

narios sobre el patrimonio y de otros gravámenes complementarios (impuestos federales). En segundo lugar, a los *Länder* les corresponden, con independencia de que dichos impuestos estén disciplinados por leyes federales, el producto de los siguientes impuestos: el impuesto sucesorio, el impuesto sobre el patrimonio, el impuesto sobre la cerveza, el impuesto a los automóviles, el impuesto a las transacciones de inmuebles, el impuesto al juego y las loterías y el gravamen a los casinos de juego (impuestos regionales). Por último, las rentas generadas por los impuestos más importantes -los impuestos sobre la renta, sobre sociedades y sobre el valor añadido- son compartidos o comunes, corresponden conjuntamente a la Federación y los *Länder* (impuestos comunes). Los tributos propios son, por ello, poco importantes, procediendo la mayor parte de los ingresos de las haciendas estatales de la participación en el rendimiento territorial de los impuestos del gobierno central. La participación de ambos en los ingresos recaudados por los impuestos sobre la renta y de sociedades es por partes iguales. En relación al impuesto sobre el volumen de ventas, una ley federal, que requerirá la aprobación del Consejo Federal o *Bundesrat*, fijará las cuotas de participación del *Bund* y los *Länder* en el rendimiento total de este impuesto, siendo atribuidas a éstos conforme al número de sus habitantes. Esta ley, resultado de las previas negociaciones entre el Gobierno federal y los Gobiernos de los Estados miembros, deberá procurar un compromiso o equilibrio equitativo, garantizando el derecho de todos los *Länder* a la cobertura de sus respectivos gastos necesarios y una uniformidad de las condiciones de vida en todo el territorio federal. En la negociación los gobiernos de los *Länder*, representados en el *Bundesrat*, han sido más fuertes que la Federación, por lo que “desde 1970, el sistema de distribución fiscal vertical ha derivado en una porción cada vez mayor de la recaudación impositiva global para los *Länder*”<sup>248</sup>. Esta participación en el IVA es distribuida entre los Estados con criterios distintos al de territorialidad, en concreto, el 75% por población, el 25% restante con criterios igualadores.

Por último, en el reparto de las competencias ejecutivas operado por el art. 108 LF, la mayor parte de las tareas de gestión tributaria recae en los *Länder*. A la Administración federal corresponde únicamente la gestión de las tarifas o aranceles aduaneros, de los monopolios fiscales, de las exacciones en el marco de las Comunidades Europeas y de los impuestos sobre el consumo regulados por la legislación federal. La administración del resto de los impuestos, incluidos los tres grandes impuestos compartidos del sistema tributario alemán -los equivalentes al IRPF, IS e IVA-, corresponde a las autoridades fiscales de los *Länder*. Si la recaudación de los impuestos está asignada, en todo o en parte, al *Bund*, los *Länder* actúan por delegación como agentes de la Federación (*Auftragsverwaltung*). Por el contrario, los impuestos del Land son administrados como competencia propia. Además el apartado cuarto de aquel artículo autoriza para establecer por Ley federal una colaboración o cooperación entre las Administraciones federal y de los *Länder* en la gestión tributaria y para realizar transferencias de competencias entre el *Bund* y los *Länder* entre sí para mejorar o simplificar la gestión tributaria. Con el fin

---

<sup>248</sup> KIENEMUND: “Distribución de los ingresos públicos en los diferentes niveles de gobierno en la República Federal de Alemania -Breve panorama de referencia-”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 24, 2000, p. 142.

de garantizar cierta uniformidad, el Parlamento federal puede mediante ley, que precisará del consentimiento del *Bundesrat*, regular la organización de la administración fiscal de los *Länder*.

Llama la atención la regulación detallada operada por la Constitución alemana, que redundará en beneficio de los *Länder*, a los que se asegura los ingresos de determinadas fuentes impositivas, difuminando los riesgos que supone un sistema de libre concurrencia de los poderes fiscales o el ejercicio arbitrario del poder de gasto federal. Los límites prefijados constitucionalmente a éste pone de relieve que el sistema alemán parte así de una presunción, no asumida por el modelo estadounidense, cuál es que “el proceso político es por completo insuficiente para contener el poder de gasto federal dentro de unos niveles aceptables en los que no peligraría la preservación de la autonomía de los *Länder*”<sup>249</sup>. El *Bund* no puede determinar de manera discrecional el importe de los ingresos que deben recibir los *Länder*, al estar prefijado. Este sistema ha eliminado así el desequilibrio fiscal vertical asegurando a los *Länder* suficientes ingresos, lo que constituye uno de los rasgos más característicos del sistema federal alemán. Plantea, sin embargo, el inconveniente de que la fiscalidad propia es reducida, la mayor parte de los ingresos es distribuido bien a título de participación en la recaudación de los impuestos, sobre los que carecen de competencia normativa, bien a título de subvenciones o como ingresos de perecuación. Pero aunque deja poca autonomía a los *Länder*, es, no obstante, de una gran simplicidad y genera pocos problemas de distorsión en la competencia, de doble imposición o de maniobra de evasión fiscal, en la medida que la tarifa de los principales impuestos es única para todos los *Länder*.

Este sistema de distribución de los recursos financieros se completa con un complejo mecanismo de compensación financiera interterritorial articulado básicamente en los arts. 106 y 107 de la Ley Fundamental, por el que se procura compensar la desigual capacidad financiera de los *Länder*, bien a través de aportaciones de los más prósperos, dentro de límites razonables, a los que estén en peores condiciones, bien mediante la concesión de los propios recursos federales a los Estados de capacidad reducida para cubrir a título complementario sus necesidades financieras generales, posibilidad de la que se hizo uso con los nuevos *Länder* de Alemania oriental anexionados. Son, por tanto, dos los procedimientos de nivelación financiera, que modifican la inicial asignación constitucional de recursos. El propósito de esta política de solidaridad no es otro que reducir la disparidad financiera desproporcionada entre los *Länder*, y no una equiparación total de sus capacidades financieras.

Por un lado, se han articulado dos mecanismos de nivelación horizontal, en virtud del cual los *Länder* más deficitarios pueden recibir ayudas financieras de otros *Länder* con el debido respeto al principio de “prohibición de nivelación” (*Nivellierungsvebot*), sancionado por el Tribunal Constitucional alemán, en virtud del cual, se veda que las transferencias tengan como consecuencia que un Estado, inicialmente de capacidad fiscal

---

<sup>249</sup> MEDINA GUERRERO: *La incidencia del sistema de financiación...*, cit., p. 524.



más reducida que otro –adoptando como parámetro, básicamente, los ingresos por habitante-, supere a este último en la clasificación de los Länder según ese criterio. Al primer mecanismo alude el art. 107.1) LF, que habilita para que por Ley Federal, precisada de aprobación por el *Bundesrat*, se reserve un tramo que no exceda de la cuarta parte de la participación de los Länder en la recaudación de los ingresos por el impuesto sobre las ventas con destino a un fondo de participaciones complementarias, para distribuir entre aquellos Länder cuyos ingresos por habitante en concepto de impuestos propios y cuotas en los impuestos de la renta y de sociedades sean inferiores al promedio del conjunto de los Länder. Con esta medida se trata de garantizar una igualdad básica, específicamente lograr corregir las diferencias de capacidades fiscales existentes entre los Länder, de forma que los menos favorecidos alcancen el 92% de la capacidad fiscal media. En segundo lugar, el mismo art. 107 LF, en su apartado segundo, precisa la garantía constitucional de la compensación de las diferencias en potencialidad financiera entre los Länder, a cuyo efecto encomienda al legislador ordinario para que precise los derechos de compensación de los Länder precisados de ésta y los respectivos deberes de compensación de los Länder económicamente fuertes obligados a ella, así como las variantes y criterios para la fijación de la cuantía de las prestaciones de compensación.

Por otro lado, los instrumentos de redistribución vertical consisten en transferencias del *Bund* a los Länder en tres supuestos: cuando por Ley Federal se imponga a los Länder gastos adicionales o se les redujeran ingresos (art. 106.4 LF); cuando como consecuencia de instalaciones federales resulten mayores gastos o menores ingresos para los Länder (art. 106.8 LF); cuando sean necesarias para asegurar la cobertura de las necesidades financieras generales de los Länder con menor capacidad financiera, asignaciones complementarias que habrán de ajustarse a lo que disponga al respecto una ley federal específica (art. 107.2 LF). Estas últimas transferencias suplementarias, que ayudan a los Länder más pobres para financiar sus gastos necesarios, representan un auténtico instrumento de redistribución territorial (*Ergänzungszuweisungen*). En virtud de estas previsiones, se han otorgado diversos subsidios federales complementarios, que crecieron considerablemente en 1995 cuando los nuevos Länder se incorporaron totalmente al sistema alemán de federalismo fiscal.

Además tras la gran reforma constitucional de 1967-1969, que constituye un verdadero hito en este modelo de federalismo fiscal, se dotó de cobertura constitucional a un conjunto de ayudas financieras que venían siendo concedidas de forma espontánea a los Länder por parte del gobierno federal para realizar inversiones de envergadura, de las que ha resultado una progresiva dependencia financiera de los Länder financieramente débiles respecto a la Federación<sup>250</sup>. Se introdujo así el art. 104.a.4 LF, que autoriza expresamente la concesión de asignaciones para inversiones específicas especialmente relevantes, que sean necesarias para la superación de perturbaciones del equilibrio global de

---

<sup>250</sup> Destaca Croisat que aunque esta reforma es incompleta, al subsistir la cooperación espontánea en ciertos ámbitos, tiene, a diferencia del sistema seguido en América del Norte, “el mérito de sentar las bases para conciliar las prácticas surgidas del federalismo cooperativo con el derecho constitucional” (*El federalismo en las democracias contemporáneas*, Barcelona, Hacer Editorial, 1995, p. 125).

la economía, para la corrección de diferencias de capacidades económicas dentro del territorio de la federación o para el fomento del crecimiento económico (*Finanzhilfen*), asumiendo un papel complementario de la función federal de nivelación financiera. Para evitar cualquier derivación centralista, la regulación de estas transferencias de ayuda a la inversión ex art. 104.a.4 LF ha de hacerse por ley federal, que ha de contar con la aprobación del Consejo Federal (Bundesrat), o por convenio administrativo fundado en la ley federal de presupuestos.

Por último, la Ley Fundamental, tras la citada reforma de 1967/69 –que introdujo un nuevo Capítulo VIII a (arts. 91.a y 91.b)-, admite la posibilidad excepcional de que la Federación intervenga financieramente en ámbitos competenciales de los *Länder* de gran importancia para la comunidad, en los supuestos conocidos como *tareas comunitarias o de responsabilidad común* (“*Gemeinschaftsaufgaben*”), aunque sometiendo a rígidas limitaciones el ejercicio de su poder de gasto. Con las mismas se asegura que en los sectores objeto de cofinanciación federal los *Länder* participen en pie de igualdad con el *Bund*, de forma que éste adopta las grandes decisiones sobre el destino y el modo de empleo de los recursos, pero la planificación de detalle y la elección de los proyectos específicos corresponden en exclusiva a los *Länder*. Se trata de prácticas cooperativas surgidas al margen de la Constitución, pero que la reforma constitucional de 1969 hizo suyas por cuanto suponían una mejora en el funcionamiento del Estado Federal, aunque como contrapartida han supuesto un aumento de la esfera de actuación federal. Esta cooperación institucionalizada presenta dos fórmulas distintas. En primer término, están las llamadas *tareas comunes obligatorias* del art. 91.a) LF para las que se precisa el dictado de una ley federal, con el consentimiento del Consejo Federal (*Bundesrat*), que concretará las tareas comunes, los principios generales a los que ha de ajustarse su cumplimiento o ejecución y la determinación de las contribuciones económicas respectivas. Mediante las mismas el *Bund* participa en cometidos administrativos de responsabilidad de los *Länder* en los supuestos legalmente establecidos. Estas tareas comunitarias están referidas a determinados sectores, sobre los que los *Länder* tienen competencias, siempre que sean importantes para la colectividad federal y que precisen de la cooperación de la Federación para la mejora de las condiciones de vida: la construcción y ampliación de establecimientos de enseñanza superior, incluyendo clínicas universitarias, la mejora de las estructuras económicas regionales, la mejora de las estructuras agrarias y la protección de las costas. La otra fórmula comprende las tareas comunes *potestativas* del art. 91.b), que se limita a autorizar la conclusión de convenios de cooperación entre la Federación y los Estados Miembros en los ámbitos de la planificación de la enseñanza y en el fomento de centros y proyectos de investigación científica con alcance suprarregional. Por tanto, en materia de educación e investigación científica la intervención es facultativa. El reparto de los gastos, como los demás términos del acuerdo, se regulará en el correspondiente convenio.

La experiencia alemana resulta interesante, por cuanto constituye un buen ejemplo de que una estructura federal no está reñida con la existencia de un grado de igualdad entre los ciudadanos y con una considerable homogeneidad territorial en el nivel de prestación de los servicios y en el desarrollo económico. Por ello, el Tribunal Constitucional

Federal alemán ha subrayado que el Estado Federal debe encontrar el ajustado equilibrio entre autonomía y el mantenimiento del carácter específico de los Länder de un lado, y del otro, una responsabilidad solidaria por la existencia y la autonomía de los otros Länder (*BverfGE* 72, 330, 389). Los principios de cooperación y de solidaridad son dos pilares básicos del federalismo alemán. A diferencia de Estados Unidos, la Federación ha asumido de forma explícita, como revela su propia Constitución, una función redistributiva y correctora de las disparidades interterritoriales mediante un sofisticado sistema de transferencias federales. Por otra parte, el *Bundesrat* constituye una pieza clave para el armonioso funcionamiento de este sistema, en cuanto amortigua las tensiones que derivan de la concurrencia legislativa y administrativa en materia impositiva entre la Federación y los Länder.

Pese a incorporar mayores garantías, la constitución financiera ha sido cuestionada en los últimos años, especialmente el sistema horizontal de compensación financiera entre los Länder (*Länderfinanzausgleich*). La situación económica menos holgada ha colocado a algunos Länder en una difícil situación en orden a asumir los elevados costes del ajuste financiero horizontal, de ahí que Baviera, Baden-Württemberg y Essen impugnaran la “Ley de compensación financiera interterritorial”, aprobada el 23 de junio de 1993, ante el Tribunal Constitucional Federal Alemán por entender que las cuotas de solidaridad que abonaban para elevar el nivel de renta de los Estados más pobres eran excesivas. Finalmente, el Tribunal Constitucional dictó sentencia el 11 de noviembre de 1999, en la que no se declara de forma expresa la inconstitucionalidad las medidas de solidaridad previstas en la Ley de 1993, pero condiciona su aplicabilidad hasta el final del año 2004 a la aprobación de una nueva Ley, antes del 31 de diciembre del 2002, que fijara los criterios o principios generales que fundamenten el sistema de compensación financiera, en desarrollo y complemento de los conceptos indeterminados de la Ley Fundamental de Bonn en la materia. A juicio del Tribunal, la Constitución financiera debe ser desarrollada por una “Ley de criterios” (*Masstäbengesetz*) que precise una serie de conceptos jurídicos indeterminados necesitados de concreción, limitándose la “Ley de compensación” a recoger los resultados de la aplicación de esos criterios. Hasta ahora la vaguedad de esta última había propiciado el cumplimiento de los mandatos de la Constitución financiera por la vía de los acuerdos intergubernamentales en el Senado, quedando así los mismos al arbitrio y a la libre disposición del juego de las fuerzas políticas. El TCF razona que “mediante criterios con validez a largo plazo y adaptables a las circunstancias cambiantes, el legislador garantiza que la Federación y todos los Estados interpretan de la misma manera las prescripciones constitucionales, tomando como base idénticos indicadores de necesidad y capacidad financieras; del mismo modo que se asegura la previsibilidad y planificación presupuestarias, haciendo más transparente el reparto de los medios financieros disponibles” (*BverfGE* 101, 158 (217)). Con esta resolución, por tanto, el TCF ha optado por remitir la resolución del asunto al legislador, sin pronunciarse sobre la conveniencia de introducir concretos cambios en los instrumentos de nivelación, pero también sin expresar su opinión favorable a su permanencia.

A finales del año 2000, conforme a este dictamen del TCF de noviembre de 1999, la Federación y once Länder acordaron un nuevo sistema de perecuación financiera ver-

tical y horizontal. En el acuerdo se concreta el reparto entre la Federación y los Länder de los ingresos obtenidos de la recaudación del impuesto sobre facturación, la estructura de la equiparación financiera entre los Länder, así como los criterios para la fijación de las asignaciones complementarias federales. Dicho acuerdo mejora la transparencia y racionalidad del sistema, a la vez que atiende los intereses tanto de los Länder donantes como de los Länder preceptores. Se ha buscado, por ello, una compensación progresiva que gradúe la intensidad equiparadora a los resultados obtenidos. Este modelo quedó condicionado a la aprobación de la “ley de baremos”, antes de finales del 2002, previa a la nueva ley de perecuación financiera, que tendrá que entrar en vigor antes de finales del 2004. De no seguirse el calendario establecido por el TC, la totalidad de sistema de perecuación financiera incurriría en inconstitucionalidad, perdiendo la Federación su correspondiente porcentaje del impuesto sobre facturación.

### III.3. El sistema de financiación italiano.

El tratamiento de la financiación de las regiones italianas ha distado del adoptado en los Estados Federales, como Estados Unidos o Alemania. El art. 119 de la Constitución italiana (CI), antes de su reforma en el 2001, reconocía el principio de autonomía financiera regional en la forma y dentro de los límites dispuestos por las leyes de la República, que la coordinan con la Hacienda del Estado, de las Provincias y de los Municipios. En consecuencia, se encomendaba al legislador estatal determinar el modo en que se debía ejercitar las potestades financieras –incluidas las tributarias– de las regiones, lo que suponía dejar en manos del Parlamento un importante instrumento con el que condicionar las autonomías territoriales. El segundo párrafo del citado artículo establecía que las regiones disfrutaban de tributos propios y de participación en los tributos estatales para atender a los gastos necesarios para el cumplimiento de sus funciones normales, garantizándoles así la suficiencia de los recursos financieros. Por último, el mismo artículo de la Constitución disponía que el Estado asignaría, mediante ley, contribuciones especiales para la financiación de los planes regionales de desarrollo, en particular para la revalorización del Mediodía y las Islas, y que aquellas dispondrían de su propio patrimonio y bienes públicos. Este último inciso evidencia que el constituyente tuvo conciencia del gran desequilibrio existente entre las diversas partes del país, en especial del atraso económico de la zona meridional de Italia (Mezzogiorno).

En virtud de la remisión constitucional, se dictó la ley estatal de desarrollo del sistema de financiación de las regiones de estatuto ordinario<sup>251</sup>, la Ley 281/1970, de 16 de mayo, afectada por sucesivas modificaciones. Dado que el Senado en Italia no actúa como verdadera Cámara de Representación Territorial, el Estado asumió íntegramente la facultad para organizar las finanzas regionales, quedando las regiones privadas de la posibilidad de participar en la determinación de sus fuentes de ingresos. Ahí pudiera residir la causa de que dicha ley regulara de forma tan restrictiva la autonomía finan-

---

<sup>251</sup> No abordamos el estudio de las regiones de estatuto especial (Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adigio, Friuli-Venecia-Julia y Valle de Aosta), que se rigen por un régimen distinto menos restrictivo de la autonomía financiera.

ciera regional en su doble vertiente. En la vertiente de ingresos, diseñó un sistema de Hacienda dependiente mayoritariamente de las aportaciones estatales, en el que los tributos propios asignados a las regiones eran no sólo de escaso valor recaudatorio, sino también, pese a su denominación, establecidos y regulados minuciosamente por normas estatales, permitiendo tan sólo a las leyes regionales la determinación de aspectos muy concretos de los impuestos, como pudiera ser la fijación de la alícuota dentro de unos baremos máximos y mínimos prefijados. Eran, por tanto, propios en la medida que el importe de lo recaudado correspondía a los entes regionales. La jurisprudencia constitucional validó esta práctica, declarando que “la autonomía legislativa regional en materia tributaria encuentra su fuente específica de disciplina en el art. 119 CI”, debiendo la ley estatal “además preceder la intervención regional, a tal punto de delimitar los espacios de maniobra de las regiones, tanto en orden al tipo de tributo.. cuanto en orden al momento cuantitativo de la imposición”(Sent. 15 de junio de 1990). En cuanto a la vertiente del gasto, la autonomía resultaba limitada por el hecho de que los ingresos asignados por diversos fondos estatales eran en gran medida condicionados. Así, por ejemplo, las necesidades de inversión se vinculaban no a la fuente de ingresos de libre disposición para las Regiones –el Fondo Común, que a continuación definiremos- sino a otra de carácter condicionado cual es el Fondo para la financiación de los programas de desarrollo (Fondo de Desarrollo), compuesto de una cuota fija y de cuotas variables en razón de los programas de desarrollo que competiera ejecutar a las distintas regiones.

La parte más importante de los ingresos regionales provinieron, por tanto, de las transferencias que recibieron del Estado. El mecanismo que se adoptó para ello fue la creación de un Fondo Común, constituido por la adscripción al mismo de una parte de la recaudación de ciertos tributos estatales, como los que gravan la fabricación y consumo de tabaco, a los que se añadió, mediante Ley de 10 de mayo de 1976, una cuota de los ingresos totales del Estado y algunos otros ingresos que se fueron adscribiendo al fondo. La distribución de este fondo entre las regiones se realizó atendiendo a las características de las diversas economías regionales, utilizando una serie de criterios como la población, superficie, emigración, paro obrero y presión fiscal, los cuales, en su mayor medida, constituían baremos objetivos. Sin embargo, el Fondo Común, principal recurso regional del que dependía la prestación de los servicios traspasados, resultaba insuficiente para su cometido, por lo que los recursos fueron suministrados por los denominados Fondos Sectoriales, ajenos al sistema general de financiación. Eran fondos especiales condicionados, de creación legal repartidos por los correspondientes Ministerios entre las Regiones, según cánones tasados, para que procedieran a su utilización dentro del ámbito específico para el que fueron concedidos (asistencia hospitalaria, empresas de transporte público, etc). Los más importantes fueron el Fondo Sanitario Nacional, el Fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo y el Fondo para las inversiones en el sector de los transportes públicos locales.

De la descripción del sistema financiero italiano interesa destacar el dato de su fuerte centralización, en parte motivada por el carácter restrictivo de la ley de desarrollo del texto constitucional y en parte por la práctica de los fondos sectoriales. Pese a garantizar a las regiones la suficiencia financiera, la pluralidad de dichos fondos han mermado la

autonomía financiera de las regiones, vinculando los ingresos a destinos específicos y, por tanto, su facultad de *indirizzo* político. Los escasos ingresos recaudados mediante el ejercicio de un poder tributario propio les ha imposibilitado desarrollar políticas verdaderamente autónomas en los sectores financiados. Configurándose así las Haciendas Regionales como Haciendas de Transferencias, financiadas en su mayor parte por el Presupuesto del Estado. De ahí que desde los años noventa se hayan articulado diversas propuestas de reforma fiscal dirigidas a reducir la dependencia financiera en la financiación regional, que ha desvirtuado de forma sustancial la experiencia regionalista. En esta línea, en 1997 se trató de potenciar la autonomía regional a través de la creación del Impuesto Regional sobre las Actividades Económicas y el establecimiento de un recargo sobre el IRPF, y nuevamente con la Ley 133/1999, de 13 de mayo, que estableció diversas medidas en orden a ahondar hacia un modelo de federalismo fiscal. Estos intentos son reflejo de la apuesta en estos últimos años por federalizar el Estado Regional italiano, que pasa obligatoriamente por responsabilizar a las regiones de sus finanzas, pues como afirmara La Pergola: “cuanto más se engrosa el poder fiscal, tanto más previsible es que el sistema regional italiano avance hacia la meta del Estado federal”<sup>252</sup>.

El objetivo de la responsabilidad fiscal se asumió en el fracasado texto del proyecto de reforma constitucional italiana elaborado en 1997 por la Comisión Bicameral, instituida por la Ley Constitucional n.º 1, de 24 de enero de 1997, que modificaba, en aras de configurar la República de Italia como un Estado Federal, el sistema de financiación de las regiones. Su artículo 62 reconocía en su párrafo primero la autonomía financiera a las regiones en la vertiente del gasto y del ingreso –“autonomia finanziaria di entrata e di spesa”-, pero seguidamente en el apartado tercero del mismo artículo se prevenía que las participaciones en los tributos estatales se reducirían al mismo ritmo que las regiones lograsen la *autosuficiencia financiera* a través de sus propios tributos: “La participación de los Municipios, de las Provincias y de las Regiones en la recaudación de los tributos estatales referidos al territorio regional integra los provenientes de los tributos propios hasta hasta el logro de la autosuficiencia financiera para las Regiones con mayor capacidad fiscal por habitante”. Con tal proceder se reconocía implícitamente que no es necesario que las regiones se autofinancien para entender que gozan de autonomía financiera, aunque en Italia, como en España, existe una preocupación generalizada por introducir instrumentos de federalismo fiscal con el fin de que las regiones se responsabilicen de sus ingresos.

Este proyecto de federalización, tras los fracasados intentos de la Comisión Bicameral constituida en 1997, ha culminado con la aprobación de la Ley Constitucional n.º 3, de 18 de octubre de 2001, ratificada por referéndum de siete de octubre de 2001, conocida como *Ley sobre el federalismo*, que ha modificado en profundidad el Título V de la Parte Segunda de la Constitución Italiana. Con esta reforma constitucional se pretende operar la anhelada descentralización del poder político a favor de las Regiones, ampliando su nivel de autogobierno. La ampliación de las competencias legislativas y

<sup>252</sup> “Federalismo y regionalismo: el caso italiano”, *Federalismo y regionalismo*, Trujillo (coord.), Madrid, CEC, 1979, p. 186.

administrativas operada por esta reforma constitucional requería obviamente mayores medios financieros a disposición de las regiones, por lo que se ha dado una nueva redacción al artículo 119 de la Constitución en los siguientes términos:

“Los Municipios, Provincias, Urbes Metropolitanas y Regiones gozarán de autonomía financiera para sus ingresos y gastos (...) tendrán recursos autónomos, con facultad de establecer y recaudar sus propios impuestos e ingresos, conforme a lo dispuesto en la Constitución y a los principios de coordinación de la Hacienda Pública y del sistema tributario, y dispondrán de una coparticipación en el rendimiento de impuestos del Tesoro procedente de su respectivo ámbito territorial.

Se establecerá por ley del Estado un Fondo de Compensación, sin afectación forzosa de su destino, para los territorios de menor capacidad fiscal por habitante.

Los recursos procedentes de las fuentes a que se refieren los párrafos anteriores deberán permitir a Municipios, Provincias, Urbes Metropolitanas y Regiones financiar íntegramente las funciones públicas que tengan encomendadas.

Para fomentar el desarrollo económico, la cohesión y la solidaridad social, favorecer el ejercicio efectivo de los derechos de la persona o atender a finalidades distintas del ejercicio normal de sus respectivas funciones, el Estado destinará recursos adicionales y acometerá intervenciones especiales a favor de determinados Municipios, Provincias, Urbes Metropolitanas y Regiones.

(...) tendrán su propio patrimonio, asignado conforme a los principios generales que se establezcan por ley del Estado, y sólo podrán recurrir al endeudamiento para financiar gastos de inversión. Queda excluida toda garantía por el Estado de los empréstitos contraídos por dichos entes”.

En este precepto no se acoge explícitamente un modelo de federalismo fiscal, igualmente su amplitud e imprecisión no permiten conocer el alcance real del ámbito fiscal cedido a las regiones, pero constituye un gran avance el reconocimiento expreso de autonomía tanto de ingresos como de gastos, sin necesidad de ley estatal. No obstante, contiene los cauces para permitir a las mismas responsabilizarse de sus ingresos, llegando a autofinanciarse, como son los impuestos propios y las participaciones territorializadas en la recaudación de los ingresos tributarios nacionales generados en su propio territorio, sin concretar qué tributos son. Tras la ley constitucional n.º 3/2001, el sistema tributario propio es de competencia concurrente de las regiones (art. 117.3 CI), de forma que a la legislación del Estado sólo le compete la determinación de los principios fundamentales para asegurar la debida coordinación de la finanza pública.

Paralelamente, prevé los mecanismos financieros necesarios para asegurar la suficiencia financiera de aquéllas con un nivel de renta y desarrollo económico deficiente, que no quedan así desatendidas. Por un lado, un Fondo estatal de Nivelación, creado por ley, que aportará recursos incondicionados a los territorios con menor capacidad fis-

cal por habitante, cuando los ingresos propios y la recaudación territorial de los ingresos estatales sean insuficientes para financiar integralmente las funciones públicas a ellos atribuidas. Por otro lado, un Fondo Especial por medio del cual el Estado destinará recursos a intervenciones especiales, dirigidas a promover el desarrollo económico, la cohesión y la solidaridad territorial, corregir los desequilibrios económicos y sociales, favorecer el efectivo ejercicio de los derechos de los ciudadanos y afrontar los diversos gastos en que incurran las regiones en el normal ejercicio de sus funciones. Son estos los nuevos elementos básicos del sistema de finanzas regionales, que sigue siendo una cuestión sin resolver, en tanto se encuentre pendiente el desarrollo legislativo del precepto constitucional en su nueva redacción.

#### III.4. Los sistemas forales de concierto y convenio económico.

La Disposición Adicional Primera de la Constitución Española de 1978, al amparar y respetar los derechos históricos de los territorios forales, ha garantizado la pervivencia de los sistemas tradicionales de Concierto y Convenio Económico en el Estado de las Autonomías, como núcleo esencial del régimen foral, que regulan las relaciones de índole financiera y tributaria entre el Estado y el País Vasco y Navarra respectivamente. Se trata de una de las más polémicas fuentes de diferenciación entre las Comunidades Autónomas, ya que los rasgos básicos definatorios de estos sistemas superan ampliamente lo dispuesto para el sistema general de financiación diseñado en la LOFCA, de aplicación a las Comunidades Autónomas de régimen común, que expresamente excluye de su ámbito de aplicación a las Comunidades vasca y navarra (DA 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup> LOFCA). De no existir en la Constitución la Disposición Adicional citada, que actúa como norma de cobertura constitucional, la inclusión de los regímenes fiscales forales en los estatutos hubiera constituido un privilegio económico de los prohibidos en el art. 138.2 CE por la mayor autonomía impositiva que comportan<sup>253</sup>.

El Concierto Vasco <sup>254</sup> y el Convenio Económico Navarro <sup>255</sup>, ambos con hondas raíces históricas, son normas paccionadas, acordadas entre el Estado y los territorios forales, que contienen el específico modelo de financiación que ha de regir en los territorios históricos vascos en el primer caso y en Navarra en el segundo. Las líneas básicas de ambos regímenes financieros forales se han trazado en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía Vasco (EAPV) y el artículo 45 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra (LORAFNA), que han llevado a cabo una labor

<sup>253</sup> Sobre los problemas de orden constitucional que plantea la financiación foral, cfr. GARCÍA RUIZ / GIRÓN REGUERA: "La problemática constitucional de los sistemas forales de concierto y convenio económico", *RFDUC*, n.º 22, 1998, pp. 263-293.

<sup>254</sup> El actual Concierto Económico Vasco, aprobado por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, que fue renovado, tras varios meses de negociaciones, en el año 2002, tiene carácter indefinido en el tiempo, como ocurre con el Concierto de Navarra, a diferencia del anterior concierto aprobado por la Ley 12/1981, de 13 de mayo -en adelante, LCE-, que estuvo sujeto a un plazo de caducidad de veinte años, por lo que su vigencia expiró el treinta y uno de diciembre del años dos mil uno.

<sup>255</sup> El Convenio Económico, que sustituyó al convenio de 1969, no fue aprobado hasta 1990 por la Ley 28/1990, de 26 de diciembre -en adelante, LCEN-.



decisiva de actualización de los mismos, introduciendo las oportunas correcciones al sistema de separación financiera, tendentes a garantizar, al menos teóricamente, la carencia de privilegios en el orden tributario y el principio de equilibrio y desarrollo armónico del territorio español. De ahí que incluso la aplicación de lo estipulado en las recientes Leyes de Estabilidad Presupuestaria se entienda sin perjuicio de sus específicos regímenes forales (D.F. 5ª LEP y D.F. 1ª LOEP).

En virtud de estos regímenes, las haciendas forales controlan, con amplias facultades normativas en algunos casos, los impuestos más importantes del sistema fiscal español, si bien deben transferir recursos a la Hacienda central en concepto de pago por los servicios estatales prestados en su ámbito territorial. Ambos regímenes – de concierto y convenio- aunque parecidos, no son idénticos. Diferencias derivadas fundamentalmente del dato de que mientras el territorio foral de Navarra coincide y se identifica con la Comunidad Autónoma, tal simbiosis no concurre en la Comunidad Autónoma del País Vasco, que se ha construido sobre la base de tres territorios forales preexistentes, titulares de los correspondientes derechos históricos (Alava, Guipúzcoa y Vizcaya). Esta circunstancia se proyecta en el sistema de financiación, ya que en la medida que el sistema de concierto atribuye a las instituciones competentes de los Territorios Históricos todas las competencias sobre los tributos concertados, entre los que se encuentran aquellos tributos cedibles en virtud del art. 11 LOFCA, la Comunidad Autónoma Vasca <sup>256</sup> se erige en la única Comunidad del Estado Autonómico que no cuenta, entre sus ingresos, con los tributos cedidos por el Estado, sin perjuicio del poder tributario que constitucionalmente corresponde a toda Comunidad Autónoma (arts. 133.2 y 157.1.b) CE). La principal fuente de ingresos de la Hacienda vasca la constituyen las transferencias internas de los Territorios Históricos, revistiendo la potestad tributaria propia un carácter meramente residual <sup>257</sup>; no obstante, la Comunidad Autónoma tiene poder para modular el ejercicio de las potestades tributarias de los territorios históricos, pues dicho ejercicio se encuentra sometido, además de a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, a las normas que dicte el propio Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma.

Los rasgos esenciales que caracterizan a los regímenes financieros forales, que a su vez constituyen las notas diferenciadoras respecto del sistema común, son el carácter

---

<sup>256</sup> Sobre las diferenciadas fuentes de recursos de la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales y su distribución, véanse arts. 41 y 42 EAPV y arts. 17 y ss. de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre. de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos -conocida, como Ley de Territorios Históricos (LTH)-. Cfr. el análisis comparativo de la participación en los ingresos tributarios del gobierno vasco y de los gobiernos forales que ofrece SERNA DE LOS POZOS, U. M.: *Atribución de competencias y asignación de recursos en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Análisis teórico y comparado*, San Sebastián, Universidad de Deusto, 1994, pp. 518-519.

<sup>257</sup> De ahí que la Hacienda Autonómica del País Vasco sea calificada por De la Hucha Celador como “Hacienda subsidiaria y marginal, cuyo sistema de ingresos diverge no sólo del sistema común, sino también del sistema navarro” (*Introducción al régimen jurídico de las Haciendas Forales*, Madrid, Civitas, 1995, p. 26).

paccionado de la concertación y el peculiar método del cupo, a cuyo comentario se dedican las líneas que siguen.

#### III.4.1. *Sistemas paccionados.*

El primer rasgo se refiere al *carácter pactado* del convenio o concierto, pues, aunque deben aprobarse por ley, requieren para su elaboración y modificación la formalización de un acuerdo del Estado con las provincias forales, que las Cortes Generales se limitan a aprobar o rechazar en bloque, sin posibilidad de tramitar enmienda alguna que afecte a su contenido. Las leyes aprobatorias son leyes ratificadoras de artículo único, tramitadas parlamentariamente por el procedimiento de lectura única (art. 150 RCD y art. 129 RS). Por ello, aún cuando el Concierto y el Convenio se presenten como un acto legislativo unilateral de las Cortes Generales, en el fondo se trata de un texto pactado entre ambas Administraciones, en el que se fijan las bases para el ejercicio de las potestades tributarias autónomas y sus límites. Estas negociaciones se realizan entre los Ejecutivos estatal y autonómico, cuyos acuerdos se incorporan como anexo inmodificable de un Proyecto de Ley de artículo único.

De ahí que los territorios forales no sean libres de establecer el sistema tributario que tengan a bien, sino el que acuerden con el Estado; a su vez, lo pactado no puede ser modificado unilateralmente por el legislador estatal o autonómico, sino por una nueva vía de pacto. Como subraya la D.A. 2ª LCE: “cualquier modificación del presente Concierto Económico se hará por el mismo procedimiento seguido para su aprobación”. Toda alteración unilateral de los regímenes tributarios forales incurriría en inconstitucionalidad<sup>258</sup>, lo que deja sin efecto el principio jurídico de “lex posterior derogat legem anteriorem”. Se introduce así en nuestro ordenamiento una forma peculiar de creación del derecho, que no encaja en ninguno de los métodos ordinarios de producción de normas jurídicas. Incluso el Tribunal Constitucional ha resaltado el carácter paccionado como una de las notas esenciales de los regímenes forales. Con relación al Concierto ha declarado que “no puede desconocerse que, históricamente, la determinación de las aportaciones de las Haciendas Forales a la estatal ha venido realizándose mediante el sistema de conciertos, que implica un *elemento acordado o paccionado*, integrante del núcleo del régimen foral (...) y que constituye, por tanto, parte del *contenido mínimo de la garantía institucional* de ese régimen, en cuanto que su desaparición supondría la de un factor esencial para que pudiera reconocerse la pervivencia de la foralidad” (STC

<sup>258</sup> De esta forma lo entendió el Tribunal Supremo en la sentencia de 28 de octubre de 1995 (*Aranzadi* 8554), que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Diputación Foral de Álava contra el Real Decreto 675/1993, de 7 de mayo, que modificaba el art. 142 del Reglamento Notarial. El TS declaró la nulidad de dicho Real Decreto, por considerar que implicaba una alteración fáctica del punto de conexión del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados previsto en el Concierto, alterando la Ley del Concierto por un procedimiento diverso al legalmente establecido, lo que resultaba contrario a los derechos históricos reconocidos en la DA 1ª CE. Un comentario de esta sentencia puede encontrarse en RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.: “La inconstitucionalidad de las modificaciones unilaterales del Concierto Económico”, *RVAP*, núm. 46, 1996, p. 323 y ss.

76/1988, FJ 9.º). Por lo que respecta al Convenio navarro el carácter de texto acordado fue subrayado en la STC 179/1989, FJ 9.º.

Este carácter concertado es difícilmente conciliable con la prórroga temporal que se efectuó del expirado Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco por la Ley 25/2001, de 27 de diciembre, cuyo artículo único estableció la continuidad de la vigencia del Concierto Económico de 1981, manteniéndolo temporalmente, durante el año dos mil dos, en todos sus términos, entre tanto las instituciones vascas y las representaciones de la Administración del Estado no alcanzaban un acuerdo para la renovación del Concierto Económico que tenía que entrar en vigor a partir del uno de enero del año dos mil dos. Ante la ruptura de las negociaciones, provocadas fundamentalmente por la negativa del Gobierno central de admitir la participación de las instituciones vascas en los órganos de la Unión Europea donde se abordaran temas fiscales, en los que el País Vasco dispone de competencia casi exclusiva, se consideró adecuado y oportuno aprobar una norma con rango de ley que propiciara la continuidad del Concierto Económico con el fin de evitar un vacío legal, especialmente grave al tratarse del soporte jurídico de la financiación vasca. La unilateralidad de la prórroga, pese a reportar seguridad jurídica, contravino la propia esencia del concierto que debe descansar de forma irrenunciable en el pacto entre las Administraciones implicadas, máxime cuando se está ante una de las escasas instituciones sobre las que existe consenso en Euskadi.

#### *III.4.2. El sistema del cupo.*

El segundo rasgo alude al atípico régimen de financiación aplicado, próximo a un modelo hacendístico de corte confederal, poco acorde con la forma de Estado definida en la Constitución y sin parangón en los Estados más descentralizados de nuestros días. Estos sistemas, que regulan las relaciones de orden tributario y financiero entre la Administración central y el País Vasco y Navarra respectivamente, conviven como *regímenes de financiación especiales respecto al sistema LOFCA*. Si bien, aunque las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda de la LOFCA referidas, respectivamente al País Vasco y Navarra, remiten la regulación de sus actividades financieras a los sistemas forales tradicionales, entendemos que la LOFCA es aplicable en todos aquellos aspectos que no sean objeto de regulación por el concierto o el convenio. Tena Piazuelo, basándose en el carácter de ley cuasi-constitucional y orgánica de la LOFCA, va más allá y entiende que “el sistema es uno -el de la Constitución y de la LOFCA- pero diverso en sus formas de articulación”, por lo que concluye que dicho sistema, general y básico de la actividad financiera autonómica, también lo es “de las Comunidades con reconocimiento de su foralidad histórica, aunque respecto a éstas sea distinto su funcionamiento, organizando los flujos financieros de manera diferente y con arreglo a un instrumento peculiar”<sup>259</sup>. Al igual que la LOFCA, el Concierto y el Convenio, en cuanto normas atributivas de competencia que ejercen una función complementaria del Estatuto, forman parte del bloque de la constitucionalidad.

---

<sup>259</sup> “Derechos históricos y autonomía financiera: los territorios forales como especialidades en el sistema de financiación autonómica”, *REDC*, núm. 42, 1994, p. 109.

a) Una amplia potestad tributaria: el rango de las disposiciones forales.

Las instituciones forales vascas y navarra ostentan una autonomía financiera y un poder tributario propio mucho más amplio que el de las Comunidades Autónomas de régimen general o común, por cuanto tienen capacidad para crear, regular y recaudar, dentro de su ámbito territorial, la mayoría de los impuestos en el marco del concierto o del convenio económico. Estas normas atribuyen a los territorios históricos, con mayor o menor intensidad, todas las facultades impositivas (regulación de impuestos, gestión y recaudación) sobre el sistema tributario, salvo para determinadas figuras tributarias cuya titularidad, gestión y recaudación conserva el Estado. El sistema se cierra con la entrega por las citadas Diputaciones Forales y la Comunidad Foral navarra de una cantidad anual al Estado, denominada respectivamente cupo y aportación, como participación suya en el sostenimiento de las necesidades y servicios generales de titularidad estatal que no se encuentran asumidas por ellas y que en las demás Comunidades se logra mediante la exigencia directa de los impuestos estatales. Este cupo disminuye a medida que se transfieren nuevas competencias a la autonomía vasca y navarra y aumenta cuando se conciertan nuevos impuestos. La metodología para el señalamiento del cupo o de la aportación se determina, conforme a las reglas generales contenidas en la Ley de Concierto y Convenio, mediante acuerdos quinquenales entre ambas Administraciones, que fijan el cupo del año base del quinquenio, que será actualizado para los ejercicios siguientes mediante el correspondiente índice de actualización. El índice de actualización es el cociente entre la recaudación líquida obtenida por el Estado por los tributos convenidos o concertados, excluidos los susceptibles de cesión a las CCAA, en la parte que haya sido cedida, en el ejercicio a que se refiera el cupo líquido, y los ingresos obtenidos por el mismo, por iguales conceptos tributarios, en el año base del quinquenio. Por su parte, el cupo líquido del año base del quinquenio se determina por la aplicación del índice de imputación, determinado en función de la renta relativa, al importe total de las cargas no asumidas por las Comunidades Forales, practicando los correspondientes ajustes y compensaciones. Dichos acuerdos de la Comisión Mixta del Cupo se formalizan con posterioridad mediante ley votada por las Cortes Generales, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo que ha de regir en el correspondiente quinquenio. Estas Leyes del Cupo son también leyes de artículo único en que se incorpora el acuerdo adoptado por la Comisión Mixta, sin posibilidad de que en sede parlamentaria se aprueban enmiendas al acuerdo, que es ratificado en su integridad.

Sin embargo, la potestad tributaria de las Diputaciones Forales está limitada por los principios básicos del ordenamiento constitucional en materia tributaria; por una amplia gama de criterios de armonización entre los regímenes tributarios estatal y foral fijados en el concierto y en el convenio, entre los que mención especial merece la exigencia de mantener una presión fiscal global equivalente a la existente en el resto del Estado; por la estructura general impositiva del Estado y, por último, por los límites dimanantes de los Convenios Internacionales suscritos por España y de las normas de armonización fiscal de la Unión Europea. Por otra parte, en el Concierto vasco y en el Convenio navarro se contienen una serie de puntos de conexión relativos a cada impuesto que determinan

cuando un concreto supuesto queda dentro de la competencia fiscal de estas entidades forales, evitando así supuestos de doble imposición entre éstas y el Estado.

En relación al rango de la normativa tributaria de los territorios históricos, existen diferencias entre la Comunidad Foral de Navarra y los territorios que integran la Comunidad Autónoma del País Vasco. En Navarra, la inexistencia de una dualidad institucional interior lleva aparejada la posibilidad de establecer tributos mediante leyes formales dictadas por el Parlamento Navarro. Sin embargo, la circunstancia de no coincidir la condición de Comunidad Autónoma y territorio foral en el País Vasco obliga a matizar en éste el principio de reserva de ley en materia tributaria, sentado en el art. 31.3 de la CE, por cuanto la potestad tributaria corresponde a los Territorios Forales (art. 41.2.a) EAPV) y el art. 6.2 de la LTH atribuye en exclusiva al Parlamento Vasco la facultad de dictar normas con rango de Ley formal, zanjando una cuestión que el EAPV dejó abierta. Tal antinomia, o desvinculación de la potestad de crear tributos *ex novo* respecto de la potestad legislativa, ha pretendido ser subsanada de forma peculiar por la propia LTH, cuyo art. 8.1 reconoce en las materias que sean de la competencia exclusiva de los Territorios Históricos una potestad normativa *sui generis*, ejercida mediante las Normas Forales de las Juntas Generales. A efectos internos estas disposiciones se configuran como *normas sin valor de ley formal, pero con auténtica fuerza de ley*, aun cuando subsista el problema de su naturaleza jurídica. Mayoritariamente, la doctrina les confiere una naturaleza reglamentaria <sup>260</sup>, que presenta, sin embargo, algún problema.

El interrogante más espinoso que se suscita es el razonamiento jurídico alegable para justificar que las leyes de Navarra reguladoras de los impuestos sean residenciables ante el Tribunal Constitucional, mientras que las Normas Forales de las Juntas Generales que cumplen idéntica función no podrían ser objeto de cuestionamiento ante dicho Tribunal. Tal contradicción podría ser superable desde la posición de calificar las normas forales de los territorios históricos como normas con fuerza de ley, pues el art. 161.1.a) de la Constitución al delimitar el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad se refiere, junto con las leyes, a las disposiciones normativas con fuerza de ley, interpretando el sistema de fuentes del derecho no desde su punto de vista orgánico y formal, sino desde

---

<sup>260</sup> Así para Leguina Villa, la interpretación más correcta es considerar que los territorios históricos vascos ejercen “su potestad normativa autónoma a través de los productos normativos subordinados a las leyes (...), es decir, a través de normas jurídicas reglamentarias (“Los territorios históricos vascos: poderes normativos y conflictos de competencias”, *REDC*, núm. 3, 1981, p. 65). En este sentido se pronuncia Fernández Rodríguez, que estima que Constitución acepta y ampara “la posibilidad de que en los territorios forales las normas reglamentarias, que son los únicos medios que tienen a su disposición las instituciones forales, sustituyan a las leyes en el ámbito tributario. La Hacienda Foral se subroga en el lugar de la estatal, pero lo hace con su propio derecho a todos los efectos y no con el de ésta” (*Los derechos históricos de los territorios forales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales-Civitas, 1985, p. 208), si bien puntualiza que las Normas Forales son “reglamentos autónomos, engarzados directamente con el Estatuto y con la Constitución sin intermedio de Ley alguna” (*ibídem*, p. 145). Igualmente Muñoz Machado opina que se está ante la figura del Reglamento Autónomo, por lo que “las leyes de la Comunidad Autónoma pueden ser nulas por contradecir reglamentos dictados por los territorios históricos en materias de sus competencia” (“La Disposición Adicional Primera de la Constitución”, en *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Martín-Retortillo (dir.), Madrid, Civitas, 1992, p. 234).

una perspectiva material, es decir, considerando las materias que la propia Constitución reserva a la ley, con independencia de que en el caso de los territorios históricos no lo apruebe un parlamento en sentido orgánico ni lo haga a través de una ley en sentido formal. Tal interpretación permitiría subsanar las dudas de que la naturaleza jurídica de las normas tributarias forales sea la adecuada en un terreno tan resbaladizo como el del Derecho Penal Tributario -en el que el principio constitucional de legalidad penal del artículo 25 del texto constitucional se erige en principio infranqueable-, teniendo en cuenta el uso frecuente que el Código Penal realiza de la técnica de las leyes penales en blanco en la mayor parte de los delitos contra la Hacienda Pública. A juicio de De la Hucha Celador, este problema “sólo puede ser resuelto, *de lege ferenda*, mediante la oportuna reforma del Código Penal que parifique, a efectos de integración de determinados tipos delictivos, las normas forales de los territorios históricos con las leyes autonómicas”, estimando este autor que la propuesta de considerar las normas forales como disposiciones con valor de ley, amparada tal vez por la DA 1ª CE, es contraria a los principios básicos del ordenamiento jurídico <sup>261</sup>.

Se ha sugerido la posibilidad de que el principio de legalidad tributaria se entendiera cumplido con las disposiciones que se contuviesen en el Convenio o Concierto referentes a la regulación de los impuestos concertados, en cuanto aquellos son aprobados por normas con rango de ley. A nuestro parecer, ha de concluirse que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de legalidad tributaria, tal hipótesis, de ser mantenida, supondría vaciar de contenido de forma considerable el poder tributario de las Diputaciones Forales, ya que obligaría a que el Concierto y el Convenio contuvieran necesariamente los elementos configuradores de la relación jurídico-tributaria. No obstante, la eficacia del principio de reserva de ley se proyecta en el hecho de que las Diputaciones Forales no pueden establecer, en el ejercicio de su potestad tributaria, impuestos de nuevo cuño no previstos en la ley del Concierto o Convenio.

b) El principio de riesgo unilateral.

Los territorios forales financian los gastos públicos de las amplísimas competencias que les han sido transferidas con la recaudación de los impuestos concertados generada en el ámbito de su propia jurisdicción, al tiempo, que se comprometen a contribuir anualmente, de forma proporcional a su participación en la renta nacional, a través de una aportación económica, a la financiación de los gastos generales del Estado por los servicios estatales no transferidos que la Administración central les presta -que se limitan básicamente al Ejército, la Casa Real o la política exterior- y por las cantidades que se invierten en el desarrollo equilibrado de las comunidades más desfavorecidas a través del Fondo de Compensación Interterritorial. También tienen el carácter de cargas del Estado no asumidas las transferencias o subvenciones que figuren en los Presupuestos Generales del Estado a favor de los entes públicos, en la medida en que las competencias desempeñadas por los mismos no estén asumidas por la Comunidad Foral, así como

---

<sup>261</sup> *Op. cit.*, p. 100.

los intereses y cuotas de amortización de las deudas del Estado. La financiación de las Comunidades Forales procede, pues, de la diferencia entre la recaudación derivada del Concierto o Convenio y el cupo líquido a abonar a la Hacienda Central <sup>262</sup>.

En consecuencia, el País Vasco y Navarra autofinancian sus competencias, de modo que la suficiencia de sus ingresos estará en función de la capacidad fiscal de sus ciudadanos y de una gestión eficaz, y no de sus potenciales necesidades, como ocurre en el sistema general de financiación. Sin embargo, lo que estas Comunidades aportan al Estado no está en función de la recaudación que obtengan de los tributos concertados, sino que depende de los gastos contenidos en los Presupuestos Generales del Estado para la financiación de las cargas generales no asumidas por las mismas. Por lo que ante una disminución de ingresos derivada de una recesión económica o de una deficiente gestión, los perjuicios serán afrontados por los territorios forales, pues el cupo a entregar no podrá ser alterado a la baja. A este riesgo que asumen los sistemas forales se le denomina principio de riesgo unilateral.

El principio es el inverso al que ha regido en el régimen común, lo que tiene también su reflejo en la relación entre el porcentaje que representan los ingresos propios de las Comunidades respecto de las transferencias del Estado. En los territorios forales las transferencias suponen aproximadamente tan sólo la cuarta parte de sus ingresos totales, frente al ochenta por ciento en el que han rondado, al menos hasta 1996, las Comunidades Autónomas de Régimen Común. Con ello se evidencia que el sistema financiero foral ha permitido un nivel de autogobierno desconocido en el ámbito económico y fiscal, alcanzándose una plena autonomía fiscal y financiera y, en consecuencia, un alto grado de vinculación territorial entre las decisiones de gasto e ingresos de las Administraciones Forales. Ello permite afirmar que se está ante verdaderos sistemas de corresponsabilidad fiscal, que refuerzan la autonomía política vasca y navarra, si bien este mayor autogobierno se compensa con una amplia responsabilidad en política fiscal de los territorios forales. Ahora bien, en los últimos años este sistema ha resultado sumamente beneficioso para las Comunidades Forales, al proporcionarles unos recursos por habitante muy superiores a los manejados por las autonomías de régimen general, sin que ello se justifique en mayores necesidades. Lo que no se debe tanto a la existencia de una mayor presión fiscal, como al hecho de que el coste de las competencias no asumidas se ha infravalorado, en perjuicio del Estado, y, por el contrario, se han sobrevalorado sus competencias, por lo que el cupo pagado ha sido escasamente proporcional al coste de las cargas no asumidas, resultando estas Comunidades sobrefinanciadas con el resto de las CCAA. Es más el porcentaje del cupo no ha sido revisado desde 1981, el Gobierno vasco ha pagado al Estado anualmente el 6,24% del total recaudado por los servicios no traspasados. Sin embargo, la renovación del Concierto Económico, ocasión propicia para la revisión al alza de los índices de contribución de la comunidad vasca a la Administración central, ha sido desaprovechada al no procederse a su actualización,

---

<sup>262</sup> En los Presupuestos para el año 2002 se fijó el cupo que el País Vasco debía aportar al Estado en 1.152,99 millones de euros, mientras que la aportación de la Comunidad Foral de Navarra sería de 460,03 millones de euros.

manteniéndose el índice de imputación del 6,24 % para el quinquenio 2002-2006, pese al riesgo de que la presión fiscal global efectiva en el País Vasco fuera inferior a la del resto del territorio nacional.

Otro factor que ha contribuido a colocar en una situación privilegiada a las provincias vascas han sido las normas fiscales más favorables para las empresas, aprobadas al amparo de su amplia capacidad financiera, que han resultado en algunas ocasiones lesivas de la unidad de mercado nacional y comunitario. A estas normas la Comisión Europea ha puesto freno en los últimos años, descalificando la autonomía fiscal vasca como argumento válido para legitimar aquellos incentivos fiscales que falsean la competencia, afectando a los intercambios entre Estados Miembros de la Unión Europea. De ahí que en los encuentros que se celebraron para la revisión del Concierto, la delegación vasca planteara insistentemente la conveniencia de que Euskadi participara en las instituciones de la Unión Europea en aquellas materias, como la fiscal, en las que tienen competencias, así como de articular fórmulas de arbitraje para evitar la judicialización de los conflictos.





## CAPITULO IX

### PAUTAS PARA UN FEDERALISMO FINANCIERO FUTURO

En este capítulo se esbozan ciertas pautas para dar encaje en nuestro sistema constitucional, sin necesidad de revisión del texto fundamental, a un proyecto de federalismo fiscal, que permita superar algunas de las dificultades que se alzan para avanzar en tal vía, como son: la complejidad para territorializar los impuestos esenciales, ya que no son susceptibles de una fácil fragmentación; la precaución de evitar aumentar la presión fiscal, gravando idénticas manifestaciones de capacidad contributiva; la necesidad de no comprometer la función solidaria y de redistribución de la riqueza y, por último, los vínculos que se derivan para los ordenamientos tributarios internos de la necesidad de ser armónicos con el ordenamiento comunitario. Obviamente la relectura de la Constitución Española, aunque permite ampliar considerablemente el margen de autogobierno, admite en su seno un modelo de federalismo de carácter equilibrado que concilie de forma armónica unidad y diversidad, integración y autonomía de los elementos federados.

#### I. LA INTEGRACIÓN ARMÓNICA DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA COMO RETO FUNDAMENTAL DEL ESTADO AUTONÓMICO: UNA PROPUESTA CERCANA A LA EXPERIENCIA ALEMANA.

Como afirmara La Pergola, “el corazón del regionalismo y del federalismo es el problema fiscal”<sup>263</sup>. De ahí que sea necesario que el diseño hacendístico de las CCAA se ajuste al modelo político construido a partir de la Constitución de 1978, por cuanto esta correspondencia es esencial para el desarrollo estable y armónico del Estado de las Autonomías. Por tal razón, es conveniente no sólo mantener un concepto amplio de autonomía financiera -que no se limite a garantizar la suficiencia de ingresos-, sino también que todo avance en el proceso de descentralización se desarrolle, paralelamente, con un mecanismo de nivelación de servicios -que haga efectivo el principio de solidaridad interregional- y con una intensificación de las relaciones de leal colaboración entre la Administración Central y la Autónoma. No es mera coincidencia que en el equilibrio de los principios de autonomía, solidaridad y colaboración se sustente nuestro Estado Autonomístico y, como elemento básico del mismo, el modelo de financiación. Estos principios constitucionales ordenadores de las Haciendas Autónomas al estar tan interrelacionados entre sí, obligan a que el modelo de financiación por el que se opte los integre

---

<sup>263</sup> *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, CEC, 1994, p. 313. Argumentación similar desarrolla Hans Jürgen, para quien “el problema del federalismo no sólo es un problema del Derecho Constitucional y Político, sino, de un modo esencial, un problema administrativo, y sobre todo un problema de política financiera... la forma concreta del ajuste financiero interno es la que determina en detalle el carácter de un Estado Federal y, la que, a la larga, le da su acento” (“Problemas del federalismo alemán”, *Federalismo y Regionalismo*, Trujillo (coord.), Madrid, CEC, 1979, p. 95).

armónicamente, sin permitir que la satisfacción de un objetivo se alcance incidiendo perjudicialmente en la situación de otro.

A su vez también está fuera de discusión la conveniencia, por no decir la necesidad, de que la organización de la Hacienda Autonómica en el Estado Español, crecientemente descentralizado, sea fruto de un consenso político básico, en el que no quede al margen ninguna fuerza política o Comunidad Autónoma, que haga compatibles el respeto de los hechos diferenciales con la estabilidad del sistema y la coherencia territorial <sup>264</sup>. Recae sobre las formaciones políticas la responsabilidad de cerrar un *Pacto de Estado* global en el que, en consonancia con la estructura de nuestro Estado, se acuerde un modelo definitivo de financiación autonómica que acabe con el cuestionamiento continuo de la financiación y las crecientes reivindicaciones que tan perjudiciales efectos han tenido en la cohesión del Estado Español. Pacto del que podría predicarse una presunción de constitucionalidad, trasladando la jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional austriaco sobre el pacto de nivelación financiera: “una nivelación financiera consensuada tiene la presunción de objetividad de la nivelación y es conforme con la Constitución desde la perspectiva del principio de igualdad, mientras que la falta de aprobación de una de las partes de la nivelación financiera puede ser interpretada como indicio de la inadecuación material y constitucional de la nivelación financiera” (VfSlg 12.505/1990, 12.784/1991, 12.832/1991, 14.262/1995.)

Sin embargo, un gran pacto de legislatura o de gobierno sobre el desarrollo autonómico entre las dos grandes formaciones políticas de ámbito estatal PSOE-PP, por encima de los intereses de partidos, para dotar de estabilidad, coherencia y funcionalidad al Estado Autonómico, tampoco sería la opción adecuada para frenar las demandas nacionalistas. Y ello debido a que si se desea alcanzar soluciones definitivas es necesario realizar un esfuerzo integrador de las posiciones políticas de los partidos nacionalistas periféricos. La idea de este gran pacto de coalición se avivó a raíz de que las principales fuerzas nacionalistas del Estado -CiU, PNV y BNG- aunaran sus esfuerzos con la firma el dieciséis de junio de 1998 de la *Declaración de Barcelona*, texto fundacional de la triple alianza nacionalista con la que aspiraban a formar un frente común para plantear sus exigencias nacionalistas. En el documento se demandaba una nueva cultura política basada en la diversidad para lograr un status jurídico especial en virtud del reconocimiento jurídico-político pleno de sus realidades nacionales, así como la transformación de España en una confederación, considerando que entre tanto seguiría pendiente la articulación del Estado Español. Estimo, sin ánimo de incurrir en descalificaciones, que es inaceptable

---

<sup>264</sup> Por tal razón, un pacto que afecte a la estructura del Estado negociado de forma exclusiva con determinadas fuerzas nacionalistas -como el acordado entre el Gobierno y CiU sobre el modelo de financiación 1997-2001, al menos en su núcleo mínimo, con objeto de garantizar la investidura y gobernabilidad del primero-, no es admisible, al incurrir en parcialidad territorial. Los partidos nacionalistas deben intervenir en la dirección política del país, pero no convertirse en artífices exclusivos de la definición de la estructura del mismo. No se puede confundir la negociación de una cuestión de Estado, como es el régimen de financiación de las Comunidades Autónomas, con una cuestión de gobierno, por lo que “no puede convertirse en materia sujeta al vaivén diario de los programas políticos” (MARTÍN QUERALT: “El diseño constitucional de la Hacienda de las Comunidades”, *REDF*, núm. 100, 1998, p. 672).

el punto de partida de la Declaración de Barcelona consistente en considerar que los hechos diferenciales de esas autonomías no se encuentran constitucionalmente reconocidos. La Constitución Española no sólo los ha amparado, sino que les ha ofrecido el marco para su desarrollo y refuerzo, lo que no admite el marco constitucional es que estas nacionalidades adquieran una posición de privilegio acogiéndose a sus hechos diferenciales. La visión de exclusión y marginación planteada en el manifiesto es errónea e injusta, porque en la Constitución no sólo caben con holgura los hechos diferenciales catalán, vasco o gallego, sino también los reconoce ampliamente, dotándolos de la máxima protección jurídica. Ante tal situación, Portero Molina ha advertido del peligro que supone para la democracia y la esencia misma del Estado que se “altere la relación lógica entre *el principio democrático y el principio de autonomía* y, con ello, el mismo modelo constitucional de Estado Compuesto, que consagra la primacía del primero”, responsabilizando de la permanencia de esa relación a quien por voluntad de la mayoría política alcance el poder, pues a esa mayoría compete decidir sobre las consecuencias económicas del encaje constitucional del principio de autonomía <sup>265</sup>.

Estas razones pueden explicar que los partidos firmantes de la *Declaración de Barcelona* hayan reelaborado sus propuestas en la *Declaración de Gastéis o Vitoria*, suscrita el 16 de septiembre, y en el *Acuerdo de Santiago de Compostela*, adoptado el 31 de octubre de 1998, concretando sus reivindicaciones y matizando el proyecto de construcción de una España confederal, previa reforma de la Constitución <sup>266</sup>. En Vitoria adoptaron un tono más conciliador, reclamando remover los obstáculos que dificultaban el carácter “plurinacional, pluricultural y plurilingüe” del Estado; mientras que en Santiago concluyeron que la Carta Magna es un buen texto, pero subrayaron la necesidad de proceder a una relectura enriquecedora de la misma, más respetuosa con la realidad plurinacional del Estado. Atendiendo a las posibilidades autonomistas que la Constitución ofrece, entienden que un cambio en la interpretación general del modelo autonómico, hasta ahora guiada por criterios excesivamente uniformadores y centralistas, por parte del legislador estatal y corroborado, en líneas generales, por el Tribunal Constitucional podría ofrecer cobertura suficiente para la consecución de los objetivos marcados (entre ellos, la revisión de la financiación), aun cuando no descartan la posibilidad de una reforma constitucional. Especialmente en el documento de Vitoria se realiza una crítica frontal a la labor del TC, al que se le responsabiliza del centralismo y uniformismo que ha restringido en gran medida la plurinacionalidad del Estado Español, por cuanto ha convalidado la orientación antiautonomista de las leyes. Para los profesores Pérez Tremps y Aja en los documentos de trabajo de Vitoria y Santiago se ha sobrevalorado el papel del TC en la configuración del Estado Autonómico y, en consecuencia, la posibilidad de que este órgano realice una reinterpretación del sistema autonómico “no sólo es errónea porque el TC no lo puede hacer, en el sentido de que la Constitución no le atribuye ese poder, sino que resulta profundamente antidemocrática (...) el TC no puede sus-

<sup>265</sup> “Principio democrático y de autonomía”, *RFUDC*, Monografía núm. 21, 1997, pp. 197 y 203-204.

<sup>266</sup> Los Acuerdos de Gastéis y de Santiago de Compostela, junto con la Declaración de Barcelona, pueden consultarse en el *Informe Comunidades Autónomas 1998*, vol I., Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1999, pp. 44-50.

tituir la función del legislador ni la dinámica de las instituciones centrales y autonómicas”<sup>267</sup>.

Lo que sí es indiscutible, como se llegó a afirmar en la Declaración de Santiago, es que la Constitución es un texto lo suficientemente abierto y flexible como para encontrar, en su seno, una fórmula de organización territorial y un modelo de financiación autonómica capaz de conciliar los diferentes intereses en conflicto y de responder a las nuevas realidades políticas, sin necesidad de reformar la Constitución. Ello no obsta para que del Pacto de Estado defendido en este trabajo pudiera resultar *la constitucionalización parcial del modelo consensuado*, de esta forma se evitarían los conflictos que se plantean periódicamente en España, cada vez que ha de negociarse un nuevo sistema de financiación. Eso sí, tal constitucionalización sólo sería oportuna en sus perfiles esenciales, permitiendo su adaptación a las nuevas circunstancias y necesidades sin necesidad de continuas reformas constitucionales. Además la opción por un modelo relativamente asimétrico, que se defenderá más adelante en este capítulo, conduce necesariamente a la opción por un modelo abierto, no cerrado. Así lo ha estimado López Guerra, al exponer que “la visión asimétrica del modelo autonómico deriva de una consideración de la autonomía como proceso dinámico de integración, más que simplemente como forma racional de organización”<sup>268</sup>. Es más, considera Álvarez Conde, “resulta imposible, e incluso de dudosa constitucionalidad, intentar cerrar de forma definitiva nuestro modelo de Estado”<sup>269</sup>.

El diseño constitucional de aquel modelo requeriría garantizar el equilibrio entre las exigencias de autonomía financiera regional y la unicidad del sistema impositivo y, en consecuencia, la coherencia de la política económica general. Tal equilibrio exigiría reserva al Estado el control de los principales tributos (IRPF, IVA, IS) como instrumentos esenciales para la dirección unitaria de la política económica general y para la redistribución de la riqueza, en tanto que máximo responsable de la estabilidad económica, del desarrollo económico y de la igualación y redistribución de las rentas, pero este mantenimiento puede ser compatible con una importante -e incluso decisiva- participación de las CCAA en la elaboración y aprobación de las leyes reguladoras de los impuestos cuyo producto hubiese de ser compartido entre el Estado y las CCAA. Una vía posible para ello es la potenciación de la posición del Senado, naturalmente previa reforma para constituirlo como efectiva Cámara de Representación Territorial. A su vez, en un sistema ideal y, por ello, tal vez difícilmente instaurable en la práctica, las CCAA incrementarían su corresponsabilidad fiscal mediante la asunción de mayores competencias de gestión sobre algunos, o todos, de dichos impuestos. Paralelamente, las CCAA ejercerían competencias normativas sobre sus propios impuestos y sobre aquellos otros, originariamente estatales, que les

---

<sup>267</sup> “Tribunal Constitucional y organización territorial del Estado Autonómico”, *op. cit.*, pp. 148-149.

<sup>268</sup> “Modelo abierto y cerrado del Estado de las Autonomías”, *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico*, Madrid, INAP, 1997, p. 37.

<sup>269</sup> “Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español”, *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico*, Madrid, INAP, 1997, p. 82.

sean cedidos y respecto de los cuales la heterogeneidad normativa no afecta de manera esencial a los intereses generales o a la unicidad de orden económico nacional. Todo ello acompañado de cuantiosos fondos de solidaridad capaces de compensar, mediante transferencias, los desajustes regionales que se originen entre los recursos financieros y las necesidades como consecuencia de una menor capacidad financiera, así como de promover el reequilibrio entre las áreas menos favorecidas.

Esta propuesta suscitará en el especialista fuertes reminiscencias del modelo financiero alemán, por lo que también deben tenerse presentes para entenderla cabalmente las competencias que en dicho modelo corresponden al *Bundesrat* (Senado alemán), así como la forma de su composición (representantes designados por los gobiernos de los *Länder*) y el distinto número de representantes de cada *Länder* de acuerdo con su población (entre un mínimo de tres y un máximo de seis). Igualmente pudiera reflexionarse sobre la conveniencia de asumir lo dispuesto en el art. 51.3 de la LF, conforme al cual “los votos de los *Länder* sólo se podrán emitir en bloque”, de forma que el sentido de los votos de cada Comunidad Autónoma debiera ser el mismo, por cuanto no serían votos de los parlamentarios, sino los votos de los gobiernos autonómicos emitidos a través de aquellos. Es éste un modelo que pudiera constituir una pauta de referencia para la futura reforma de nuestro Senado en orden a constituirlo en una auténtica instancia de diálogo y negociación de las CCAA, lo que a su vez revertirá en beneficio del principio de división de poderes, que se ha visto debilitado en Estados, como el nuestro, en los que la mayoría parlamentaria apoya sistemáticamente al Gobierno.

Un sistema inspirado en el sistema financiero alemán sería el más acorde con nuestro texto constitucional en su conjunto, con las últimas tendencias del federalismo fiscal y con la incorporación a la Unión Económica y Monetaria. No se propone la trasposición del sistema federal alemán en su integridad, pues ha de procederse con suma cautela, por cuanto la recepción de un elemento del sistema federal de un país ha de realizarse atendiendo a los contextos políticos en su totalidad. La singularidad que caracteriza al Estado Autónomo obliga a observar las debidas precauciones cuando se transponen instituciones y principios extraídos del sistema federal. La imposibilidad de la traslación íntegra de la solución alemana no impide, sin embargo, que se adopten técnicas de dicho federalismo, entre otras razones, porque el Estado de las Autonomías es sustancialmente federal. Así, al igual que sucede en Alemania, sería posible encomendar a todas las CCAA la administración tributaria, con arreglo a pautas derivadas de la legislación común, como la propia Constitución permite en el art. 156.2. La unidad del sistema impositivo se garantizaría a través de una coordinación adecuada de la gestión tributaria, junto con la antes citada centralización federal de las competencias legislativas sobre las figuras tributarias básicas. Incluso sin entrar en aspectos puramente tributarios, Becker Zuazua ha destacado dos cualidades de la federación y los *Länder* alemanes que pueden servir de necesaria inspiración para el futuro desarrollo de la corresponsabilidad fiscal en España: en primer lugar, “la fidelidad o lealtad entre ambas instituciones, lo que implica una elevada confianza entre ellos...que elimina o hace impensable la constante tensión entre CCAA y Administración central del Estado a la hora de lograr avances en corresponsabilidad fiscal”; en segundo lugar, un “Fondo de Suma O”, que garantiza fuer-

temente la solidaridad permitiendo que los *Länder* de menor renta reciban aportaciones de las regiones más desarrolladas <sup>270</sup>. Este acercamiento a la experiencia alemana implicará una mayor federalización del Estado Español, cuya estructura política corresponde en la actualidad esencialmente a la propia de un Estado Federal <sup>271</sup>. Como afirma Trujillo “el Estado se ha configurado en España como un tipo avanzado de descentralización política de muy difícil deslinde con las formas federales contemporáneas”<sup>272</sup>.

En el epígrafe que sigue son analizadas las consecuencias fiscales de este proyecto, ya que no es imaginable un federalismo político sin federalismo fiscal, esto es, sin responsabilidad financiera de los entes descentralizados. Un consenso nacional en tal sentido no es utópico, pues, como destacada Guido Guidi, “el federalismo no es ni de derecha ni de izquierda (...) la descentralización en forma autonomista de los poderes no es otra cosa que la más completa y última aplicación del principio de división de poderes” <sup>273</sup>.

## II. CARACTERES ESENCIALES DEL PROYECTO DE FEDERALIZACIÓN FISCAL PROPUESTO.

En este apartado se exponen las características esenciales del proyecto de federalismo fiscal cooperativo que se propone, inspirándonos en el sistema alemán, paradigma del federalismo cooperativo, y que permitiría alcanzar un óptimo equilibrio entre integración y diversidades financieras. Nos centramos en las dos vertientes principales de todo modelo de federalismo fiscal: por un lado, los mecanismos para garantizar una plena autonomía financiera de las unidades de gobierno subcentrales y, por otro, los medios para asegurar una afluencia mínima de recursos para la generalidad de las comunidades.

### II.1. La separación de la responsabilidad financiera.

El sistema de financiación de nuestras autonomías ha sido lejano a un modelo avanzado de federalismo fiscal. Aún sin restar méritos a las revisiones de la Hacienda Autonómica efectuadas en 1997 y 2001, que les han conferido capacidad para desplegar su autonomía, no sólo en la decisión de los gastos que realizan, sino también en cuanto

---

<sup>270</sup> “Novedades de la corresponsabilidad fiscal en España: una valoración”, *REDF*, n.º 86, 1995, pp. 315-316.

<sup>271</sup> Eliseo Aja ha llegado a esta conclusión tras verificar que concurre el conjunto de los elementos que deben estar presentes en un Estado para ser considerado federal (“La dimensión constitucional del hecho diferencial en el Estado Autonómico”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 8, 1996, p. 170). Para De Carreras Serra, no obstante, el Estado español aunque, desde el punto de vista de su estructura, es predominantemente de naturaleza federal, no funciona como un Estado federal por diversos factores, destacando la inexistencia de un Senado federal y la tímida articulación de las relaciones de coordinación y cooperación entre el Estado Central y las CCAA (“El sistema autonómico español. ¿Existe un modelo de Estado?”, *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico*, Barcelona, INAP, 1997, pp. 99-103).

<sup>272</sup> “Reformas y nuevos horizontes del Estado Autonómico en los años noventa”, *Los nacionalismos: globalización y crisis del Estado-Nación*, Corcuera Atienza (dir.), Madrid, CGPJ, 1999, pp. 290-291.

<sup>273</sup> “La seconda repubblica italiana tra Stato regionale e Stato federale”, *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, Anno 28, num. 107, 1995, p. 50.

a los ingresos que van a financiarlos, influyendo en la decisión de su cuantía y en los procesos de gestión y recaudación, resta por consagrar realmente un modelo de financiación corresponsable, que no se desentienda de las diferencias interregionales y que evite el mercadeo fiscal entre las autonomías.

Las mayores dificultades que se plantean de cara al futuro para hacer realidad la responsabilidad fiscal se originan en relación al ejercicio de las competencias normativas tributarias, pues la garantía de este principio es difícil de conciliar con una centralización de las competencias legislativas en materia impositiva que en este trabajo se propone a efectos de evitar la desigualdad de presiones fiscales y situaciones de competencia fiscal entre las autonomías, así como para procurar que la facultad del Estado para satisfacer las exigencias del art. 138.1 no resulte menoscabada. El reto difícil, pero no imposible, consistirá pues en lograr un equilibrio entre dichos objetivos, cuyo logro sería factible a través de diversas vías.

Una primera vía consistirá en otorgar un papel decisivo en materia de financiación autonómica al Senado, como Cámara especializada, en el que estarían debidamente representadas las distintas CCAA. De ser discutidos y aprobados por esta Cámara las propuestas elevadas por el CPFF, las decisiones sobre estas materias alcanzarían un mayor grado de legitimidad política. A su vez la articulación parlamentaria de los acuerdos generará una mayor transparencia que permitirá tanto al electorado como a las instituciones autonómicas exigir responsabilidad política a los senadores representantes de sus respectivas comunidades por las decisiones financieras adoptadas, que deberán tener un carácter unitario por Comunidad Autónoma. Además en el proceso legislativo, aun cuando el Estado conservara las competencias normativas sobre las figuras más importantes del sistema tributario, sería imprescindible el asentimiento del Senado a aquellos proyectos o proposiciones de ley que afectaran a los impuestos sobre los que tienen algún tipo de competencia o cuya recaudación, aunque sólo en parte, esté destinada a su funcionamiento.

En segundo lugar, cabría incluso reconocer el ejercicio autonómico de ciertas facultades normativas sobre impuestos estatales fácilmente territorializables, por estar sus bases imponibles distribuidas de forma homogénea entre los territorios autonómicos y dotadas de una especial inmovilidad interjurisdiccional, a la vez que suficientemente conectados con las funciones asumidas. Siempre que la naturaleza del tributo lo permitiera es aconsejable ceder ciertas facultades normativas, técnica propia del federalismo cooperativo, uno de cuyos campos de actuación es la legislación compartida. Además si se faculta a las Comunidades Autónomas a variar libremente los tipos, pero por encima de unos mínimos, se facilita el ejercicio de la autonomía tributaria y la responsabilidad fiscal y se evita una competencia fiscal a la baja que lleve a la práctica desaparición del impuesto. A *sensu* contrario, deben asignarse a la Hacienda Central aquellos impuestos cuyas bases imponibles estén repartidas geográficamente de forma desigual -pues exigirían diseñar un sofisticado sistema de transferencias compensatorias- o que sean muy móviles -en tal caso, las diferencias territoriales de los tipos de gravamen efectivos inducirían a deslocalizaciones ineficientes con el objetivo de reducir la carga fiscal, no tanto



de los trabajadores como de la sede legal de las empresas-. Habría que excluir por ello aquellos impuestos, que dadas sus características estructurales, su regionalización resultara técnicamente muy difícil y compleja, como los impuestos sobre la renta y sobre sociedades. El IRPF, impuesto en el que no suele coincidir el lugar de generación del rendimiento con el de su tributación y cuyos impuestos se distribuyen muy desigualmente en el territorio, no es la figura idónea sobre la que haya de basarse la corresponsabilidad fiscal, salvo que se adopten rigurosas cautelas sobre los puntos de conexión e instrumentos de nivelación. También habría que descartar el Impuesto sobre Sociedades, atendiendo a que su recaudación se concentra en solo algunas provincias y al riesgo de deslocalización que su cesión pudiera provocar. Otros autores, por el contrario, han descartado la imposición indirecta, entendiendo que los impuestos directos –Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto de Sociedades en el ámbito de la imposición directa- son “los únicos instrumentos capaces de garantizar los niveles de suficiencia a la vez que el ejercicio de la responsabilidad política y fiscal de los administradores políticos de las Haciendas autonómicas”, si bien, para evitar un incremento de la presión fiscal global, los impuestos estatales deberían reducirse sustancialmente con el fin de preservar un espacio fiscal susceptible de ser ocupado por la tributación autonómica <sup>274</sup>.

Y, por último, el ejercicio de un poder tributario propio en el ámbito de los principios, criterios y condiciones prefijados en la ley estatal de financiación completaría la capacidad normativa en el ámbito impositivo. Tales límites se justifican no en la voluntad de afirmar una preeminencia impositiva de la Federación (esto es, el Estado Central) respecto al poder autonómico, sino simplemente en razones de coordinación impositiva. Pese a aquellos límites, la autoridad regional deberá ostentar la plena capacidad para regular la entera disciplina de sus impuestos y ejecutarlos, asumiendo una responsabilidad directa sobre los mismos. A fin de que los tributos regionales tengan un efecto responsabilizador, Buglione ha señalado que es necesario que posean determinados requisitos: *significatividad de la recaudación* en relación con el total de los ingresos tributarios; *maniobrabilidad* de los parámetros del impuesto, al menos por lo que respecta a las alícuotas, a fin de hacer posible una adecuación del producto a las exigencias de gasto; *inamovilidad* de la base imponible, para reducir los fenómenos de competencia fiscal entre entes; la no *exportabilidad* del gravamen tributario a cargo del contribuyente, para salvaguardar el principio de correspondencia entre quien paga y quien vota; *perceptibilidad* subjetiva y objetiva de la carga tributaria, de forma que sean explícitas y visibles ante los ciudadanos las decisiones tomadas en el campo tributario por cada nivel jurisdiccional; *correspondencia* con las funciones desarrolladas por el nivel de gobierno titular del tributo, en modo que sea lo más evidente posible, a los ojos del contribuyente, el nexo existente entre cuanto se paga y los servicios que se reciben a cambio <sup>275</sup>. Estos son los criterios que deben barajarse para concretar qué figuras impositivas deben ser objeto de descentralización financiera.

---

<sup>274</sup> CORONA/PUY/ALONSO.: *Hacia un federalismo competitivo...*, cit., p. 15.

<sup>275</sup> “Linee evolutive della finanza regionale”, vol. II, *Proposte per la realizzazione del Federalismo Fiscale*, Roma, Ministero delle Finanze, 1996, p. 44.

A través del conjunto de las medidas citadas se conseguiría que las Comunidades se responsabilizaran de un volumen de ingresos procedentes de sus territorios, afrontando las consecuencias que la elevación de la presión fiscal o la mala gestión pudieran conllevar, que es el objetivo final del principio de responsabilidad. De esta forma, se haría más perceptible a los ciudadanos el coste de los servicios públicos prestados por las CCAA, lo que repercutiría finalmente en mayores niveles de eficiencia. Por lo que se refiere a las disparidades fiscales que pudieran generar las dos últimas vías, no han de entenderse contrarias al principio de igualdad, pues éste, como el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de reconocer, no significa uniformidad. Aunque dado que este conjunto de recursos no garantizaría la plena suficiencia financiera de las Haciendas Autonómicas, los mismos habrían de complementarse con una participación en el producto de algunos de los tributos de titularidad estatal recaudados sobre el territorio regional.

A diferencia de la corresponsabilidad sobre las competencias normativas, la corresponsabilidad fiscal referida a las competencias de gestión de los recursos tributarios no plantea excesivos problemas y, en principio, las Haciendas Autonómicas, previa reestructuración de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, podrían asumir la recaudación e inspección de cualquiera de ellas, impulsando el nivel de corresponsabilidad fiscal. La corresponsabilidad se reforzaría, sin menoscabo del principio de unidad y solidaridad, mediante la progresiva participación de las CCAA en la gestión y recaudación de los impuestos estatales. Se trataría de avanzar hacia una Administración Tributaria Integrada para la gestión de los tributos compartidos, como una instancia administrativa mixta, en la que estarían representados tanto el nivel de Hacienda estatal como el autonómico en pie de igualdad. Se evitarían así los problemas de coordinación e intercambio de información entre las distintas Administraciones tributarias, estatal y autonómicas, se explotaría las economías de escala que se pueden lograr en la aplicación de los tributos, asegurando una aplicación uniforme del sistema tributario y se conseguiría eliminar las diferencias de recaudación entre CCAA debidas a la distinta eficacia en la gestión de los tributos compartidos, ya que al tratarse de una única Administración se presupone un nivel de eficacia homogéneo en todas las Comunidades Autónomas. Además si se les asigna, como hemos comentado, a los entes autónomos una participación fija en la recaudación obtenida por un impuesto dentro de su jurisdicción territorial se generaría un incentivo para mejorar dicha gestión y asegurar una más efectiva recaudación, luchando contra el fraude, por cuanto que mayores recaudaciones supondrían mayores posibilidades de mejorar la cantidad y calidad de los servicios prestados. Ello, al margen, de las mayores posibilidades de control fiscal que ofrece una administración territorial más cercana.

Precisamente una de las críticas que se ha formulado al modelo de financiación es que se cediera competencias normativas sobre el IRPF, mientras que la gestión, recaudación e inspección y revisión siguieron siendo competencia exclusiva del Estado. Se trata de una disfunción en el planteamiento de la corresponsabilidad fiscal del modelo, ya que mantener la relación tributaria de carácter formal con el Estado no ayuda a la toma de conciencia por el ciudadano para relacionar quien le presta los servicios con

quien exige el impuesto. No se propone con ello crear distintas Administraciones Tributarias para cada CA, ya que no sería viable, por cuanto se generaría una variedad organizativa poco favorable al principio de homogeneidad y coordinación, al margen de que la existencia de economías de escala aconsejan aumentar el tamaño de las agencias tributarias. Por el contrario, lo que se insta es a replantearse la propuesta lanzada en el Libro Blanco de crear una Administración Tributaria Integrada de la Hacienda Estatal y de las CCAA, que permitiera una mayor presencia política de éstas en la administración de los tributos.

La actuación del esquema propuesto generará con toda seguridad algunas disparidades entre las áreas ricas y pobres, en cuanto las primeras terminarían por tener inevitablemente una mayor disponibilidad de recursos para el ejercicio de las funciones propias. La resolución de este problema viene de la mano de los recursos integrativos asignados a las comunidades pobres. Dado que el coste de estas transferencias por definición no es soportado por la colectividad a la que son destinados, es necesario establecer ciertos vínculos a los objetivos del sistema nivelador, en el modo descrito en el siguiente punto, en aras de reducir el riesgo de que éste anule los efectos positivos de la responsabilización de las regiones en el uso de los recursos.

## **II.2. Un sistema vertical de nivelación interregional.**

En el diseño de un sistema de federalismo fiscal deviene esencial la creación de un sistema de nivelación a favor de las regiones menos desarrolladas económicamente, que les permita abastecer un mínimo de prestaciones y unos servicios públicos semejantes a la media nacional. Otra parte de este fondo nivelador ha de ser destinado a realizar inversiones para dotar a las regiones menos prósperas de las necesarias infraestructuras, que acaben igualando la riqueza interregional. Ahora bien con el objeto de reducir al mínimo los vínculos externos sobre el ejercicio de las funciones propias, los criterios para la asignación y reparto del fondo nivelador han de ser, sino determinados por la misma Constitución, aprobados por ley -en cuya elaboración el Senado ha de tener una función decisiva-, de modo que estos ingresos sean tan programables como los propios.

Dado que en la práctica difícilmente sería operativo un sistema de transferencias directas entre Comunidades Autónomas, ante la falta de disponibilidad de las administraciones autonómicas para alimentar un fondo común de solidaridad, que sólo existe en países con una larga tradición de compensación financiera, se presenta como conveniente conformar, al menos en un momento inicial, un mecanismo de perecuación interregional de responsabilidad estatal a través del cual el Estado ejerza una adecuada política de desarrollo regional. Conforme se vaya produciendo la redistribución de las competencias normativas y las capacidades fiscales entre el Estado y las CCAA, potenciándose la importancia de la imposición propia, el peso de la financiación dejará de descansar en las transferencias, que no desaparecerán, sino que deberán subsistir, salvo que con un papel compensatorio y de nivelación. Tales transferencias han de destinarse a la cobertura de los gastos indispensables para proveer las prestaciones fundamentales de forma uniforme a todos los españoles, en cuanto pertenecientes a un mismo Estado, y a

la gradual reducción de las divergencias económicas entre las diversas zonas del país. En tal contexto, *las transferencias estatales con fines meramente niveladores van a erigirse en presupuesto esencial del correcto funcionamiento del federalismo cooperativo y solidario*, pero a su vez asumirán un carácter excepcional al encontrarse circunscritas a estas funciones.

El fondo que se cree debe ir dirigido a compensar los desequilibrios económico-financieros causados por la diversa distribución de la riqueza a nivel territorial y, por consiguiente, de la dispar capacidad financiera de singulares comunidades, de las que deriven que el nivel estándar de prestación no pueda ser satisfecho en algunas regiones con los ingresos propios, pero no a cubrir las ineficiencias administrativas o niveles elevados de evasión fiscal como consecuencia de una ineficiente gestión. A estos efectos, resulta interesante el parámetro propuesto por Buglione de que las transferencias niveladoras para cada gobierno subcentral cubran la diferencia entre la recaudación obtenida por los ingresos tributarios regionales aplicados en modo estándar y el montante de los ingresos al cual se tendría derecho multiplicando la población residente por el valor estándar de los ingresos *per cápita* garantizados <sup>276</sup>. Atendiendo a este diseño, habría de tomarse una decisión sobre los tres elementos siguientes: el coste de las funciones propias atribuidas a las CCAA, con el objeto de concretar el nivel de ingresos estándar a garantizar, dada la población de cada región; el nivel de esfuerzo fiscal que cada región deberá reclamar a sus ciudadanos a través de los tributos propios, de la que deriva la entidad de las subvenciones de nivelación y, por consiguiente, el coste global de la perequación; y, por último, la cuota de participación de las regiones en la cobertura del coste global de la nivelación. Para realizar estos cálculos resultaría más conveniente atender al valor de la base imponible correspondiente a la media nacional, y no al valor de la recaudación, con el fin de que no sean computadas ni eventuales ineficiencias en la gestión ni los resultados de una mayor evasión fiscal. Tal planteamiento obliga a las comunidades a ejercer un responsable esfuerzo fiscal, pero a su vez constituye un incentivo para las administraciones regionales ya que la fijación de tipos impositivos más elevados o una fuerte y seria lucha contra el fraude fiscal reportan mayores disponibilidades financieras. Como contrapartida a las transferencias niveladoras, las regiones destinatarias habrán de realizar una demostración de eficiencia y productividad en el uso de los recursos transferidos. Pero como advierte Sevilla Segura el criterio de equidad que debiera adoptarse por el Gobierno central debiera ser el de “a igual esfuerzo fiscal, igual nivel de prestación de servicios públicos”, en lugar del principio de “a igual esfuerzo fiscal, igual gasto por habitante” <sup>277</sup>.

De todos modos, al gobierno central debería competir la fijación del valor de los criterios utilizados para la nivelación -el esfuerzo fiscal estándar y el valor estándar de los ingresos *per cápita* y/o el nivel medio de prestación de servicios-. Si bien, de acuer-

<sup>276</sup> BUGLIONE ENRICO: “Finanziamento delle regioni nella prospettiva del federalismo”, *La riforma del regionalismo italiano nella prospettiva del federalismo solidale e cooperativo*, Palmi, Editore Laruffa, 1997, pp. 133-134.

<sup>277</sup> *Las claves de la financiación autonómica*, Barcelona, Crítica, 2001, p. 14.

do con una organización federal del país, como ocurre en el sistema alemán, una parte del coste de la nivelación podría ser alimentado de contribuciones de las comunidades, quienes adquirirían, por ello, el derecho a participar en la definición de las variables relativas a las transferencias de nivelación. Si se procediese de tal manera se estaría ante un sistema mixto, vertical-horizontal, cuya implantación sin embargo no es aconsejable actualmente, dadas las tensas relaciones existentes de algunas autonomías españolas entre sí y con el Estado.

### **II.3. La inviabilidad de la aplicación del sistema foral a los territorios de régimen común.**

La propuesta descentralizadora esbozada en estas páginas se aleja de la pretensión de extender el sistema foral de financiación autonómica al conjunto de las Comunidades de régimen común, que es una cuestión que sigue suscitando acaloradas discusiones. Sirva de ejemplo la petición de potestad normativa sobre el Impuesto de Sociedades del Parlamento Asturiano, para contrarrestar la competencia que pueden ejercer las Comunidades Forales a la hora de atraer inversiones o las declaraciones del Gobierno catalán manifestando aspirar a un “pacto fiscal” que permita a la Comunidad Autónoma de Cataluña gozar de un sistema similar al concierto vasco. Reclamaciones que en cierta medida no son infundadas, ya que los regímenes financieros forales, al margen de dotar de amplios márgenes de autonomía normativa, han resultado más favorables económicamente al proporcionar un nivel de recursos por habitante muy superior al obtenido en el resto, lo que provoca una sensación de agravio comparativo para el resto de las regiones e incluso una situación de competencia fiscal desleal con las comunidades limítrofes – La Rioja, Castilla y León y Cantabria-. Ciertamente no es justificable que existan importantes diferencias entre los ingresos por habitante que reciben las Comunidades Forales y las CCAA de régimen común de modo que aquellas, para atender unos servicios y funciones que se inscriben dentro del mismo ámbito competencial, dispongan de unos recursos por habitante muy superiores, aún haciendo sus ciudadanos un esfuerzo fiscal similar al resto de los ciudadanos españoles <sup>278</sup>. Estas disparidades colocan a las entidades forales en una posición privilegiada que debe ser corregida en aras del cumplimiento del principio de equidad horizontal.

No es aceptable, por ello, *el pacto fiscal* propuesto en un documento de trabajo avalado en Victoria el mes de septiembre de 1998 por las tres formaciones nacionalistas firmantes de la Declaración de Barcelona, que propugna que tan sólo Cataluña

---

<sup>278</sup> Conforme a un informe sobre recursos autonómicos del Ministerio de Administraciones Públicas, correspondiente a 1999, la Comunidad Autónoma andaluza que, conforme al padrón de 1996, tiene 7.236.459 habitantes, dispone de 338.667 pesetas por habitante; mientras que las CCAA forales cuya población es inferior –530.819 habitantes en Navarra y 2.096.628 en País Vasco-, sus ingresos por habitante son de 596.522 pts./hab. y de 351.109 pts./hab. respectivamente. En el 2001 se mantiene esta situación, ya que Andalucía, que según el padrón de 2001 tiene 7.340.052 habitantes, dispone de 230.392 pts. por habitante; mientras que Navarra y País Vasco, con 543.757 y 2.098.596 habitantes respectivamente, cuentan con 641.000 y 371.000 pts./habitante. Euskadi y Navarra disponen respectivamente entre el doble y el triple de dinero que el resto de las CCAA de régimen común, donde la media de recursos por habitante es de 228.283 pts.

y Galicia alcancen una “soberanía fiscal” similar a la que goza el País Vasco, ya que ello supondría no sólo la persistencia de las ventajas económicas que reporta el sistema del cupo, sino su extensión a otras comunidades. Conforme a dicho pacto, la Generalitat catalana y la Junta Gallega ingresarían los impuestos recaudados en sus territorios y retornarían una parte al gobierno central por dos conceptos: la participación en los costes de mantenimiento del Estado y la solidaridad con los territorios económicos y socialmente menos desarrollados del Estado. Tal opción no es constitucionalmente legítima, la solución más razonable pasa, a nuestro entender, por lograr la neutralización financiera del régimen de concierto, de modo que se consiga del mismo un resultado económico igual al que proporciona el sistema LOFCA a las demás comunidades, erradicando las actuales situaciones de privilegio económico, contrarias al texto constitucional, y que constituyen un factor de perturbación y, a la vez, el caldo de cultivo para propuestas de difícil acomodo en nuestro ordenamiento constitucional.

Además existen serias dificultades político-jurídicas para generalizar el *sistema del cupo* al resto de las Comunidades Autónomas de régimen común. Entre los inconvenientes que dificultarían la celebración de conciertos económicos está que desde una perspectiva jurídico-política sólo los territorios históricos tienen derecho a mantener ese singular sistema por un doble orden de cuestiones: por un lado, el sistema del concierto y convenio es un hecho diferencial específico del País Vasco y Navarra; por otro, la aplicación generalizada de los conciertos conduciría a la transformación de nuestro Estado Autonómico en un Estado de corte confederal, que exigiría una profunda reforma de nuestro texto constitucional. De todo ello se desprende que la derogación de los derechos históricos forales, profundamente arraigados en estos territorios, sería tan improcedente, como la extensión al resto de las Comunidades Autónomas.

Antes de comentar los argumentos jurídico-políticos citados, ha de observarse que desde un punto de vista económico también se ha estimado que la aplicación generalizada del sistema foral a todas las autonomías es inviable. A tal conclusión han llegado Gómez García y Esteban Marquillas -a raíz de la realización de un ejercicio de simulación consistente en aplicar el régimen especial de las comunidades forales a todas las comunidades autónomas sin excepción para verificar su viabilidad y calcular las hipotéticas ventajas de capacidad financiera que reportaría a cada comunidad autónoma-, por cuanto los ingresos que obtendrían la mayoría de las Comunidades ni siquiera serían suficientes para satisfacer el cupo que les correspondería, y, en consecuencia, resultaría imprescindible complementarlos con una subvención con cargo a los Presupuestos Generales del Estado <sup>279</sup>. Dos son los factores causantes, en opinión de estos autores, de esta insuficiencia financiera. En primer lugar, se alega la difícil localización territorial de impuestos tales como el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre el Valor Añadido a nivel mayorista -así como de las retenciones de trabajo y capital del IRPF-, ya que estos tributos se liquidan en la comunidad en la que tienen su sede social que no

<sup>279</sup> “La viabilidad del sistema foral como sistema de financiación incondicionada de las Comunidades Autónomas”, *HPE*, núm. 116, 3/1990, p. 105 y ss.

suele coincidir en muchas ocasiones con aquella comunidad donde se ha ejercido la actividad productiva, lo que distorsiona la recaudación de las regiones. Como segundo factor aluden, junto a las distintas características socio-económicas de las Comunidades, la disociación entre la progresividad de los impuestos y la proporcionalidad del sistema de cálculo del cupo, es decir, mientras que la recaudación de los impuestos crecen en una proporción superior al incremento de renta, y cuanto más alta sea mayor será el incremento, el cupo a aportar crece en la misma proporción que la renta. Así en una Comunidad con una renta media alta y un alto nivel volumen de transacciones, su recaudación se incrementará en mayor proporción que el cupo que le corresponde, alcanzando una amplia capacidad financiera. Por tal motivo, ha de descartarse la extensión del sistema foral como una solución válida al problema de la financiación porque, al margen de las graves complicaciones y de la probable oposición de la UE, generaría una fuerte dispersión en la financiación per cápita, perjudicando a las CCAA con una menor renta. Esta falta de garantía de la suficiencia financiera no sería compensada por el aumento de la corresponsabilidad fiscal que la extensión del sistema foral supondría, ni siquiera sería constitucional que el principio de suficiencia, insito en el contenido de la autonomía financiera, se sacrificara en aras del principio de corresponsabilidad.

### *II.3.1. Los derechos históricos forales como hecho diferencial.*

En virtud de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, sólo las Comunidades Forales están legitimadas para disfrutar de un régimen financiero diferente -de separación de ingresos-, ya que son las únicas que históricamente -desde el siglo XIX- han gozado de ese derecho. Aún cuando sea la Constitución de 1978 la norma jurídica que respalda su alto grado de autogobierno en materia fiscal, es la historia la que explica la singularidad del sistema financiero de los territorios forales. De ahí que algunos autores los hayan calificado de vestigio histórico<sup>280</sup>. Frente a estas críticas que descalifican los derechos históricos como arcaísmos ha reaccionado Herrero de Miñón, declarando -refiriéndose sólo al País Vasco- que “los derechos históricos, como principio de infungible e inderogable identidad, como permanente reserva de autogobierno, y como forma de integración pactada a todos los niveles, en el seno de Euskadi y de Euskadi con el Estado, es el único y exclusivo Título que hace de la autonomía de Euskadi algo sustancialmente diferente de la de Murcia”<sup>281</sup>. Lo que resulta conforme con nuestro régimen autonómico, uno de cuyos rasgos característicos, es el “equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del status jurídico de las entidades territoriales que la integran” (STC 76/1983, FJ 2.º). La homogeneidad en nuestro Estado no puede ser total, entre otras razones, porque algunas competencias se reconocen constitucional o estatutariamente en base a títulos no generalizables, como las defini-

---

<sup>280</sup> Entre ellos se encuentra Aparicio Pérez, que habla de “residuo anacrónico” (“La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en la Constitución Española”, *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, Madrid, Instituto de Estudio Fiscales, 1984, p. 452).

<sup>281</sup> “Concepto y función de los derechos históricos (Disposición Adicional Primera de la Constitución)”. *RCG*, núm. 15, 1988, p. 27.

das, en el Estatuto Vasco o en la LORAFNA navarra, por la foralidad amparada por la disposición adicional primera de la Constitución.

El carácter singular de los derechos históricos ha sido también el argumento esgrimido por el Tribunal Constitucional para justificar la legitimidad de tratamientos normativos singulares y para sostener también la imposibilidad de generalizarlos al resto de las Comunidades. En la STC 181/1988 estableció que “los regímenes singulares de concierto del País Vasco y Navarra” constituyen la única excepción frente al régimen común de la LOFCA, “una particularidad constitucionalmente legitimada” (FJ 3.º). Más tarde en la STC 214/1989 -aunque no está referida específicamente al sistema del cupo, su declaración es aquí trasladable-, se pronunció en los siguientes términos: “no pueden pretender los recurrentes que los derechos reconocidos a los territorios históricos sean extensibles a las Comunidades de Cataluña y Galicia por el mero hecho de haber asumido idénticas competencias que la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de régimen local, dado el carácter particular o excepcional de los derechos reconocidos que tiene por objeto garantizar la existencia de un régimen foral, es decir, de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial” (FJ 26.º).

Opinión distinta sostiene Tena Piazuelo, para quién es factible la extensión del sistema del cupo, ya que “la consagración de los derechos históricos en sede constitucional implica ciertamente, el reconocimiento de un determinado régimen propio de autogobierno de los derechos históricos, pero no supone en modo alguno proclamación permanente de garantía de ese hecho diferencial o, por mejor decir, la exclusividad en el sistema de financiación”<sup>282</sup>. Se trata de una solución no exenta de lógica jurídica, pero de discutible encaje constitucional y que exigiría una nueva ley de financiación, que diera cumplimiento a la reserva legal del art. 157.3 CE. Así incluso Tena ha matizado que la extensión sólo podría tomar como modelo absoluto el del Convenio de Navarra, pues la generalización en todo el Estado del complejo de relaciones internas que implica el Concierto Vasco supondría “una auténtica revolución en el régimen local”<sup>283</sup>. En este último, las decisiones en materia fiscal se adoptan por los órganos forales de los Territorios históricos, a un nivel infra-autonómico, rasgo impensable de ser generalizado a las restantes Comunidades. Ahora bien, el reconocimiento constitucional de estos hechos diferenciales de carácter económico-fiscal no debe desembocar en una situación de privilegio fiscal de los ciudadanos residentes en los territorios forales respecto a los restantes.

### *II.3.2. El sistema del cupo como elemento de aproximación a un modelo de estado confederal.*

El modelo financiero foral, que se configura como una típica autonomía de ingresos, excede de lo que es habitual en las organizaciones políticas actualmente más des-

---

<sup>282</sup> “Derechos históricos y autonomía financiera: los territorios forales como especialidades en el sistema de financiación autonómica”, *REDC*, núm. 15, 1986, p. 112.

<sup>283</sup> *Ibidem*, p. 113.



centralizadas <sup>284</sup>. Su diseño responde al esquema hacendístico propio de Estados de perfiles confederales, donde las instancias centrales de gobierno obtienen los ingresos precisos para el desarrollo de sus competencias a través de las transferencias realizadas por los estados miembros o por los niveles subcentrales de gobierno. Por tal razón, la generalización del sistema de concierto y convenio al resto de Comunidades Autónomas podría suponer un cambio sustancial de la estructura del Estado, que pasaría de un Estado de Autonomías a una entidad pre-confederal <sup>285</sup>. Además un Estado de corte confederal hoy en España es de realización más que improbable atendiendo a que la Unión Europea, aún cuando reserva a las regiones un importante papel, se cimienta sobre los Estados Miembros soberanos, por lo que la formación del Estado confederal repercutiría negativamente en el proceso unificador. Este factor parece haber sido obviado por los partidos nacionalistas que han suscrito la Declaración de Barcelona, pues en este documento se apuesta por un modelo de Estado confederal, que se sitúa al margen de la vigente Constitución. También se ha apuntado la vulnerabilidad de esta propuesta, por cuanto supondría inventarse unas soberanías previas inexistentes, al margen de que esa España confederal perdería peso político en Europa, en la medida que la Confederación es una fórmula política débil y poco cohesionada.

La generalización del régimen concertado no sólo ha de basarse en un intento de alcanzar similares niveles de recursos, sino en la disposición de asumir la responsabilidad de la política fiscal y en una decidida voluntad de alcanzar el nivel de autogobierno que el sistema de concierto o convenio supone. Aptitudes que son poco presumibles en la mayoría de la Comunidades, para las que, al menos hasta 1996, resultó más cómodo solicitar recursos a la Hacienda Central, alegando el incumplimiento del principio de suficiencia financiera. Al margen de que aunque las regiones españolas aceptaran el sistema de riesgo unilateral, resultaría sumamente difícil llevar a cabo la profunda transformación política que el actual diseño del Estado Español experimentaría con su implantación, por lo que ha de concluirse que no es generalizable en la práctica el modelo de concierto o convenio económico no ya sólo por razones financieras, sino por razones de índole política y constitucional.

Asimismo la generalización de un sistema financiero foral podría generar un problema de desequilibrio financiero en perjuicio del óptimo cumplimiento de las funciones estatales, ya que las figuras tributarias cuya recaudación fuera exclusiva del gobier-

---

<sup>284</sup> Al respecto indicaba Albiñana García-Quintana: "aceptar este régimen en las postrimerías del siglo XX con un cupo global y con una atribución prácticamente total de funciones tributarias a las instituciones competentes de los territorios históricos, es solución que no responde, siquiera, a los procesos de desfederalización que se vienen dando en los Estados confesadamente federales" ("La financiación de las Comunidades vasca y catalana", *RDP*, núm. 5, 1979-1980, p. 59).

<sup>285</sup> De Juan Peñalosa manifiesta idéntico parecer en términos más drásticos: "una aplicación generalizada de los conciertos conduciría a una guerra fiscal entre regiones con efectos devastadores para el sector público y la infradotación de servicios públicos e infraestructura económica de toda la comunidad", concibiendo, en consecuencia, que incluso el federalismo fiscal propio de los Estados Federales sería técnica y racionalmente más aceptable que el sistema de conciertos" ("El principio de solidaridad interregional", *D. A.*, n.º 181, 1979, p. 223).

no central -alcoholes, monopolios, etc.- podrían no ser lo suficientemente flexibles, y el Gobierno central verse obligado a recurrir a la emisión de dinero o a la emisión de Deuda para financiar sus presupuestos. A lo que se añade la dificultad, en pleno proceso de convergencia europeo, de conciliar esos sistemas con fórmulas que garanticen una política económica coherente del Estado en la que no deben faltar mecanismos de solidaridad interregional <sup>286</sup>. Así la capacidad normativa de las Comunidades respecto a los tributos concertados es uno de los aspectos que se ha barajado para desaconsejar la institucionalización de la alternativa de la generalización del sistema de conciertos, dado que la definición de los tributos concertados alcanza a la práctica totalidad de los impuestos (incluyendo IRPF, IS e IVA en todas sus fases) no parece razonable que cada CA establezca libremente sus propios tipos impositivos, ni muchos menos defina, de modo diferente, el campo de actuación (bases impositivas, exenciones, etc.) de los tributos, dado que se podría provocar efectos indeseados, tales como la exportación de las cargas tributarias entre comunidades o supuestos de competencia fiscal exacerbada.

Por último, la progresiva armonización fiscal de la legislación tributaria al que tiende la Unión Europea, con pautas cada vez más uniformes, es otro factor no favorable a la existencia de especificidades fiscales diferentes, que confirma la inoportunidad de la aplicación extensiva de un sistema de financiación concertado. En tal caso, el Estado se hallaría obligado a dictar normas internas de armonización vinculantes dirigidas a las Comunidades Autónomas, o incluso medidas que compensaran la mayor tributación a la que se sometieran los ciudadanos comunitarios no nacionales, con objeto de asegurar el cumplimiento del ordenamiento comunitario que vincula a España como Estado miembro de la Unión Europea y su cohesión económica. Una situación similar ha tenido lugar con ocasión de la Decisión 93/337/CEE, de 10 de mayo de 1993, que declaró que ciertas ayudas concedidas por las normas fiscales forales de 1988 falseaban la competencia por favorecer a empresas que operaban exclusivamente en el País Vasco, por lo que exigió garantías contra eventuales discriminaciones de los inversores no radicados en la Comunidad vasca. Como consecuencia, el Parlamento español, para neutralizar la decisión de la Comisión, previno en la Disposición Adicional 8ª de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social un sistema de reembolso compensatorio, a cargo de la Administración Tributaria del Estado, para las empresas de la UE no residentes en España que desarrollaran sus actividades en Euskadi, por las cantidades que hubieran pagado en exceso con respecto a las que hubieran debido abonar como tributos de haber podido disfrutar de los incentivos previstos por la legislación propia de las CCAA de régimen especial. Conocida esta modificación legal, la UE concluyó que las autoridades españolas se habían ajustado a las normas comunitarias sobre libertad de establecimiento y que, en consecuencia, el régimen fiscal vasco ya no entrañaba discriminación. Pero la polémica no ha finalizado aquí por varios motivos. Por un

---

<sup>286</sup> Por tal razón, Elorza concluye: "Lo que son excepciones soportables por sus dimensiones dentro de la economía global, el privilegio navarro y el régimen de conciertos vasco, constituirían un pésimo horizonte como solución de conjunto. No existen conciertos económicos solidarios" ("España ¿nación de naciones?. El discreto encanto de la burguesía", *El País*, 4-IV-1996).

lado, la Comunidad Autónoma de la Rioja ha recurrido ante el TC la disposición adicional citada porque, al margen de sus efectos discriminatorios derivados de la limitación del ámbito de aplicación de esta disposición a los residentes de la UE, el reembolso se efectúa con cargo a los Presupuestos Generales del Estado vulnerando el principio de asignación equitativa de los recursos del art. 31.2 CE <sup>287</sup>. Por su parte, la STS de 7 de febrero de 1998, ha anulado la Norma Foral 8/88 de las Juntas Generales de Vizcaya, de 7 de julio, en vista de que los ciudadanos residentes en España pero fuera del territorio del País Vasco no disfrutarían de la devolución antes citada para el resto de los europeos, por lo que quedaban en desventaja competitiva no sólo respecto de las empresas sometidas al régimen especial, sino también de las de los demás Estados miembros de la UE que ejercieran actividades en el País Vasco. Por último, ha de aguardarse la decisión del Tribunal de Justicia de la UE, que debe resolver una cuestión prejudicial, remitida por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, para dilucidar si las anteriores medidas fiscales de apoyo a la inversión para facilitar la instalación de empresas son compatibles con los artículos 52 y 92 del TCE <sup>288</sup>. La vulneración de este último artículo ha motivado que la Comisión Europea en su decisión de 24 de febrero del 2001, exigiera la devolución de parte de las ayudas públicas otorgadas por la Diputación Foral de Alava y el Gobierno vasco a la empresa coreana Daewoo, instalada en Vitoria, por distorsionar la libre competencia empresarial y romper la unidad de mercado. Los incentivos fiscales concedidos contenían según la Comisión elementos suficientes para conferirles el carácter de ayudas estatales, cuya concesión y autorización vienen sometidas a la disciplina comunitaria de los arts. 92 a 94 del TCE. Igualmente en julio de 2001, la Comisión Europea resolvió el expediente abierto hace dos años sobre las vacaciones fiscales –con las que el Gobierno vasco premió a las empresas que invertían en la Comunidad- y otros privilegios del sistema impositivo de esa autonomía, declarándolos ilegales, por considerar que son ayudas públicas que distorsionan la libre competencia en el Mercado Único.

Estas decisiones de la Comisión Europea no pretenden cuestionar la capacidad normativa en materia fiscal de las diputaciones forales, sino someterla a la disciplina comunitaria de las ayudas estatales, a la que están sujetas todas las autoridades de los Estados Miembros, ya sea ésta central, autonómica, regional o local, sin que sea posible alegar ninguna peculiaridad interna propia. Aunque no ponen en tela de juicio la autonomía impositiva vasca, obliga a replantearse la conveniencia de reclamar un sis-

---

<sup>287</sup> Para Orón Moratal esta medida que “por sí sola puede resultar contraria al texto constitucional, sus efectos podrán verse salvados si se viese acompañada de una modificación en el señalamiento del cupo y de la aportación económica que los territorios forales deben realizar al Estado, de tal modo que así se compensase la salida de fondos estatales, recayendo así, en última instancia, el reembolso sobre las Haciendas Forales” (“Las diferencias tributarias de carácter interno ante la Unión Europea”, *Impuestos*, vol. II, 1995, p. 1273).

<sup>288</sup> El art. 52 TCE prohíbe la discriminación en la libertad de establecimiento de personas o empresas en cualquier Estado Miembro de la UE; mientras que el art. 92.1 TCE establece la incompatibilidad con el mercado común de las ayudas otorgadas por los Estados, bajo cualquier forma, que falseen o puedan falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones, si bien admite algunas excepciones en los apartados 2 y 3 del mismo artículo.

tema de financiación similar al foral. La Comisión Europea, al declarar ilegales los créditos fiscales a la inversión concedidos por el Gobierno vasco a empresas instaladas en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como las reducciones del Impuesto de Sociedades en esas tres provincias y Navarra, conocidas como vacaciones fiscales, por considerarlas incompatibles con el Mercado Único, ha exigido a las autoridades españolas la recuperación de las ayudas que se hayan concedido, y en caso de que incumplimiento de tal obligación, Bruselas emprenderá las acciones pertinentes ante el Tribunal de Justicia de la UE. Se trata de una medida sancionadora, más que correctora, ya que estas normas ya fueron derogadas con anterioridad por el pacto fiscal sellado entre las Administraciones vascas (Gobierno vasco y Diputaciones Forales) y la Administración central el 18 de enero del 2000, que aseguró un período de paz fiscal durante los dos años siguientes en los que estaría en vigor. En dicho acuerdo el Estado se comprometió a retirar un centenar de recursos pendientes, planteados contra normas tributarias vascas, casi todas relativas al Impuesto sobre Sociedades, a cambio de la derogación o modificación de los incentivos fiscales a empresas más conflictivos, entre ellos, las discutidas *minivacaciones fiscales* para empresas de nueva creación, poniéndose fin a los diez años de judicialización del Concierto Económico. Pero la piedra angular del Acuerdo fue la creación de una *Comisión Paritaria de Evaluación* de la normativa fiscal foral y de territorio común. Esta Comisión, que debía constituirse ante del 1 de marzo, trató de acordar toda aquella normativa, bien de la Hacienda del Estado, bien de las Haciendas forales, sobre la que exista discrepancias, de forma que las diferencias en materia fiscal y tributaria se diriman sin tener que recurrir a la vía judicial.

De ahí que en la renovación del concierto vasco el ejecutivo vasco pretendiera infructuosamente supeditar el pacto sobre el modelo de financiación foral al reconocimiento de cierta participación de representantes vascos en los organismos de la UE que aborden temas fiscales. El Gobierno vasco defiende esta presencia directa en las instituciones europeas con el fin de defender su peculiaridad fiscal y explicar mejor las normas aplicativas del Concierto económico, principal ley de la autonomía vasca, que desde la Unión Europea se interpreta como un procedimiento camuflado de subvenciones, de privilegio para una comunidad y que vulnera las leyes de la libre competencia. Tal reconocimiento significaría de forma indiscutible un extraordinario avance, pero la posibilidad de participación en los foros europeos ha de extenderse a todas las autonomías, ya que lo contrario contribuiría a consagrar un privilegio, proscrito por la Constitución, con difícil amparo en los hechos diferenciales.

### III. APUNTE DE UNA POSIBLE SOLUCIÓN: HACIA EL ESTADO CUASI-FEDERAL LIMITADAMENTE ASIMÉTRICO.

A pesar de los inconvenientes alegados para generalizar un sistema similar al foral al resto de las autonomías, con el modelo de financiación autonómica aplicable al quinquenio 1997-2001, conocido como el modelo de la corresponsabilidad fiscal, se inició una tendencia hacia un acercamiento entre los sistemas de hacienda territo-

rial de las Comunidades Forales y las Comunidades de régimen común, profundizada por el modelo que entró en vigor en el 2002. Esta vía fue apuntada por García Añoveros que, aún considerando que sólo Navarra y los Territorios Vascos tienen derecho a este sistema foral, admitió que por vía de la profundización del Estado de las Autonomías se pudiera llegar a situaciones equivalentes<sup>289</sup>. Sin embargo, es dudoso que esta aproximación de los ámbitos de decisión tributaria de ambos sistemas ponga fin al afán de emulación y acalle las críticas reiteradas e injustificadas a los sistemas forales como fuente generadora de agravios comparativos entre Comunidades Autónomas, pues el nuevo modelo dista de ser equiparable al peculiar sistema financiero de los territorios históricos. Asimilación de difícil legitimidad constitucional, ya que no sería aceptable sin riesgo de que la Disposición Adicional Primera de la Constitución e incluso ciertos preceptos constitucionales quedaran vacíos de contenido.

La superación de las tensiones originadas por un cuestionamiento permanente de la financiación autonómica y, por consiguiente, de la misma estructura política del Estado, dependerá, en última instancia, de la sensatez y de la voluntad negociadora de todas las fuerzas políticas del país, que deberían aunar sus esfuerzos para consensuar un Pacto de Estado sobre un modelo de financiación, que satisfaga y concilie los intereses de todas las autonomías. De cara a afrontar fructíferamente dicho pacto sería deseable que se fuera abriendo camino la perspectiva de que el desarrollo federalizante del Estado de las Autonomías, bajo el que subyace una cierta concepción homogeneizadora, ha de ir parejo con la aceptación de la introducción de regulaciones asimétricas, tanto para integrar a las nacionalidades históricas en el sistema político español, como para ofrecer una respuesta adecuada a los rasgos diferenciales propios que puedan existir en cada Comunidad Autónoma<sup>290</sup>. Singularidades que serían incompatibles con una comprensión a ultranza de la uniformidad estructural del Estado Federal. También para Trujillo la perspectiva federal-asimétrica resulta de gran utilidad “a la hora de explicar en términos de racionalidad constitucional las asimetrías constitucionalmente fundadas propias de nuestro Estado Autonómico”<sup>291</sup>.

La propuesta formulada de un *Estado cuasi-federal limitadamente asimétrico* es perfectamente conciliable con la Constitución de 1978, sin necesidad de introducir refor-

---

<sup>289</sup> “El desconcierto”, *El País*, 31 de octubre de 1996. En tal sentido, Ramallo Massanet planteó la cuestión de “¿en qué se diferenciaría un tributo concertado de normativa autónoma de un tributo en el que se cediese a la Comunidad Autónoma un determinado ámbito de capacidad normativa -lo cual encaja perfectamente dentro de la categoría de “impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado” del artículo 157.1.a) de la Constitución- coincidente con el que la Ley del Concierato o del Convenio deja a las Haciendas Forales?” (Prólogo a la obra de DE LA HUCHA CELADOR: *Introducción al régimen jurídico...*, cit., p. 14).

<sup>290</sup> Aguilera de Prat considera erróneo entender que el federalismo supone homogeneización e igualación competencial absoluta, antes bien puede “servir tanto para integrar colectividades nacionales diferentes, como para crear instituciones políticas características”, por lo que propone, no ya la asunción del modelo federal en todos sus aspectos, sino tan sólo la aproximación aún más del Estado de las Autonomías al federalismo para superar sus *disfunciones* (*Nacionalismos y autonomías*, Barcelona, PPV, 1993, pp. 127-129).

<sup>291</sup> “Reformas y ...”, *op. cit.*, p. 295.

ma alguna. Por un lado, una concepción asimétrica del Estado de las Autonomías no es extraña a nuestra Carta Magna, tal posibilidad figura implícita en el espíritu constitucional, siempre que se respete una igualdad básica de los derechos, porque lo que la Constitución no tolera es que las asimetrías lleguen a producir una desigualdad insuperable entre los ciudadanos o un protagonismo privilegiado de algunas Comunidades Autónomas (arts. 2, 138.2, 139, 149). Por otro lado, tampoco contradice la Constitución el objetivo de profundizar en la vía hacia un Estado con contenido federalista, antes bien, según Solé Tura, esto es perfectamente posible a partir del actual texto constitucional, si bien matiza que “oficialmente España no es ni puede ser un Estado Federal sino se modifica la Constitución. Pero lo importante no es el nombre, sino la cosa. Lo importante es que el Estado español acabe funcionando como un Estado Federal”<sup>292</sup>. Ahora bien, la adopción expresa de la fórmula federal en el sistema español exigiría la revisión constitucional, que habría de llevarse a cabo por el procedimiento reforzado del art. 168 de la Constitución.

Es de resaltar que el debate sobre la relectura asimétrica del Estado de las Autonomías y, por ello, de la obra de los constituyentes ha rebrotado a partir de 1993, año en que finalizó la época de las mayorías absolutas que caracterizaron la vida política española desde 1982. En aquellos momentos la estabilidad del Gobierno pasó a depender del apoyo parlamentario de las minorías nacionalistas pertenecientes a las nacionalidades catalana y vasca, sus votos resultaron decisivos para llevar adelante un programa de gobierno. Pese a ello, López Guerra ha hecho hincapié en que aunque el interés de la dimensión asimétrica del modelo autonómico “no puede dissociarse de las características de la coyuntura política, específicamente de los resultados electorales, primeramente de junio de 1993, y posteriormente, en forma más acusada, de marzo de 1996”, “no es únicamente resultado del reparto de escaños parlamentarios”, pues está también fuertemente vinculado a la “propia evolución del proceso autonómico”, que ha conducido al acercamiento de los techos competenciales de las CCAA<sup>293</sup>. En efecto, la relativa equiparación de competencias entre las CCAA de autonomía menos plena con las de primer grado, a raíz de los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, ha incentivado nuevas demandas de autogobierno por las nacionalidades históricas, provocando el resurgimiento de la interpretación asimétrica del Título VIII. Este proceso de homogeneización competencial del Estado Autonómico es el que ha llevado a un momento en el que ha de afrontarse la búsqueda de vías de concordia para que el problema autonómico, entre ellos el financiero, se resuelva de manera razonable y prudente.

---

<sup>292</sup> “Una lectura autonomista y federal del modelo de Estado Constitucional”, *Federalismo y Estado de las Autonomías*, Barcelona, Planeta, 1988, p. 136.

<sup>293</sup> “Modelo abierto y hecho diferencial”, *RVAP*, núm. 47 (II), 1997, pp. 98-99.

#### IV. EL FEDERALISMO ASIMÉTRICO Y LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.

El debate político acerca de la asimetría del modelo autonómico se extiende al ámbito fiscal. Se trata de dilucidar en qué medida los hechos diferenciales y las asimetrías pueden en una lectura federalista del Título VIII de la Constitución tener una proyección en materia de financiación autonómica. Con relación a los primeros, los sistemas forales de concierto y convenio económico (DA 1ª CE) y el régimen económico-fiscal del archipiélago canario (DA 3ª CE) son los únicos hechos diferenciales objetivos explícitamente constitucionalizados y, por consiguiente, los únicos que tienen cabida en el sistema constitucional español. Tal es el parecer de López Aguilar, que opina que *hechos diferenciales constitucionalmente relevantes* son aquellos “de los que pueda predicarse directa o indirectamente una consignación constitucional razonable, de la que quepa colegir un mandato de tutela, una apuesta o expresión de la voluntad constitucional de proteger ese hecho”<sup>294</sup>. En esta línea Trujillo defiende la necesidad de distinguir los “hechos diferenciales” –definidos como singularidades autonómicas institucionalmente relevantes por estar previstas en la Constitución o ser consecuencia de previsiones de la misma, que constituyen un límite a la homogeneidad (como la lengua y cultura propias, los derechos civiles forales o especiales, las peculiaridades económico-financieras o la insularidad)-, de las “aspiraciones diferenciadoras globales”, que legítimamente cabe plantear en el marco de nuestra Constitución, consistentes en “pretensiones tendentes a lograr una acentuación del principio diversificador a favor de una o varias Comunidades, aún a costa de acrecentar los perfiles asimétricos del Estado Autonómico”<sup>295</sup>. De esta argumentación se deriva la imposibilidad de calificar como hechos diferenciales diferencialidades distintas a las previstas en las disposiciones constitucionales, es decir, no inferibles de la Constitución, ya sea por su mención expresa, ya sea por remisión y configuración en otras normas del bloque constitucional o de la constitucionalidad como los EEAA, las leyes del Concierto vasco o del Convenio navarro, o las leyes estatales del régimen económico-fiscal canario. Por tal razón, “no toda desuniformidad o asimetría es expresiva de un hecho diferencial”<sup>296</sup>, ni siquiera cuando aquellas desuniformidades obedezcan a un designio del poder estatuyente. Tal sería el caso de la “deuda histórica”, reivindicada por algunas CCAA, que no alcanza la calificación de hecho diferencial, por cuanto carece de una vocación de permanencia –la deuda se extinguirá una vez recibidas las subvenciones y nivelados los servicios esenciales-. Lo diferencial reviste un carácter estructural y goza de “una especial fuerza pasiva frente a actos normativos sobrevenidos o provenientes de instancias externas al círculo estricto de los sujetos jurídicos de la diferencialidad”<sup>297</sup>, por lo que la denominada “deuda histórica” es tan solo un rasgo diferen-

---

<sup>294</sup> *Estado Autonómico y hechos diferenciales*, Madrid, CEPC, 1998, p. 42.

<sup>295</sup> “Integración constitucional de los hechos diferenciales”, *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico*, Madrid, INAP-MAP, 1997, p. 19.

<sup>296</sup> LOPEZ AGUILAR: “Constitución, autonomía y hecho diferencial. El Estado Autonómico y el hecho diferencial constitucionalmente relevante”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, septiembre-diciembre, 1997, p. 73.

<sup>297</sup> LOPEZ AGUILAR: *Estado Autonómico...*, cit., p. 259.

cial de carácter fiscal de ciertas Comunidades, una situación económica coyuntural con eventuales consecuencias financieras. La existencia de hechos diferenciales no plantea ninguna contradicción con el avance hacia un Estado federal, por cuanto la *federalización* es totalmente compatible con los *hechos diferenciales constitucionalmente reconocidos* <sup>298</sup>.

Una solución más precavida ha de adoptarse respecto a las asimetrías expresivas de rasgos diferenciadores de las CCAA no garantizados constitucionalmente. La construcción federal no es inconjugable con la existencia de ciertas particularidades o asimetrías fiscales, no en calidad de hechos diferenciales, sino como consecuencia de la existencia de un Estado Compuesto integrado por entidades territoriales, tendencialmente heterogéneas, que gozan de autonomía política. El autogobierno genera el pluralismo territorial, ya que las CCAA pueden desarrollar políticas diversas dentro de la homogeneidad del Estado Autonómico. Canadá y Estados Unidos, conforme a una filosofía neoliberalista, son países que favorecen la asimetría financiera en cuanto se concibe que, además de ser la mejor vía para reconocer las singularidades, estimula el desarrollo económico de todo el Estado. La posibilidad de que los consumidores y los empresarios instalen su residencia y sus negocios allá donde se ofrezcan mejores oportunidades económicas conduce a una ordenación espontánea, continua y eficiente de todas las economías regionales.

El federalismo, por tanto, admite en su seno un cierto grado de asimetría, aunque no puede acoger indiferenciadamente, sin desvirtuar su carácter, multitud de aspiraciones diferenciales. Tales asimetrías sin adecuadas limitaciones pueden llevar al extremo de debilitar la gobernabilidad del país y la cohesión nacional que la igualdad territorial produce. Álvarez Conde ha expuesto que “la adopción del modelo asimétrico puro conduciría a un sistema absolutamente ingobernable, debiendo, por tanto, compaginarse su existencia con el modelo de un federalismo homogéneo”<sup>299</sup>. Y ello debido a que la excesiva heterogeneidad genera privilegios o agravios comparativos, obstaculizando la uniformidad sustancial de las condiciones de vida de los ciudadanos, que constituye un objetivo irrenunciable en un Estado que se define como unitario y solidario. Para García Roca “cierto grado de homogeneidad estructural, competencial y financiera es inevitable en cualquier federalismo, y en cualquier Estado, para asegurar su gobernabilidad y la vigencia de los principios jurídicos de unidad, igualdad y solidaridad; el problema es determinar ese grado y encontrar un razonable punto de equilibrio entre asimetrías de hecho y de derecho y homogeneidad”<sup>300</sup>. Al respecto el mismo autor, atendiendo al dato de que las asimetrías financieras “se acrecientan en nuestros días por la concreta forma en que parece va a acometerse la llamada corresponsabilidad fiscal: diversas potestades normativas en un mismo impuesto y una territorialización de los ingresos”, previene que la solidaridad ha de configurarse como “un

<sup>298</sup> Sostiene también esta opinión López Aguilar, aunque realiza la siguiente matización: “El Estado Autonómico sería, desde esta óptica, un Estado tendencialmente federal, profundamente matizado –modulado, si se quiere– por el conocimiento (más que el reconocimiento) de hechos diferenciales” (*ibidem*: p. 71).

<sup>299</sup> *Curso de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 495.

<sup>300</sup> “España Asimétrica...”, cit., p. 61.



torialización de los ingresos”, previene que la solidaridad ha de configurarse como “un límite impreciso pero necesario y expreso a las asimetrías competenciales y estructurales y a la corresponsabilidad fiscal”<sup>301</sup>.

Un *Estado Federal relativamente asimétrico o diferencial* permitirá la adaptación, dentro de ciertos límites, de la normativa financiera federal a las circunstancias específicas que afecten a cada región, así como la realización de políticas fiscales diferentes, en consonancia con las preferencias de sus ciudadanos y con las opciones políticas del equipo de gobierno. Los tratamientos asimétricos o diferenciados pueden basarse también en circunstancias diversas, tales como la situación geográfica, población, factores socio-económicos o indicadores de riqueza regional, etc. De esta forma es posible diferenciar entre una “asimetría de la desigualdad” y “una asimetría de la solidaridad”. Las primeras son a las que se hace referencia cuando se alude a los peligros que para el mantenimiento de la estructura federal conlleva el federalismo asimétrico como fórmula de articulación del poder. Por el contrario, las asimetrías solidarias son producto de las políticas de re-equilibrio, tendentes a la equiparación de la calidad de vida y de los niveles de bienestar de los ciudadanos al margen del Estado-miembro en el que residan, por lo que pretenden hacer realidad la igualdad efectiva entre las partes que lo componen. Aún a costa, salvo que el sistema de nivelación sea puramente vertical, de un reparto desigual de la carga financiera (asimetría financiera), ya que los Estados que más recursos ostenten estarán obligados a contribuir en mayor medida a la mejora de los Estados con menores recursos. Estas regulaciones asimétricas, a diferencia de las asimetrías de desigualdad, persiguen objetivos de homogeneidad. Es el caso de las asimetrías legales de tipo redistributivo, esto es, las transferencias de carácter compensatorio, que son muy extendidas en el federalismo fiscal comparado, con las que se busca una fisonomía homogénea de las unidades en el sistema global.

Dado que se habla de un Estado moderadamente asimétrico, el sistema financiero deberá descansar en una financiación básica estable y uniforme. A salvo este mínimo, nada cabrá objetar a las asimetrías financieras a las que, por otra parte, tiende el sistema federal cooperativo que aquí se propone. Peter Pernthaler propone como ejemplo modélico de federalismo asimétrico un sistema que permita optar por una potestad tributaria autónoma o por participar en un sistema tributario asociado, pero siendo condición inexcusable, para un óptimo funcionamiento del sistema, que los *Länder* (austriacos) más prósperos presten contribuciones solidarias<sup>302</sup>.

Un modelo federal diferencial, con las características expuestas, reportará una respuesta adecuada a un Estado plurinacional, como el español, en el que han de coexistir armónicamente un espacio para la unidad y otro para la diferencialidad, dando encaje así a las realidades nacionales que conviven en el Estado. No ha de incurrirse en el equívoco de reservarse las asimetrías a las “nacionalidades históricas”; lo que sería, según

---

<sup>301</sup> “Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad”, *RVAP*, núm. 47 (II), 1997, p. 95.

<sup>302</sup> *El Estado Federal Asimétrico (Fundamentos teóricos, consecuencias prácticas y ámbitos de aplicación en la reforma del Estado Federal Austriaco)*, Oñati, IVAP, 1999, pp. 103-104.

Ortega, contrario a cualquier proceso de profundización democrática. Este autor desmonta la argumentación de que “la base de la asimetría se encuentra en la historia y en la cultura propia”, porque “se contraponen al propio art. 143, que es en el que se han basado la mayoría de las CCAA para acceder a la autonomía y que tiene como presupuesto la existencia de “características históricas, culturales y económicas comunes” o de “entidad regional histórica”. Es más no pueden desconocerse estos veinte años de Constitución como parte de la historia de todos los territorios de España. Parte importantísima de la Historia, pues contiene más años de democracia que la suma de todos los períodos democráticos de los siglos XIX y XX. Por ello, no es comprensible que unos territorios que se afirman en su historia quieran negársela a otros, aunque se trate de historias diferentes y surgidas de períodos distintos”<sup>303</sup>. En otros términos, “no hay CCAA más históricas que otras. Y la historia, por demás no es patente de curso permanentemente activa, ni tiene repercusiones constitucionales permanentes. Si acaso, indirectamente, es exención procedimental (DT 2ª CE). Pero no irradia mejor título que el racional-democrático”<sup>304</sup>.

#### V. FEDERALIZACIÓN VERSUS INTEGRACIÓN EUROPEA: DOS PROCESOS COMPLEMENTARIOS.

La inyección de ciertas dosis de federalismo al Estado de las Autonomías que aquí se propone pudiera concebirse, en unos momentos en lo que se aspira a la profundización de la integración comunitaria, como arriesgado y condenado al fracaso, por cuanto hace tambalear la política de armonización fiscal y las rigurosas medidas de saneamiento de las finanzas públicas que exige la Unión Económica y Monetaria. Sin embargo, el caso español no se presenta como un hecho aislado, sino que son diversos los países miembros de la Unión Europea que están experimentando procesos de regionalización. Son procesos de descentralización crecientes (España, Bélgica, Francia, Italia) o que están realizando sus primeras andaduras, como en el Reino Unido - a partir del reconocimiento de la autonomía a Gales, Escocia e Irlanda del Norte-, aunque intentos en tal sentido hayan fracasado recientemente en Portugal. En realidad, estos procesos -descentralización e integración supranacional- en apariencia contradictorios, no son sino las dos vertientes de un mismo fenómeno: el replanteamiento del papel y función del Estado, tal y como se ha reflejado tradicionalmente en los documentos constitucionales<sup>305</sup>. El Estado-Nación soberano, basado en el intervencionismo y en el centralismo, se encuentra en una verdadera encrucijada, sometido a dos grandes embates, al ser desbordado supranacionalmente y, a su vez, desequilibrado por fuerzas internas. Las razones de esta crisis de los Estados Nacionales ha de relacionarse con su ineficacia para la resolución de problemas que demandan otro marco para su tratamiento, lo que obliga a la cesión de competencias soberanas a un ámbito supraestatal y a la traslación de ciertas decisiones a unos círculos de representación política de dimensiones más pequeñas que los Estados-

<sup>303</sup> “Las alternativas de descentralización autonómica”, *Leviatán*, núm. 74, 1998, pp. 40-41.

<sup>304</sup> LÓPEZ AGUILAR, J.F.: “Hechos diferenciales y federalismo competitivo”, *RDP*, núms. 48-49, 2000, p. 22.

<sup>305</sup> A Pérez Calvo no le causa extrañeza esta evolución, afirmando que “la integración europea ha estimulado o fortalecido los procesos de descentralización internos” (“La dimensión comunitaria del Estado en Europa Occidental”, *Revista Civitas Europa*, núm. 1, 1998, pp. 19-34).

Nación clásicos y, en consecuencia, más próximos a los ciudadanos. Es, por ello, imprescindible una redefinición de los viejos Estados-Nación, determinando aquellas competencias de las que han de ser necesariamente despojados a efectos de su transferencia a aquellos niveles de gobierno, bien hacia arriba, bien hacia abajo, que pueden desarrollarlas adecuadamente.

Al margen de las posibles causas que puedan subyacer en este proceso de cambio de las estructuras administrativas <sup>306</sup>, no es puesto hoy en duda que la construcción de grandes áreas pluriestatales surge como una respuesta de los Estados a la *mundialización de la economía* con el fin de ser más fuertes y competitivos en el mercado global <sup>307</sup>. Por ello, el avance federal de nuestro Estado Autonómico ha de realizarse contando con la existencia de otro escalón administrativo situado en una posición superior al Estado-Nación. Esta nueva realidad no puede menos que afectar al sistema de financiación regional y, en consecuencia, al reparto de competencias tributarias. El art. 5 del Tratado de la Comunidad Europea ha acogido, con gran acierto, como fórmula para organizar tal distribución el *principio general de subsidiariedad*, que asegura la complementariedad de los procesos de integración y regionalización, ya que garantiza que la necesaria integración se lleve a cabo sin merma de la autonomía de las regiones, que constituyen en la Europa de hoy un nivel privilegiado de democracia y proximidad a los ciudadanos. Conforme al principio de subsidiariedad, la Comunidad Europea intervendrá en aquellas materias sobre las que ostenta competencias concurrentes o compartidas con los Estados Miembros, en la medida que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados por los Estados de manera suficiente y, por consiguiente, puedan lograrse mejor a nivel comunitario debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada. La materia de la fiscalidad puede encuadrarse en el ámbito de las competencias sujetas al principio de subsidiariedad, pues aunque los Tratados no hayan atribuido a las Comunidades ningún tipo de competencias tributarias, la competencia exclusiva que posee la UE para salvaguardar la libertad de circulación y lograr la efectividad del Mercado Interior, así como la libre competencia le faculta para armonizar los sistemas tributarios en la medida necesaria para la consecución de dichos objetivos. Con ello se pone de relieve el carácter instrumental de la armonización fiscal, que no constituye una competencia comunitaria *per se*, no se configura como un fin en sí mismo. La tarea armonizadora de los impuestos, entendiendo por tal la adopción de las medidas necesarias para establecer, en el marco comunitario, condiciones de tributación y gastos públicos parecidas a las que existirían en una economía unificada, es funcional al proceso de integración europea.

---

<sup>306</sup> Tres son los factores que explican dicha transformación, a juicio de Arbós y Vernet i Llavet: “la globalización de la economía, la necesidad de dar eficacia al poder público en una sociedad más compleja y la exigencia de una participación más adaptada a las nuevas circunstancias” (“Los nuevos federalismos y el constitucionalismo del siglo XXI”, *La descentralización y el federalismo*, Aparicio Pérez (dir.), Barcelona, Cedesc, 1999, p. 262).

<sup>307</sup> Como expone Toscano Franca Filho: “el camino más seguro para ingresar en la internacionalización (globalización) vendría a ser el minilateralismo (integración)” (“Integración regionalizada y globalización de la economía: las dos caras del nuevo orden mundial”, *REP*, núm. 100, 1998, pp. 101-122).

Acto seguido es necesario preguntarse hasta qué punto los objetivos antedichos, perseguidos por la Unión Europea, son compatibles con la existencia, en su seno, de modelos de federalismo fiscal diferentes, en otras palabras, se trata de verificar cuál sea el grado de homogeneización que debería instaurarse entre los sistemas tributarios de los países comunitarios, ya que un mínimo de homogeneidad entre los mismos es imprescindible para suprimir de forma efectiva las fronteras y garantizar la libre circulación de capitales, mercancías y servicios. La Unión Europea, aún reconociendo un rol relevante a las autonomías regionales, ha reforzado la armonización fiscal en algunos sectores de importancia fundamental, como son la imposición sobre las transacciones comerciales y sobre los consumos. Por consiguiente, la soberanía tributaria propia de los Estados en aquellas áreas, sometidas a un proceso de armonización progresiva, han de matizarse en aras de preservar las libertades comunitarias a cuyo servicio la armonización se instrumentaliza y, por consiguiente, no es sensato pretender autonomía normativa de las CCAA en materia fiscal sometida a armonización. Si bien, la posibilidad de que la corresponsabilidad fiscal conlleve diferencias en el sistema de financiación autonómica contrarias a las directivas armonizadoras se ha prevenido excluyendo del ámbito de la cesión a las CCAA las competencias normativas sobre algunas figuras tributarias objeto de una intensa armonización —como el IVA, los impuestos sobre consumos específicos, el Impuesto sobre Sociedades, la tributación de las inversiones empresariales por IRPF, la modalidad de operaciones societarias del ITPAJD, las bonificaciones y beneficios fiscales en la transmisión *mortis causa* de empresas—, así como condicionando la cesión de tales competencias tributarias a que su ejercicio por el Estado no sea necesario para dar cumplimiento a la normativa sobre armonización fiscal de la UE (art. 19.2 LOFCA). Esta posibilidad de que en un futuro próximo puedan ser reivindicadas por la autoridad supranacional competencias sobre ciertos impuestos cedidos disuade a los Estados Miembros de otorgar un poder normativo fuerte a los entes regionales sobre los mismos. Aunque atendiendo a que el mantenimiento de la soberanía fiscal por los Estados Miembros es presupuesto ineludible de la armonización, el ejercicio de potestades tributarias normativas por las CCAA dentro de los límites constitucionales no puede ser *per se* contrario a la armonización comunitaria, independientemente de que determinadas expresiones concretas de esta potestad puedan contravenir singulares preceptos de las directivas armonizadoras. De ahí que si la legislación interna, en este caso, las disposiciones emanadas por las CCAA en el ejercicio de su poder tributario, no se ajustaran a las normas de la UE, los nacionales de un Estado miembro están legitimados para cuestionar desde el punto de vista del Derecho Comunitario situaciones puramente internas, siempre y cuando no sean solventadas con los instrumentos de los que disponga el ordenamiento.

Es obvio que la excesiva ampliación de la autonomía financiera de las regiones sobre determinados impuestos puede comprometer el correcto funcionamiento del mercado único, porque el engrosamiento del poder fiscal sin límites desestabilizaría no sólo la unidad nacional, favoreciendo la fragmentación, sino la misma la integración comunitaria. La existencia de políticas tributarias diferenciadas en regiones con diversa densidad tributaria y presión fiscal terminaría por provocar migraciones fiscales, de privados y empresas, en el interior del territorio nacional y, en consecuencia, se crearía un escenario fiscal inaceptable en el marco del Tratado de la Unión Europea. Consciente de

estas exigencias y riesgos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sobre la base de algunas disposiciones del Tratado de Maastricht (arts. 100, 101 y 102) y del principio de no discriminación, ha elaborado algunos criterios fundamentales en materia fiscal que limitan la autonomía tributaria de los entes regionales, en aras de lograr una coordinación entre los diversos niveles de gobierno en materia fiscal.

El establecimiento de dichos *principios fiscales comunes* por los órganos comunitarios y el reparto de fondos europeos con criterios de solidaridad —estructurales y de cohesión— son elementos que evidencian el avance hacia la forma federal, aunque todavía no puede afirmarse que a la Hacienda comunitaria le corresponda un carácter federal. Asimismo son reflejo de que en materia fiscal la abolición de fronteras exige a los Estados Miembros la búsqueda de formas de imposición que sean compatibles con la *situación prefederal* <sup>308</sup>. En este sentido, Sacchetto ha insistido en la necesidad de que el núcleo esencial de la fiscalidad europea sea común: “En materia fiscal la abolición de las fronteras debería constreñir a los países miembros a realizar formas de imposición que sean compatibles con la con la nueva situación prefederal. Sin un embrión de la fiscalidad europea, una sólo coordinación fuerte de los sistemas tributarios nacionales, una vez caídas las barreras nacionales, podría revelarse infactible. Parece en cambio necesario encontrar una solución que restituya la máxima autonomía decisional de los singulares Estados Miembros, sin que esto comprometa el correcto funcionamiento del mercado único” <sup>309</sup>.

No se trata de crear de un sistema fiscal común y único para todos los Estados Miembros, pues ni siquiera es condición *sine qua non* para hacer realidad la Unión Económica y Monetaria, ya que, como antes se ha indicado, la armonización de las figuras tributarias con incidencia en las libertades económicas garantizadas es suficiente. Tampoco implica que la Europa Comunitaria sea contraria a la existencia de especificidades fiscales diferentes, por cuanto las peculiaridades autonómicas en materia impositiva únicamente contravendrán el ordenamiento comunitario en la medida que amenacen sus objetivos. La armonización fiscal no significa uniformidad de los sistemas tributarios de los Estados Miembros, sino, más bien, alude al proceso para alcanzar una cierta convergencia fiscal de las legislaciones nacionales, de forma que la política fiscal de un determinado Estado miembro no ocasione efectos indeseables en el funcionamiento del

---

<sup>308</sup> No se puede aun hablar de un “Estados Unidos de Europa”, por cuanto el esquema federal requiere un fuerte componente político y el desarrollo de una conciencia nacional europea, de la que aun hoy se carece en Europa, pero sí de un modelo avanzado de Confederación. López Aguilar también considera la UE como “una modalidad actual de confederación de Estados con claros indicios de incipiente federativa”, pese a lo cual “no resulta apropiado calificar de federal el orden supranacional de la Comunidad” (“Una crónica autonómica: el debate sobre el futuro del Estado de las Autonomías”, *Parlamento y Constitución*, n.º 3, 1999, p. 37). Aunque sí puede decirse, como declara Sánchez Ferrir, que “sus aspiraciones federalizantes hacen que progresivamente vaya adquiriendo características que la apartan del modelo confederal para introducir elementos de naturaleza federal, de suerte que hoy estamos ante una realidad jurídico-política que se halla a medio camino entre la Confederación y el Estado Federal” (*Introducción al Estado Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1993, p. 292).

<sup>309</sup> “Federalismo fiscale tra modelli esteri e vincoli comunitari”, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, núm. 3-4, 1998, pp. 646-647.

mercado interior comunitario<sup>310</sup>. La tarea armonizadora de las instituciones comunitarias se ha centrado en aquellas materias cuya aproximación resultaba imprescindible para hacer efectivas las libertades básicas del Tratado y la realización del mercado común. Por lo que nada obsta la existencia de una diversidad de legislaciones nacionales tributarias, siempre que se respete los márgenes establecidos por la fiscalidad comunitaria. Lo que se refleja en relación al IVA, impuesto paradigmático de la armonización, que, pese a ser objeto de una intensa labor comunitaria de armonización, siguen persistiendo diferencias en las legislaciones de los diversos Estados Miembros.

El debate sobre la forma territorial futura de la UE ha avivado esta polémica, por cuanto se está afianzando la postura de que es conveniente construir una Europa de tipo federal, de forma que constituya una auténtica federación de Estados soberanos, en lugar de limitarse a ser una confederación de Estados independientes o una Federación de Estados-Nación. En el supuesto de que prosperara la idea de construir una Europa federal se abre la incógnita de si repercutiría en el ámbito de la Hacienda Pública hasta el extremo de constituir una fiscalidad europea. Obviamente la lucha comunitaria contra el fenómeno de la doble imposición avanzaría a pasos agigantados mediante la configuración de una Hacienda europea de tipo federal. Al respecto existe un convencimiento cada vez más generalizado entre las altas instancias políticas de que la integración política y económica de Europa exige una estructura fiscal de las regiones europeas homogénea en los diversos países miembros. Incluso, aunque por un sector minoritario, se ha defendido la unificación completa de los sistemas fiscales, como Di Majo quien propone la formación de un verdadero nivel europeo de gobierno y así la existencia de una finanza pública federal razonándolo del modo siguiente: al margen de que “la exigencia de un nivel más elevado de finanza no está en contradicción con la otra exigencia, advertida en nuestro país, de una descentralización, especialmente del lado de los tributos, hacia niveles inferiores (...) me parece que el paso a una verdadera finanza pública de la Unión Europea sea predecible, tal vez desde luego indispensable, para evitar una crisis en el proceso de integración económica y política de Europa”<sup>311</sup>.

No obstante, en coherencia con la posición defendida en este trabajo respecto al ordenamiento interno, sostengo que la organización federal de Europa tampoco requeriría una estructura fiscal unificada. Esta posición es avalada por los proyectos de Constitución Europea aprobados por el Parlamento Europeo, en 1984 y 1994, que, aún siendo de marcado corte federal se han limitado a referirse a la armonización impositiva de las legislaciones nacionales, sin aludir a la unificación y centralización de los

<sup>310</sup> Identificación también rechazada por Roche Laguna, quien define la armonización fiscal como “toda aquella norma o conjunto de normas en materia fiscal de naturaleza vinculante emanada de los órganos comunitarios (tratados, reglamentos, directivas, decisiones), a través de las cuales se persiga eliminar cualquier obstáculo al establecimiento y buen funcionamiento de mercado interior y la libre competencia, o de cualquier fin comunitario, mediante la transformación de las legislaciones fiscales nacionales si ello es necesario” (*La integración europea como límite a la soberanía fiscal de los Estados Miembros*, Valencia, Tirant lo Blanch/Polo Europeo, 2000, pp. 34 y 36).

<sup>311</sup> “Una finanza pubblica federale per l’Europa”, *Queste Istituzioni*, num. 98, 1994, pp. 90-91.

impuestos en la Comunidad. Con anterioridad incluso a estos proyectos, el Informe Neumark razonó que la tentativa de unificar totalmente los sistemas fiscales europeos no sólo no era necesaria, sino que también estaba condenada al fracaso <sup>312</sup>. Otros, como Sánchez Jiménez, entienden que “en el seno de la C.E., la alternativa armonización-unificación se ha resuelto a favor de aquélla, por lo que la solución a la doble imposición mediante la unificación de los sistemas fiscales de los Estados Miembros únicamente se puede presentar como una posibilidad teórica, pues no es ésta la tendencia comunitaria ni por el momento ni en el futuro” <sup>313</sup>. El principio de neutralidad impositiva imperante en la UE se limita a proscribir las distorsiones fiscales contrarias a un área económica integrada, es decir, la existencia de divergencias que alteran las condiciones de libre competencia en el mercado interior. Lo que se garantiza con la progresiva armonización de los sistemas fiscales de los países miembros.

---

<sup>312</sup> Este informe, de 1962, fue elaborado por el Comité Fiscal y Financiero constituido por la Comisión en abril de 1960. Dicho Comité tenía, entre sus funciones, estudiar los medios existentes para eliminar las disparidades de las legislaciones nacionales, por lo que en el citado informe se establecen propuestas para la armonización de ciertos impuestos. Publicado en castellano como “Informe del Comité Fiscal y Financiero de la CEE”, en *Documentación Económica*, n.º 53, 1965.

<sup>313</sup> *La doble imposición internacional en la Unión Europea*, Madrid, La Ley, 1995, p. 80.

## CONCLUSIONES FINALES

1. La institucionalización de las Comunidades Autónomas como nuevos entes territoriales, a partir de la aprobación de la Constitución de 1978, ha obligado a la configuración de un sistema de financiación que, en paralelo al proceso de traspaso de competencias y servicios, garantizara a las Haciendas Autonómicas la disposición de los medios necesarios para atender al ejercicio de las competencias asumidas. El principio básico que debe inspirar el diseño del modelo de financiación autonómica es el principio de autonomía financiera, pero limitado por los principios de solidaridad interterritorial y de coordinación entre los diversos niveles territoriales de Hacienda, en aras de garantizar la cohesión económica del Estado. El modelo que se instaure debe ser equilibrado en relación con estos tres principios, de forma que resulte una relación de compromiso entre los mismos.

2. Aunque el balance del proceso de descentralización desde un punto de vista presupuestario es sumamente positivo, el grado de cumplimiento del principio de autonomía financiera en la vertiente del ingreso, y, en consecuencia, del principio de responsabilidad fiscal no fue tan satisfactorio, ya que la financiación de las Comunidades descansó de forma abrumadora durante las primeras dos décadas de su funcionamiento sobre los recursos procedentes de la Administración estatal. Lo que responde a la primacía de que se dotó al principio de suficiencia financiera, en detrimento del principio de responsabilidad fiscal, con el fin de preservar la unidad hacendística. Tampoco el principio de solidaridad fue plenamente realizado, ante la falta de articulación de eficaces mecanismos redistribuidores y de nivelación financiera.

3. En consecuencia, las Haciendas de las Comunidades de régimen común se han caracterizado por su asimetría entre ingresos y gastos, ya que aún siendo el peso presupuestario de los gobiernos autonómicos perfectamente comparable al que tienen los gobiernos estatales en los países federales -actualmente gestionan más de un 30% de gasto público-, tal avance en el proceso de descentralización del sector público en la vertiente del gasto no se ha producido de igual manera en el ámbito de los ingresos, si bien las cifras de los últimos años reflejan el inicio de un cambio de rumbo. Hasta fechas recientes ha existido una elevada dependencia financiera de la Hacienda Central, por cuanto la principal fuente de ingresos ha estado constituida por las transferencias estatales, mayoritariamente condicionadas. Los recursos que proporciona el Estado han representado una gran parte del total -su peso ha oscilado en torno al 70% y 80%-, mientras que los recursos propios han tenido una importancia cuantitativa menor. Con relación a éstos, los ingresos obtenidos han sido prácticamente por vía de endeudamiento, pues la recaudación en concepto de tributos propios y de recargos sobre impuestos estatales ha sido insignificante, dado el escaso potencial recaudatorio de los impuestos creados y la práctica ausencia de recargos autonómicos sobre impuestos estatales. Respecto a los recursos estatales transferidos, la financiación incondicionada e condicionada han estado equilibradas, aunque en la mayoría de los ejercicios presupuestarios los ingresos condicionados han sobrepasado a los incondicionados, lo que ha supuesto una mayor restricción de la autonomía financiera de las Haciendas regionales, ya que al problema de



la dependencia financiera se ha añadido un problema de condicionamiento del gasto. Este peso de las subvenciones condicionadas ha sido especialmente notable en las Comunidades que asumieron las competencias sanitarias, ya que las transferencias recibidas de la Seguridad Social para financiar los servicios sanitarios han representado alrededor del 35 % de sus ingresos totales. En lo que se refiere a la financiación incondicionada ha tenido una importancia notable el mecanismo de participación en los ingresos del Estado, ya que ha cubierto prácticamente la mitad de este tipo de financiación, si bien, a raíz de 1997, se ha aminorado su papel en beneficio de los impuestos cedidos. No menos importante ha sido la aportación financiera que han supuesto los fondos comunitarios en las Comunidades menos desarrolladas y que han logrado que estos territorios cuenten con necesarias infraestructuras en comunicaciones e inversiones que, de no llegar de la UE, hubieran imposibilitado a los gobiernos autonómicos realizarlas.

4. El sistema de financiación es una cuestión clave para la organización del poder territorial en cualquier Estado descentralizado, así el que la descentralización financiera hacia los niveles de gobierno subcentrales haya sido mínima por la vía de los tributos y máxima por el lado del gasto público ha repercutido negativamente en su autonomía política, ya que no ha permitido una clara identificación de las responsabilidades que incumben a cada Administración. Si bien un Estado políticamente descentralizado no es incompatible con una Hacienda de Transferencia, no puede obviarse que la raíz de los problemas que se han suscitado en el Estado de las Autonomías ha residido en la inadecuación del sistema fiscal centralizado al grado de descentralización política alcanzado. De tal estructura se ha derivado las siguientes distorsiones en el funcionamiento global de la Hacienda:

-La autonomía financiera ha resultado restringida y, por consiguiente, la capacidad de decisión política ha quedado mediatizada. Si los recursos que posibilitan los gastos para la gestión de las competencias asumidas estatutariamente provienen, en gran medida, de la Hacienda Central y no son suficientes, la Comunidad Autónoma sólo puede presionar a ésta, recurrir al endeudamiento o limitar, por falta de ingresos, el ejercicio de su autonomía política.

-El desajuste entre los ingresos fiscales de las Comunidades y sus respectivas competencias de gasto ha facilitado la expansión incontenida e ineficiente del gasto público y la descarga de responsabilidad política de los órganos de gobierno, que han podido ocultar sin dificultades los defectos de una mala administración, solicitando los recursos necesarios a la Administración central.

-La imposibilidad de que los ciudadanos-contribuyentes (electores) puedan mediante su voto controlar y limitar el poder fiscal y de gasto público, al no apreciar correctamente el coste impositivo de los servicios públicos prestados, ha constituido otra importante disfuncionalidad. Tal falta de perceptibilidad –ilusión fiscal regional- ha inducido a demandar servicios por encima del nivel que se consideraría óptimo, si se conocieran los costes de provisión traducidos en impuestos.

5. La correlación entre ingresos y gastos era, por tanto, necesaria para impedir la dependencia financiera y consiguiente “desresponsabilización” fiscal de las CCAA. La recaudación de los gobiernos subcentrales de sus propios impuestos facilita a los electores la evaluación y correcta fiscalización de aquellos, lo que redundaría en una gestión más eficiente de los recursos utilizados. Constituye, por tanto, una vía para lograr la eficiencia en el funcionamiento del sistema democrático. Si la gestión pública marcha anómalamente en una legislatura el electorado tiene la posibilidad de retirarle su confianza en las siguientes elecciones. Por otra parte, la corresponsabilidad fiscal, al racionalizar el comportamiento financiero de las Administraciones Públicas, incide positivamente en las variables macroeconómicas del déficit y endeudamiento, de cuyo control se ha hecho partícipes a las administraciones autonómicas, especialmente tras la aprobación de las leyes de estabilidad presupuestaria.

6. En 1996 se pretendió superar las deficiencias que afectaban a la financiación de las autonomías, reforzando el principio de corresponsabilidad fiscal, pero el modelo finalmente aprobado para el quinquenio 1997-2001 no fue aceptado, al amparo del principio dispositivo, por Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura. Esta negativa obedeció, entre otros motivos, a que se estimó que dicho modelo incurría en inconstitucionalidad por transgredir los principios constitucionales de igualdad, territorialidad y solidaridad, fundamentalmente por la cesión parcial del IRPF, sin topes y con capacidad normativa. Al margen de su posible inconstitucionalidad, es manifiesto que este impuesto es una figura impositiva inadecuada para que sobre él recaiga el peso de la corresponsabilidad fiscal en su integridad por dos razones principales. En primer lugar, dado su carácter redistributivo, el Estado deja de monopolizar uno de sus instrumentos principales para llevar a cabo su función de garantizar un equilibrio adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español. En segundo lugar, al tratarse de un impuesto central del sistema tributario, la posibilidad de que existan diferentes niveles de presión fiscal pudiera quebrar las condiciones básicas de igualdad de los españoles en el cumplimiento del deber de contribuir previsto en el art. 31.1.CE y, en consecuencia, desconocerse el art. 139.1 CE y la obligación estatal de garantizar la igualdad de los ciudadanos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, prevista en el art. 149.1.1 de la Norma Fundamental. Por último, hacer girar la financiación autonómica sobre este impuesto es una opción errónea, ya que, por definición, el IRPF muestra las diferencias de renta entre las Comunidades, siendo aquellas más ricas las que mayor volumen de recaudación obtengan por este impuesto. La disparidad de capacidades fiscales puede conllevar una profundización de las desigualdades económicas territoriales, a la vez que generar situaciones de deslocalización de empresas y de competencia fiscal desleal entre las autonomías. Este conglomerado de circunstancias impedirían la consolidación del Estado Español de las Autonomías, en el que uno de los mejores caminos para el fortalecimiento de la unidad nacional es una adecuada solución al problema de la financiación autonómica.

7. Ante la inidoneidad de hacer recaer el peso total de la corresponsabilidad sobre el IRPF, el nuevo modelo de financiación autonómica, aprobado mediante los acuerdos del CPFF de 27 de julio y de 16 y 22 de noviembre de 2001, ha incorporado a la *cesta*

*de impuestos cedidos*, además de los ya “tradicionales” (ISD, ITPAJD, IP y tributos sobre el juego) y el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales. Junto con la cesión de parte de la recaudación de los impuestos indirectos del Estado, se ha incrementado al máximo la capacidad normativa de los impuestos tradicionalmente cedidos y se ha ampliado respecto al 33% del IRPF. Con este nuevo sistema se ha aumentado sensiblemente el peso de los ingresos tributarios en la Hacienda Autonómica, hasta alcanzar alrededor del 50%, así como su responsabilidad para la obtención de sus recursos y su aplicación a las diferentes políticas de gasto, lo que permite hablar de un Estado descentralizado maduro política y financieramente, al asumir las autonomías mayor responsabilidad sobre su política fiscal. El acuerdo constituye un paso más en el camino hacia la atribución de responsabilidad fiscal a las CCAA, contribuyendo a reforzar nuestro Estado Autonómico.

8. Aunque se ha avanzado en la dirección pretendida en el sentido de establecer un modelo realmente corresponsable, solidario, consensuado y estable, persisten ciertos problemas pendientes de solución. En primer lugar, la responsabilidad fiscal de las CCAA y el diseño de eficaces mecanismos de nivelación siguen siendo insuficientes. Por otra parte, se está ante un acuerdo consensuado pero muy politizado, donde ha primado el componente político sobre el técnico, las autonomías se han centrado más en la discusión de cifras que en la búsqueda de baremos objetivos que les asegure en el tiempo la disposición de recursos para prestar los crecientes servicios públicos a su cargo en el descentralizado Estado español. Por último, se ha eliminado la revisión quinquenal de los modelos, pero no se han introducido mecanismos de adaptación que permitan canalizar, sin generar tensiones, un aumento de las necesidades de gasto. Sin embargo, la estabilidad de un modelo está condicionada por su adaptabilidad, será tanto más estable cuanto mayor sea la capacidad de adaptación.

9. De ahí que sin desconocer la trascendencia en la consolidación del Estado de las Autonomías que ha ejercido el último modelo de financiación autonómica, la configuración de un modelo de financiación de las Haciendas Regionales que de plena satisfacción a las exigencias constitucionales y contribuya a la vertebración del Estado Español no es una tarea finalizada, ajena a la polémica. Esta falta de culminación del proceso autonómico en materia de financiación desvela que se trata de una materia que por su naturaleza técnicamente compleja y su alto componente político entraña gran dificultad zanjar su negociación de forma definitiva. No obstante, una vez que la organización territorial del Estado se ha consolidado, completándose la igualación competencial, la estabilidad del modelo de financiación se hace precisa, al menos en cuanto a sus elementos fundamentales. No se propone la constitucionalización del modelo, pero sí una regulación legal sólida, como la operada con la LMFAFCA, que contenga los criterios precisos para poner fin a las discusiones políticas que se suscitan de forma periódica en torno al mismo.

10. El perfeccionamiento y la profundización del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas, con el fin de adecuarlo a la amplia descentralización de competencias y funciones, es realizable en el marco constitucional vigente, cuya flexibilidad permite dar cabida a las más variadas soluciones, sin necesidad de modificación alguna,

como la práctica de más de veintidós años se ha encargado en poner de manifiesto. El sistema constitucional de recursos autonómicos ofrece un amplio abanico de posibilidades para la construcción de un modelo de financiación descentralizado que haga realidad las aspiraciones autonómicas de responsabilidad fiscal en al vertiente del ingreso. Pero esta potencialidad depende del desarrollo que efectúe el legislador orgánico.

11. La construcción de un modelo de financiación autonómica con aspiración de permanencia -cuestión técnicamente difícil y políticamente problemática- ha de partir siempre de dos premisas previas. Por un lado, no puede desarrollarse de manera aislada, prescindiendo de los principios en los que se sustenta el Estado Autonómico -unidad, autonomía y solidaridad *ex. art. 2 CE-* y sin decidir previamente qué modelo territorial de Estado se desea construir; por otro, el sistema de financiación debe ser resultado de un acuerdo nacional, no de un mero pacto coyuntural, resultado del diálogo y la negociación política en sede parlamentaria entre todas las Comunidades Autónomas y partidos políticos, sin exclusión. Cumplidas ambas premisas, la regulación de una materia tan sensible para las relaciones entre la Administración Central y la Autonómica y, en suma, para la cabal y definitiva configuración del modelo de Estado ha de afrontarse de forma decidida y sin aguardar a que sea el Tribunal Constitucional el que, en la resolución de los procesos constitucionales, vaya remodelando el sistema a golpe de sentencia.

12. Con relación a la primera premisa, existe un consenso generalizado de que un modelo financiero centralista no es coherente con el modelo político-constitucional de corte descentralizado, por lo que resulta fundamental proceder a un ajuste entre la organización territorial del Estado, ampliamente descentralizada, y el sistema de financiación pública mediante una descentralización de las fuentes de financiación. Con dicha simetría se pretende evitar una elevada dependencia financiera de las Comunidades, reduciendo la necesidad de recurrir a transferencias estatales para hacer frente a las competencias asumidas, y la situación de inestabilidad que comporta que el grueso de los ingresos autonómicos se determinen tras una azarosa negociación periódica con el poder central.

13. Respecto a la segunda premisa, es conveniente, por no decir necesario, que la organización de la Hacienda Autonómica en el Estado español, crecientemente descentralizado, sea fruto de un consenso nacional sólido, no de un mero pacto coyuntural, en el que no quede al margen ninguna fuerza política o gobierno autónomo, que haga compatibles el respeto de los hechos diferenciales con la estabilidad del sistema y la coherencia territorial. Se ha realizado, por ello, en los últimos años un esfuerzo por recuperar el consenso político y territorial sobre el sistema de financiación autonómica. A tal fin, se alzaba como inaplazable alcanzar un *Pacto de Estado* en el que, en consonancia con la estructura política de nuestro Estado, se definiera un marco sólido y transparente para la distribución de los recursos públicos entre las tres administraciones (central, autonómica y local) que satisficiera y conciliara los intereses de todas las autonomías. Marco que permitiría acabar con el cuestionamiento permanente de la financiación de las Comunidades Autónomas y las crecientes reivindicaciones de éstas que amenazaban la integridad del Estado. Sin embargo, el acuerdo por el que se ha aprobado el

modelo de financiación para el quinquenio 2002-2006 dista de lo que debería haber sido un gran Pacto de Estado en materia de financiación autonómica, pese a las declaraciones realizadas valorándolo en tal sentido. Se ha dado preferencia nuevamente en el desarrollo de las negociaciones al cálculo de los resultados económicos sobre el debate de un planteamiento serio destinado a articular un modelo financiero acorde con la estructura político-territorial del Estado.

14. No se comparte la opinión de que para frenar las demandas autonómicas sea necesario un gran pacto de legislatura o de gobierno entre las dos grandes formaciones políticas de ámbito nacional, PSOE y PP, sobre el desarrollo autonómico, que adopten una visión de Estado por encima de los intereses de partido. Y ello debido a que si se desea alcanzar soluciones definitivas es necesario realizar un esfuerzo integrador de las posiciones políticas de los partidos nacionalistas periféricos, y evitar que el tema de financiación, en cuanto espina dorsal del Estado Autonómico, sea utilizado como arma electoral que incite a la rivalidad entre autonomías, aunque sea un argumento electoralmente eficaz. Tampoco es aceptable la propuesta formulada por los partidos nacionalistas de las Comunidades catalana, vasca y gallega (CiU, PNV y BNG), cuyos esfuerzos se aunaron con la Declaración de Barcelona y, posteriormente, en las declaraciones de Vitoria (Gastéiz) y Santiago, en la que pretendían, tras negar toda legitimidad al modelo constitucional, una reformulación de la concepción del Estado Español en orden a configurar un Estado *plurinacional* de carácter confederal que reconociera institucionalmente los respectivos derechos nacionales. Se trata de una propuesta no acorde con el marco constitucional, porque éste impide, aún cuando reconoce y garantiza los hechos diferenciales, que las nacionalidades adquieran un status jurídico privilegiado acogándose a los mismos. Además el modelo confederal que proponen se basa en el principio de soberanía ajeno a nuestro orden constitucional, fundamentado en un principio sustancialmente distinto como es el de autogobierno. Pero, aún en el supuesto de que esta propuesta encontrara un adecuado encaje constitucional, no existen razones objetivas para dejar al resto de las nacionalidades y regiones al margen de ese proceso.

15. Por lo que se refiere al *Pacto Fiscal*, propugnado por la Declaración de Barcelona, en el que se reclamaba para Cataluña y Galicia una “soberanía fiscal”, similar a la que goza el País Vasco, se ha concluido que es inviable la generalización del sistema foral de conciertos a las Comunidades de Régimen Común porque, al margen de tratarse de un hecho diferencial exclusivo del País Vasco y Navarra, sería perjudicial para su economía, por cuanto los ingresos que algunas de ellas obtendrían no serían suficientes para satisfacer el cupo y, en consecuencia, resultaría imprescindible complementarlos con subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Ello no quiere decir que sea justificable, desde el punto de vista del principio de igualdad, que existan importantes diferencias entre los recursos de las Comunidades forales y las de régimen común de similar nivel competencial. Estas últimas disponen para atender unos servicios y funciones que se inscriben dentro del mismo ámbito competencial, de unos ingresos por habitante que son sensiblemente inferiores a los administrados por las primeras. Tales diferencias cuantitativas también se producen entre las propias CCAA de régimen común, por lo que resulta ineludible articular un mecanismo que permita aca-

bar con esos desequilibrios y situaciones privilegiadas, alcanzándose así la convergencia con las Comunidades Forales.

16. Sería deseable que se fuera abriendo camino, para dar satisfacción a las peculiaridades nacionales, la perspectiva de que el *desarrollo federalizante del Estado de las Autonomías*, bajo el que subyace una cierta concepción homogeneizadora, ha de ser compatible, aunque no se oculta la dificultad de ello, con la existencia de algunas regulaciones asimétricas, tanto para integrar a las nacionalidades históricas en el sistema político español, como para ofrecer una respuesta adecuada a los rasgos diferenciales propios que puedan existir en cada Comunidad Autónoma.

17. La distribución horizontal de la potestad financiera ha de plantearse tanto sobre la base de la devolución de ciertos ingresos fiscales de acuerdo con criterios de recaudación territorial –principio de autonomía–, como de la distribución de dichos ingresos conforme a parámetros objetivos expresivos de las necesidades financieras que garantizan a todas las Comunidades Autónomas un equilibrio económico-financiero para las funciones asumidas y que les permita asegurar en su ámbito territorial la prestación de los servicios públicos básicos en un nivel razonable o mínimo en cuanto a calidad y eficacia. De esta forma, es posible alcanzar un equilibrio entre el principio de autonomía, que potencia la diversidad, y el principio federal, unitario o de solidaridad, que pretende salvaguardar un mínimo de unidad y homogeneidad. Ahora bien, los dirigentes autonómicos no deben moverse inspirados por un espíritu excesivamente individualista, pretendiendo tan sólo tener unos presupuestos más cuantiosos o más autonomía para decidir sobre el gasto, sino que han de buscar la manera en que los mayores recursos que obtengan contribuyan a poner fin a su atraso económico y a la necesidad crónica de transferencias estatales.

18. El modelo de federalismo fiscal de carácter cooperativo que se propone en este trabajo para el desarrollo del actual sistema de autonomías toma como referente fundamental el sistema financiero alemán. Reviste un carácter moderado, en consonancia con el principio de unidad sobre el que se sustenta el Estado Español, y se basa en las siguientes notas:

-En primer lugar, se propone la reserva al Estado de las competencias normativas sobre las figuras básicas del sistema tributario, como instrumentos esenciales que son para la dirección unitaria en la política económica general y para la redistribución de la riqueza y con objeto de preservar la unidad del sistema fiscal. Por ello, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre Sociedades no son figuras impositivas adecuadas para ser cedidas y, en el supuesto de que fueran utilizadas con esta finalidad, la posibilidad de su uso en este sentido tendría un carácter muy limitado y debería estar revestida de numerosas cautelas.

-La potestad de gestionar la mayor parte de los impuestos estaría, sin embargo, a cargo de las CCAA, incluidos algunos estatales, de cuya recaudación debería corresponderles una participación fija sobre su rendimiento, incentivando una gestión eficaz.

Administración que habrá de llevarse a cabo conforme a las pautas comunes que determine la Administración central.

-La implicación de las CCAA en la corresponsabilización fiscal se alcanzaría, además de con la gestión autonómica de los tributos propios y estatales, mediante el ejercicio de un poder tributario propio, incluidas aquellas facultades legislativas sobre los impuestos estatales que les sean cedidas, siempre que la heterogeneidad normativa que de éstas derive no ponga en entredicho la unidad política-económica o no afecte de manera esencial a los intereses generales. Han de tratarse de impuestos fácilmente territorializables, por estar sus bases imponibles distribuidas de forma homogénea entre los territorios autonómicos y dotadas de una especial inmovilidad interjurisdiccional, como los impuestos especiales, las tasas sobre el juego, los tributos sobre transmisiones gratuitas y operaciones inmobiliarias, etc. Si bien, esta ampliación de la capacidad normativa cedida habrá de llevarse a cabo en el marco de la armonización fiscal europea. Respecto a las figuras impositivas propias, la protección del medioambiente, el uso del agua, la explotación agrícola de los terrenos, las grandes superficies, el impuesto turístico, etc. son espacios fiscales apenas explorados, susceptibles de ser gravados por impuestos autonómicos.

-De adoptarse esta propuesta, sería positivo avanzar hacia una Administración Fiscal Integrada, de modo que se eviten los problemas de coordinación entre las distintas administraciones tributarias y sea posible la asunción compartida de responsabilidades y la unidad de gestión. Además, de igual manera que en el modelo alemán, habría de articularse un sistema adecuado de transferencias de nivelación a favor de aquellas CCAA más desfavorecidas con el fin de garantizar que todos los españoles accedan de forma equitativa a unas prestaciones básicas equivalentes, asegurando una igualdad sustancial en las condiciones de vida, independientemente de la comunidad en la que residan, siempre que éstas realicen un esfuerzo fiscal similar. Paralelamente, debería aumentarse la dotación del FCI con el objetivo de promover actividades e inversiones públicas que estimulen un crecimiento regional sostenible y equilibrado, que permita la equiparación de las capacidades financieras de las CCAA.

-Finalmente, es aconsejable que la futura reforma del Senado, en orden a constituirlo en una auténtica cámara de integración de los intereses territoriales, se adapte a la organización del Bundesrat alemán como sistema más eficaz para integrar y lograr la participación conjunta de las CCAA en las decisiones estatales de interés autonómico, respecto a las cuales el parecer favorable del Senado debería ser un requisito imprescindible para su aprobación. Se garantizaría así el respeto al ámbito competencial autonómico y se reduciría la conflictividad competencial ante el Tribunal Constitucional.

19. Es fundamental que se residencie y articule la definición y desarrollo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en la institución del Senado, en su condición de foro de representación política estatal y autonómica, traslándole gran parte de las competencias que hasta el momento ha venido desarrollando el CPFF. Con esta medida se remediaría la anomalía que ha supuesto el protagonismo adquirido por el

CPFF, pese a ser meramente un órgano de carácter consultivo y de deliberación, carente de potestades decisorias, en el que tan sólo existen representantes de los Ejecutivos y que se limita a reproducir mecánicamente las mayorías políticas. El Consejo reduciría sus funciones a las de consulta, asesoramiento y proposición, resolviendo el problema del valor normativo más que discutible que han adquirido en el orden constitucional los acuerdos sobre financiación autonómica emanados de este órgano, mientras que a la Cámara Alta le correspondería la discusión y aprobación del modelo de financiación autonómica.

20. Un modelo financiero de las características expuestas es acorde con la estructura de Estado por la que se apuesta en este trabajo, un *Estado cuasi-federal limitada-mente asimétrico*, que permitiría hacer compatibles la existencia de un sistema de financiación homogéneo con regulaciones financieras relativamente diferentes en cada Comunidad Autónoma, que den respuesta a los requerimientos de la autonomía financiera y a las especificidades que las caractericen, y con el proceso de integración europea.

21. Se opta por un Estado cuasi-federal, porque por un lado, el Estado Federal se presenta como la estructura más adecuada ya que permite regular la diversidad, la heterogeneidad y el desarrollo de las diferencias en un ámbito de relativa igualdad. Este impulso federalista al Estado no exige cambio alguno en el modelo constitucional, pero sí una interpretación más amplia hoy del Título VIII de la Constitución. Sin embargo, aunque la profundización en la vía hacia un Estado con contenido federalista es perfectamente posible a partir del actual texto constitucional, formalmente el Estado Español no puede ser un Estado Federal si no se modifica la Constitución. De ahí que se hable de Estado cuasi-federal.

22. Este proceso federalizante es compatible con la existencia de particularidades o asimetrías fiscales, que, sin embargo, han de contar con adecuados límites por un doble orden de razones. Por un lado, para evitar una excesiva heterogeneidad que haga peligrar la unidad del sistema autonómico y la solidaridad intercomunitaria. Por otro, con el fin de impedir que el correcto funcionamiento del mercado único sea comprometido. El avance federal del Estado Autonómico en el ámbito financiero encuentra un condicionante en la progresiva armonización fiscal al que están sometidos los países comunitarios. De ahí que haya que descartar la posibilidad de ceder competencias normativas a las Comunidades Autónomas sobre el IVA para reforzar su responsabilidad fiscal, ya que este impuesto está sujeto a severas normas de armonización fiscal. Además la unidad política y económica de Europa tiende a exigir una estructura de los entes subfederales más homogénea y, en consecuencia, que el núcleo esencial de la fiscalidad europea sea común.

23. Una concepción relativamente asimétrica del Estado de las Autonomías no es contraria a la *Carta Magna*, antes bien, tal posibilidad figura en el espíritu constitucional, siempre que se respete la igualdad básica de derechos, porque lo que la Constitución no tolera es que las asimetrías comporten una desigualdad insoportable entre los ciuda-



danos o privilegios para algunas CCAA. Este modelo federal asimétrico reportaría una respuesta adecuada a un Estado plurinacional como el español, en el que ha de coexistir armónicamente un espacio para la unidad y otro para la diversidad, garantizándose con ello el pluralismo político territorial como esencia de la democracia.

24. La consonancia entre el modelo de descentralización territorial y el modelo financiero, así como el equilibrio entre los principios constitucionales de unidad, autonomía, coordinación y solidaridad es esencial para asegurar la armonía y la estabilidad del Estado de las Autonomías, que aspira hoy a funcionar de acuerdo con los parámetros del federalismo cooperativo o intergubernamental. El reto del futuro modelo de financiación, como elemento estructural del Estado Autónomico, ha de residir en lograr el ajustado equilibrio entre los principios de responsabilidad fiscal, unidad del sistema impositivo y solidaridad interterritorial, de forma que aún siendo las CCAA responsables de sus ingresos, el sistema fiscal no sufra riesgo de desvertebración y el principio de solidaridad interterritorial no resulte incumplido.

25. Por ello, el esfuerzo de las fuerzas políticas ha de tender a consensuar en sede parlamentaria un acuerdo de financiación multilateral, estable y duradero que avance hacia la corresponsabilidad fiscal y sea compatible con la solidaridad entre las regiones, con la prohibición de discriminaciones y con la garantía de la unidad económica y de mercado. Este acuerdo, que deberá recibir la conformidad del conjunto de las mismas, ha de asegurar los recursos suficientes para prestar los servicios fundamentales básicos a los que tienen que dar cobertura las diferentes CCAA.

## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV.: *Haciendas Territoriales y Corresponsabilidad Fiscal (Primeras Jornadas. Santiago de Compostela 11 y 12 de junio, 1992)*, Santiago de Compostela, Asociación Gallega de Estudios de Economía del Sector Público, 1993.
- AA.VV.: *El sistema económico en la Constitución Española* (XV Jornadas de Estudio de la Dirección General de Servicios Jurídico del Estado), vol. III, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, 1994.
- AA.VV.: *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal*, núm. 51 de la colección *Perspectivas del Sistema Financiero*, Madrid, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Obra Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1995.
- AA.VV.: *La financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el Federalismo Fiscal*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1995.
- AA.VV.: *Il federalismo preso sul serio (Una proposta di riforma per l'Italia)*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- AA.VV.: *La cesión parcial del Impuesto sobre la Renta a las Comunidades Autónomas*, Granada, Comares, 1997.
- AA.VV.: *Asimetría y cohesión en el Estado Autonomico (Jornadas sobre el Estado Autonomico: Integración y eficacia)*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas-INAP, 1997.
- AA.VV.: *Los nuevos retos del sector público ante la Unión Monetaria Europea (El ciudadano como cliente de una Administración más eficaz y competitiva)*, Madrid, Arthur Andersen-Cinco Días, 1997.
- AA.VV.: *Il Federalismo fiscale. La costituzione economica*, Milano, Giuffré Editore, 1998, pp. 3-36.
- AA.VV.: *Financiación autonómica: aspectos económicos y debate político*, Herce San Miguel (ed.), Madrid, Confederación de Empresarios de Andalucía, 2000.
- ABRIL ABADIN, E./ZURDO RUIZ-AYUCAR, J.: “Los límites internacionales a las autonomías tributarias”, *HPE*, núm. 59, 1979, pp. 239-256.
- ADAME MARTINEZ, F.D.: *Tributos propios de las Comunidades Autónomas*, Granada, Comares, 1996.
- ..., “Autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001”, *Palau 14*, nº 28, 1997, pp. 43-70.
- ..., *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen general*, Granada, Comares, 1998.

- ..., “El nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas y la corresponsabilidad fiscal”, *Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica*, XIX Jornadas de Estudio de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, Ministerio de Justicia, Civitas, BCH, 1998, pp. 999-1021.
- AJA FERNÁNDEZ, E. (dir.): *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985.
- ..., “Propuestas para el desarrollo del Estado de las Autonomías”, *Federalismo y Estado de las Autonomías*, Barcelona, Planeta, 1988, p. 141 y ss.
- ..., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España. Balance y perspectivas”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 4, 1989, p. 233 y ss.
- ..., “La dimensión constitucional del hecho diferencial en el Estado Autonómico”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 8, 1996, pp. 157-185.
- ..., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.
- ..., “El Senado”, *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Trujillo/López Guerra/González-Trevijano (dir.), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2000, pp. 363-387.
- AJA, E./CARRILLO, M./ALBERTI, E.: *Manual de jurisprudencia constitucional*, Madrid, Civitas, 1990.
- AGUADO RENEDO, C.: *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- AGUIAR DE LUQUE, L./ ROSADO IGLESIAS, G.: “La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías”, *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 12, pp. 9-61.
- AGUNDEZ GARCIA, A./PEDRAJA CHAPARRO, F.: “Nivelación de servicios en haciendas descentralizadas: comentarios al libro blanco”, *Papeles de Economía Española*, núm. 69, 1996, pp. 192-199.
- ALAVEDRA I MONER, M.: “Primeras impresiones sobre el Libro Blanco de Financiación de las Comunidades Autónomas (primera parte)”, *Palau 14*, Revista Valenciana de Hacienda Pública, núm. 25, 1995, pp. 11-22.
- ALBERTI ROVIRA, E.: “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985, pp. 135 y ss.
- ..., *Federalismo y cooperación en la República Federal alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- ..., “Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas”, *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, Barcelona, Civitas, 1990, pp. 43-49.

- ..., “La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *El futuro de las Autonomías Territoriales: Comunidades Autónomas: balance y perspectivas*, Martín Rebollo (dir.), Santander, Universidad de Cantabria y Asamblea Regional de Cantabria, 1991, pp. 201-226.
- ..., *Autonomía política y unidad económica (Las dimensiones constitucional y europea de la libre circulación y unidad de mercado)*, Madrid, Civitas-Generalitat de Catalunya, 1995.
- ..., Voz “Acceso a la autonomía política”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Tomo I, Madrid, Civitas, 1995, pp. 56-60.
- ..., “Estado Autonomo e integración política”, *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1993, pp. 223-246.
- ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C.: “La financiación de las Comunidades Autónomas vasca y catalana”, *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 5, 1979-1980, pp. 59 y ss.
- ..., “La coordinación financiera: problemática general”, *La coordinación financiera estatal, autonómica y local*, Barcelona, Escola d’Administració Pública de Catalunya, 1984, p. 13 y ss.
- ..., “El Fondo de Compensación Interterritorial como dotación sometida al régimen del Presupuesto Público”, *Organización Territorial del Estado (CCAA)*, vol. I, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Madrid, 1984, p. 399 y ss.
- ..., “Anotaciones a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de noviembre de 2000”, *Impuestos*, núm. 5, 2001, pp. 41-43.
- ALCALA AGULLO, F.: *La financiación de las Comunidades Autónomas. Un análisis desde la perspectiva de la región de Murcia*, Murcia, Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Región de Murcia, 1995.
- ALFANO, R.: “La reforma del Título V de la Constitución italiana: primeras reflexiones, con particular referencia a un posible modelo de fiscalidad regional de carácter (también) medioambiental”, *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 115, 2002, pp. 385-408.
- ALONSO DE ANTONIO, J. A.: “El principio de solidaridad en el Estado Autonomo: sus manifestaciones jurídicas”, *Revista de Derecho Político*, núm. 21, 1984, p. 31 y ss.
- ..., “La reforma del Senado”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 88, 1997, p. 10 y ss.
- ..., “El Estado Autonomo desde el Senado”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. Monográfico 21, 1998, pp. 35-60.
- ALONSO GONZALEZ, A.: “Los tributos cedidos y la reforma del sistema de financiación autonómica”, (I) y (II), *Quincena Fiscal*, núm. 21/22, 1997, pp. 11-25 y pp. 11-24.

- ALONSO GONZALEZ, M.: “El poder tributario de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista de Hacienda Autónoma y Local*, núm. 65, 1992, pp. 207-251.
- ..., “La igualdad en el ámbito tributario”, *El sistema económico en la Constitución Española* (XV Jornadas de Estudio de la Dirección General de Servicios Jurídico del Estado), vol. III, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, 1994, p. 1349 y ss.
- ALONSO GONZÁLEZ/ CORONA RAMÓN/ VALERA TABUEÑA.: *La armonización fiscal en la Unión Europea*, Barcelona, Cedecs Editorial, 1997.
- ALONSO GONZÁLEZ/ PÉREZ HERRERO.: *Normas de armonización fiscal europea*, Barcelona, Cedesc, 1997.
- ALVARADO PEREZ, E.: “Evolución de la financiación autonómica”, en *Introducción al estudio de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Editorial Universitas, 1997, pp. 79-114.
- ALVÁREZ ARZA, M.: “La cara oculta del nuevo sistema de financiación autonómica”, *Los nuevos retos del sector público ante la Unión Monetaria Europea (El ciudadano como cliente de una Administración más eficaz y competitiva)*, Madrid, Arthur Andersen-Cinco Días, 1997, pp. 378-380.
- ..., *La Constitución, marco y límite de la financiación autonómica*, Sevilla, Junta de Andalucía, 1997.
- ALVÁREZ CONDE, E.: “La crisis del Estado Federal”, *Federalismo y Regionalismo*, Trujillo (coord.), Madrid, CEC, 1979, p. 697 y ss.
- ..., “Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. Monográfico 21, 1997, pp. 107-118; en VVAA: *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico*, Madrid, INAP, 1997, pp. 77-90.
- ..., *Curso de Derecho Constitucional*, vol. II, Madrid, Tecnos, 1997, pp. 480-496.
- ..., “El ejercicio del derecho a la autonomía y la configuración del Estado Autonómico”, *El funcionamiento del Estado Autonómico*, Madrid, INAP, 1999, pp. 15-38.
- ALVAREZ CORBACHO, X.: “Corresponsabilidad fiscal y déficit de las Haciendas Autonómicas”, *Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal*, Santiago de Compostela, Asociación Gallega de Estudios de Economía del Sector Público, 1993, p. 21 y ss.
- ..., “Aspectos económicos y fiscales de la Administración Única”, *Hacienda Pública Española*, núm. 132, 1995, pp. 35-48.
- ALVÁREZ GARCIA, S.: “La financiación autonómica mediante tributos cedidos y la corresponsabilidad fiscal en España”, *Constitución y el nuevo diseño de las*

- Administraciones estatal y autonómica*, XIX Jornadas de Estudio de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, Ministerio de Justicia-Civitas-BCH, pp. 781-800.
- AMIGO MATEOS, M.: “La reforma de la financiación autonómica”, *Palau 14*, Revista Valenciana de Hacienda Pública, núm. 25, 1995, pp. 23-31.
  - APARICIO PÉREZ, A. (dir.): *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Barcelona, Cedecs Editorial, 1999.
  - ..., “La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en la Constitución Española”, en *Organización territorial del Estado*, vol. I, Madrid, IEF, 1984, p. 429 y ss.
  - ARACRI, ANTONIA: *Federalismo fiscale e omogeneità di trattamento*, Torino, Giappichelli Editore, 1996.
  - ARMET COMA/CASTELLS OLIVERES: “Aproximación crítica al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas”, *Hacienda Pública Española*, núm. 80, 1983, p. 161 y ss.
  - ARRANZ MARTIN, T.: “La financiación de las Comunidades Autónomas: cronología de eventos”, en *La financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el Federalismo Fiscal*, Romano Velasco (comp.), Valladolid, Junta de Castilla y León, 1995, p. 15 y ss.
  - ARRATIBEL ARRONDO, J. A.: “El sistema concertado y las Haciendas europea, estatal y la autonomía vasca”, *Crónica Tributaria*, núm. 92, 1999, pp. 11-45.
  - ..., “Bases constitucionales del modelo plural e integrador de la Hacienda Vasca”, *Crónica Tributaria*, núm. 101, 2001, pp. 11-52.
  - ASENSI SABATER, J./VISIEDO MAZON, F.: “El Acuerdo sobre Financiación de las Autonomías: una función trasladable al Senado”, *El Senado, Cámara de Representación Territorial* (III Jornadas de Asociación Española de Letrados de Parlamentos), Pau i Vall, Francesc (coord.), Madrid, Tecnos, 1996, pp. 269-279.
  - BALAGUER CALLEJON, F.: “Notas sobre la estructura constitucional del Estado Español”, *Revista de Derecho Político*, n.º 32, 1991, pp. 215-219.
  - ..., “Naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía para Andalucía. La reforma del Estatuto”, *Curso de Derecho Público de Andalucía*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, pp. 33-52.
  - ..., “La financiación de las Comunidades Autónomas”, *Estudios de Derecho Constitucional (Homenaje al Prof. Dr. D. Joaquín García Morillo)*, López Guerra (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, pp. 477-491.
  - BARNES VAZQUEZ, J.: “El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las Comunidades Autónomas”, *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organi-*

zación administrativa de los Estados Miembros, Madrid, Civitas-Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, 1993, pp. 509-596.

- BARRADO MUÑOZ, A.: “Financiación autonómica: ventajas e inconvenientes”, *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 249, 1998, pp. 491-509; *Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica*, XXI Jornadas de Estudio de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia-Civitas-BCH, 1998, pp. 801-816.
- BASSOLS COMA, M. (ed.): *Código de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas (Ordenación sistemática y comparada por Instituciones y Materias)*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983, pp. 329-375.
- ..., *Constitución y sistema económico*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 131-132.
- BECKER ZUAZUA, F.: “Novedades de la corresponsabilidad fiscal en España: una valoración”, *Revista Española de Derecho Financiero*, n.o 86, abril-junio, 1995, pp. 314 y ss.
- ..., “Breve apunte sobre el actual sistema de financiación autonómica”, *Economistas*, núm. 64, 1995, pp. 339-341.
- BELTRAN BERNABE, R.. “Normativa internacional que incide sobre los tributos estatales cedidos a las Comunidades Autónomas”, *Palau* 14, núm. 23, 1994, pp. 55-104.
- BELDARRAIN GARIN: “El concierto económico como conformador de un sistema de financiación autónoma”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 15, 1986, p. 27 y ss.
- BERTOLISSI, MARIO: *Lineamenti costituzionali del Federalismo Fiscale. Prospettive comparate*, Padova, Cedam, 1982.
- ..., “L'autonomia finanziaria regionale e la Corte Costituzionale”, *Corte Costituzionale e Regioni*, Napoli, Edizione Scientifiche Italiane, 1988, pp. 85-113.
- ..., “La finanza regionale”, *Quaderno Regionali*, num. 1, gennaio-marzo, Anno IX, pp. 27-46.
- ..., “Questione giuridiche di democrazia fiscale”, *Quale democrazia fiscale?* (Atti della prima sessione del Seminario permanente di Etica e Democrazia Fiscale), Allegato alla Rivista *Il Fisco*, num. 42, 1994, pp. 48-50.
- ..., *Rivolta fiscale, federalismo, riforme istituzionali: promemoria per una Italia che cambia*, Padova, Cedam, 1997.
- BETETA BARREDA, A.: “Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones Públicas”, *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 27, 2001, pp. 67-72.
- BIEHL DIETER: “El sistema alemán de federalismo fiscal o *Finanzausgleich*. Aspectos teóricos y empíricos”, en *Estado Federal/Estado Regional: la financiación de*

*las Comunidades Autónomas*, Ruiz-Huerta, J./ Muñoz de Bustillo, R. (eds.), Salamanca: Diputación, 1986, pp. 95-128.

- BIESCAS FERRER, A.: “El endeudamiento de las Comunidades Autónomas”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, 1991, pp. 159-172.
- ..., “El Consejo de Política Fiscal y Financiera: cooperación y coordinación en materia fiscal y financiera”, *El funcionamiento del Estado Autonómico*, Hernández Lafuente, A. (coord.), Madrid, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, 1999, pp. 447-494.
- BIESCAS FERRER/LOPEZ LABORDA.: “Corresponsabilidad fiscal y equilibrios financieros”, *Haciendas Territoriales y Corresponsabilidad fiscal*, Santiago de Compostela, Asociación Gallega de Estudios de Economía del Sector Público, p. 49 y ss.
- BIESCAS, et. al.: *El Fondo de Compensación Interterritorial: Memoria de un cambio*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1992.
- BLANCO GUTIERREZ/LABAJO RODRIGUEZ/ROMANO VELASCO: “El coste de los servicios transferidos en la financiación de las Comunidades Autónomas”, p. 131 y ss.
- BLANCO MAGADAN/FERNANDEZ MARUGAN: “Los criterios de reparto de recursos financieros entre la Administración central y las regiones autónomas”, *Hacienda de las Comunidades Autónomas*, Tomo I, I Jornadas de Estudios Socio-económicos de las Comunidades Autónomas, Universidades de Sevilla y Granada, 1981, p. 17 y ss.
- BORRAJO DA CRUZ, E.: “Distribución de las competencias entre el poder central y los poderes territoriales en materia de sanidad y seguridad social”, *Revista de Derecho Público*, n.º 80-81, 1980, pp. 453-469.
- ..., “Comunidades Autónomas y Seguridad Social”, *Papeles de Economía Española*, nº 12/13, 1982, pp. 187-196.
- ..., “La Seguridad Social en la Constitución Española”, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Martín Retortillo, S. (coord.), T. II, Madrid, Civitas, 1991, pp. 1485-1518.
- BORRERO MORO, C. J.: “El Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio de Extremadura: un tributo con algunos síntomas de inconstitucionalidad”, *Impuestos*, Tomo II, 1998, pp. 1250-1275.
- ..., “El Impuesto gallego sobre la contaminación atmosférica”, *RDFHP*, núm. 248, 1998, pp. 305-320.
- BOSCH ROCA, N.: “Descentralización fiscal y accountability”, *Hacienda Pública Española*, núm. 1, 1992, pp. 105-112.



- BOTHE MICHAEL, "Federalismo y autonomía regional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, 1983, pp. 81-95.
- BRANCATTI RAFFAELE: *La questione regionale (Federalismo, mezzogiorno e sviluppo economico)*, Roma, Donzelli Editore, 1995, pp. 52-70.
- BROSIO, GIORGIO/POLA, GIANCARLO/BONDONIO, DANIELE (a cura di): *Una proposta di federalismo fiscale*, Torino, Fondazione Agnelli, 1994.
- BUGLIONE ENRICO: "Finanziamento delle regioni nella prospettiva del federalismo", *La riforma del Regionalismo Italiano nella prospettiva del Federalismo solidale e cooperativo*, (Atti del Convegno promosso dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e dalla Camera Civile di Palmi, a cura di Albero Calogeno e Claudio Carbone, Palmi, Editore Laruffa, 1997, pp. 123-142.
- BUGLIONE, E./PATRIZII, V. (a cura di): *Governo e governi (Istituzioni e finanza in un sistema a più livelli)*, Milano, Giuffrè Editore, 1998.
- CAAMAÑO, F.: "Federalismo asimétrico: la imposible renuncia al equilibrio", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 55, 1999, pp. 359-363.
- CABASES HITTA, J. M.: "La financiación sanitaria autonómica: bases para una propuesta", *Papeles de Economía Española*, nº 76, 1998, pp. 67-77.
- ..., "Situación sanitaria actual en España: la financiación", *El derecho a la asistencia sanitaria y la distribución de recursos*, Gafo, J. (ed.), Madrid, Universidad Pontificia de Comillas, 1999, pp. 17-40.
- CABO MAYORAL, R.: "La nueva etapa de aplicación de los Fondos Estructurales en España: el Marco Comunitario de Apoyo de las regiones objetivo núm. 1 para el período 1994-1999", *Europa Junta. Revista de Información Comunitaria*, núm. 29, 1994, pp. 5-11.
- CALERO GALLEGU, J./ESCRIBANO LOPEZ, F./RAMIREZ GOMEZ, S.: *La cesión de tributos a la Comunidad Autónoma Andaluza*, Cuadernos del Instituto de Desarrollo Regional, Univesidad de Sevilla, 1986.
- CALLE SAIZ, R.: "La financiación de las Comunidades Autónomas", *Hacienda Pública Española*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1996, pp. 53-83.
- CALVO ORTEGA, R.: "La financiación de las regiones", *Autonomías Regionales*, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1977.
- ..., *Curso de Derecho Financiero I*, Madrid, Civitas, 1997.
- CARBAJO VASCO: "Las modificaciones tributarias en la Hacienda estatal para el ejercicio 1997", *Cuadernos de Actualidad*, núm. 1, 1997, Año VII, p. 49 y ss.
- CARBAJO VASCO, F./LOPEZ CORRAL, A.: "La financiación de las Comunidades Autónomas", *Boletín Económico del ICE*, núm. 2355, 1993, pp. 103-109.

- CARMONA CONTRERAS, A.: “Decreto-ley y financiación de las Comunidades Autónomas. Comentario crítico al Real Decreto-Ley 7/1997, de 14 de abril”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 52, 1998, pp. 111-136.
- CARO CEBRIAN, A.: “Ley de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas: comentarios”, *Crónica Tributaria* núm. 48/1984, pp. 41-60.
- CARRERA RAYA, F. J.: “Observaciones sobre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional”, *Revista de Hacienda Autónoma y Local* n.o 62, 1991, p. 336 y ss.
- CARRERAS SERRA, F.: “La idea federal en la integración europea”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 53 (II), 1999, pp. 29-57.
- CASADO OLLERO, G.: “Notas sobre el sistema impositivo de las Comunidades Autónomas”, *Hacienda de las Comunidades Autónomas*, Tomo I, I Jornadas de Estudios Socio-económicos de las Comunidades Autónomas, Universidades de Sevilla y Granada, 1981, p. 33 y ss.
- ..., *El sistema impositivo de las Comunidades Autónomas (Una aproximación a las funciones del tributo regional)*, Granada, Instituto de Desarrollo Regional, 1981.
- ..., “Capacidades normativas de las Comunidades Autónomas”, *El sistema de financiación autonómica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, pp. 25-30.
- CASAHUGA VINARDELL, A.: “De autonomías y su financiación”, *Hacienda Pública Española*, núm. 63, 1980, p. 261 y ss.
- CASTELLS ARTECHE, J. M.: *Reflexiones sobre la autonomía vasca*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1986, p. 335 y ss.
- ..., “La proyección actual de la Disposición Adicional Primera de la Constitución”, en AAVV: *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a finales del siglo XX. Homenaje al Profesor Garrido Falla*, vol. I, Madrid, Editorial Complutense, 1992, pp. 513-534.
- CASTELLS OLIVERES, A.: *Hacienda Autónoma. Una perspectiva del federalismo fiscal*, Barcelona, Ariel, 1988.
- ..., “Perspectivas de la financiación de las Comunidades Autónomas: unas reflexiones sobre la revisión del sistema”, *Palau 14*, núm. 12, 1990, p. 87 y ss.
- ..., “El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: situación actual y líneas de revisión”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, 1991, pp. 9-26.
- ..., “Sistemas de subvenciones de nivelación: algunos aspectos teóricos”, *Hacienda Pública Española*, núm. 118, 1991, pp. 9-24.
- ..., “La reforma del sistema de financiación autonómica y el problema de la corresponsabilización fiscal”, *Palau 14*, núm. 15, 1991, pp. 181-205.

- ..., "Corresponsabilidad fiscal: revisión de algunos problemas", *Cuadernos Aragoneses de Economía*, núm. 3, 1993, pp. 41-56.
- ..., "Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica", *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000, pp. 37-
- CASTELLS ANTONI/MERCE COSTA/MANUEL PERULLES/FERRAN SICART: "Revisión del sistema de financiación económica: una aproximación metodológica y una propuesta", *Cinco Estudios sobre la Financiación Autonómica*, Madrid, IEF, 1988, p. 271 y ss.
- CATALA POLO, R.: "2001: un nuevo acuerdo de financiación sanitaria", *Revista de Administración Sanitaria*, vol. V, n.º 18, abril/junio, 2001, pp. 29-37.
- CAYÓN GALIARDO, A.: "Las competencias normativas de las Comunidades Autónomas sobre los tributos cedidos", *Alcabala (Revista de Hacienda Pública de Andalucía)*, núm. 28, 2/2001, pp. 77-111.
- CAZORLA PRIETO, L. M.: "Incidencia de la nueva Constitución en la legislación territorial tributaria", *Hacienda y Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, p. 739 y ss.
- CEBRIAN APAOLAZA, M. L.: "Las aportaciones de los territorios históricos a la Comunidad Autónoma del País Vasco en la Ley 6/1996, de 31 de octubre", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47, 1997, p. 51 y ss.
- CHARLES E. McLURE, J. R.: "El punto de vista norteamericano sobre el desequilibrio vertical y la asignación de poderes tributarios entre niveles de gobierno", *Hacienda Pública Española*, núm. 128, 1-1994, pp. 87-100.
- CHECA GONZÁLEZ, C.: "El Impuesto sobre Tierras Infrutilizadas de la Comunidad Autónoma Andaluza", *Impuestos*, Tomo I, 1987, pp. 661-676.
- CHITI-BATELLI, A.: *La dimensione europea delle autonomie e l'Italia (Regione, ente intermedio, autonomie nella prospettiva federalista)*, Milano, Angeli Editore, 1984.
- CLAVERO AREVALO, M.: "La elaboración del Título VIII de la Constitución y la situación actual del Estado de las Autonomías", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 44, enero-abril, 1996, p. 33 y ss.
- CLAVERO SALVADOR, B.: "Del principio de salvedad constitucional del Derecho Histórico Vasco", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 37, 1984, p. 7 y ss.
- CODES ANGUITA, J. L.: "La cesión de impuestos estatales como fuente de financiación de las CCAA", *Revista de Economía y Hacienda Local*, núm. 30, 1980, pp. 571-586.
- COLLADO YURRITA, M. A., "El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en la Constitución", *La reforma constitucional*, *Revista de Derecho Político de la UNED*, núm. 37, 1992, pp. 263-271.

- COMISION IRPF: *Informe de la Comisión para el estudio y propuestas de medidas para la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Madrid, IEF, 1998.
- COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PROPUESTA DE UN SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS APLICABLE A PARTIR DE 2002: *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, Madrid, IEF, 2002.
- CONEJOS I SANCHO, J.: “Los Fondos Estructurales de las Comunidades Europeas: aplicación en España y participación regional”, *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1993, pp. 327-348.
- CORCUERA ATIENZA, J.: “La constitucionalización de los derechos históricos. Fueros y autonomía”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 11, 1984, pp. 9-39.
- ..., “Notas sobre el debate de los derechos históricos de los territorios forales”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47, 1985, pp. 55-89.
- ..., “Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga”, *Sistema 118/199*, 1994, pp. 87-102.
- ..., “Las leyes vascas de artículo único. Una reflexión sobre su (problemática) constitucionalidad”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 41, 1995, pp. 61-95.
- ..., “Los derechos históricos de los territorios forales”, *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Trujillo/López Guerra/González-Trevijano (dir.), Madrid, CEC, 2000, pp. 573-603.
- CORDERO MESTANZA, G.: “Los fondos para la cohesión en la Unión Europea: balance de una década y perspectivas”, *Cuaderno de Información Económica*, núm. 127, octubre de 1997, pp. 45-58.
- ..., “Los Fondos Estructurales Europeos como fuente de financiación de las Comunidades Autónomas”, *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 27, 1999, pp. 137-146.
- CORONA RAMON, J. F.: “La financiación de la Sanidad autonómica. Alternativas de reforma”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 7, 1992, pp. 19-35.
- CORONA, J. F./ALONSO, L. M./PUY, P.: *Hacia un federalismo competitivo. Propuesta para reformar el sistema de financiación autonómica*, Monografía nº 4, Madrid, Círculo de Empresarios, 1998.
- CORONA, J. F./DIAZ, A.: *Teoría básica de Hacienda Pública*, Barcelona, Ariel, 1994, pp. 251-261.
- CORTECERO MONTIJANO, J. A.: “El principio de solidaridad en la financiación de las Comunidades Autónomas”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, 1991, pp. 105-120.

- ..., “Sanidad y sector público regional. El caso de Andalucía”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 10, 1993, pp. 229-237.
- COSTA CLIMENT, J.: “El nuevo sistema de financiación autonómica”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 19, 1996, pp. 37-48.
- COSTAS TERRONES, J.C.: “Los tributos cedidos en la financiación autonómica”, *Hacienda Pública Española*, núm. 1, 1992, pp. 163-193.
- ..., “La recaudación normativa de los tributos cedidos”, *Haciendas Territoriales y Corresponsabilidad fiscal*, Santiago de Compostela, Asociación Gallega de Estudios de Economía del Sector Público, 1993, p. 103 y ss.
- ..., “Corresponsabilidad fiscal y gestión tributaria”, *Revista de Hacienda Autónoma y Local*, núm. 69, septiembre-diciembre, 1993, p. 443 y ss.
- ..., “Consideraciones en torno de una agencia tributaria única”, *Hacienda Pública Española*, núm. 129, 1994, pp. 63-71.
- CROISAT MAURI: *El federalismo en las democracias contemporáneas*, Barcelona, Hacer Editorial, 1995.
- CRUZ RODRIGUEZ, B. de la: “¿Qué futuro tienen los impuestos propios de las Comunidades Autónomas?”, *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda*, núm. 239, enero-marzo 1996, p. 43 y ss.
- ..., “Las asignaciones de nivelación: crónica de un instrumento fallido”, *Impuestos*, Tomo II, 1996, p. 403 y ss.
- ..., “Consideraciones sobre la nueva financiación autonómica”, *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 247, 1998, p. 133 y ss; *Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica*, XIX Jornadas de Estudio de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, Ministerio de Justicia, Civitas, BCH, 1998, pp. 817-848.
- CRUZ VILLALON, P.: “La recepción de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 1, 1989, pp. 65-90.
- ..., “La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación”, *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Cano Bueso (ed.), Tecnos, Madrid, 1990, p. 119 y ss.
- ..., “La constitución territorial del Estado”, *Autonomies*, núm. 13, 1991, pp. 61-69.
- DE CARRERAS SERRA, F.: “El sistema autonómico español: ¿existe un modelo de Estado?”, en AAVV: *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico*, Madrid, INAP, 1997, pp. 91-104.
- DE DIOS IZQUIERDO, J.: “La cohesión económica y social ante el Segundo Informe Trienal de la Comisión”, *Sistema 160*, 2001, pp. 15-53.

- DE JUAN PEÑALOSA, J. L.: “El principio de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos”, *Documentación Administrativa*, núm. 181, 1979, p. 191 y ss.
- DE MIGUEL GARCIA, P.: “La acción territorial y los desequilibrios regionales”, *Organización Territorial del Estado (CCAA)*, vol. III, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Madrid, IEF, 1984, p. 2274 y ss.
- DE OTTO, I.: “Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías y la relación entre Constitución y Estatutos”, *Autonomies-Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 1, junio-1985, pp. 9-20.
- ..., *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1988.
- DI MAJO ANTONIO: “Una finanza pubblica federale per l’Europa”, *Queste Istituzioni*, num. 98, 1994, pp. 87-91.
- DI PIETRO, A.: “Le Regioni nella nuova costituzione finanziaria”, *Il Federalismo preso sul serio. Una proposta de riforma per l’Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 99-113.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales*, Madrid, Ministerio de Hacienda, 1982.
- ..., *Informe sobre financiación de las Comunidades Autónomas en 1986, 1987, 1988, 1990, 1991, 1992, 1993, 1995, 1996*, Madrid, Secretaría de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda.
- ..., *Presupuestos de las Comunidades Autónomas desde 1990*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- ..., *Liquidación de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas desde 1989*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- ..., *Las Haciendas Territoriales en cifras (Ejercicios 1993 y 1994) y (Ejercicios 1995 y 1996)*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1995 y 1998.
- ..., *La descentralización del gasto público en España. Ejercicio 1997 (período 1986-1997)*, Madrid, MEH, 1999.
- DELGADO, A.: “La sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Reforma Agraria Andaluza y el Impuesto sobre Tierras Infratilizadas”, *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 61, enero-marzo, 1989, pp. 87-108.
- DEOP MADINABEITIA, X.: “El proyecto de Carta Europea de la Autonomía Regional del Consejo de Europa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 52, 1998, pp. 429-445.
- DOCAVO, L./GARCIA, V. J.: “La nueva financiación autonómica”, *Impuestos*, Tomo II, 1997, pp. 328-358.

- DORESTE ZAMORA, A.: “El artículo 158.1 de la Constitución Española y la reserva de la ley orgánica”, *El Estado de las Autonomías*, Antoni Monreal (ed.), Madrid, Tecnos, 1991, pp. 115-122.
- DUNCAN, H. T./CHARLES E. MCLURE, J. R.: “La administración tributaria en los Estados Unidos de América. Un sistema descentralizado”, *Hacienda Pública Española*, núm. 146, 1998, pp. 43-61.
- DURO ALVÁREZ, P.: “La PIE y el Fondo de Suficiencia como cierre del sistema de financiación autonómica”, *Alcabala*, núm. 29, 1/2002, pp. 7-45.
- ESCRIBANO SAEZ/ MARTÍN ACEBES: “Financiación de las Autonomías: efectos financieros del porcentaje de participación”, *Hacienda Pública Española*, núm. 80, 1983, p. 149 y ss.
- ESEVERRI MARTINEZ, E.: “Competencias legislativas de las Comunidades en materia tributaria. Una posible causa de conflictos de competencias”, *Tribunal Constitucional*, vol. I, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Madrid, IEF, 1981, p. 927 y ss.
- ..., “La elaboración de una ley presupuestaria para las Comunidades Autónomas: necesidad y criterios”, *Estudios Regionales*, núm. 8, 1981, pp. 59-83.
- ESPADAS MONCALVILLO, L.: “La financiación de la Sanidad”, en *El Funcionamiento del Estado Autonómico*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1996, pp. 313-333.
- EZQUIAGA DOMINGUEZ, I.: “La deuda pública de las Comunidades Autónomas 1992-1998”, *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 27, 1999, pp. 93-136.
- EZQUIAGA, I./GARCIA, F.: “Una evaluación del sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001”, *Cuadernos de Información Económica*, núm. 120-121, 1997, pp. 173-192.
- FALCON Y TELLA, R.: *La compensación financiera interterritorial y otras técnicas aplicativas del principio constitucional de solidaridad*, Monografías 7, Madrid, Congreso de los Diputados, 1986.
- ..., “El Fondo de Compensación Interterritorial”, *Revista Valenciana de Hacienda Pública-Palau* 14, nº 11, mayo-agosto 1990, p. 89 y ss.
- ..., “Los problemas de la determinación del domicilio fiscal”, *El sistema de financiación autonómica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, pp. 53-64.
- ..., “Los tributos cedidos y las competencias normativas de las Comunidades Autónomas”, *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000, pp. 118-146.
- FERNÁNDEZ AMOR, J. A.: “Breve reflexión sobre la autonomía financiera en relación al recargo provincial canadiense y el recargo autonómico español”, *Palau* 14, núm. 23, 1994, pp. 22-54.

- ..., “La financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: notas y reflexiones sobre la reforma de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y la Ley de Cesión de Tributos del Estado”, *Autonomies*, núm. 23, 1998, pp. 321-356.
- ..., “La cesión de tributos a las CCAA: breve análisis de la normativa específica de cesión”, *Autonomies*, núm. 24, febrero-1999, pp. 553-562.
- FERNÁNDEZ CUEVAS, A.: “El sistema normativo de las Comunidades Autónomas. Referencia particular a los aspectos financieros”, *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, vol. II, Madrid, IEF, 1989, p. 801 y ss.
- FERNÁNDEZ ESTEBAN, M. L.: *El principio de subsidiariedad en el ordenamiento europeo*, Madrid, McGraw-Hill, 1996.
- FERNÁNDEZ GÓMEZ, N.: *La financiación de las Comunidades Autónomas: una propuesta de corresponsabilidad fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1993.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G.: “La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 1993, pp. 225 y ss.
- FERNÁNDEZ FONTECHA, M.: “Financiación de las Comunidades Autónomas y descentralización financiera”, *Organización Territorial del Estado (CCAA)*, vol II, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Madrid, IEF, 1984, p. 1017 y ss.
- FERNÁNDEZ MARTINEZ, P.: “Los nuevos Reglamentos de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión para el período 2000-2006”, *Información Comercial Española, Revista de Economía*, núm. 776, 1999, pp. 80-83.
- FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T R.: *Los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la administración foral vasca*, Madrid, CEC-Cívitas, 1985.
- FERRAN REQUEJO: “Diferencias nacionales y federalismo asimétrico”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 59, 1996, pp. 23-37.
- FERRANDO BADIA, J.: “Las Comunidades preautonómicas”, *Revista de Estudios Regionales*, vol. II, extraordinario, 1980, pp. 203-240.
- ..., *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Autonómico*, Madrid, Tecnos, 1986.
- FERREIRO LAPATZA, J. J.: “La financiación de las autonomías”, *La España de las Autonomías (Pasado, presente y futuro)*, Tomo II, Madrid, Espasa-Calpe, 1981, p. 153 y ss.
- ..., “Los impuestos cedidos y la Ley 42/1983, de 28 de diciembre”, *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 40, 1983, p. 601 y ss.
- ..., “Financiación de las Comunidades Autónomas”, en González Encinar (dir.), *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, pp. 326-337.



- ..., *La Hacienda de las Comunidades Autónomas en los diecisiete Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1985.
- ..., "Régimen jurídico de la financiación autonómica: la corresponsabilidad fiscal y la STC 150/90, de 4 de octubre", *RHAL*, núm. 61, 1991, p. 75 y ss.
- FERREIRO LAPATZA/FERNANDEZ RODRIGUEZ: "La financiación de las autonomías", en *La España de las autonomías*, Madrid, Ministerio de Administraciones Territoriales, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, p. 447 y ss.
- FERREIRO/CLAVIJO/MARTIN QUERALT/PEREZ ROYO: *Curso de Derecho Tributario. Parte especial Sistema tributario: los tributos en particular*, Madrid, Marcial Pons, 1995.
- FUENTES GARCIA, J.: "Análisis de los instrumentos estructurales en la UE. Fuentes documentales y recopilación bibliográfica", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 32, 1994, pp. 243-270.
- FUENTE SANTORCUATO, A. de la: "Transferencias de los Fondos Estructurales a las CCAA", *Revista de Presupuesto y Gasto Público*, núm. 11, 1993, pp. 43-57.
- FUENTES ZORITA, J. S.: "El Libro Blanco de la Financiación Autonómica", *Palau 14*, Revista Valenciana de Hacienda Pública, núm. 25, 1995, pp. 31-44.
- GAGO RODRIGUEZ, A.: "Recursos tributarios y financiación de las Comunidades Autónomas en España: propuestas de reforma", *Palau 14*, núm. 19, 1993, pp. 113-125.
- GALAN SÁNCHEZ, R. M.: "Problemas de extraterritorialidad en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 23, 1993, p. 131 y ss.
- ..., "Las distintas formas de organización descentralizada del Estado", *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000, pp. 6-24.
- GALARRAGA ALDONADO, X.: "El Estatuto de Autonomía para el País Vasco y el Concierto Económico", *La España de las Autonomías (pasado, presente y futuro)*, vol. II, Madrid, Espasa-Calpe, 1981, pp. 502-509.
- ..., "El Fondo de Compensación Interterritorial y la financiación de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas: equidad y algunas cuestiones pendientes", *El sistema económico en la Constitución Española (XV Jornadas de Estudio de la Dirección General de Servicios Jurídico del Estado)*, vol. III, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, 1994, p. 1971 y ss.
- GARCIA AÑOVEROS, J.: "Discurso de clausura de las Jornadas de Estudio sobre la Constitución Española y las Fuentes del Derecho", *La Constitución Española y las Fuentes del Derecho*, vol. III, Madrid, IEF, 1974, pp. 2117-2129.
- ..., "La Hacienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía", *Revista de Estudios Regionales*, n.º 14, 1984, pp. 103-147.

- ..., “Génesis y desarrollo del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas”, *Estado Federal/Estado Regional: La financiación de las Comunidades Autónomas*, Ruiz Huerta/Muñoz del Castillo (eds.), Diputación de Salamanca, Salamanca, 1986, p. 181 y ss.
- GARCÍA DE ENTERRIA, E. (coord.): *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1980.
- ..., “La primacía normativa del Título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del art. 149 de la Constitución”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 33, 1982, p. 277 y ss.
- ..., *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Madrid, Civitas, 1985.
- GARCÍA FRÍAS, M. A.: *La financiación territorial mediante recargos: un análisis jurídico*, Salamanca, Universidad, 1994.
- GARCÍA MARGALLO Y MARFIL, J. M.: “Algunos problemas en relación con los ingresos de las Comunidades Autónomas”, *Hacienda de las Comunidades Autónomas*, Tomo I, I Jornadas de Estudios socio-económicos de las Comunidades Autónomas, Universidades de Sevilla y Granada, 1981, p. 55 y ss.
- GARCÍA MARGALLO/MÉNDEZ VIGO/MARTÍNEZ-PUJALTE LÓPEZ: *Financiación de las CCAA y corresponsabilidad fiscal*, Valencia, Fundación Bancaixa, 1996.
- GARCÍA MARTÍNEZ, A.: “Los títulos competenciales que inciden en la Hacienda Autónoma: posibilidades y límites”, *Crónica Tributaria*, núm. 92, 1999, pp. 59-91.
- ..., *La gestión de los tributos autonómicos*, Madrid, Civitas, 2000.
- ..., “La configuración del tributo cedido como recurso autonómico”, *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 112, 2001, pp. 705-725.
- GARCÍA MORILLO, J./PÉREZ TREMPES, P./ZORNOZA PÉREZ, J.: *Constitución y Financiación Autónoma*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998.
- GARCIA NOVOA, C.: “Financiación autonómica y derecho comunitario”, *Crónica Tributaria*, núm. 85 1998, pp. 119-144.
- GARCÍA RICO, A.: *La financiación de las Comunidades Autónomas*, Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, 1999.
- GARCIA ROCA, J.: “Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (II), 1997, pp. 45-96.
- ..., “España asimétrica (Descentralización territorial y asimetrías autonómicas: una especulación teórica)”, en VVAA, *Asimetría y cohesión en el Estado Autonomico*, Madrid, INAP-MAP, 1997, pp. 49-75.

- ..., ¿A qué llamamos, en Derecho, hechos diferenciales?, *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 11, septiembre-diciembre, 2000, pp. 73-110.
- GARCIA RUIZ, J. L/ GIRÓN REGUERA, E.: “La incidencia del modelo de Estado en el sistema de financiación autonómica”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 51, 1997, pp. 141-158.
- ..., “La problemática constitucional de los sistemas forales de concierto y convenio económico”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Monográfico *Las perspectivas del Estado Autonómico II*, núm. 22, 1998, pp. 273-293.
- ..., “Los sistemas forales de concierto y convenio económico como factor diferencial en el Estado Autonómico”, *Estudios de Derecho Constitucional (Homenaje al Prof. Dr. D. Joaquín García Morillo)*, López Guerra (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, pp. 493-524.
- GARCÍA VILLAREJO/SALINAS SÁNCHEZ: “El federalismo fiscal”, *Manual de Hacienda Pública*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 613-626.
- GARCIA VILLAREJO, A./VEGA MOCOROA, I.: “La política regional de la Comunidad Europea y sus instrumentos financieros”, *La Integración Económica Europea: Curso Básico*, Vega Morocoa (coord.), Valladolid, Lex Nova, 1996, p. 305 y ss.
- GAYUBO PEREZ, P.: “Corresponsabilidad fiscal y solidaridad”, *Palau 14*, núm. 15, 1991, pp. 207-217.
- ..., “La financiación de las Comunidades Autónomas y la solidaridad”, *La financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el Federalismo Fiscal*, Romano Velasco (comp.), Valladolid, Junta de Castilla y León, 1995, p. 163 y ss.
- GIARDA, PIERO: *Regioni e federalismo fiscale (La costruzione di un nuovo sistema di finanza regionale: un quadro preciso della situazione e alcune proposte di riforma)*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- ..., “Alcune proprietà di un sistema di federalismo fiscale”, *Federalismo*, Giardina, Osculati/Rey, Milano, Franco Angeli, 1996, pp. 36-61.
- ..., “Le regole del federalismo fiscale nell’articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione”, *Le Regioni*, Anno XXIX, n.º 6, 2001, pp. 1425-1483.
- GIARDINA/OSCOLATI/REY (a cura di): *Federalismo*, Milano, Franco Angeli, 1994.
- GIMÉNEZ MONTERO, A.: “Acerca de la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas”, *Cuadernos de Actualidad-Hacienda Pública Española*, núm. 4, 1990, pp. 17-23.
- ..., “La financiación de las Comunidades Autónomas: Modelos básicos de financiación autonómica”, *Palau 14*, *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, n.º 13, 1991, pp. 3-85.

- ..., “Subvenciones del gobierno central y financiación de las Comunidades Autónomas en España: situación actual”, *Hacienda Pública Española*, núm. 118, 1991, p. 77 y ss.
- ..., “Corresponsabilidad fiscal, servicios mínimos y transferencias de nivelación horizontal en España”, *Hacienda Pública Española*, núm. 1, 1992, pp. 93-104.
- ..., “Desequilibrios fiscales, financiación de las Comunidades Autónomas y participación de los ingresos del Estado”, *Perspectivas del Sistema Financiero*, núm. 51, 1995, pp. 47-105.
- ..., “Autonomía y dependencia financieras en el nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común”, *Cuadernos de Información Económica*, núm. 116, pp. 100-110.
- ..., “La financiación de la Sanidad Autonómica”, *Cuadernos de Información Económica*, núm. 128/129, 1997, pp. 67-76.
- ..., “El problemático desarrollo del art. 158.1 de la Constitución Española”, *El sistema económico en la Constitución Española (XV Jornadas de Estudio de la Dirección General de Servicios Jurídico del Estado)*, vol. III, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, 1994, pp. 1983-1998.
- ..., “Responsabilidad y corresponsabilidad fiscal en los países federales”, *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000, pp. 2-5.
- GIMENEZ-REYNA RODRIGUEZ, E.: “La reforma de la financiación autonómica”, *Papeles de Economía Española*, núm. 69, 1996, pp. 200-211.
- ..., “La reforma de la Hacienda Autonómica”, *Impuestos*, Tomo II, 1997, pp. 117-161.
- ..., “La Hacienda de las Comunidades Autónomas: principios rectores del modelo”, *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, Álvarez Conde (coord.), Madrid, INAP, 1998, pp. 951-971.
- GIMENEZ-REYNA RODRIGUEZ/TORRES COBO: “El acuerdo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001”, *Cuadernos de Actualidad*, núm. 1, 1997, pp. 1-11.
- GIMENEZ-REYNA RODRIGUEZ, E/ZURDO RUIZ-AYUCAR, I y J.: *La participación de las Haciendas Autonómicas y Locales en los tributos del Estado*, Madrid: Ayuntamiento, 1994.
- GIMENO ULLASTRES, J. A./RUIZ-HUERTA CARBONELL, J.: “Financiación autonómica: un modelo alternativo de corresponsabilidad fiscal”, *Palau 14*, núm. 15, 1991, pp. 149-179.
- GIRÓN REGUERA, E.: “Los mecanismos de nivelación en la financiación autonómica: la deuda histórica andaluza”, *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 27, 1999, pp. 173-186.

- ..., “El Fondo de Cohesión: perspectivas para el período 2002-2006”, *La empresa del siglo XXI: Finanzas, Tecnologías y Sistemas de Información*, vol. II, Cádiz, Diputación, 2000, pp. 497-504.
- GÓMEZ DE LA ESCALERA, J. J.: “La administración única y la corresponsabilidad fiscal de las administraciones públicas territoriales”, *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 243, 1987, p. 41 y ss.
- GÓMEZ GARCÍA, R./ESTEBAN MARQUILLAS, J. M.: “La viabilidad del sistema foral como sistema de financiación incondicionada de las Comunidades Autónomas”, *Hacienda Pública Española*, núm. 116, 1990, pp. 105-116.
- GÓMEZ SALA, J. S./MOLINA MORALES, A./SÁNCHEZ MALDONADO, J.: “Algunas consideraciones sobre la financiación autonómica de la Sanidad”, *Papeles de Economía Española*, núm. 48, 1991, p. 245-253.
- GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, J.: “Financiación de las Administraciones Públicas y convergencia real: los Fondos de Cohesión hasta el año 2006”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 25, 2001, pp. 75-85.
- ..., “Aplicación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria en las Comunidades Autónomas y entes locales. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria”, *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 27, 2001, pp. 57-66.
- ..., “El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común”, *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 28, 2002, pp. 95- 115.
- GONZÁLEZ ENCINAR, J.: Voz “Federalismo”, *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, pp. 317-325.
- ..., *El Estado Unitario-Federal (La autonomía como principio estructural del Estado)*, Madrid, Tecnos, 1985.
- ..., “El Estado federal asimétrico y el fin del Estado”, *El Estado de las Autonomías*, Antonio Monreal (ed.), Madrid, Tecnos, 1991, pp. 49-62.
- GONZÁLEZ GARCÍA, M. A.: “Metodología de valoración del coste efectivo de los servicios traspasados y la evolución de su relación con la financiación autonómica”, *El funcionamiento del Estado Autonómico*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1999, pp. 511-538.
- GONZÁLEZ GARCÍA, E.: “La distribución de competencias tributarias en un Estado plural”, *Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales*, núm. 5, 1987, pp. 327-337.
- ..., “La cesión del IRPF a las Comunidades Autónomas”, *El sistema de financiación autonómica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A. I.: “Principios constitucionales ordenadores de las Haciendas Autónomas”, *El sistema económico en la Constitución Española (XV Jornadas de Estudio de la Dirección General de Servicios Jurídico del Estado)*, vol. III, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, 1994, p. 1999 y ss.

- ..., “Los ingresos tributarios de las CCAA como instrumentos de corresponsabilización fiscal”, *Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica*, XIX Jornadas de Estudio de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Civitas, BCH, 1998, pp. 857-910.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A. I. /GROSSI SAMPEDRO, B.: “Los fondos autonómicos de solidaridad: el FCI y el FEDER”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 137, 1996, pp. 69-86
- GRASSI STEFANO.: “I limiti alla revisione dello Stato Regionale”, *Cambiare Costituzione o modificare la Costituzione*, Eugenio Ripepe/Roberto Romboli (ed.), Torino, Pisà, 1995, pp. 59-66.
- GRAU RUIZ, A.: “Notas sobre el federalismo fiscal en algunos países de nuestro entorno”, *Impuestos*, núm. 4, 2001, pp. 116-136.
- GUERRA REGUERA, M.: “Las operaciones de crédito de las Comunidades”, *Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica*, XIX Jornadas de Estudio de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, Ministerio de Justicia, Civitas, BCH, 1998, pp. 1113-1138.
- GUI MORI, T.: “Doctrina constitucional en el derecho autonómico”, *Jurisprudencia constitucional (Estudio y reseña completa de las sentencias del Tribunal Constitucional)*, Madrid, Civitas, 1992, p. 513 y ss.
- GUIDO GUIDI: “La seconda repubblica italiana tra Stato regionale e stato federale”, *Studi Parlamentari e di politica costituzionale*, Anno 28, n. 107, 1995, p. 39-50.
- HÄBERLE, P.: “Problemas fundamentales de una Teoría Constitucional del regionalismo en perspectiva comparada”, *Estudios de Derecho Público (Homenaje a Ruiz Rico, Juan José)*, vol. II, Madrid, Tecnos, 1997, pp. 1161-1190.
- HANS-JÜRGEN, PUHLE: “Problemas del federalismo alemán”, *Federalismo y regionalismo*, Trujillo (coord.), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, pp. 87-120.
- HANS-PETER SCHNEIDER.: “Alemania, principales rasgos de la evolución de los Estados Compuestos en el derecho comparado europeo en 1997”, *Informe Comunidades Autónomas 1997*, Aja (dir.), Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1998, pp. 655-663.
- ..., “Alemania”, *Informe Comunidades Autónomas 1999*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2000, pp. 729-794.
- ..., “Alemania. La evolución del ordenamiento federal en el año 2000”, *Informe CCAA 2000*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2001, pp. 721-733.
- HERNANDEZ LAFUENTE, A. (coord.): *El funcionamiento del Estado Autonómico*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1999.

- HERNANDEZ MARTIN, V.: “El principio de solidaridad y el Fondo de Compensación Interterritorial”, *Organización Territorial del Estado (CCAA)*, vol. II, Madrid, IEF, 1984, pp. 1561 y ss.
- HERNANI LACASA SALAS, J.: “El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: evolución y modelo actual”, *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, Álvarez Conde (coord.), Madrid, INAP, 1998, pp. 973-991.
- HERRERA MOLINA, P. M.: “Hacienda general y autonomía financiera”, *REDF*, núm. 56, 1987, p. 523 y ss.
- ..., “Las contribuciones especiales por construcción de carreteras como tributo autonómico”, *Impuestos*, Tomo II, 1990, p. 244 y ss.
- ..., *Derecho Tributario Ambiental (Environmental tax law). La introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario*, Madrid, Marcial Pons, 2000.
- HERRERO DE MIÑÓN, M.: “Concepto y función de los derechos históricos (Disposición Adicional Primera de la Constitución)”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 15, 1988, p. 7 y ss.
- HIERRO RECIO, L. A.: “La reforma del Fondo de Compensación Interterritorial. Los costes y los beneficios de la solidaridad”, *Revista de Estudios Andaluces*, núm. 20, 1994, pp. 1-20.
- ..., “La financiación autonómica. Una visión desde Andalucía”, *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 25, 1999, pp. 51-78.
- ..., “Sobre la corresponsabilidad fiscal en la financiación autonómica”, *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 27, 1999, pp. 31-47.
- HINOJOSA TORRALVO, J. J.: “Los tributos regionales extrafiscales, con especial referencia al Impuesto Andaluz sobre Tierras Infrutilizadas”, *Impuestos*, Tomo II, 1989, pp. 132-145.
- HUCHA CELADOR, F. DE LA: “Reflexiones sobre la financiación de las Comunidades Autónomas en la Constitución Española”, *Documentación Administrativa*, núms. 232-233, 1993, p. 423 y ss.
- ..., *Introducción al régimen jurídico de las Haciendas Forales*, Madrid, Civitas, 1995.
- HUCHA CELADOR/ZORNOZA PÉREZ: “Los recargos sobre impuestos estatales y la financiación de las Comunidades Autónomas”, *Cuadernos de Actualidad de Hacienda Pública Española*, núm. 8, 1990, p. 20 y ss.
- IGLESIAS SUÁREZ, A.: “Un comentario sobre el modelo LOFCA (ingresos de la Hacienda de las Comunidades Autónomas)”, *Hacienda Pública Española*, núm. 79/1982, p. 123 y ss.

- IGNACIO DEL BURGO, J.: “Los derechos históricos de Navarra y la doctrina del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 61, 1989, p. 33 y ss.
- *Informe de la Comisión de Expertos sobre la financiación de las Comunidades Autónomas*, Colección Informe núm. 34, CEC, Madrid, 1981.
- IRIGOYEN SANCHEZ-ROBLES, P. P.: *Sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Ministerio de Sanidad y Consumo, 1989.
- JIMÉNEZ APARICIO, E.: “La Ley del Fondo de Compensación Interterritorial: su inconstitucionalidad formal”, *Revista Española de Derecho Financiero*, Civitas, núm. 64, 1989, p. 565 y ss.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: “El sistema de fuentes del derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como ordenamiento asimétrico”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 47 (II), 1997, pp. 127-171.
- JIMENEZ COMPAIRED, I.: “La constitucionalidad del recargo del 3 por 100 sobre la cuota líquida del IRPF en cuanto ingreso o recurso de la Hacienda autonómica (notas a la sentencia del Tribunal Constitucional 150/1990, de 4 de octubre)”, *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 69, enero-marzo, 1991, p. 105 y ss.
- ..., “Impuestos propios y recargos en las Comunidades Autónomas”, *Cuadernos Aragoneses de Economía*, núm. 3, 1993, pp. 85-93.
- ..., *La imposición propia de las Comunidades Autónomas*, Colección Estudios Jurídicos, Serie Derecho Público, Madrid, BOE, 1994.
- KIENEMUND, A.: “Distribución de los ingresos públicos en los diferentes niveles de gobierno en la República Federal de Alemania –Breve panorama de referencia–”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 24, 2000, pp. 139-143.
- LA PERGOLA, A.: “Federalismo y regionalismo: el caso italiano”, *Federalismo y Regionalismo*, Trujillo (coord.), Madrid, CEC, 1979, p. 165-196.
- ..., *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- LAGO MONTERO, J. M.: “Notas sobre el endeudamiento como fuente de financiación de las Comunidades Autónomas (II)”, *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 64, 1992, pp. 81-101.
- ..., “Algunas consideraciones sobre la distribución de competencias de gestión tributarias en España”, *El sistema económico en la Constitución Española*, vol. III, Madrid, Ministerio de Justicia, 1994, pp. 1561 y ss.
- ..., *El Poder Tributario de las Comunidades Autónomas*, Navarra, Aranzadi, 2000.
- LAMBARRI GOMEZ, C.: “El modelo de distribución de recursos entre las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco: la Ley Trienal de Aportaciones”,



*Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, vol. IV, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1991, pp. 1809-1871.

- ..., *El desarrollo del Estado de las Autonomías y la corresponsabilidad fiscal en España: una tarea pendiente*, Bilbao, Fundación BBV, 1994.
- LANDABURU ENEKO.: “La política regional de la CEE: solidaridad y cohesión económica y social”, *Europa Junta. Revista de Información Comunitaria*, núm. 1, 1992, pp. 17-20.
- LARREA JIMENEZ DE VICUÑA, J. L.: “El concierto económico: el cupo y las leyes quiqueñales del cupo (un balance)”, *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, vol. IV, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1991, pp. 1755-1807.
- LAZARO ARAUJO, L.: “La reforma de los fondos estructurales y los marcos de apoyo comunitarios. Reflexiones para una valoración crítica”, *Cuadernos de Actualidad-Hacienda Pública Española*, núm. 4, 1990, pp. 24-32.
- LASARTE ALVAREZ, J.: “La financiación de las Comunidades Autónomas”, *Documentación Administrativa*, núm. 181, 1979, pp. 413-443.
- ... “Potestad legislativa y poder tributario de las Comunidades Autónomas”, *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, vol. II, IEF, Madrid, 1979, p. 1253 y ss.
- ..., “Potestad legislativa y poder tributario de las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 22, 1980, pp. 213-224.
- ..., “Perspectivas de reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 44, enero-abril, 1996, p. 187 y ss.
- ..., “La Reforma de la Financiación Autonómica para el quinquenio 1997-2001”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 282, 1997, pp. 1-3; *Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones Estatal y Autonómica*, XIX Jornadas de Estudio de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, Ministerio de Justicia, Civitas, BCH, pp. 991-998.
- LASARTE, J./CALERO, J.: “El recargo en el Impuesto sobre la Renta de la Comunidad de Madrid”, *Hacienda Pública Española*, núm. 99, 1986, p. 387 y ss.
- LEGUINA VILLA, J.: “Los territorios históricos vascos: poderes normativos y conflictos de competencia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 3, 1981, p. 63 y ss.
- ..., “La reforma del Senado y los hechos diferenciales”, *Revista de Administración Pública*, núm. 143, 1997, pp. 7-27.
- LEJEUNE ALCARCEL, E.: “Consideraciones generales en torno al concierto económico”, *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, vol. IV, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1991, pp. 1747-1754.

- LINARES MARTIN DE ROSALES, J.: “Comentarios a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas”, *Hacienda Pública Española*, n.º 65, 1980, p. 119 y ss.
- ..., “Asignaciones presupuestarias para garantizar niveles mínimos de servicios fundamentales”, *II Jornadas sobre aspectos presupuestarios y financieros de las CCAA*, Madrid, IEAL, 1984, pp. 285-326.
- ..., “Corresponsabilización fiscal en la financiación de las Comunidades Autónomas”, *Cuadernos Aragoneses de Economía*, núm. 3, 1993, pp. 57-84.
- LOJENDIO IRURE, I. M.: “El modelo autonómico de la Constitución de 1978”, en *Primeras Jornadas de Estudio de Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Tomo I, Oñati, Instituto de Vasco de Administración Pública, 1983, p. 17 y ss.
- ..., *La Disposición Adicional Primera en la Constitución Española*, *Cuadernos Autonómicos* núm. 1, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1988.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F.: “Constitución, autonomía y hecho diferencial. El Estado autonómico y el hecho diferencial constitucionalmente relevante”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, septiembre-diciembre, 1997, pp. 25-74.
- ..., *Estado Autonómico y hechos diferenciales*, Cuadernos y Debates núm. 80, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- ..., “Una crónica autonómica: el debate sobre el futuro del Estado de las Autonomías (Federalismo diferencial, confederacionismo y autodeterminación). Reflexiones a propósito de las Declaraciones de Barcelona, Gasteiz, Santiago y Mérida”, *Parlamento y Constitución*, n.º 3, 1999, pp. 7-41.
- ..., “Hechos diferenciales y federalismo competitivo”, *RDP*, núms.. 48-49, 2000, pp. 13-29.
- LÓPEZ ARANGUREN, E.: *El federalismo americano: las relaciones entre poderes en los Estados Unidos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.
- LÓPEZ CARBAJO, J. M.: “Las más importantes novedades fiscales contenidas en estas tres leyes: Presupuestos Generales del Estado 1997; Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social y Cesión de Tributos y Medidas Complementarias”, *Teoría Económica*, núm. 158, 1997, pp. 39-45.
- LÓPEZ DIAZ, A.: “Régimen jurídico de los recargos de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 52, 1988, p. 13 y ss.
- LÓPEZ ESPADAFOR, C. M.: *La doble imposición interna*, Valladolid, Editorial Lex Nova, 1999.
- LÓPEZ GUERRA, L.: “La segunda fase de construcción del Estado de las autonomías (1983-1993)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (II), 1993, p. 69 y ss.

- ..., “Algunas notas sobre la igualación competencial”, *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1993, pp.121-134.
- ..., “El modelo autonómico”, *Autonomies*, núm. 20, 1995, pp. 171-195.
- ..., “Modelo abierto y hecho diferencial”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (II), 1997, pp. 97-112.
- ..., “Modelo abierto y modelo cerrado del Estado de las Autonomías”, en VVAA: *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico*, Madrid, INAP-MAP, 1997, pp. 33-47.
- ..., “Asimetría autonómica y solidaridad”, *Temas para el debate*, nº 30, 1997, pp. 32-33.
- LÓPEZ I CASASNOVAS, G.: “La financiación autonómica de la Sanidad: entre lo humano y lo divino”, *Papeles de Economía Española*, núm. 48, 1991, pp. 254-255.
- ..., *Estudio del sistema de financiación autonómica de la Sanidad*, Barcelona, Departament de Sanitat i Seguretat Social-Generalitat de Catalunya, 1992.
- ..., “Reflexiones acerca de los problemas de equidad y suficiencia en la distribución de los recursos sanitarios: algunas consideraciones para la reforma de la financiación autonómica de la Sanidad”, *Hacienda Pública Española*, núm. 123, 4/1992, p. 97 y ss.
- ..., “Financiación y gasto sanitario público: evolución reciente”, *Economistas*, núm. 77, 1998, pp. 233-242.
- ..., “Financiación autonómica y gasto sanitario público en España”, *Papeles de Economía Española*, núm. 76, 1998, pp. 2-14.
- ..., “Los problemas de la financiación sanitaria en España”, *Boletín Económico de Andalucía*, núm.27, 1999, pp. 79-91.
- ..., (dir.), *Evaluación de las políticas de servicios sanitarios en el Estado de las Autonomías (Análisis comparativo de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Andalucía y Cataluña)*, Tomos I y II, Madrid, Fundación BBV, 2001.
- LÓPEZ I CASASNOVAS/CASADO MARIN.: “La financiación de la Sanidad Pública Española: aspectos macroeconómicos e incidencia de la descentralización fiscal”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 20, 1996, pp. 138-143.
- LÓPEZ LABORDA, J.: *Los equilibrios financieros en el Estado de las Autonomías*, monografías n.o 95, Madrid, IEF, 1991.
- LÓPEZ MENUDO, F.: “La actividad de las Comunidades Autónomas. Andalucía”, *Informe de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1996.
- LÓPEZ NIETO, A./FERNANDEZ RODRÍGUEZ, F.: “La solidaridad y el desarrollo regional en la Constitución y en la LOFCA”, *La España de las Autonomías (Pasado, presente y futuro)*, vol.II, Madrid, Espasa-Calpe, 1981, pp. 191-401.

- ..., “Los servicios públicos fundamentales en la LOFCA (el artículo 15 y sus derivaciones)”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 7, 1981, pp. 15-47.
- ..., “Análisis de las divergencias entre la Constitución, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y el proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial”, *Revista de Derecho Político*, núms. 18-19, 1983, p. 137 y ss.
- LORENZO JIMÉNEZ, J. V.: “Comunidades Autónomas y FEOGA-Garantía (Reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional 79/92, de 28 de mayo)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 35, 1993, pp. 327-353.
- LOSA CARMONA, A./LAFUENTE LECHUGA, M.: “Incidencia económica, desigualdad y efectos redistributivos regionales derivados del acuerdo de participación de las Comunidades de régimen común en el 30 por 100 de los rendimientos territoriales del IRPF”, *Hacienda Pública Española*, núm. 140, 1997, pp. 115-133.
- LOZANO SERRANO, C., “Consideración jurídica del Fondo de Compensación Interterritorial”, *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. III, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984, p. 1749 y ss.
- LUEIRO LORES, M.: “La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Hacienda Autónoma y Local*, n.o 42, 1984, p. 441 y ss.
- ..., “Apuntes sobre el Consejo de Política Fiscal y Financiera”, *Revista de Hacienda Autónoma y Local*, núm. 44, 1985, p. 167 y ss.
- ..., “La nivelación de los servicios públicos fundamentales en España”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 24, 1985, pp. 69-81.
- ..., “Resumen de actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera”, *Revista de Hacienda Autónoma y Local*, núm. 52, 1988, p. 13 y ss.
- LUIS SUREDA, J.: “La ordenación constitucional en la financiación de las Comunidades Autónomas”, *El sistema económico en la Constitución Española (XV Jornadas de Estudio de la Dirección General de Servicios Jurídico del Estado)*, vol. III, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, 1994, p. 1925 y ss.
- MAGADAN DIAZ: “Fiscalidad medioambiental y financiación autonómica: una breve referencia a los cánones de saneamiento”, *PALAU 14*, Revista Valenciana de Hacienda Pública, núm. 25, 1995, pp. 99-113.
- MAGADAN DIAZ/RIVAS GARCIA: “Los tributos medioambientales en el marco de la financiación autonómica”, *Impuestos*, núm. 19, 1997, p. 112 y ss.
- MARAVALL GOMEZ-ALLENDE, H.: “Los servicios sociales de la Seguridad Social y la financiación del proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas”, *El Funcionamiento del Estado Autonomico*, Hernández Lafuente, A., Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1999, p. 429-445.

- MARIUCCI, LUIGI: *La Riforma Federale (Vademecum per la Commissione bicamerale e il parlamento costituente)*, Rimini, Editore Maggioli, 1997, pp. 45-48.
- MARTIN AYALA, J. M.: “Modificaciones relativas al IRPF consecuencia del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas 1997-2001”, *Impuestos*, Tomo II, 1997, pp. 194-206.
- MARTINEZ DIEZ, G.: “Fueros y Conciertos Económicos”, *Documentación Administrativa*, núm. 181, 1979, p. 583 y ss.
- MARTIN QUERALT, J.: “La institucionalización de la Hacienda en los futuros Estatutos de Autonomía”, *Hacienda Pública Española*, núm. 59, 1979, pp. 113-159.
- ..., “Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia tributaria”, *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, vol. II, IEF, Madrid, 1979, p. 1307 y ss.
- ..., “La coordinación de la gestión tributaria”, *La coordinación financiera estatal, autonómica y local*, Barcelona, Escola d’Administració Pública de Catalunya, 1984, p. 125 y ss.
- ..., “El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Notas críticas”, *Palau 14*, Revista Valenciana de Hacienda Pública, núm. 11, 1990, p. 25 y ss.
- ..., “El diseño constitucional de la Hacienda de las Comunidades”, *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 100, 1998, pp. 671-690.
- MARTIN-RETORTILLO BAQUER, S. (ed.): *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Colección Estudios, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1989.
- ..., “La descentralización territorial”, *El derecho público a finales de siglo. Una perspectiva iberoamericana*, García de Enterría/Clavero Arévalo (dir.), Madrid, Civitas-Fundación BBV, 1996, pp. 333-341.
- MARTIN SECO, J. F.: *La pinza. Dos partidos distintos y una sola política económica verdadera*, Barcelona, El Viejo Topo, 1997.
- MARTINEZ GARCIA-MONCO, A. M.: *Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas*, Valladolid, Ed. Lex Nova, 1996.
- MARTINEZ GENIQUE, A.: “Financiación de los entes territoriales autónomos”, *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, CEC, 1978, pp. 619-656.
- MARTINEZ LAFUENTE, A.: *La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas*, 1.a edición, Madrid, Civitas, 1983.
- ..., “Régimen jurídico de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas”, *Organización Territorial del Estado (CCAA)*, vol. III, Madrid, IEF, 1984, pp. 1849 y ss.
- ..., *Derecho Tributario. Estudios sobre la jurisprudencia tributaria*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 111-115.

- MARTINEZ LAGO, M. A.: “El Impuesto sobre Tierras Infrutilizadas y su constitucionalidad”, *Impuestos*, Tomo I, 1988, pp. 95-109.
- ..., “Función motivadora de la norma tributaria y prohibición de confiscatoriedad (dos problemas a propósito del Impuesto sobre Tierras Infrutilizadas de la Comunidad Autónoma de Andalucía)”, *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 60, 1988, pp. 605-646.
- MARTINEZ-PUJALTE LÓPEZ/HIDALGO MUÑOZ: “Una visión crítica del sistema de financiación para el quinquenio 1992-1996”, *Palau 14*, Revista Valenciana de Hacienda Pública, núm. 27, 1996, pp. 5-17.
- MARTINEZ ROBLES, E.: “El modelo de financiación autonómica”, *El Funcionamiento del Estado Autonómico*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1996, p. 191 y ss.
- MAS I GAVARRO, A.: “La financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común en el horizonte de la Unión Europea”, *Cuenta y razón del pensamiento actual*, núm. 104, 1997, pp. 62-70.
- MATEU ISTURIZ, F.: “La potestad tributaria de las Comunidades Autónomas y los nuevos tributos. El impuesto sobre aguas residuales”, vol. III, *Organización Territorial del Estado (CCAA)*, Madrid, IEF, 1984, pp. 1949 y ss.
- MEDEL CAMARA, B.: “El sistema de ingresos tributarios de las CCAA. El proyecto de la LOFCA y los Estatutos de Autonomía”, *Revista de Estudios Regionales*, vol II, 1980, p. 515 y ss.
- ..., “La financiación autonómica: análisis comparativo de los modelos transitorio y definitivo”, *Papeles de Economía Española*, núms. 30-31, 1987, p. 385 y ss.
- MEDINA GUERRERO, M.: *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- ..., “La incidencia del poder de gasto estatal en el ejercicio de las competencias autonómicas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 30, 1990, p. 65 y ss.
- ..., “La Hacienda de la Comunidad Autónoma Andaluza”, *El Estatuto de Andalucía. Las competencias*, vol. I, Porrás Nodales, A. /Ruiz Rico, J. J. (eds.), Barcelona, Ariel, 1990, p. 85 y ss.
- ..., “El sistema de financiación de la Comunidad Autónoma Andaluza”, *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, Porrás Nodales/ Ruiz Rico (eds), Barcelona, Ariel, 1990, p. 38 y ss.
- ..., “Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado Autonómico: algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 35, mayo-agosto 1992, p. 155 y ss.

- ..., “El principio de solidaridad y el ejercicio de las competencias financieras en el Estado de las Autonomías”, *El sistema económico en la Constitución Española* (XV Jornadas de Estudio de la Dirección General de Servicios Jurídico del Estado), vol. III, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, 1994, p. 2023 y ss.
- ..., “Límites y posibilidades del control de constitucionalidad del reparto de los ingresos en el Estado Autonómico”, *Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica*, XIX Jornadas de Estudio de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, Ministerio de Justicia, Civitas, BCH, 1998, pp. 911-923.
- ..., “La articulación de los principios de autonomía y de unidad en el reparto de los recursos entre las Comunidades Autónomas”, *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 27, 1999, pp. 11-21.
- MEILAN GIL, J. L.: “La Administración Pública a partir de la Constitución Española de 1978”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 47, 1996, p. 55 y ss.
- MELGUIZO SANCHEZ, A., “El Fondo de Compensación Interterritorial”, *Papeles de Economía Española*, n.º 35, 1988, p. 354 y ss.
- ..., “Los tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas de régimen común”, *Presupuesto y Gasto Público*, n.º. 5, 1991, pp. 57-76.
- MENÉNDEZ MORENO, A.: “Principio de generalidad y poder tributario de las Comunidades Autónomas”, *Organización Territorial del Estado (CCAA)*, vol. III, Madrid, Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984, p. 2223 y ss.
- ..., “La corresponsabilidad fiscal”, Ponencia a las V Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Financiero y Tributario, *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 86, abril-junio, 1995, p. 306 y ss.
- ..., “La Hacienda de las Comunidades Autónomas: principios rectores del modelo”, *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, Álvarez Conde (coord.), Madrid, INAP, 1998, pp. 935-950.
- MEULDERS, D./SIX, J. L.: “El federalismo fiscal en Bélgica, en la República Federal de Alemania y en Suiza”, *Revista de Presupuesto y Gasto Público*, n.º 21, 1984, pp. 261-281.
- MIÑAÑA SIMO, J. S.: “Niveles territoriales de gobierno y federalismo fiscal: un análisis cuantitativo de dieciocho Estado Europeos”, *Hacienda Pública Española*, núm. 149, 1999, pp. 47-165.
- MOLDES TEO, E.: “Autonomía financiera de las regiones y solidaridad: perspectiva constitucional”, *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 144, 1979, p. 1511 y ss.
- MONASTERIO ESCUDERO, C., “Una valoración crítica del nuevo sistema de financiación autonómica”, *Papeles de Economía Española*, n.º 35, 1988, p. 340 y ss.

- ..., “Marco general y planteamientos teóricos sobre la corresponsabilidad fiscal”, *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España*, Bilbao, Fundación BBV, 1993, p. 107 y ss.
- ..., “Corresponsabilidad fiscal, problemas de definición y elección de instrumentos”, *Haciendas Territoriales y corresponsabilidad fiscal*, Santiago, Asociación Gallega de Estudios de Economía del Sector Público, 1993, pp. 151-174.
- ..., “La evolución reciente de la Hacienda Autonómica”, *Papeles de Economía Española*, núm. 59, 1994, pp. 249-258.
- ..., “El sistema de financiación autonómica para el período 1997-2001: una reforma incompleta”, *Economistas*, núm. 74, 1997, pp. 243-251.
- ..., “Integración europea y Hacienda Autonómica”, *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 23, 1997, pp. 33-43.
- ..., “La financiación subcentral en España. Principios y desarrollo”, *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000, pp. 25-35.
- MONASTERIO ESCUDERO/SOLE VILANOVA/FALCON Y TELLA/CASADO OLLERO: “Corresponsabilidad fiscal: cuatro opiniones y un criterio común”, *Perspectivas del sistema financiero*, núm. 51, 1995, pp. 167-177.
- MONASTERIO ESCUDERO/SUAREZ PANDIELLO: *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España*, Bilbao, Fundación BBV, 1993.
- ..., *El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica*, Bilbao, Fundación Banco Bilbao Vizcaya, 1993.
- MONASTERIO ESCUDERO, C./ZUBIRI, I.: “Financiación de las Comunidades Autónomas. Balance y propuestas de reforma”, *Papeles de Economía Española*, núm. 69, 1996, pp. 172-199.
- MONASTERIO ESCUDERO/SEVILLA SEGURA/SOLE VILANOVA/PEREZ GARCIA: *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1995.
- MONREAL I FERRER, A. (ed.): *El Estado de las Autonomías*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 103 y ss.
- ..., *Doctrina del Tribunal Constitucional sobre las subvenciones condicionadas*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1991.
- MONTEJO VELILLA, S.: “La naturaleza jurídica del estado de ingresos de los presupuestos”, *El sistema económico en la Constitución Española (XV Jornadas de Estudio de la Dirección General de Servicios Jurídico del Estado)*, vol. III, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, 1994, p. 1795 y ss.
- MONTERO HITIA, F.: “Política sanitaria. Nuevo sistema de financiación”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 14, 1994, p. 125-132.



- MORENO PALANQUES, R. F.: “La financiación de la asistencia sanitaria prestada a través del INSALUD”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 25, 2001, pp. 139-147.
- ..., “El Sistema Nacional de Salud en la nueva etapa de descentralización plena”, *Presupuesto y Gasto Público*, , n.º 28, 2002, pp. 117-121.
- MORETTI, GIAN CARLO: “La financiación de las regiones en Italia”, *Palau 14*, núm. 11, 1990, pp. 43-53.
- MUÑOZ DEL CASTILLO, J. L./VEGA HERRERO, M.: “El reparto de las competencias financieras en Italia: la financiación de las regiones”, *Documentación Administrativa*, núm. 181, 1979, pp. 7-40
- MUÑOZ MACHADO, S.: “Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos de la ordenación del sistema económico en la Constitución Española de 1978”, *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española*, García de Enterría (coord.), Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1980, p. 309 y ss.
- ..., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vols. I y II, Madrid, Civitas, 1982 y 1984.
- ..., “La Disposición Adicional Primera de la Constitución”, *Derecho Público Foral de Navarra*, Martín Retortillo (dir.), Madrid, Civitas, 1991, pp. 223-243.
- ..., Voz “Ordenamiento jurídico de las Comunidades Autónomas”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. III, Civitas, Madrid, 1995, pp. 4646-4648.
- MUSGRAVE, R.: *The theory of Public Finance. A study in public economic*, Nueva York, Mc. Graw-Hill, 1959.
- NAVARRO ATIENZA, M. A.: “La intervención de la jurisdicción ordinaria en relación con el sistema constitucional de financiación autonómica”, *Jurisdicción ordinaria y distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. III Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía*, Hinojosa Martínez, E. (coord.), Granada, Comares- Junta de Andalucía, 1998, pp. 311-316.
- NIETO SOLIS, J. A./UTRILLA DE LA HOZ, A.: *Las ayudas de la Unión Europea a las regiones españolas en el periodo 1994-1999: Perspectivas y marcos financieros*, Documento de Trabajo 9.603, Madrid, Universidad Complutense, 1996.
- NÚÑEZ FEIJOO, A.: “El sistema de financiación de la Sanidad Pública reflejado en el Presupuesto de 1998”, *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 21, 1997, pp. 123-136.
- OATES: *Federalismo Fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- OBIOLS RAIMON.: “El federalismo, una propuesta hacia el futuro”, *Federalismo y el Estado de las Autonomías*, Barcelona, Planeta, 1988, p. 191 y ss.

- OLANO FERNANDEZ, C.: “La nivelación de los servicios públicos fundamentales”, *Revista Palau* 14, núm. 3, 1987, pp. 49-75.
- OLCINA, G./PEREZ, F.: “Corresponsabilización fiscal y gestión tributaria con dos niveles de gobierno: delegación y cooperación”, *RVHP Palau* 14, núm. 13, 1991, pp. 183-202.
- OLIVAS, J. L.: “El nuevo sistema de financiación autonómica”, *Economistes*, núm. 108, 1996.
- OLIVERA MASSO, P.: “Los conceptos constitucionales de Hacienda General, bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común en materia financiera: relevancia del significado de los mismos para resolver el problema de la aplicación a las Comunidades Autónomas de la Ley General Tributaria y la Ley General Presupuestaria del Estado”, *Crónica Tributaria*, núm. 71, 1994, p. 101 y ss.
- ORDÓÑEZ SOLIS, D.: *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, Madrid, Marcial Pons, 1997.
- ORON MORATAL, G.: “Las diferencias tributarias de carácter interno ante la Unión Europea”, *Impuestos*, vol. II, 1995, pp. 1269-1273.
- ORTEGA ALVAREZ, L.: “La división de competencias económicas en los Estados Unidos” y “El reparto de competencias económicas entre Estado y Regiones en Italia”, *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española*, García de Enterría (coord.), Madrid, Instituto de Estudios Autonómicos, 1980, p. 35 y ss. y p. 253 y ss.
- ..., “Las alternativas de descentralización autonómica”, *Leviatán*, núm. 74, 1998, pp. 29-44.
- ORTIZ CALLE, E.: “Procesos negociadores e inestabilidad del sistema de financiación autonómica: una perspectiva de Derecho Comparado (A propósito de la Sentencia de 11 de noviembre de 1999, del Tribunal Constitucional Federal alemán, sobre el sistema de compensación financiera interterritorial entre la Federación y los Estados”, *Impuestos*, Tomo II, 2000, pp. 373-389.
- ORTUÑO SALAZAR, A.: “La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, 1991, p. 51-56.
- OSSORIO CRESPO, E.: “El nuevo IRPF y la corresponsabilidad fiscal”, *Crónica Tributaria*, núm. 87, 1998, pp. 167-178.
- PADRON CABRERA, G.: “Los recursos de naturaleza tributaria de las Comunidades Autónomas”, *Cuadernos de Actualidad*, núm. 4, 1993, Año IV, pp. 149-157.
- ..., “Las modificaciones introducidas en los ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas como consecuencia de su nuevo sistema de financiación durante el quinquenio 1997-2001”, *Impuestos*, Tomo II, 1997, pp. 207-216.

- PALAO TABOADA, C.: “La Hacienda Regional y la Constitución Española”, *Revista de Estudios Regionales*, n.º 2, 1978, p. 135 y ss.
- ..., “La distribución del poder tributario en España”, *Crónica Tributaria*, núm. 52, 1985, p. 183 y ss.
- PALERMO, FRANCESCO: “Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione Italiana”, *Le Regioni*, XXV, núm. 2-2, aprile-giugno, 1997, pp. 291-310.
- PAREJO, A.: “Las competencias constitucionales económicas en Alemania federal”, *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española*, Madrid, IEE, 1980, p. 149 y ss.
- PASCUA MATEO, F.: “Las nuevas Leyes de Estabilidad Presupuestaria: aspectos formales y materiales”, *Revista de Administración Pública*, núm. 158, 2002, pp. 119-185.
- PEDRAJA CHAPARRO, F., “La garantía de un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales en la financiación de las Comunidades Autónomas en España: principales problemas”, *Boletín de Información Comercial Española*, núm. 2065, 1986-1987, pp. 4378-4380.
- ...,”Los efectos de la corresponsabilidad fiscal sobre la solidaridad regional”, *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España*, Bilbao, Fundación BBV, 1993, p. 153 y ss.
- ..., “Presente y futuro de la financiación autonómica común”, *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000, pp. 76-99.
- PEDROS ABELLO, A.: “Principios de la Hacienda Regional”, *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, CEC, 1978, pp. 571-588.
- ..., “El sistema estadounidense de *revenue sharing*: resultados y enseñanzas de su aplicación”, *Documentación Administrativa*, nº 181, 1979, pp. 129-161.
- PEMAN GAVIN, J.: *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Madrid, Civitas, 1992.
- PEÑA, F.: “Solidaridad interterritorial y financiación autonómica”, *Leviatán*, núm. 74, 1998, pp. 75-94.
- PEÑA VELASCO, G. de la: “Los recargos como recursos de las Comunidades Autónomas”, *REDF, Civitas*, núm. 43, 1984, p. 373 y ss.
- PEÑUELAS I REIXACH, L.: *Poder financiero y federalismo en los Estados Unidos*, Madrid, IEF, 1989.
- PÉREZ BUENO, S.: “Los recortes y la financiación de la autonomía”, *Nación Andaluza*, núm. 5, 1985, pp. 61-70.

- PÉREZ DE AYALA, J. L.: “Dinámica de los fundamentos del poder tributario autonómico en el derecho positivo español: una hipótesis a considerar”, *RDFHP*, núm. 248, 1998, pp. 279-303.
- PÉREZ DE AYALA BECERRIL, M./VILLAR EZCURRA, M.: “El nuevo modelo de financiación autonómica: primeras perplejidades”, *Impuestos*, Tomo II, 1997, pp. 1291-1306.
- PEREZ GARCIA, F.: “Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas”, *Palau 14*, núm. 15, 1991, pp. 1-101.
- ..., “Corresponsabilidad fiscal y financiación autonómica”, *Perspectivas del sistema financiero*, FIES, núm. 51, 1995, p. 79 y ss.
- ..., “Corresponsabilidad fiscal y nivelación regional”, *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000, pp. 100-117.
- PÉREZ ROYO, J.: “Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo”, *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, núm. 72 (1987), p. 432 y ss.
- ..., *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1996, p. 713 y ss.
- ..., *El nuevo modelo de financiación autonómica: análisis exclusivamente constitucional*, Madrid, McGraw-Hill/Estudios Ciencias Jurídicas, 1997.
- ..., “La financiación de las Comunidades Autónomas: un proceso de desconstitucionalización”, *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Trujillo/López Guerra, González-Trevijano (dir.), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pp. 555-572.
- PÉREZ TREMPES, P./AJA, E.: “Tribunal Constitucional y organización territorial en el Estado Autonómico”, *La Justicia Constitucional en el Estado democrático*, Espín Templado, E./Díaz Revorio, F.J. (coords.), Valencia, Tirant lo Blanch-Cortes de Castilla-La Mancha, 2000, pp. 141-179.
- PERIS GARCIA, P.: “Los recargos autonómicos sobre impuestos estatales. Su constitucionalidad (Comentario a la sentencia 150/1990, de 4 de octubre del Tribunal Constitucional)”, *Revista General de Derecho*, n.º 560, 1991, p. 4149 y ss.
- ..., “El poder financiero y sus límites: la incidencia del derecho comunitario”, *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 253, 1999, pp. 657-693.
- PERNTHALER, P.: *El Estado Federal Asimétrico. Fundamentos teóricos, consecuencias prácticas y ámbitos de aplicación en la reforma del Estado federal austriaco*, Oñati, IVAP, 1999.
- PERULLES ROMERO, J. M.: “La financiación de las Comunidades Autónomas”, *El futuro de las Autonomías Territoriales: Comunidades Autónomas: balance y perspectivas*, (Martín Rebollo, director) Santander, Universidad de Cantabria y Asamblea Regional de Cantabria, 1991, p. 22 y ss.

- PIÑERO CAMPOS, J. M.: “El Fondo de Cohesión y el instrumento financiero provisional para 1993”, *Cuadernos de Actualidad-HPE*, núm. 1, 1994, pp. 26-35.
- PITA GRANDAL, A.M.: “Reflexiones en torno a los límites de la previsión contenida en el artículo 6.3 de la LOFCA”, *Impuestos*, Tomo II, 1987, p. 136 y ss.
- PITRUZZELA, G.: “Problemi e pericoli del federalismo fiscale in Italia”, *Le Regioni*, n.º 5, 2002, pp. 977-987.
- PIZETTI, FRANCO: “Il federalismo e i recenti progetti di riforma del sistema regionale italiano”, *Le Regioni*, núm. 2, 1995, Anno XXIII, pp. 225-253.
- ..., *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1996.
- PIZJOAN FONT, IU/ CHECA GONZÁLEZ, C./ ESTEPA GIMÉNEZ, A.: “Límites formales al establecimiento de tributos propios en las Comunidades Autónomas”, *Alcabala (Revista de Hacienda Pública Española)*, núm. 28 2/2001, pp. 135-220.
- PLAZA Y JABAT, S.: “El concierto económico con el País Vasco. Cuestiones jurídicas que se plantean en torno al mismo. Doctrina del Tribunal Constitucional al respecto”, *Palau 14*, Revista Valenciana de Hacienda Pública, núm. 27, 1996, pp. 83-105.
- ..., “La base constitucional de las competencias de las CCAA para regular determinados aspectos de los tributos integrantes del sistema tributario del Estado”, *Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica*, XIX Jornadas de Estudio de la Dirección del Servicios Jurídico del Estado, Madrid, Ministerio de Justicia, Civitas, BCH, 1998, pp. 925-937.
- PLEITE GUADAMILLAS, F.: “El principio de legalidad en materia de deuda pública autonómica”, *Parlamento y Constitución*, núm. 3, 1999, pp. 135-152.
- PORRAS NADALES, A.: “Debate sobre la Financiación Autonómica”, *Crónica Parlamentaria*, Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 20, 1994, pp. 291-302.
- ..., “El debate sobre la Financiación Autonómica”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 28, 1996, p. 187 y ss.
- PORTERO MOLINA, J. A.: *Constitución y jurisprudencia constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1992, pp. 470-476.
- ..., “Principio democrático y de autonomía”, *RFDUC*, núm. 21 monográfico *Las perspectivas del Estado Autonómico (II)*, 1997, pp. 183-205.
- POZUELO ANTONI, F.: “Balance y perspectivas de la capacidad normativa en los tributos cedidos”, *Alcabala (Revista de Hacienda Pública de Andalucía)*, núm. 28, 2/2001, pp. 47-76.
- PUHLE, HANS-JÜRGEN: “Problemas del federalismo alemán”, *Federalismo y Regionalismo*, Madrid, CEC, 1979, p. 87 y ss.

- PUJOL SOLEY, J.: “Aspectos de la Hacienda Autonómica y Federal en el contexto europeo”, *Papeles de Economía Española*, núm. 41, 1989, pp. 279-285.
- PUTZOLU, FRANCESCO: *L'autonomia tributaria degli enti territoriali. Profili giuridici del federalismo fiscale*, Padova, Cedam, 1996.
- QUINTANA FERRER, E.: *Reforma de la Hacienda Autonómica y Libro Blanco sobre Financiación de las Comunidades Autónomas*, Colección Financiera n.º 2, Valencia, Tirant lo Blanch, 1996.
- ..., “Incidencia de la Hacienda General en la Hacienda Autonómica”, *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 243, 1997, p. 85 y ss.
- ..., “Modelos de financiación autonómica de la sanidad”, *Revista de Contabilidad y Tributación*, nº 189, 1998, pp. 83-136.
- ..., “Los recargos de las Comunidades Autónomas sobre Impuestos del Estado”, *Crónica Tributaria*, núm. 95, 2000, pp. 105-129.
- RAMALLO MASSANET, J.: “Incidencia de la Constitución española de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas”, *Hacienda y Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, p. 51 y ss.
- ..., “El reparto de competencias tributarias entre los distintos ámbitos de gobierno”, *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 60, 1988, p. 501 y ss.
- ..., “Contenido, instrumentos y límites de la corresponsabilidad fiscal”, *Autonomies*, núm. 20, 1995, p. 17 y ss.
- ..., “La asimetría del poder tributario y del poder de gasto de las CCAA”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993, p. 43 y ss.
- ..., “El poder de gasto del Estado: subvenciones y orden competencial”, *Documentación Administrativa*, núms. 232-233, 1993, p. 403 y ss.
- ..., Voz “Autonomía Financiera”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Tomo I, Madrid, Civitas, 1995, p 685.
- RAMALLO MASSANET, J./ZORNOZA PEREZ, J.: “Sistema y modelos de financiación autonómica”, en *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal*, Perspectivas del Sistema Financiero, núm. 51, 1995, p. 9 y ss.
- ..., “El Consejo de Política Fiscal y Financiera y las Comisiones Mixtas en la financiación de las Comunidades Autónomas”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, sept-dic, 1997, pp. 95-115.
- ..., “El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Financiación de las Comunidades Autónomas”, *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000, pp. 60-74.
- RAMÍREZ GÓMEZ, S.: “La actividad financiera de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional” (1981-1989), *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 66, 1990, p. 245 y ss.

- RAMOS PRIETO, J.: “Algunas consideraciones sobre la cesión parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a las Comunidades Autónomas”, *Impuestos*, núm. 6, 1998, p. 11 y ss; *Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica*, XIX Jornadas de Estudio de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, Ministerio de Justicia, Civitas, BCH, 1998, pp. 1157-1184.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.: “Un hito en la jurisprudencia constitucional sobre los derechos históricos: la STC 140/1990, de 20 de septiembre”, *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 11, 1991, p. 79 y ss.
- ..., “La doctrina constitucional sobre los derechos históricos de los territorios forales: de la negación al reconocimiento”, *Revista de Administración Pública*, núm. 124, enero-abril, 1991, p. 263 y ss.
- ..., “La inconstitucionalidad de las modificaciones unilaterales del concierto económico (Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1995)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 46, 1996, p. 323 y ss.
- REY DEL CASTILLO, J.: *Descentralización de los servicios sanitarios. Aspectos generales y análisis del caso español*, Granada, Escuela Andaluza de Salud Pública, 1998.
- RICO GÓMEZ, A.: “La descentralización sanitaria en España: el camino recorrido y las tareas pendientes”, *Papeles de Economía Española*, n.º 76, 1998, pp. 49-66.
- ROCHE LAGUNA, I.: *La integración europea como límite a la soberanía fiscal de los Estados Miembros (Armonización de la imposición directa en la Comunidad Europea)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.
- RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: *Estudios de derecho autonómico*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1997.
- RODRIGUEZ BEREIJO, A.: “Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15, septiembre-diciembre 1985, p. 65 y ss.
- ..., “Los límites constitucionales del poder tributario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *El sistema económico en la Constitución Española (XV Jornadas de Estudio de la Dirección General de Servicios Jurídico del Estado)*, vol. III, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, 1994, p. 1281 y ss.
- RODRIGUEZ, A.: “La financiación”, *Curso de Derecho Público de Andalucía*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, pp. 213-224.
- RODRIGUEZ BEREIJO, L./ZABIA DE LA MATA, E.: “Los puntos de conexión en el nuevo modelo de financiación autonómica”, *Crónica Tributaria*, núm. 82-83, 1997, pp. 237-260.
- RODRÍGUEZ-PONGA Y SALAMANCA, E.: “El nuevo modelo de financiación autonómica y las novedades fiscales para 2002”, *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 28, 2002, pp. 47-58.

- ROIG ALONSO, M.: “La financiación de las Comunidades Autónomas: contexto y retos de una nueva etapa”, *Papeles de Economía Española*, núm. 48, 1991, p. 237 y ss.
- ..., “Valoración de los instrumentos de financiación autonómica desde la perspectiva de la corresponsabilidad fiscal”, *Haciendas Territoriales y corresponsabilidad fiscal*, Santiago, Asociación Gallega de Estudios de Economía del Sector Público, 1993, pp. 235-254.
- ..., “Teoría económica del federalismo fiscal y Constitución Española”, *El sistema económico en la Constitución Española (XV Jornadas de Estudio de la Dirección General de Servicios Jurídico del Estado)*, vol. III, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, 1994, p. 2065 y ss.
- ROJO SALGADO, A.: *El modelo federalista de integración europea: la Europa de los Estados y de las Regiones*, Madrid, Dykinson, 1996.
- ROMANO VELASCO, J.: “El federalismo fiscal canadiense: interés del modelo para España”, *La financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el federalismo fiscal*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1995, p. 55 y ss.
- ROSA CORDON, R.: “La capacidad normativa tributaria de las CCAA”, *Crónica Tributaria*, nº 92, 1999, pp. 111-140.
- ROVIRA I MOLA, A.: “La coordinación de los sistemas fiscales”, *La coordinación financiera estatal, autonómica y local*, Barcelona, Escola d’Administració Pública de Catalunya, 1984, p. 33 y ss.
- RUBIO, A./SANZ, B.: “El endeudamiento autonómico. Las estadísticas del Banco de España”, *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000, pp. 147- 183.
- RUIZ ALVÁREZ, J. L./CASTET FERNANDEZ, M. L./CRESPO CASAS, J. M.: “Consideraciones sobre la reforma de la financiación de la Sanidad Pública Española”, *Revista de Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, 1991, p. 173-196.
- RUIZ-BEATO BRAVO, J.: “Los recargos de las Comunidades Autónomas sobre los impuestos estatales”, *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Dirección General de lo Contencioso del Estado, vol. IV, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984, p. 2731 y ss.
- RUIZ CASTILLO, et. al., *Cinco Estudios sobre Financiación Autonómica*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988.
- RUIZ CASTILLO/CARLOS SEBASTIAN: “El sistema de financiación autonómica: críticas y alternativas”, *Cinco Estudios sobre la Financiación Autonómica*, Madrid, IEF, 1988, p. 117 y ss.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J.: “Seminario sobre transferencias intergubernamentales. Conclusiones generales”, *Hacienda Pública Española*, núm. 118, 2/1991, pp. 121-127.



- ..., “La coordinación de la política fiscal y financiera del Estado y de las Comunidades Autónomas”, *Documentación Administrativa*, núm. 230-231, 1992, p. 199 y ss.
- ..., “El coste del Estado Autonómico. Reflexiones y balance de la descentralización del sector público español”, *Historia 16*, núm. 200, 1992, pp. 44-50.
- ..., “Situación actual y perspectivas de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: algunas reflexiones sobre los problemas principales”, *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1993, pp. 621-637.
- ..., “La articulación de la corresponsabilidad fiscal en el modelo autonómico español”, *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España*, Bilbao, Fundación BBV, 1993, p. 129 y ss.
- ..., “Los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada?”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 81, julio-septiembre, 1993.
- ..., “La reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas: la introducción de mecanismos de corresponsabilidad”, en *Informe Comunidades Autónomas 1993*, Albertí Rovira/Font i Llovet/Tornos, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1994, pp. 525-545.
- ..., “Aspectos más relevantes de las recientes modificaciones normativas al modelo de financiación autonómica”, *El sistema de financiación autonómica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, pp. 31-40.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J./LÓPEZ LABORDA, J.: “Hacia un nuevo modelo de financiación autonómica (Comentario al Libro Blanco sobre financiación de Comunidades Autónomas)”, *Informe Comunidades Autónomas 1994*, Eliseo Aja (dir.), vol. I, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1995, p. 621 y ss.
- ..., “Algunas reflexiones sobre la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas”, en *Financiación de las Comunidades Autónomas*, Cuadernos de Actualidad, núm. 3, 1995, año VI, pp. 105-113.
- ..., “Catorce preguntas sobre el nuevo sistema de financiación autonómica”, *Informe Comunidades Autónomas 1996*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1997, pp. 581-615.
- ..., “Las Haciendas Autonómicas en 1997: reforma de la financiación de la Sanidad y del concierto económico del País Vasco”, *Informe Comunidades Autónomas 1997*, Aja (dir.), Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1998, pp. 631-651.
- ..., “Problemas del modelo (de financiación autonómica) y articulación institucional”, *Informe Comunidades Autónomas 1998*, Aja (dir.), Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1999, pp. 477-498.
- ..., “Dos cuestiones sobre financiación autonómica: nivelación financiera y propuestas electorales”, *Informe Comunidades Autónomas 1999*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2000, pp. 467-493.

- RUIZ HUERTA, J./DÍAZ DE SARRALDES, S./HERRERO, A.: “La financiación de las Comunidades Autónomas en el año 2000. Una evaluación de la corresponsabilidad y propuestas de reforma”, *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2001, pp. 453-481.
- RUIZ HUERTA, J./MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. (eds.): *Estado Federal-Estado Regional: la financiación de las Comunidades Autónomas*, Salamanca: Diputación, 1986.
- RUIZ HUERTA, J./PABLOS, M. A.: “La reforma de la financiación autonómica”, *Haciendas Territoriales y corresponsabilidad fiscal*, Santiago, Asociación Gallega de Estudios de Economía del Sector Público, 1993, pp. 255-288.
- RUIZ-RICO RUIZ, G.: *Los límites constitucionales del Estado Autonomico*, Madrid, CEPC, 2001.
- ..., “El Estado Autonomico desde la perspectiva de Andalucía”, *REP*, núms. 48-49, 2000, pp. 61-97.
- RUSSO ENZO, F.: “Principi e scelte di federalismo fiscale”, *Rassegna Tributaria*, núm. 1, 1996, Anno XXXIX, pp. 144-160.
- RUSSO PASQUALE: “Finanza regionale e questione fiscale”, *Regione e governo locale*, núm. 4, 1994, Anno XV, luglio-agosto, pp. 485-519.
- SACCHETO CLAUDIO: “Federalismo fiscale tra modelli esteri e vincoli comunitari”, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, núm. 3-4, 1998, pp. 645-666.
- SALANES I GIRALT/CABASES I PIQUE: “El Fondo de Compensación Interterritorial. El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 21 de febrero de 1990”, *El Estado de las Autonomías*, Antoni Monreal (ed.), Madrid, Tecnos, 1991, p. 115 y ss.
- SALVADOR SANCHO, A.: “Sistemas de gestión de subvenciones incorporadas a los Presupuestos Generales del Estado”, *El funcionamiento del Estado Autonomico*, Hernández Lafuente, A. (coord.), Madrid, MAP, 1999, pp. 187-200.
- SÁNCHEZ GALIANA, J. A./LÓPEZ HERNANDEZ, A. M./PALLARES RODRÍGUEZ, R.: “La nueva financiación de las CCAA y las capacidades normativas cedidas”, *Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica*, XIX Jornadas de Estudio de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, Ministerio de Justicia, Civitas, BCH, 1998, pp. 939-969.
- SÁNCHEZ JIMENEZ, M. A.: *La doble imposición internacional en la Unión Europea*, Madrid, La Ley, 1995.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J.: “La financiación de las transferencias sanitarias: situación actual y propuestas de reformas”, *Haciendas Territoriales y corresponsabilidad fiscal*, Santiago, Asociación Gallega de Estudios de Economía del Sector Público, 1993, pp. 289-310.

- ..., “Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común”, *Revista de Estudios Regionales*, n.º 59, 2001, pp. 261-311.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J./ GOMEZ SALA, S.: “La imposición sobre el consumo y la financiación autonómica”, *Papeles de Economía Española*, núm. 69, 1996, pp. 212-226.
- ..., “La dinámica de la financiación autonómica: algunas consideraciones a la luz del IRPF”, *Cuadernos de Información Económica*, núm. 140/141, 1998, pp. 54-64.
- ..., “La financiación autonómica 20 años después”, *Revista de Estudios Regionales*, n.º 54, 1999, pp. 89-107.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J./GOMEZ SALA, S./AVELLANEDA BERTELLI, P.: “El papel de la imposición sobre el consumo en la financiación autonómica: una estimación de su incidencia territorial”, *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 27, 1999, pp. 49-78.
- SÁNCHEZ MORON, M.: *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1990.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A.: “La corresponsabilidad fiscal en el nuevo acuerdo para la financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001”, *Palau 14*, Revista Valenciana de Hacienda Pública, núm. 27, 1996, pp. 49-82.
- ....., *La corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas*, Pamplona, Aranzadi, 1997.
- ..., “Corresponsabilidad fiscal y Hacienda municipal”, *Revista de Hacienda Local*, núm. 77, mayo-agosto 1996, vol. XXVI, pp. 313-357.
- SÁNCHEZ SERRANO, L.: “El poder tributario de las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 29, 1981, p. 75 y ss.
- ..., “Ayudas comunitarias y distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (Comentario a la STC 79/92, de 28 de mayo)”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 118, 1994, pp. 71-85.
- SANFRUTOS VELÁZQUEZ, N.: *La financiación de los servicios sanitarios transferidos procedentes de la Seguridad Social (el caso de Andalucía)*, Sevilla, Junta de Andalucía, 1989.
- SANZ GOMEZ, M./LAGOS RODRIGUEZ, G.: “La imposición propia de las Comunidades Autónomas en el período definitivo (1987-1991)”, *Palau 14*, 1994, pp. 41-70.
- SCHWARTZ, B.: *El federalismo norteamericano actual*, Madrid, Civitas, 1984.<sup>7</sup>
- SERENA PUIG, J. M.: “El régimen de Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad de Navarra desde la perspectiva europea, española, navarra y de las Comunidades Autónomas limítrofes: contenido de la capacidad normativa de la Comunidad Foral en materia tributaria”, *Impuestos*, n.º 2, 2002, pp. 46-59.

- SERNA DE LOS POZOS, U. M.: *Atribución de competencias y asignación de recursos en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Análisis teórico y comparado*, San Sebastián, Universidad de Deusto, 1994.
- SEVERO GIANNINI, M.: *Las regiones en Italia*, Madrid, Civitas, 1984.
- SEVILLA SEGURA, J. V.: “Consideraciones en torno al modelo de financiación autonómica”, en *Estudios de Derecho y Hacienda*, Martín-Retortillo Baquer/Martínez Lafuente (dir.), vol. II, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1987, p. 1333 y ss.
- ..., “Componentes de un modelo descentralizado de financiación pública”, *Palau 14*, núm. 15, 1991, pp. 103-120.
- ..., “Mecanismos de colaboración entre Haciendas Territoriales”, *Palau 14*, nº 20, 1993, pp. 51-67.
- ..., “Hacia una Administración Tributaria Integrada”, *Los nuevos retos del sector público ante la Unión Monetaria Europea (El ciudadano como cliente de una Administración más eficaz y competitiva)*, Madrid, Arthur Andersen-Cinco Días, 1997, pp. 375-377.
- ..., *Las claves de la financiación autonómica*, Barcelona, Crítica Contrastes, 2001.
- SIMON ACOSTA, E.: “La proyectada autonomía financiera regional”, *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, CEC, 1978, pp. 589-618.
- SOLE VILANOVA, J.: “La corresponsabilidad fiscal en el análisis comparado”, *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España*, Bilbao, Fundación BBV, 1993, p. 119 y ss.
- ..., “Algunas precisiones sobre corresponsabilidad fiscal y su forma de instrumentación”, *Haciendas Territoriales y corresponsabilidad fiscal*, Santiago, Asociación Gallega de Estudios de Economía del Sector Público, 1993, pp. 329-342.
- ..., “La imposición propia en la financiación de las Comunidades Autónomas: Presente y futuro”, *La financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el Federalismo Fiscal*, Romano Velasco (comp.), Valladolid, Junta de Castilla y León, 1995, p. 199 y ss.
- SOLOZABAL ECHEVARRIA, J. J.: “El marco constitucional del debate sobre el Estado Autonómico Español”, *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1993, pp. 73-100.
- ..., “El Estado Autonómico en el debate sobre el Estado Federal”, *Jornadas sobre el modelo de Administración en el Estado Autonómico*, Madrid, Fundación Fernando de los Ríos, 1997, pp. 57-75.
- ..., *Las bases constitucionales del Estado Autonómico*, Madrid, Mc-GrawHill, 1998.
- SOSA WAGNER, F./BOCANEGRA SIERRA, R.: “La organización financiera en las CCAA”, *REDA*, núm. 28, 1991, pp. 5-17.

- SPAHN, P. B./FÖTTINGER, W./STEINMETZ, I.: “Cesión de impuestos y administración tributaria en el modelo alemán de federalismo cooperativo”, *HPE*, núm. 146, 1998, pp. 99-120.
- SUAREZ PANDIELLO, J.: “Las Haciendas Territoriales en la España de las Autonomías”, *Papeles de Economía Española*, núm. 40, 1992, pp. 30-48.
- ..., “Esfuerzo fiscal y corresponsabilidad fiscal”, *Haciendas Territoriales y corresponsabilidad fiscal*, Santiago, Asociación Gallega de Estudios de Economía del Sector Público, 1993, pp. 343-362.
- TAJADURA TEJADA: *El principio de cooperación en el Estado Autonómico*, Granada, Comares, 1998.
- TANCO MARTIN-CRIADO, J.: “Los criterios de distribución de la participación en los ingresos tributarios del Estado”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, 1991, pp. 27-38.
- ..., “La corresponsabilidad fiscal y la coordinación del sistema de financiación autonómica”, *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España*, Bilbao, Fundación BBV, 1993, p. 161 y ss.
- ..., “Autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal”, en *Financiación de las Comunidades Autónomas*, Cuadernos de Actualidad, núm. 3/1995, año VI, p. 95 y ss.
- ..., “La población en la financiación de las Haciendas Territoriales”, *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 24, 1998, pp. 185-194.
- ..., “La reforma del sistema de financiación de 1996”, *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 27, 1999, pp. 11-21.
- TANCO MARTIN-CRIADO / TORRES COBO: “Desarrollo histórico de la negociación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas”, en *Cinco Estudios sobre la Financiación Autonómica*, Madrid, IEF, 1988, p. 19 y ss.
- ..., “Análisis del sistema de financiación autonómica”, *El funcionamiento del Estado Autonómico*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1996, p. 225 y ss.
- TEJERIZO LÓPEZ, J. M.: “La coordinación del endeudamiento”, *La coordinación financiera estatal, autonómica y local*, Barcelona, Escola d’Administració Pública de Catalunya, 1984, p. 89 y ss.
- TENA PIAZUELO, V.: “Incidencia de la técnica subvencional en el correcto funcionamiento del sistema de financiación autonómica y en el concepto de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 77, 1993, p. 167 y ss.
- ..., “Derechos históricos y autonomía financiera: los territorios forales como especialidades en el sistema de financiación autonómica”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 42, 1994, p. 81 y ss.

- TERRÓN MONTERO / CAMARA VILLAR: “Principios y técnicas de cooperación en los Estados compuestos: reflexiones sobre su aplicación al caso de España”, *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Cano Bueso (ed.), Madrid, Tecnos, 1990, pp. 37-59.
- TORNOS, J.: “Comentario a la Carta Europea de Autonomía Regional”, *Informe Comunidades Autónomas 1996*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1997, pp. 666-683.
- TORRES COBO, F.: “El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1992-1996”, *Hacienda Pública Española-Cuadernos de Actualidad*, núm. 3, 1992, pp. 11-19.
- ..., “La corresponsabilidad fiscal y la financiación autonómica”, *Hacienda Pública Española-Cuadernos de Actualidad*, núm. 9, 1992, pp. 261-268.
- ..., “Aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación autonómica”, *Boletín Económico del ICE*, núm. 2395, 1993, pp. 3509-3514.
- ..., “Los niveles competenciales de las Comunidades Autónomas”, en *Financiación de las Comunidades Autónomas*, Cuadernos de Actualidad, núm. 3, 1995, año VI, pp. 114 y ss.
- ..., “Modelo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001 (reglas de aplicación)”, *Impuestos*, Tomo II, 1997, pp. 184-193.
- TOSCANO FRANCA FILHO, M.: “Integración regional y globalización de la economía: las dos caras del nuevo orden mundial”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 100, pp. 101-122.
- TREMONTI, GIULIO/VITALETTI, GIUSEPPE: *Il Federalismo Fiscale, autonomia municipale e solidarietà sociale*, Bari, Laterza, 1994.
- TRUJILLO FERNÁNDEZ, GUMERSINDO: “Federalismo y regionalismo en la Constitución Española de 1978: El Estado federo-regional”, *Federalismo y regionalismo*, Trujillo (coord.), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, pp. 13-45.
- ..., *LOAPA y Constitución (El proyecto de LOAPA, desde la perspectiva de su constitucionalidad)*, Colección Informe núm. 2, Vitoria, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1982.
- ..., “Homogeneidad y asimetría en el Estado Autonomico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado”, *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1993, pp. 101-120.
- ..., “Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado de las Autonomías”, en *VVAA, Asimetría y cohesión en el Estado Autonomico*, Madrid, INAP-MAP, 1997, pp. 13-32.

- ..., “Reformas y nuevos horizontes del Estado Autonómico en los años noventa”, *Los nacionalismos: globalización y crisis del Estado-Nación*, Corcuera Atienza (dir.), *Cuadernos de Derecho Judicial* VI (1998), Madrid, CGPJ, 1999, pp. 271-300.
- ULRICH KARPEN: “Federalismo”, *La Constitución de la República Federal de Alemania*, Ulrich Karpen (ed.), Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1992, pp. 213-230.
- URIARTE Y ZULUETA, M. M. de: “La determinación de los derechos históricos de los territorios forales: su calificación como garantía institucional”, *Jornadas de Estudios sobre la Actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1986, p. 621 y ss.
- ..., “El Fondo de Compensación Interterritorial”, vol. I, *Organización Territorial del Estado*, Madrid, IEF, 1984, p. 281 y ss.
- URIOL EGIDO, C.: “Los principios constitucionales ordenadores de la financiación autonómica”, *Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones Estatal y Autonómica*, XIX Jornadas de Estudio de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, Ministerio de Justicia, Civitas, BCH, 1998, pp. 971-987.
- UTRILLA DE LA HOZ, A., “El modelo autonómico español: sistema de financiación y equilibrio regional”, *Documentos de Trabajo*, núm. 9024, Madrid, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Complutense, 1990; *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, n.o 62, 1991, p. 263 y ss.
- ..., “Los efectos del Fondo de Compensación Interterritorial en el desarrollo regional”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, 1991, pp. 139-158.
- ..., “La reforma de la financiación autonómica: entre la igualdad y la solidaridad”, *Economistas*, núm. 9, 1991/1992, pp. 175-179.
- ..., “La revisión del sistema de financiación autonómica: alcance y perspectivas”, *Economistas*, núm. 55, 1993, pp. 231-235.
- ..., “Los efectos de la corresponsabilidad fiscal sobre la equidad”, *Haciendas Territoriales y corresponsabilidad fiscal*, Santiago, Asociación Gallega de Estudios de Economía del Sector Público, 1993, pp. 363-380.
- ..., “Descentralización fiscal y mecanismos de nivelación en el modelo de financiación autonómica”, *Economistas*, núm. 64, 1995, pp. 331-338.
- VALENTIN NAVARRO, M.: “El modelo de financiación sanitaria 1998-2001 y su distribución”, *El Médico*, Núm. 673, 1998, pp. 12-15.
- VALLE GALVEZ, A.: “La cohesión económica y social como objetivo de la Unión Europea. Análisis y perspectivas”, *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 2, mayo-agosto 1994, pp. 341-376.

- VARONA ALABERN, J. E.: “Principales novedades de la reciente Ley de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 292, 1997, pp. 2-5.
- VEGA HERRERO, M., “El principio de coordinación financiera en la Hacienda Regional”, *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Dirección General de lo Contencioso del Estado, vol. IV, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984, p. 3147 y ss.
- VELA SASTRE, I.: “El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1992-1996”, *Boletín Económico del ICE*, núm. 2315, 1992, pp. 679-684.
- VERGER CASASNOVAS, V.: “Colaboración entre las Administraciones tributarias estatal y autonómica: experiencias y perspectivas”, *XLI Semanas de Estudios de Derecho Financiero: Los nuevos entes públicos*, Madrid, Estudios de Hacienda Pública-Instituto de Estudios Fiscales, 1997, pp. 81-87.
- VICENTE-ARCHE COLOMA, P.: “Algunas reflexiones sobre los impuestos propios de las Comunidades Autónomas”, *Palau 14*, núm. 23, 1994, pp. 5-21.
- VIDAL PRADO, C.: *El Fondo de Compensación Interterritorial como instrumento de solidaridad*, Granada, Comares, 2001.
- ..., “Nuevo modelo de financiación y actuales perspectivas del principio de solidaridad”, *Revista de Estudios Autonómicos*, n.º 1, 2002, pp. 243-250.
- VILALTA I VILELLA, J.: “Líneas generales de un nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, 1991, pp. 39-50.
- VIVANCO JOSÉ LUIS: “La experiencia de la autonomía tributaria en el País Vasco”, *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España*, Bilbao, Fundación BBV, 1993, p. 141 y ss.
- VOGEL, J. J.: “El régimen federal de la Ley Fundamental”, en AAVV, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons-Ediciones Jurídicas y Sociales, 1996, p. 613 y ss.
- VOGEL KLAUS: “La Hacienda Pública y el Derecho Constitucional”, *Hacienda Pública Española*, IEF, núm. 59, 1979, p. 15 y ss.
- WIELAND, J.: “Problemi del federalismo fiscale”, *Le Regioni*, n.º 2, 2000, pp. 389-403.
- WRIGHT DEIL: “Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 6, 1978, pp. 5-28.
- YABAR STERLING, A.: “La estructura financiera de las Comunidades Autónomas según la LOFCA: características y problemas para su aplicación”, *El desarrollo de la Constitución Española de 1978*, Manuel Ramírez (ed.), Libros Pórtico, Zaragoza, 1982, p. 567 y ss.



- ZABALZA MARTI: “El nuevo sistema de financiación autonómica”, en *Cinco Estudios sobre la Financiación Autonómica*, Madrid, IEF, 1984, p. 93 y ss.
- ZORNOZA PÉREZ, J. J.: “Tributos propios y recargos de las CCAA”, *Documentación Administrativa*, núms. 232-233, 1993, p. 477 y ss.
- ..., “La Ley de Presupuestos y el sistema de fuentes del Derecho”, *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1993, pp. 363-376.
- ..., *Los recursos de las Comunidades Autónomas*, Cuadernos y Debates, núm. 8, Madrid, CEC, 1996.
- ..., “El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado”, *El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*, Tomo IV, Madrid, Editorial SOPEC, 1997.
- ZURITA ATIENZA, J.: “Notas al concierto económico”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47, 1985, p. 633 y ss.

## ÍNDICE LEGAL

### 1. ÍNDICE CRONOLÓGICO DE DISPOSICIONES LEGALES CONSULTADAS.

#### **1978**

---

Ley 1/1978, de 19 de enero, de Presupuestos Generales del Estado para 1978 (BOE 20 de enero de 1978): art. 25.

Constitución de 1978, de 28 de diciembre (BOE 29 de diciembre). *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales-Congreso de los Diputados, 1980.

#### **1979**

---

Ley 1/1979, de 19 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1979 (BOE 20 julio de 1979): art. 3.2.

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, que aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (BOE 22 de diciembre de 1979; BOPV 12 de enero de 1980): art. 41.

Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, que aprueba el Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE 22 de diciembre de 1979; DOG 31 de diciembre de 1979): arts. 44 a 55, DA 6.a y 7.a, DT 3.a.

Ley 42/1979, de 29 de diciembre, de Presupuestos del Estado para 1980 (BOE 31 de diciembre de 1979): art. 3.3.

#### **1980**

---

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE 1 de octubre de 1980). *El debate en las Cortes Generales*, Madrid, Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, 1982.

Real Decreto Ley 16/1980, de 12 de diciembre, sobre régimen presupuestario y patrimonial de las Haciendas Preautonómicas (BOE 20 de enero de 1981).

Real Decreto 2968/1980, de 12 de diciembre, que modificó la composición y funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Transferencias que habían venido operando en relación a los regímenes preautonómicos (BOE 20 de enero de 1981).

Real Decreto 2970/1980, de 12 de diciembre, por el que se regula el traspaso de servicios de la Administración del Estado a los entes preautonómicos (BOE 20 de enero de 1981): art. 4.1.b.

Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1981: (BOE 30 de diciembre de 1980): arts. 3.3 y 18.

## **1981**

---

Ley 12/1981, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOE 28 de mayo de 1981; BOPV 30 de mayo de 1981), modificada por la Ley 49/1985, 27 de diciembre (BOE 30 de diciembre); la Ley 27/1990, 26 de diciembre (BOE 27 de diciembre); Ley 11/1993, 13 de diciembre (BOE 14 de diciembre); Ley 37/1997, 4 de agosto (BOE 5 de agosto) y por Ley 38/1997, de 4 de agosto (BOE 5 de agosto).

Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia (BOE 28 de junio; DOG 1 de octubre de 1981): arts. 42-55.

*Acuerdos Autonómicos de 1981*, de 31 de julio, firmados por el Gobierno y el Partido Socialista Obrero Español sobre estructuración y desarrollo del Estado de las Autonomías, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981.

Ley 41/1981, de 28 de octubre, de Cesión de tributos a la Generalidad de Cataluña (BOE núm. 271, de 12 de noviembre; DOG 18 de noviembre de 1981)

Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982 (BOE 28 diciembre de 1981): DF Sexta y Segunda.

Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Andalucía (BOE 11 de enero de 1982; BOJA 1 de febrero de 1982): arts. 54 a 71, DA 2ª, DT 6ª.

Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Asturias (BOE 11 de enero de 1982; BOPA 25 de enero de 1982): arts. 42 a 54, DA, DT 5ª y 9ª.

Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Cantabria (BOE 11 de enero de 1982): arts. 44-56, DA, DT 10ª y 11ª.

## **1982**

---

Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Rioja (BOE 19 de junio; BORioja 10 de julio de 1982): arts. 31 a 34, D.A. 1ª, DT 10 a 12.

Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Murcia (BOE 19 de junio).

Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (*BOE* 10 de julio): arts. 11, 29, 31, 34 y Título V, arts. 48 a 60.

Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Aragón: arts. 46 a 60; DA 2ª y 3ª y DT 9ª y 10ª. (*BOE* 16 de agosto de 1982).

Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha: arts. 42 a 52, DA 1ª y 2ª, DT 6ª (*BOE* 16 de agosto de 1982).

Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Canarias: arts. 44 a 62, DA 2ª (*BOE* 16 de agosto de 1982).

Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (*BOE* 16 y 26 de agosto de 1982; *BON* 3 de septiembre): art. 45.

## **1983**

---

Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Extremadura (*BOE* 26 de febrero): arts. 56 a 62, D.A. 1ª.

Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Baleares (*BOE* 1 de marzo de 1983): arts. 54 a 67, DA 3ª y 4ª, DT 6ª.

Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (*BOE* 1 de marzo de 1983): arts. 51 a 63, DA 1ª, DT 6ª y 7ª.

Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (*BOE* 2 de marzo de 1983): arts. 32 a 42, DA 1ª, DT 4º y 9ª.

Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983 (*BOE* 14 de julio de 1983): arts. 17, 21 y DF Cuarta.

Ley General 5/1983, de 19 de julio, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía (*BOE* 6 de septiembre de 1983; *BOJA* 26 de julio de 1983).

Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (*BOE* 15 de octubre; corr. err. en *BOE* 20 de octubre): arts. 4.1, 16 a 21.

Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (BOE 10 de diciembre de 1983; BOPV 10 de diciembre de 1983).

Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas (BOE 29 de diciembre).

Leyes 31/1983 a 43/1983, de 28 de diciembre, reguladoras de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas de, respectivamente: Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Madrid y Castilla-León (BOE 29 de diciembre de 1983).

Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984 (BOE 30 de diciembre de 1983): art. 22, D. A. vigésimo cuarta, Anexo III, punto VI.

## 1984

---

Ley 7/1984, de 31 de marzo, que regula el Fondo de Compensación Interterritorial (BOE 3 de abril de 1984).

Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria andaluza, por la que se crea el Impuesto sobre Tierras Infrutilizadas (BOE 13 de agosto de 1984; BOJA 6 de julio de 1984): arts. 30 a 41.

Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la CA de Canarias (BOC 14 de diciembre, corr. err. BOC 28 de mayo de 1985).

Ley 43/1984, de 13 de diciembre, por la que se fijan los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado en 1984. Recoge el contenido del Acuerdo 1/1984, de 14 de septiembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera (BOE 14 de diciembre de 1984).

Ley de la Asamblea de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid, por la que se estableció un recargo autonómico del 3% sobre el IRPF (BOMa 27 de diciembre; BOE 16 de enero de 1985): arts. 7 y 8; suspendida su aplicación por la Ley 4/1985, de 18 de abril (BOMa 20 de abril; BOE 23 de agosto) y, con posterioridad derogada, pese a que la STC 150/1990 declaró la constitucionalidad del mencionado recargo.

Ley 7/1984, de 21 de diciembre, de Finanzas de la Diputación Regional de Cantabria (BOCant. 24 de enero de 1985; BOE 20 de febrero de 1985).

Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985 (BOE 31 de diciembre de 1984): arts. 75 y ss.

## 1985

---

Ley 2/1985, de 15 de febrero, que aprueba la metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales del País Vasco para 1985 (*BOPV* 26 de febrero de 1985).

Ley 3/1985, de 19 de abril, general de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura (*DOE* 28 de mayo de 1985; *BOE* 22 de junio).

Ley 7/1985, de 26 de septiembre, de metodología de determinación de las aportaciones de los Territorios Históricos a la financiación de los Presupuestos Generales y fijación de los coeficientes de aportación de las Diputaciones Forales a los gastos presupuestarios de la Comunidad en los ejercicios 1986 a 1988 (*BOPV* 28 de octubre de 1985; *corr. err. BOPV* 24 de enero de 1986 y 14 de febrero de 1986).

Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986 (*BOE* 28 de diciembre de 1985): art. 59 y ss.

Ley 49/1985, de 27 de diciembre, de adaptación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco al Impuesto sobre el Valor Añadido (*BOE* 30 de diciembre de 1985).

Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de Incentivos Regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales (*BOE* 3 de enero de 1986).

Ley 51/1985, de 27 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (*BOE* 3 de enero de 1986).

## 1986

---

Ley 1/1986, de 5 de febrero, de Finanzas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (*BOCAIB* 28 de febrero de 1986; *BOE* 10 de junio).

Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (*BOE* 29 de abril de 1986).

Ley 18/1986, de 5 de mayo, de Adaptación del Convenio Económico al nuevo régimen de imposición indirecta (*BOE* 7 de mayo de 1986).

Ley 4/1986, de 4 de junio, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón (*BOAr* 9 de junio de 1986; *BOE* 30 de julio de 1986).

Ley 5/1986, de 28 de julio, reguladora del Impuesto Especial de la CA de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo (*BOCan.* 1 de agosto de 1986; *BOE* 13 de septiembre de 1986).

Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987 (BOE 24 de diciembre de 1986; corr. err. BOE 17 de febrero de 1987): arts. 62 a 65.

### **1987**

---

Ley 32/1987, de 22 de diciembre, por la que se modifica la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de Cesión de Tributos mediante la cesión del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (BOE 23 de diciembre; corr. err. BOE de 24 de diciembre y de 16 de enero de 1988).

Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 (BOE 24 de diciembre; corr. err. 17 de marzo de 1988): arts. 118 a 121.

### **1988**

---

Decreto Legislativo 1/1988, de 17 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre principios ordenadores de la Hacienda General de la Comunidad Autónoma del País Vasco (*BOPV*, núm. 96, 20 de mayo de 1988).

Ley 9/1988, de 29 de junio, por la que se aprueba la metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y a los Presupuestos Generales aplicable a los ejercicios 1989, 1990 y 1991 (*BOPV* 6 de agosto de 1988).

Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (BOE 29 de septiembre; corr. err. en BOE 16 de noviembre de 1988): arts. 152 a 154.

Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989 (BOE 29 de diciembre de 1988; corr. err. BOE 4 de agosto de 1989): arts. 113 a 116.

Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales (BOE 30 de diciembre; corr. err. BOE de 14 de agosto de 1989): DA 5a.

Ley 43/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1982-1986 (*BOE* 31 de diciembre de 1988).

Ley 44/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1987-1991 (*BOE* 31 de diciembre de 1988).

## 1989

---

Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (BOE 15 de abril de 1989).

Ley Orgánica 1/1989, de 13 de abril, por la que se da nueva redacción a los artículos 4 y 7.1 y 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE 15 de abril).

Ley 3/1989, de 30 de mayo, de armonización, coordinación y colaboración fiscal del País Vasco (BOPV 9 de junio de 1989), modificada por Ley 4/1998, 6 de marzo (BOPV 30 de marzo de 1998).

Ley 4/1989, de 21 de julio, que regula la ordenación agraria y el desarrollo rural de Asturias, y establece un impuesto sobre tierras o explotaciones agrarias infrautilizadas (BOPAP 21 de agosto de 1989; BOE 7 de septiembre de 1989; corr. err. BOE 1 de diciembre de 1989).

## 1990

---

Ley 5/1990, de 9 de marzo, de infraestructuras hidráulicas de Cataluña, en la que se regula el Canon de infraestructura hidráulica, un tributo propio, afectado a la realización de obras de infraestructura hidráulica (*DOG* 23 de marzo; *BOE* 5 de abril).

Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda Pública Regional de la Comunidad de Murcia (*BORM* 27 de abril; BOE 16 de julio de 1990).

Ley 2/1990, de 8 de junio, de adaptación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco a las leyes reguladoras de las Haciendas Locales y de Tasas y Precios públicos (*BOE* 12 de junio de 1990).

Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990 (BOE 30 de junio; corr. err. BOE 2 de agosto de 1990): arts. 75 a 79.

Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (*BOMa* 21 de noviembre; *BOE* 9 de enero de 1991).

Ley 12/1990, de 28 de noviembre, de la Comunidad Balear por la que se crea el Impuesto sobre las Loterías (BOCAIB 13 de diciembre de 1990; BOE 8 de enero de 1991).

Ley 13/1990, de 29 de noviembre, de tributación de los juegos de suerte, envite o azar, por la que se establecen recargos sobre la tasa estatal que grava los juegos de suerte, envite o azar de las Islas Baleares (BOCAIB 13 de diciembre de 1990; BOE 8 de enero de 1991).



Ley 16/1990, de 29 de noviembre, por la que se modifica parcialmente la Ley 42/1983, de 28 de diciembre, sobre alcance y condiciones de la cesión de tributos del Estado (BOE 30 de noviembre de 1990).

Ley 10/1990, de 4 de diciembre, de la Comunidad de Madrid por la que se deroga la Ley 15/1984, de 19 de diciembre, de creación del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid (BOE 8 de junio de 1991; BOM 28 de diciembre de 1990).

Ley 8/1990, de 21 de diciembre, de Caza, por la que se crea el Impuesto sobre Aprovechamientos Cinegéticos de Extremadura (*DOE Extraordinario* 14 de enero de 1991; BOE 11 de abril de 1991).

Ley 27/1990, de 26 de diciembre, por la que se modifica el concierto económico aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo (BOE 27 de diciembre de 1990; *corr. err.* BOE 26 de enero de 1981).

Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra (BOE 27 de diciembre de 1990, *corr. err.* BOE 26 de enero de 1991), modificado por Ley 12/1993, de 13 de diciembre (BOE 14 de diciembre) y por Ley 19/1998, de 15 de junio (BOE 16 de junio).

Ley 29/1990, de 26 de diciembre, reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial (BOE 27 de diciembre; *corr. err.* en BOE 23 de marzo de 1991). Recoge Acuerdo de 21 de febrero de 1990.

Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991 (BOE núm. 28 de diciembre; *corr. err.* BOE 14 de febrero de 1991): arts. 91 a 95 y art. 103.

## **1991**

---

Ley 3/1991, de 12 de abril, de Impuestos Especiales de la Comunidad de Canarias (BOE 22 de mayo de 1991, *corr. err.* BOE 18 de junio de 1991; BOCan. 24 de abril de 1991).

Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias (BOE 8 de junio de 1991, *corr. err.* BOE 23 de octubre de 1991).

Decreto Legislativo 26 de junio de 1991, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana (*DOGV* 17 de julio, *corr. err.* DOGV 10 de octubre de 1991).

Ley 5/1991, de 15 de noviembre, sobre metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los Presupuestos de la

Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, 1996 (*BOPV* 10 de diciembre de 1991).

Ley 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre Instalaciones que inciden en el Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma balear. (*BOCAIB* 31 de diciembre; *BOE* 6 de febrero de 1992). Modificado por la Ley 10/1995, de 20 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de patrimonio (*BOCAIB* 30 de diciembre de 1995; *BOE* 20 de marzo de 1996). Declarado inconstitucional por *STC* 289/2000, de 30 de noviembre.

Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992 (*BOE* núm. 313, de 31 de diciembre): arts. 98 a 102.

## **1992**

---

Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993 (*BOE* 30 de diciembre; corr. err. *BOE* 13 de febrero de 1993): arts. 89 a 93.

Ley 2/1992, de 30 de diciembre, por el que se regula la aplicación del Impuesto sobre el Juego del Bingo en la Comunidad Autónoma de Asturias (*BOPAP* 13 de enero de 1993; *BOE* 15 de febrero de 1993).

## **1993**

---

Ley 7/1993, de 16 de abril, sobre la metodología de determinación del cupo vasco para el quinquenio 1992-1996 (*BOE* 17 de abril de 1993).

Ley 11/1993, de 13 de diciembre, de adaptación del Concierto Económico con el Estado, aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo, a las Leyes del Impuesto sobre el Valor Añadido y de Impuestos Especiales (*BOE* 14 de diciembre de 1993).

Ley 12/1993, de 13 de diciembre, de adaptación del Convenio Económico con el Estado, aprobado por Ley 28/1990, de 26 de diciembre, a las Leyes del Impuesto sobre el Valor Añadido y de Impuestos Especiales (*BOE* 14 de diciembre de 1993).

Ley 20/1993, de 29 de diciembre, sobre concesión de créditos extraordinarios a las Secciones 32 y 33 de los Presupuestos Generales del Estado para 1993, para la aplicación del Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996 (*BOE* de 30 de diciembre de 1993).

Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994 (*BOE* 30 de diciembre): arts. 93 a 99; 103.

## 1994

---

Real Decreto-Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social: arts. 57-61 (BOE 29 de junio de 1994).

Decreto Legislativo 9/1994, de 13 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña (*DOG* 27 de julio de 1994).

Ley 31/1994, de 24 de noviembre, sobre modificación del art. 9.1 de la Ley 29/1990, de 26 diciembre, reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial (BOE 25 de noviembre de 1994).

Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995 (BOE 31 diciembre 1994; corr. err. BOE 14 de febrero de 1995): arts. 99-104.

Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social (BOE 31 de diciembre de 1994, corr. err. BOE 16 de febrero de 1995): D.A. 8.a.

## 1995

---

Ley 12/1995, de 29 de diciembre, del Impuesto sobre Contaminación Atmosférica de la Comunidad de Galicia (*DOGa* 30 de diciembre de 1995, BOE 9 de mayo de 1996).

## 1996

---

Ley 6/1996, de 31 de octubre, de metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable el período 1997-2001 (*BOPV* 5 de noviembre de 1996, corr. err. BOE 21 de noviembre de 1996).

Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE 28 de diciembre de 1996). *El debate en las Cortes Generales de las Leyes sobre Financiación de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, 1998.

Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE 31 de diciembre de 1996, corr. err. BOE 12 de marzo de 1997; BOCan. 13 de enero de 1997).

Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma de dicho Estatuto (BOE 31 de diciembre de 1996, corr. err. BOE 12 de marzo de 1997; BOAr. 8 de enero de 1997).

Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997 (BOE 31 de diciembre de 1996, corr. err. BOE 21 de febrero de 1997): arts. 82-88.

Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias (BOE 31 de diciembre de 1996).

## **1997**

---

Real Decreto-Ley 7/1997, de 14 de abril, por el que se aprueban los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001 y se distribuye entre las Comunidades Autónomas el crédito consignado en la Sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado para 1997 (BOE 15 de abril de 1997).

Leyes 25 a 36/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de los tributos del Estado a las CCAA de régimen común que hayan ratificado el Acuerdo de 23 de septiembre de 1996 y de fijación del alcance y condiciones de la cesión (BOE 5 de agosto de 1997).

Ley 37/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001 (BOE 5 de agosto de 1997).

Ley 38/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la modificación del Concierto Económico (BOE 5 de agosto de 1997).

Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido regulador de la Hacienda General del País Vasco (BOPV 19 de enero de 1998).

Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998 (BOE 31 de diciembre de 1997; corr. err. BOE 2 de julio de 1998): arts. 83-88.

Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE, 31 de diciembre de 1997, corr. err. BOE 2 de julio de 1998): Disposición Adicional Novena.

## **1998**

---

Ley 19/1998, de 15 de junio, por la que se modifica el Convenio Económico del Estado con la Diputación Foral de Navarra (BOE 16 de junio de 1998).

Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del régimen económico y presupuestario de Asturias (BOPA 2 de julio de 1998; BOE 7 de octubre de 1998).

Ley 9/1998, de 26 de junio, del Impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas de la Comunidad de Extremadura (*DOE* 30 de julio; *BOE* 21 de agosto de 1998).

Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del régimen legal de tasas estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público (*BOE* 14 de julio de 1998, corr. err. *BOE* 2 de octubre de 1998).

Real Decreto 1663/1998, de 24 de julio, por el que se amplía la relación de medicamentos excluidos a efectos de su financiación con cargo a fondos de la Seguridad Social o a fondos estatales afectos a la sanidad (*BOE* 25 de julio de 1998).

Real Decreto 2451/1998, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Junta Arbitral de resolución de conflictos en materias de tributos del Estado cedidos a las CCAA (*BOE* 25 de noviembre de 1998, corr. err. *BOE* 12 de febrero de 1999).

Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999 (*BOE* 31 de diciembre de 1998, corr. err. *BOE* 17 de marzo de 1999): arts. 79-87.

## **1999**

---

Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por la que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 3/1990, de 5 de abril, de la Hacienda Pública Regional de la Comunidad de Murcia (*BORM* 1 de marzo de 2000).

Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000 (*BOE* 30 diciembre 1999, corr. err. *BOE* 22 de marzo de 2000): arts. 87-94.

Ley 10/1999, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 2000 (*DOGV* 31 de diciembre de 1999; *BOE* 1 de febrero de 2000).

## **2000**

---

Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón (*BOAr.* 30 de junio de 2000).

Ley 11/2000, de 26 de diciembre, del Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (*DOCM* 29 de diciembre de 2000).

Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001 (*BOE* 29 de diciembre de 2000): arts. 79-86.

Ley 16/2000, de 29 de diciembre, del Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales de la Comunidad Autónoma de Cataluña ( DOGC 30 de diciembre de 2000; BOE 23 de enero de 2001).

## **2001**

---

Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (BOE núm. 298, 13 de diciembre de 2001).

Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (BOE núm. 299, 14 de diciembre de 2001).

Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm. 313, 31 de diciembre de 2001).

Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (BOE núm. 313, 31 de diciembre de 2001; BOE núm. 122, 22 de mayo de 2002).

Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial (BOE núm. 313, 31 de diciembre de 2001; corr. err. BOE núm. 123, 23 de mayo de 2002).

Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2002 (BOE núm. 313, 31 de diciembre de 2001): arts. 81-88.

Ley 25/2001, de 27 de diciembre, por la que se prorroga la vigencia del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo (BOE núm. 313, 31 de diciembre de 2001).

## **2002**

---

Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOE núm. 124, 24 de mayo de 2002).

Ley Orgánica 4/2002, de 23 de mayo, complementaria de la Ley por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOE núm. 124, 24 de mayo de 2002).

Ley 13/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006 (BOE núm. 124, 24 de mayo de 2002).

Ley 17 a 31/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas de Régimen Común y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión (BOE 2 de julio de 2002).

Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2003 (BOE 31 de diciembre de 2002): arts. 76-80.

## **2. ACUERDOS DEL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA SOBRE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.**

Acuerdo 1/1981, de 20 de agosto, que aprueba el Reglamento de Régimen Interior del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (BOE 10 de noviembre de 1981; corr. err. en BOE 30 de noviembre de 1981). Modificado por el Acuerdo 1/1983, de 29 de julio (BOE 28 de octubre de 1983).

Acuerdo 2/1981, de 16 de septiembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, sobre criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial (BOE 10 de noviembre de 1981; corr. err. 3 de diciembre de 1981).

Acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, por el que se aprueba el Método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas, al que se refiere el art. 3.2.c) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (BOE 31 de mayo 1982).

Acuerdo 1/1984, de 14 de septiembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera por el que se aprueba el método para el cálculo del porcentaje de participación de las CCAA en los ingresos del Estado en el ejercicio 1985 (BOE 11 de junio de 1986)

Acuerdo 1/1985, de 6 de septiembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera por el que se aprueba el método para la determinación del porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado en el ejercicio 1986 (BOE 11 de junio de 1986).

Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991 (BOE 3 de noviembre de 1988; corr. err. BOE 29 de noviembre de 1988).

Acuerdo 1/1988, de 27 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, sobre la revisión del porcentaje de participación del quinquenio 1987-1991 (BOE 25 de julio de 1990; corr. err. BOE 13 de agosto de 1990).

Acuerdo 1/1990, de 21 de febrero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre la reforma de la normativa del Fondo de Compensación Interterritorial (BOE 27 diciembre 1990).

Acuerdo 3/1992, de 20 de enero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las CCAA en el período 1992-1996.



Acuerdo 1/1993, de 7 de Octubre, para el desarrollo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas del quinquenio 1992-1996, y por el que se aprueba el “Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas”.

Acuerdo 1/1995, de 15 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera por el que se modifica el método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

Resolución de 31 de julio de 1995 de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, por la que se ordena la publicación del Acuerdo 1/1992, de 20 de enero, sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996 (BOE 8 de agosto de 1995; rect. err. BOE 4 de octubre de 1995 y 21 de octubre de 1995)

Resolución de 31 de julio de 1995 de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, por la que se ordena la publicación del Acuerdo 1/1993, de 7 de octubre, para el desarrollo del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas del quinquenio 1992-1996 (BOE 8 de agosto de 1995).

Resolución de 20 de noviembre de 1995 de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales por la que se ordena la publicación de acuerdo 1/1995, de 15 de marzo, de modificación del método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas (BOE 13 de diciembre de 1995).

Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 3 de Octubre de 1996, por el que se prorroga el “Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las CCAA”, aprobado el 7 de octubre de 1993.

Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera por el que se aprueba el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001.

Resolución, de 26 de marzo de 1997, de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales por la que se ordena la publicación del Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001 (BOE 22 de abril de 1997; corr. err. BOE 12 junio de 1997).

Acuerdo de 27 de marzo de 1998, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, relativo al Fondo de Garantía del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Resolución de 26 de octubre de 1998 de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, por la que se ordena la publicación del Acuerdo 1/1997, de 27 de noviembre, por el que se aprueba el sistema de financiación de los servicios de

sanidad en el período 1998-2001 (*BOE* 17 de noviembre de 1998, corr. err. *BOE* 28 de noviembre de 1998).

Acuerdos de 27 de julio de 2001 y en posteriores acuerdos de 16 y 22 de noviembre de 2001, por los que se aprueba el nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas aplicable a partir del 2002.

### **3. NORMATIVA COMUNITARIA SOBRE LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL.**

Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de 1957: Título XIV (arts. 130.A-130.E), añadido por el AUE y modificado por el TUE.

Reglamento (CEE) n.º 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DOCE L 185 de 15 de julio de 1988).

Protocolo núm. 5 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit público excesivo, de 7 de enero de 1992, anejo al TCE.

Protocolo sobre la cohesión económica y social, de 7 de enero de 1992, anejo al TCE.

Reglamento marco (CEE) n.º 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 2052/1988 relativo a las funciones de los fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DOCE, n.º L 193 de 31 de julio de 1993).

Reglamento de coordinación (CEE) n.º 2082/93 del Consejo, que modifica el Reglamento (CEE) n.º 4253/88, de 19 de diciembre, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2052/88 en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DOCE, n.º L 193 de 31 de julio de 1993).

Reglamento FEDER (CEE) n.º 2083/93 del Consejo, que modifica el Reglamento (CEE) n.º 4254/88, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2052/88 en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DOCE, L 193, de 31 de julio de 1993).

Reglamento FSE (CEE) n.º 2084/93 del Consejo, que modifica el Reglamento (CEE) n.º 4255/88, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo (DOCE, L n.º 193, de 31 de julio de 1993).

Reglamento FEOGA-Orientación (CEE) n.º 2085/93 del Consejo, que modifica el Reglamento 4256/88, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2052/88 en lo relativo al FEOGA, sección Orientación (DOCE, L n.º 193, de 31 de julio de 1993).

Reglamento IFOP (CEE) n.º 2080/93 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2052/88 en lo referente al Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (DOCE, L n.º 193, de 31 de julio de 1993).

Reglamento (CEE) n.º 792/93 del Consejo, de 30 de marzo de 1993, por el que se establece un instrumento financiero provisional de cohesión (DOCE n.º L 79 de 1 de abril de 1994).

Reglamento (CE) n.º 1164/94 del Consejo, de 16 de mayo de 1994, por el que se crea el Fondo de Cohesión (DOCE n.º L 130, de 25 de mayo de 1994).

Reglamento (CE) n.º 1831/1994 de la Comisión, de 26 de julio de 1994, relativo a las irregularidades y a la recuperación de las sumas indebidamente abonadas en el marco de la financiación del Fondo de Cohesión, así como la organización de un sistema de información en este ámbito (DOCE L 191 de 27 de julio de 1994).

Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y solidaridad, añadido por el Tratado de Amsterdam (1997), anejo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

Reglamento (CE) n.º 1257/1999, del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola y por la que se modifican y derogan determinados reglamentos (DOCE n.º L 160, 26 de junio de 1999).

Reglamento (CE) n.º 1260/1999, del Consejo de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DOCE L n.º 161, de 26 de junio de 1999); modificado por el Rgto. (CE) n.º 1447/2001, del Consejo de 28 de junio de 2001.

Reglamento (CE) n.º 1261/1999, del Consejo de 21 de junio de 1999, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DOCE L n.º 161, de 26 de junio de 1999).

Reglamento (CE) n.º 1262/1999, del Consejo de 21 de junio de 1999, por el que se establece una serie de disposiciones específicas relativas al Fondo Social Europeo (DOCE L n.º 161, 26 de junio de 1994).

Reglamento (CE) n.º 1263/1999, del Consejo de 21 de junio de 1999, relativo al Instrumento de Orientación de la Pesca (DOCE L n.º 161, 26 de junio de 1994).

Reglamento (CE) n.º 1264 y n.º 1265/1999, del Consejo, de 21 de junio de 1999, que modifica el Reglamento por el que se crea el Fondo de Cohesión (DOCE L 161, de 26 de junio de 1999).

Decisión de la Comisión de 1 de julio de 1999, por la que se establece la lista de las regiones incluidas en el objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006 (DOCE L 194, 27 de julio de 1999).

Reglamento (CE) nº 1783/1999, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativo al FEDER (DOCE L nº 213, de 13 de agosto de 1999).

Reglamento (CE) nº 1784/1999, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativo al Fondo Social Europeo (DOCE nº L 213, 13 de agosto de 1999).

Reglamento (CE) nº 1750/1999, de la Comisión, de 23 de julio de 1999, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1257/1999, del Consejo, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (DOCE L nº 214, 13 de agosto de 1999).

Reglamento (CE) nº 2603/1999, de la Comisión, de 9 de diciembre de 1999, por el que se establecen disposiciones transitorias para la ayuda al desarrollo rural prevista por el Reglamento (CE) nº 1257/1999, del Consejo (DOCE L nº 316, de 10 de diciembre de 1999).

Reglamento (CE) nº 643/2000, de la Comisión, de 28 de marzo de 2000, sobre las disposiciones relativas a la utilización del euro en la ejecución presupuestaria de los Fondos Estructurales (DOCE L nº 78, de 29 de marzo de 2000).

## RELACIÓN DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

### 1. RELACIÓN CRONOLÓGICA DE SENTENCIAS CONSULTADAS

Se relaciona a continuación, cronológicamente, las sentencias consultadas para la elaboración de este trabajo; si bien, la mayoría de las mismas no tienen como objeto central e inmediato el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

Se especifica los datos necesarios para su localización (ordinal, fecha completa, B.O.E, Boletín de Jurisprudencia constitucional, Aranzadi), además del fundamento jurídico que resulte de interés. No obstante, no se indica el fundamento jurídico en aquellos supuestos en que resulte de interés la totalidad de la sentencia.

#### A) Sentencias del Tribunal Constitucional.

##### 1981

---

STC 4/1981, de 2 de febrero: FFJJ 1.B, 3, 15.A, 16.F) (BOE 24 de febrero de 1981; BJC, núm. 1).

STC 5/1981, de 13 de febrero: FFJJ 20, 21 (BOE 24 de febrero de 1981; BJC, núm. 1).

STC 25/1981, de 14 de julio: FFJJ 3 y 5 (BOE 13 de agosto de 1981; BJC, núm. 5).

STC 27/1981, de 20 de julio: FJ 4 (BOE 13 de agosto de 1981; BJC, núm. 6).

STC 32/1981, de 28 de julio: FFJJ 3, 4, 6 (BOE 13 de agosto de 1981; BJC, núm. 6).

STC 36/1981, de 12 de noviembre: FJ 4 (BOE 19 de noviembre de 1981; BJC, núm. 7).

STC 37/1981, de 16 de noviembre: FFJJ 1, 2, 4 (BOE 28 de noviembre de 1981; BJC, núm. 7).

##### 1982

---

STC 1/1982, de 28 de enero: FFJJ 1, 4 (BOE 26 de febrero de 1982; BJC, núm. 10).

STC 6/1982, de 22 de febrero: FJ 7 (BOE 19 de abril de 1989; BJC, núm. 11).

STC 10/1982, de 23 de marzo: FJ 2 (BOE 25 de abril de 1981; BJC, núm. 12).

STC 18/1982, de 4 de mayo: FFJJ 1, 14 (BOE 18 de mayo de 1982; BJC, núm. 13).

STC 33/1982, de 8 de junio: FFJJ 3, 7 (BOE 28 de junio de 1982; BJC, núm. 15).

STC 35/1982, de 14 de junio: FJ 2 (BOE 28 de junio de 1982; BJC, núm. 15).

STC 39/1982, de 30 de junio: FFJJ 4 y 5 (BOE 16 de julio de 1982; BJC, núm. 16-17).

STC 58/1982, de 27 de julio: FJ 1 (BOE 18 de agosto de 1982; BJC, núm. 18).

STC 64/1982, de 4 de noviembre: FJ 8 (BOE 10 de diciembre de 1982; BJC, núm. 20).

---

### **1983**

---

STC 6/1983, de 4 de febrero: FFJJ 4 a 7; apartado 3 del voto particular (BOE 9 de marzo de 1983; BJC, núm. 23).

STC 25/1983, de 7 de abril: FJ 3 (BOE 27 de abril de 1983; BJC, núm. 24).

STC 32/1983, de 28 de abril: FJ 2, 3 (BOE 17 de mayo de 1983; BJC, núm. 25).

STC 38/1983, de 16 de mayo: FFJJ 1, 2, 3 (BOE 20 de mayo de 1983; BJC, núm. 26).

STC 42/1983, de 20 de mayo: FJ 3 c) (BOE 17 de junio de 1983; BJC, núm. 26).

STC 57/1983, de 28 de junio: FFJJ 5 y 7 (BOE 15 de julio de 1983; BJC, núm. 27).

STC 71/1983, de 29 de julio: FFJJ 1 y 3 (BOE 18 de agosto de 1983; BJC, núm. 28-29).

STC 72/1983, de 29 de julio: FJ 4 (BOE 18 de agosto de 1983; BJC, núm. 28/29).

STC 76/1983, de 5 de agosto: FFJJ 2, 3, 4, 12, 11, 13, 14, 28, 30, 33 y 36 (BOE 18 de agosto de 1983; BJC, núm. 30).

STC 84/1983, de 24 de octubre (BOE 7 de noviembre de 1983; BJC, núm. 31).

STC 87/1983, de 27 de octubre: FJ 4 (BOE 2 de diciembre de 1983; BJC, núm. 31).

STC 88/1983, de 27 de octubre: FJ 3 (BOE 2 de diciembre de 1983; BJC, núm. 31).

STC 111/1983, de 2 de diciembre: FJ 10 (BOE 14 de diciembre de 1983; BJC, núm. 32).

STC 113/1983, de 6 de diciembre: FJ 3 (BOE 11 de enero de 1984; BJC, núm. 33).

---

### **1984**

---

STC 11/1984, de 2 de febrero: FFJJ 4, 5, 6 (BOE 18 de febrero de 1984; BJC, núm. 34).

STC 16/1984, de 6 de febrero: FFJJ 2, 3 (BOE 9 de marzo de 1984; BJC, núm. 35).

STC 44/1984, de 27 de marzo: FJ 1, 2 (BOE 25 de abril de 1984; BJC, núm. 36).

STC 49/1984, de 5 de abril: FJ 7 (BOE 25 de abril de 1984; BJC, núm. 36).

STC 77/1984, de 3 de julio: FFJJ 3, 4 (BOE 30 de julio de 1984; BJC, núm. 39).

STC 85/1984, de 26 de julio: FJ 3 (BOE 24 de agosto de 1984; BJC, núm. 40-41).

STC 95/1984, de 18 de octubre: FFJJ 3, 7, 8 (BOE 31 de octubre de 1984; BJC, núm. 42).

STC 96/1984, de 19 de octubre: FJ 6 (BOE 31 de octubre de 1984; BJC, núm. 42).

STC 123/1984, de 18 de diciembre: FJ 4 (BOE 11 de enero de 1985; BJC, núm. 45).

STC 125/1984, de 20 de diciembre: FJ 1 (BOE 11 de enero de 1985; BJC, núm. 45).

## **1985**

---

STC 46/1985, de 26 de marzo: FFJJ 2, 3, 4 (BOE 19 de abril de 1985; BJC, núm. 48).

STC 48/1985, de 28 de marzo: FJ 5 (BOE 19 de abril de 1985; BJC, núm. 48).

STC 66/1985, de 23 de mayo: FJ 1 (BOE 5 de junio de 1985; BJC, núm. 50).

STC 80/1985, de 4 de julio: FJ 2 (BOE 17 de julio de 1985; BJC, núm. 51).

STC 87/1985, de 10 de julio: FFJJ 3 y 6 (BOE 14 agosto 1985; BJC, núm. 52-53).

STC 94/1985, de 29 de julio: FJ 6 (BOE 14 de agosto de 1985; BJC, núm. 52-53).

STC 102/1985, de 4 octubre: FJ 2 (BOE 5 de noviembre 1985; BJC, núm. 54-55).

STC 143/1985, de 24 de octubre: FJ 9 (BOE 26 de noviembre de 1985; BJC núm. 13).

STC 144/1985, de 25 de octubre (BOE 26 de noviembre de 1985; BJC, núm. 54-55).

STC 179/1985, de 19 de diciembre: FFJJ 1, 3 (BOE 15 de enero de 1986; BJC, núm. 157).

## **1986**

---

STC 8/1986, de 21 de enero: FJ 3 (BOE 12 de febrero de 1986; BJC, núm. 58).

STC 11/1986, de 28 de enero: FFJJ 3 y 4, 5 (BOE 12 de febrero de 1986; BJC, núm. 58).



STC 14/1986, de 31 de enero: FJ 1, 2, 10, 11, 14 (BOE 5 de marzo de 1986; BJC, núm. 59).

STC 29/1986, de 20 de febrero: FFJJ 4, 5 (BOE 21 de marzo de 1986; BJC, núm. 59).

STC 56/1986, de 13 de mayo: FJ 5 (BOE 13 junio 1986; BJC, núm. 62).

STC 63/1986, de 21 de mayo (BOE 17 de junio de 1986; BJC, núm. 62).

STC 76/1986, de 9 de junio: FJ 3 (BOE 4 de julio de 1986; BJC, núm. 63).

STC 88/1986, de 1 de julio: FJ 6 (BOE 22 de julio de 1986; BJC, núm. 63).

STC 95/1986, de 10 de julio: FFJJ 2, 3, 4 y 5 (BOE 23 de julio; BJC, núm. 63).

STC 96/1986, de 10 de julio: FJ 3 (BOE 23 de julio de 1986; BJC, núm. 63).

STC 137/1986, de 6 de noviembre: FJ 3 (BOE 18 de noviembre de 1986; BJC, núm. 67).

STC 146/1986, de 25 de noviembre (BOE 10 de diciembre de 1986; BJC, núm. 68).

STC 158/1986, de 11 de diciembre: FJ 5 (BOE 31 de diciembre de 1986; BJC, núm. 68).

## **1987**

---

STC 19/1987, de 17 de febrero: FFJJ 3, 4, 5 (BOE 4 de marzo de 1987; BJC, núm. 71).

STC 27/1987, de 27 de febrero: FJ 2 (BOE 24 de marzo de 1987; BJC, núm. 71).

STC 37/1987, de 26 de marzo: FFJJ 10, 13, 14. (BOE 14 de abril de 1987; BJC, núm. 72).

STC 65/1987, de 21 de mayo: FFJJ 4 a 7 (BOE 9 de junio de 1987; BJC, núm. 74).

STC 87/1987, de 2 de junio: FJ 3 (BOE 25 de junio de 1987; BJC, núm. 74).

STC 88/1987, de 2 de junio (BOE 25 de junio de 1987; BJC, núm. 74).

STC 106/1987, de 25 de junio (BOE 9 de julio de 1987; BJC núm. 75).

STC 126/1987, de 16 de julio: FJ 8 (BOE 11 de agosto de 1987; BJC, núm. 76-77).

STC 179/1987, de 12 de noviembre: FFJJ 2, 3 (BOE 10 de diciembre de 1987; BJC, núm. 80).

**1988**

---

- STC 13/1988, de 4 de febrero: FJ 2 (BOE 1 de marzo de 1988; BJC. núm. 83).
- STC 15/1988, de 10 de febrero (BOE 1 de marzo de 1988; BJC, núm. 83).
- STC 48/1988, de 22 de marzo: FFJJ 4 y 25 (BOE 12 de abril de 1988; BJC, núm. 84).
- STC 76/1988, de 26 de abril: FFJJ 1 a 7 (BOE 25 de mayo de 1988; BJC, núm. 85).
- STC 86/1988, de 3 de mayo: FJ 5 (BOE 28 de mayo de 1988; BJC, núm. 85).
- STC 104/1988, de 8 de junio: FJ 4 (BOE 25 de junio de 1988; BJC. núm. 86).
- STC 152/1988, de 20 de julio: FFJJ 1 a 6, 11 (BOE 24 de agosto de 1988; BJC, núm. 88-89).
- STC 181/1988, de 13 de octubre (BOE 5 de noviembre de 1988; BJC, núm. 91).
- STC 182/1988, de 13 de octubre: FJ 3 (BOE 5 de noviembre de 1988; BJC, núm. 91).
- STC 183/1988, de 13 de octubre (BOE 5 de noviembre de 1988; BJC, núm. 91).
- STC 201/1988, de 27 de octubre (BOE 26 de noviembre de 1988; BJC, núm. 91).
- STC 209/1988, de 10 de noviembre: FJ 6 (BOE 12 de diciembre de 1988; BJC, núm. 92).
- STC 227/1988, de 29 de noviembre: FFJJ 13, 20.b) y e), 27 y 28 (BOE 23 de diciembre de 1988; BJC, núm. 92).
- STC 250/1988, de 20 de diciembre (BOE 13 de enero de 1989; BJC, núm. 93).
- STC 252/1988, de 20 de diciembre: FFJJ 2 y 4 (BOE 13 de enero de 1989; BJC, núm. 93).

**1989**

---

- STC 14/1989, de 26 de enero (BOE 20 de febrero de 1989; BJC, núm. 94).
- STC 15/1989, de 26 de enero: FJ 12 (BOE 20 de febrero de 1989; BJC, núm. 94).
- STC 56/1989, de 16 de marzo: FJ 6 (BOE 19 de abril de 1989; BJC, núm. 96).
- STC 64/1989, de 6 de abril (BOE 19 de abril de 1989; BJC, núm. 96).
- STC 75/1989, de 24 de abril (BOE 22 de mayo de 1989; BJC, núm. 97).

- STC 86/1989, de 11 de mayo: FJ 10 (BOE 13 de junio de 1989; BJC, núm. 98).
- STC 90/1989, de 11 de mayo: FJ 5 (BOE 14 de junio de 1989; BJC, núm. 98).
- STC 103/1989, de 8 de junio: FJ 2 (BOE 4 de julio de 1989; BJC, núm. 99).
- STC 124/1989, de 7 de julio: FFJJ 2 y 3 (BOE 9 de agosto de 1989; BJC, núm. 100-101).
- STC 145/1989, de 21 de septiembre (BOE 18 de octubre de 1989; BJC, núm. 102).
- STC 153/1989, de 5 de octubre: FJ 7 (BOE 7 de noviembre de 1989; BJC, núm. 103).
- STC 188/1989, de 16 de noviembre (BOE 5 de diciembre de 1989; BJC, núm. 104).
- STC 189/1989, de 16 de noviembre (BOE 5 de diciembre de 1989; BJC, núm. 104).
- STC 190/1989, de 16 de noviembre (BOE 16 de noviembre de 1989; BJC, núm. 104).
- STC 209/1989, de 15 de diciembre: FJ 3 (BOE 11 de enero de 1990; BJC, núm. 105).

## **1990**

---

- STC 64/1990, de 5 de abril: FFJJ 5, 7, 9 (BOE 7 de mayo y 5 de julio 1990; BJC, núm. 109).
- STC 75/1990, de 26 de abril: FJ 5 (BOE 30 de mayo y 23 de octubre de 1990; BJC, núm. 109).
- STC 76/1990, de 26 de abril: FJ 3 (BOE 30 de mayo y 23 de octubre de 1990; BJC, núm. 109).
- STC 86/1990, de 17 de mayo: FJ 5 (BOE 20 de junio de 1990 y 6 de noviembre de 1990; BJC, núm. 110).
- STC 96/1990, de 24 de mayo: FFJJ 3, 7, 9 a 12, 13 a 16 (BOE 20 de junio de 1990, rectificado en BOE 6 de noviembre; BJC, núm. 110).
- STC 140/1990, de 20 de septiembre: FFJJ 3, 4 (BOE 23 de octubre de 1990, rectificada en BOE 10 de enero de 1991; BJC, núms. 112/113/114).
- STC 150/1990, de 4 de octubre: FFJJ 3 a 12 (BOE 6 de noviembre de 1990, rectificada en BOE 13 de febrero de 1991; BJC, núm. 115).

STC 155/1990, de 18 de octubre (BOE 8 de noviembre de 1990, corr. err. BOE 13 de febrero de 1991; BJC, núm. 115).

STC 177/1990, de 15 de noviembre: FJ 4 (BOE 3 diciembre 1990; BJC, núm. 116).

STC 209/1990, de 20 de diciembre: FFJJ 2 y 4 (BOE 10 de enero de 1991, corr. err. BOE 25 de febrero de 1991; BJC, núm. 117).

## **1991**

---

STC 17/1991, de 31 de enero: FJ 13 (BOE 25 de febrero de 1991, rectificada en BOE 24 de abril de 1991; BJC, núm. 118).

STC 45/1991, de 28 de febrero: FFJJ 4 y 9 (BOE 27 de marzo de 1991; BJC, núm. 119).

STC 86/1991, de 25 de abril: FJ 2 (BOE 29 de mayo de 1991, corr. err. BOE 8 de julio de 1991; BJC, núm. 121).

STC 147/1991, de 4 de julio: FJ 4.E) (BOE 29 de julio de 1991, corr. err. BOE 5 de noviembre de 1991; BJC, núm. 123).

## **1992**

---

STC 13/1992, de 6 de febrero: FFJJ 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 (BOE 3 de marzo de 1992, rectificada en BOE 10 de abril; BJC núm. 131).

STC 76/1992, de 14 de mayo: FJ 4 y VP (BOE 16 de junio de 1992; BJC, núm. 134).

STC 79/1992, de 28 de mayo (BOE 16 junio de 1992, corr. err. BOE 14 de octubre; BJC, núm. 134).

STC 91/1992, de 11 de junio (BOE 15 de julio de 1992; BJC, núm. 135).

STC 117/1992, de 16 de septiembre (BOE 14 de octubre de 1992; BJC núm. 138).

STC 133/1992, de 2 de octubre (BOE 29 de octubre de 1992, rectificado en BOE 1 de diciembre de 1992; BJC, núm. 138).

STC 135/1992, de 5 de octubre: FFJJ 6 a 9 (BOE 29 de octubre de 1992, rectificado en BOE 1 de diciembre; BJC, núm. 138).

STC 146/1992, de 16 de octubre (BOE 17 de noviembre de 1992, rectificada en BOE 12 de febrero de 1993; BJC, núm. 139).

STC 157/1992, de 22 de octubre (BOE 17 de noviembre de 1992; BJC núm. 139).

STC 172/1992, de 29 de octubre: FJ 3 (BOE 1 de diciembre de 1992, corr. err. BOE 12 de febrero de 1993; BJC, núm. 140).

STC 202/1992, de 23 de noviembre (BOE 23 de diciembre de 1992, rectificada en BOE 11 de marzo de 1993; BJC, núm. 140).

STC 221/1992, de 11 de diciembre: FFJJ 4, 5 y 7 (BOE 19 de enero de 1993; corr. err. BOE 22 de marzo de 1993; BJC, núm. 188).

STC 237/1992, de 15 de diciembre: FFJJ 6 a 9 (BOE 20 de enero de 1993; BJC, núm. 141).

### **1993**

---

STC 23/1993, de 21 de enero (BOE, 24 de febrero de 1993; BJC, núm. 142).

STC 80/1993, de 8 de marzo: FJ 3 (BOE 15 de abril de 1993, corr. err. BOE 21 de junio de 1993; BJC, núm. 144).

STC 85/1993, de 8 de marzo: FJ 2 (BOE, 15 de abril de 1993, corr. err. BOE 21 de junio de 1993; BJC, núm. 144).

STC 86/1993, de 8 de marzo: FJ 2 (BOE, 15 de abril de 1993, corr. err. BOE 21 de junio de 1993; BJC, núm. 144).

STC 87/1993, de 11 de marzo: FJ 3 (BOE 15 de abril de 1993; BJC, núm. 144).

STC 186/1993, de 7 de junio: FJ 4 (BOE 5 de julio de 1993, rectificada en BOE 26 de octubre de 1993; BJC, núm. 147).

STC 224/1993, de 1 de julio: FJ 3 (BOE 2 de agosto de 1993; BJC, núm. 148/149).

STC 227/1993, de 9 de julio: FJ 4.C) (BOE 12 de agosto de 1993; BJC, núm. 148-149).

STC 319/1993, de 27 de octubre: FJ 5 (BOE, 30 de noviembre de 1993; BJC, núm. 151).

STC 330/1993, de 13 de noviembre: FJ 4 (BOE 10 de diciembre de 1993; BJC, núm. 152).

STC 331/1993, de 12 de noviembre: FFJJ 2 y 3 (BOE 10 diciembre de 1993; BJC, núm. 152).

STC 332/1993, de 12 de noviembre: FJ 1 (BOE 10 de diciembre de 1993; BJC, núm. 152).

**1994**

---

STC 116/1994, de 18 de abril (BOE 17 de mayo de 1994, corr. err. BOE 13 de junio; BJC, núm. 157).

STC 149/1994, de 12 de mayo (BOE 13 de junio de 1994; BJC, núm. 158).

STC 163/1994, de 26 de mayo: FFJJ 4 a 8 (BOE 25 de junio de 1994; BJC, núm. 158).

STC 164/1994, de 26 de mayo: FFJJ 4 y 5 (BOE 25 de junio de 1994; BJC, núm. 158).

STC 165/1994, de 26 de mayo: FFJJ 8 y 10 (BOE 25 de junio de 1994; BJC, núm. 158).

STC 178/1994, de 16 de junio: FJ 5 y VP (BOE 9 de julio de 1994; BJC, núm. 159).

STC 213/1994, de 14 de julio: FJ 4 (BOE 18 de agosto de 1994; BJC, núm. 160-161).

STC 216/1994, de 14 de julio (BOE 18 de agosto de 1994, corr. err. BOE 29 de noviembre de 1994; BJC, núm. 160/161).

STC 296/1994, de 10 de noviembre (BOE 14 de diciembre de 1994; BJC, núm. 164).

STC 337/1994, de 23 de diciembre: FJ 19 (BOE 23 de enero de 1995).

**1995**

---

STC 49/1995, de 16 de febrero (BOE 18 de marzo de 1995, corr. err. BOE 13 de junio de 1995; BJC, núm. 167).

STC 59/1995, de 17 de marzo (BOE 25 de abril de 1995, corr. err. BOE 13 de junio de 1995; BJC, núm. 168).

STC 102/1995, de 26 de junio: FJ 31 (BOE 31 de julio de 1995)

STC 185/1995, de 14 de diciembre (BOE 12 de enero de 1995; BJC, núm. 177).

**1996**

---

STC 16/1996, de 1 de febrero (BOE 2 de marzo de 1996; BJC, núm. 179).

STC 68/1996, de 18 de abril (BOE 21 de mayo de 1996; BJC, núm. 181).

STC 132/1996, de 22 de julio (BOE 12 de agosto de 1996; BJC, núm. 184/185).

STC 161/1996, de 17 de octubre: FJ 5 (BOE 6 de noviembre de 1996; BJC, núm. 187),

STC 171/1996, de 30 de octubre (BOE 3 diciembre 1996; BJC, núm. 188).

STC 173/1996, de 31 de octubre (BOE 3 de diciembre de 1996; BJC, núm. 188).

STC 195/1996, de 28 de noviembre: FFJJ 6 y 7 (BOE 3 de enero de 1997; BJC, núm. 189).

### **1997**

---

STC 61/1997, de 20 de marzo: FJ 9 (BOE 25 de abril de 1997).

STC 182/1997, de 28 de octubre: FFJJ 6 a 9 (BOE 28 de noviembre de 1997; BJC, núm. 199).

STC 206/1997, de 27 de noviembre: FJ 7 (BOE 30 de diciembre de 1997; BJC, núm. 200).

### **1998**

---

STC 13/1998, de 22 de enero: FJ 9 (BOE 24 de febrero de 1998).

STC 14/1998, de 22 de enero: FFJJ 11 y 12 (BOE 24 de febrero de 1998; BJC, núm. 202).

STC 15/1998, de 22 de enero: FJ 3 (BOE 24 de febrero de 1998).

STC 171/1998, de 23 de julio: FJ 8 (BOE 18 de agosto de 1998; BJC, núm. 208-209).

STC 173/1998, de 23 de julio: FJ 10 (BOE 18 de agosto de 1998).

STC 174/1998, de 23 de julio: FFJJ 6 y 7 (BOE 18 de agosto de 1998).

### **1999**

---

STC 128/1999, de 1 de julio (BOE 30 de julio de 1999).

STC 176/1999, de 30 de septiembre (BOE 3 de noviembre de 1999).

STC 233/1999, de 16 de diciembre: FFJJ 16 a 19, 22 (BOE 20 de enero de 2000).

### **2000**

---

STC 74/2000, de 16 de marzo (BOE 14 de abril de 2000).

STC 104/2000, de 13 de abril: FJ 4 (BOE 18 de mayo de 2000).

STC 106/2000, de 4 de mayo: FFJJ 2 y 3 (BOE 7 de junio de 2000).

STC 192/2000, de 3 de julio (BOE 11 de agosto de 2000).

STC 289/2000, de 30 de noviembre (BOE 4 de enero de 2001).

## **2001**

---

STC 62/2001, de 1 de marzo (BOE 30 de marzo de 2001).



## 2. ÍNDICE DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL POR MATERIAS.

Se ha elaborado un índice de las sentencias anteriormente relacionadas por materias, conforme a un orden cronológico, pretendiendo seguir un esquema similar al índice de este trabajo.

### AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

**Concepto**, FFJJ 3 y 15 4/81; FJ 2 14/86; FJ 11 63/86; FFJJ 2 y 3 179/87; FJ 4 201/88; FJ 14 96/90; FJ 7 13/92; FJ 8 135/92; FJ 3 133/92; FJ 6 237/92; FJ 3.b) 87/93; FJ 8, 128/99; FJ 4 104/2000; FJ 7 192/2000; FJ 3 289/2000.

Control, FJ 3 4/81; FJ 7 6/82; FJ 12 76/83; FJ 9 63/86; FFJJ 12 y 16 96/90; FJ 8 183/88; FJ 4 250/88; FJ 9 237/92.

#### Límites

Principio de coordinación, FJ 2 32/83; FJ 3.c) 42/83; FJ 4 1/82; FJ 6 11/84; FJ 4 144/85; FJ 11 14/86; FJ 11 63/86; FJ 2 27/87; FFJJ 3 y 11 179/87; FJ 4 45/91; FJ 2 171/96; FJ 1, 103/97; FJ 4 62/2001.

Principio de solidaridad, FJ 11 63/86; FJ 5 183/88; 331/83; FJ 7 64/90; FJ 7 135/92.

Principio de instrumentalidad, FJ 13 37/87; FJ 2 14/89; FJ 10 150/90; FJ 8 135/92; FJ 3, 202/92; FJ 4 186/93; FJ 4 104/2000; FJ 3 289/2000.

Hacienda general *versus* Hacienda Propia, FJ 2 35/82; FJ 3 38/83; FFJJ 1, 2 y 3 14/86; FJ 5 29/86; FJ 4 63/86; FFJJ 1 y 3 179/85; FJ 11 37/87; FJ 3 181/88; FJ 1 183/88; FJ 6 13/92; FJ 3 79/92; FJ 2.C) 331/93; FFJJ 4 a 8 163/94; FFJJ 4 y 5 164/94; FFJJ 2 y 3 216/94; FJ 3 49/95; FJ 5 171/96; FJ 7 206/97; FJ 8 171/1998; FJ 6 192/2000.

Ordenación general de la economía, FJ 4 29/86; FJ 2 95/86; FJ 5 145/89; FJ 4 188/89; FJ 3 177/90.

**Poder de gasto estatal no título competencial autónomo**, FFJJ 5 y 10 39/82; FJ 2 84/83; FJ 2 80/85; FFJJ 1 y 4 144/85; FJ 179/85; FJ 3 95/86; FJ 3 146/86; FJ 88/87; FJ 3 152/88; FJ 2 201/88; FJ 27 227/88; FJ 2 14/89; FJ 7.b) 15/89; FJ 2 75/89; FJ 2 145/89; FJ 3 188/89; FJ 15 96/90; FFJJ 4, 6 y 15 13/92; FJ 2 91/92; FJ 5 133/92; FJ 2 157/92; FJ 9 237/92; FJ 2.D) 331/93; FJ 2 59/95; FJ 6.B 128/99.

Principio de conexión entre la responsabilidad financiera Comunidades Autónomas y sobre la competencia, FJ 5 39/82; 179/85; FJ 3 95/86; FJ 3 96/86; FJ 3 146/86; FJ 2 14/89; FJ 2 75/89; 145/89; FJ 15 96/90; FFJJ 6 y 8 13/92; FJ 9 45/91; FJ 2.D) 331/93; FFJJ 2, 3, 4 59/95.

Relación entre la intensidad de la competencia y la condicionalidad de la subvención, FJ 3 188/1989; FJ 8 13/92; FJ 2 91/92; FJ 6 133/92; FFJJ 6 y 7 202/92; FJ 4 330/93

Facultades de reglamentación y gestión del Estado en los programas de subvenciones, 95/86; 96/86; 146/86; 179/85; FFJJ 4, 5, 6 152/88; FFJJ 2 y 4 201/88; 75/89; FFJJ 4 y 7 188/89; 96/90; FJ 4 177/90; FFJJ 4, 6, 7, 8 13/92; FFJJ 2, 3, 4 79/92; 91/92; 117/92; FFJJ 5 y 6 133/92; FJ 2 146/92; FFJJ 3 y 6 202/92; FJ 9 237/92; FJ 4 213/94; FJ 2 16/96; FJ 5 59/95; FJ 6.B. 128/99.

## **SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

### **Sistema de fuentes**

Bloque de la constitucionalidad, FJ 4 36/81; FJ 2 10/82; FJ 4 76/83; FJ 1 66/85; FJ 3 181/88; FJ 3 183/88; FJ 1 250/88; FJ 3 150/90; FJ 2 13/92; FJ 7 174/98; 74/2000.

Estatutos de autonomía, FJ 1 18/82; FJ 4 36/81.

Supremacía de la Constitución sobre los Estatutos, FJ 2 252/88.

Reserva de Ley Orgánica ex. art. 157.3 CE, FJ 3 137/86; FJ 3 181/88; FJ 3 224/93; FJ 9 68/96; FJ 4 192/2000.

Posición de la LOFCA, FFJJ 20, 21 5/81; FJ 1 58/82; FFJJ 2.b), 3, 33, 36 76/83; FJ 3 85/84; FJ 2 179/87; FFJJ 3, 7 181/88; FJ 2 183/88; FJ 1 250/88; FFJJ 3, 4 150/90; FJ 6 116/1994; FJ 9 68/1996; FJ 10 192/2000.

Acuerdos de las Comisiones Mixtas, FJ 3 25/83; FFJJ 28 y 33 76/83; FJ 4 87/83; FJ 3 88/83; FJ 3 113/83; FJ 4 77/84; FJ 1 125/84; FJ 5 48/85; FJ 3 87/85; FJ 2 102/85; FJ 9 143/85; FJ 3 11/86; FJ 2 146/86; FJ 5 158/86; FJ 3 88/87; FJ 4 181/88; FJ 6 56/89; FJ 10 86/89; FJ 2 103/89; FJ 3 209/89; FJ 7 153/89; FJ 2 17/90; FJ 2 155/90; FJ 2 209/1990; FJ 2 86/91; FJ 4.E) 147/1991; FJ 4 59/95.

Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, FJ 11 63/86; FJ 4 96/90; FJ 3 237/92; FJ 10 68/96.

### **Leyes de Presupuestos:**

Contenido, FJ 12 63/86; FFJJ 4 a 7 65/87; FJ 4 y VP 76/92; FJ 5 178/94; FJ 6 174/98.

Inaplicación, por vía analógica, del art. 134 CE a los Presupuestos Autonómicos, 116/94; 149/94.

Aprobación de los porcentajes de participación, FJ 10 111/83; FJ 8 182/97; FJ 2 23/93.

Carácter abierto del proceso autonómico, FJ 28 76/83; FJ 3 95/84; FJ 3 182/88; FJ 2 155/90; FJ 4 15/88.

Incidencia del modelo de estado en el sistema de financiación autonómica, FJ 1.B 4/81; FJ 1 1/82; FJ 2 35/82; FFJJ 2.A) y 13 76/83; FJ 4 63/86; FJ 6 88/86; FJ 1 183/88; FJ 8 135/92; FJ 4 227/93; FJ 10 68/96; FJ 9 182/97; FJ 2 13/92; FJ 8 128/99; FJ 3 289/2000.

**Sistema LOFCA**, FFJJ 6 y 7 13/92.

**Principios informadores de la financiación autonómica:**

Principio de suficiencia financiera, FJ 7 96/90; FJ 8 135/92; FJ 3.b) 87/93

Principio de unidad financiera- territorialidad: Principio de no traslación de la carga tributaria, FJ 3 4/81; FJ 5 25/81; FFJJ 1 y 2 37/81; FJ 3 32/83; FJ 4 72/83; FJ 2 44/84; FJ 7 95/84; FJ 6 96/84; FJ 6 87/85; FJ 2 102/85; FJ 4 29/86; FJ 6 88/86; FJ 4 146/86; FJ 4 19/87; FJ 13 37/87; FJ 2 13/88; FJ 4 48/88; FJ 5 90/89; FFJJ 3, 4 y 5 64/90; 150/90; FJ 5 116/1994; FJ 4.C) 227/93; 132/96, FJ 11.D 14/98.

Principio de igualdad, FJ 2 37/81; FJ 2.a) 76/83; 44/84; FJ 7 49/84; FJ 3 8/86; FJ 3 76/86; FJ 6 88/86; FFJJ 1 y 2 ATC 182/86; FFJJ 3 y 4 19/87; FJ 10 37/87; FJ 3 87/87; FJ 25 48/88; FJ 6 209/88; FFJJ 5 y 9 64/90; FJ 5 75/90; FJ 5 86/90; FJ 7 150/90; FJ 2 155/90; FJ 3 186/93; FJ 4.C 227/93; FJ 5 319/93; FJ 19 337/1994; FJ 9 61/97; FJ 9 182/97; FJ 10 173/98; FJ 11.D) 14/98; FJ 16 128/99.

Principio de solidaridad interterritorial, FJ 3 25/81; FJ 11 63/86; FJ 5 183/88; FJ 13 227/88; FFJJ 7, 8 y 9 64/90; FFJJ 8 y 16 96/90; FJ 11 150/90; FJ 7 135/92; FJ 1 146/92; FJ 3.B) 331/93; FJ 9 182/97.

Principio de colaboración, FJ 14 18/82; FJ 8 64/82; FFJJ 11, 13, 14 76/83; FJ 2 80/85; FFJJ 4 y 5 11/86; FJ 4 106/87; FJ 4 104/88; FJ 11 152/88; FJ 7 181/88; FJ 20 b) y e) 227/88; FFJJ 2 y 4 252/88; FJ 12 15/89; 3 209/89; FJ 5 17/91; FJ 2 85/93; FJ 2 86/93; FJ 5 331/93; FJ 5 161/96; FJ 9 13/98; FJ 3 15/98.

Lealtad constitucional, FJ 3 96/86; FJ 4 181/88; FJ 4 201/88; FJ 7 64/90; FJ 16 96/90; FJ 4 209/90; FJ 7 13/92; FJ 9 237/92.

Principio de coordinación, FFJJ 5 y 6 11/84; FJ 2 80/85; FJ 11 63/86; FFJJ 2 y 3 179/87; FJ 2 104/88; FJ 7 188/88; FFJJ 3 y 11 96/90; FJ 4 45/91.

Principio de cooperación, FFJJ 3 y 7 33/82; FJ 3 71/83; FJ 3 77/84; FJ 8 95/84; FJ 9 143/85; FJ 5 56/86; FJ 5 95/86; FJ 5 146/86; FJ 2 13/88; FJ 2 201/1988; FJ 4 250/88; FFJJ 7 y 10 13/92; FFJJ 1 y 4 146/92; FJ 4 330/93; FJ 31 102/95; FJ 10 68/96.

**Instrumentos de financiación autonómica:**

**Porcentaje de participación en los ingresos del Estado**, FJ 33 76/83; FFJJ 4 a 8 68/96.

Aprobación por Decreto-Ley, FJ 2 23/93; FJ 8 182/97; FJ 3 29/82.

Coste efectivo del servicio, FJ 3 68/96.

**Fondo de Compensación Interterritorial**, FJ 30 76/83; FFJJ 1 a 3, 6 a 9 63/86; FFJJ 3 a 8 183/88; 250/88; FFJJ 10 a 13 96/90; FJ 7 135/92; FJ 1 146/92; FFJJ 7, 8 237/92; FJ 3 68/96.

**Asignaciones niveladoras**, FJ 30 76/83.

**Convenios de inversión**, FJ 1 71/83; FJ 5 95/86; 59/95.

**Subvenciones condicionadas**, 39/82; 84/83; 144/85; 179/85; 29/86; 95/86; 96/86; 146/86; 88/87; 152/88; 201/88; 227/88; 14/89; 64/89; 75/89; 145/89; 188/89; 189/89; 190/89; 96/90; 79/92; 91/92; 133/92; 146/92; 202/92; FJ 9 237/92; FJ 4 330/93; 16/96.

**Tributos cedidos**, 181/88; 192/2000.

Naturaleza impositiva de la tasa sobre el juego, FJ 8 126/87; FJ 4 296/94; FJ 5 173/96.

Cesión del IRPF, ATC 139/96; ATC 141/96.

**Poder tributario autonómico**, FJ 3 150/90; FJ 4 49/95; FJ 4 176/99; FJ 3 74/2000; FJ 3 289/2000.

Reserva de ley tributaria, FJ 4 37/81; FJ 4 y punto 3 VP 6/83; FJ 3 179/85; FFJJ 4, 5 y 6.c) 19/87; FJ 7 221/92; FJ 1 332/93; 116/94; FJ 3 185/95; FJ 8 182/97; FJ 11.A) 14/98; FFJJ 16 a 19, 22 233/99; FFJJ 2 y 3 106/2000.

Doble imposición, FJ 14 37/87; FJ 4.c) 186/93; FJ 5 49/95; FJ 11.C) 14/98.

Principio de capacidad económica, FJ 4 27/1981; FJ 3 76/1990; FJ 13 37/87; FFJJ 4 y 5 221/92; FJ 11.B) 14/98.

Conexión con el ámbito competencial, FJ 3 46/85; FJ 13 37/87; FJ 3 87/87; FJ 28 227/88; FJ 10 150/90; FJ 13 17/91; FJ 5 49/95.

**Impuestos propios**, FFJJ 12, 13, 14 37/87; FJ 4.c) 186/93; 49/95; 176/99; 74/2000; 289/2000.

Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas, 37/87; 186/93.

Impuesto sobre Aprovechamientos Cinegéticos, 14/98.

Impuesto sobre las Loterías, 49/95.

Tributación medioambiental, 289/2000.

**Tasas**, FJ 4 37/81; FJ 3 46/85; 185/95.

**Precios públicos**, 185/95.

**Recargos sobre los impuestos estatales**, FJ 3 179/85; FJ 10 14/86; ATC 182/86; FJ 8 126/87; FFJJ 4, 5, 10 150/90; FJ 4 296/94.

**Operaciones de crédito**, FJ 16.B) 4/1981; FFJJ 5 y 7 57/83; FFJ 4, 6 11/84; FJ 5 179/87; FJ 8 135/92; 87/93.

**Seguridad Social**, FJ 3 182/88; FFJJ 2 y 3 124/89; FFJJ 6 y 7 195/96.

**Fondos Estructurales Comunitarios**,

Transferencias a los Presupuestos Generales del Estado, FJ 2 252/88; FJ 2 79/92; FJ 3 80/93; FJ 8 165/94.

FEOGA, 79/92; 117/92; FJ 7.C) 128/99.

**Sistema del cupo como excepción al sistema LOFCA**, FJ 3 181/88; FJ 26 214/89.



*Este libro se terminó de imprimir el 15 de agosto de 2003, fecha conmemorativa de la proclamación en la Plaza Mayor de Madrid de la Constitución de 1812 promulgada por las Cortes de Cádiz.*





ISBN 84-7766-863-6



9 788477 868637



**UCA**

Universidad  
de Cádiz

Servicio de Publicaciones  
2003