

EL SISTEMA GENERAL DE FINANCIACION AUTONOMICA EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

Dr. Javier Pérez Arraiz

Sumario: 1. El fenómeno de la descentralización financiera. 2. La descentralización financiera en España. 3. La Autonomía en la Constitución Española. 4. La Financiación de las comunidades autónomas en la Constitución Española: 4.1. Introducción. 4.2. La financiación de las comunidades autónomas: 4.2.1. La autonomía financiera. 4.2.2. Los recursos de las comunidades autónomas: A) Las previsiones del artículo 157.1. B) Los principios de territorialidad y de libertad de movimiento. C) La previsión de una ley orgánica en la financiación autonómica.

Antes de exponer el tratamiento que el texto constitucional ha dado a la financiación de las Comunidades Autónomas, conviene previamente hacer referencia tanto a lo que supone el fenómeno de la descentralización financiera, como al significado que tiene éste en España. También será necesario poner atención al principio de autonomía, principio que constituye uno de los pilares básicos del orden constitucional español. Para ello, a continuación, desarrollaremos estos puntos con el fin de acercarnos al panorama de la autonomía financiera española, en lo que a la Constitución se refiere.

1. El fenómeno de la descentralización financiera

En la actualidad el federalismo fiscal está siendo muy estudiado. Los motivos por los cuales se presta tanta atención a este tema, tanto desde el punto de vista político como económico y jurídico, se podrían resumir en los siguientes: a) Por una parte, tendríamos la existencia, durante un largo período de tiempo, de una fuerte centralización del sector público, que ha hecho pensar que las ventajas de la descentralización pueden ser superiores a las desventajas. El fenómeno no obstante, es más complejo. Se ha destacado¹ cómo muchas naciones con

¹ MOLDES, E. y CARAMES, L.: «La financiación de las autonomías y las haciendas municipales: algunos aspectos esenciales», *Revista de Economía y Hacienda Local*, núm. 27, 1979, p. 487.

sistemas federales están cuestionando sus organizaciones fiscales y buscan una mayor uniformidad tributaria. Por otra parte, en países europeos de tradición centralista, el proceso evolutivo parece inclinarse más hacia la descentralización del gasto que hacia la descentralización tributaria. En esta situación, que podría parecer paradójica, en España surge una fuerte corriente en lo que respecta a la autonomía tributaria. b) Otro motivo que hay que tener en cuenta es que, las dificultades financieras que en algunas ocasiones han tenido los gobiernos locales para gestionar sus intereses, han producido un posicionamiento favorable a la descentralización fiscal. c) Y por último, y ya desde un punto de vista de la psicología del contribuyente, cabe decir que el ciudadano medio prefiere que las decisiones públicas que le afectan, sean tomadas desde el mismo entorno en el que él vive, sea este entorno local o regional, y no que estas decisiones sean tomadas por una autoridad lejana a dicho entorno, y en muchas ocasiones poco sensible a ciertos problemas locales o regionales².

La descentralización fiscal se nos presenta como un instrumento con el que se puede conseguir una mejor correspondencia entre las preferencias de los ciudadanos y la oferta de los servicios públicos. Y ello ocurre tanto en el caso de un bien de consumo colectivo, como en el de bienes de consumo privado perfectamente divisibles. Igualmente, desde un punto de vista económico, la descentralización ofrece un marco óptimo para la prestación de servicios colectivos y públicos ya que posibilita detectar mejor que un sistema centralizado las necesidades sociales, permitiendo abaratar y racionalizar la oferta de bienes públicos³.

Así, la descentralización de los servicios públicos se va a concretar en una mayor eficiencia, especialmente en la asignación de recursos. Por lo que siempre que haya que tratar un entorno complejo,

² En este sentido véase ALBIÑANA, C.: «La armonización de las potestades tributarias regionales en España», *Documentación Administrativa*, núm. 189, 1981, pp. 161 y 162. ALBI, E.: «El federalismo fiscal», *Hacienda Pública Española*, núm. 51, 1978, pp. 43 y 44. Afirma este autor, respecto del federalismo fiscal, que «su núcleo más central está constituido por la idea de que la extensión del poder y las responsabilidades fiscales a los gobiernos locales es más beneficiosa que perjudicial para el bienestar de la sociedad». Véase SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A.: *La corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas*, Aranzadi, Pamplona, 1997, pp. 37 y ss.

³ BULUTOGLU: «Descentralización fiscal: Una panorámica de las contribuciones positivas y normativas» en la obra conjunta, *Financiación de las Autonomías*. H. Blume, Madrid, 1979, p. 69. SEGURA, J.: Prólogo a la obra de A. GIMÉNEZ, J.J. López Hernando y Leopoldo Pons: *La descentralización fiscal frente a la crisis económica. (Aspectos económicos de las elecciones municipales y de las autonomías regionales)*. H. Blume, Madrid, 1978, p. 8.

será esencial algún grado de descentralización, ya que no tiene sentido que en una sociedad no homogénea, se centralicen todas las decisiones⁴.

Antes de seguir adelante, conviene aclarar que el término «federalismo fiscal», se utiliza como sinónimo de sistema fiscal descentralizado, bien tenga lugar éste, en un Estado federal, regional o bien, en un Estado unitario descentralizado⁵.

2. La descentralización financiera en España

En cuanto a la descentralización en España, habría que señalar que antes de la aprobación de la Constitución de 1978, España se caracterizaba por ser un Estado centralista-intervencionista. Existía una centralización del gasto público por parte del Estado, y a pesar de que existían otros niveles de gobierno distintos de los del Estado, como eran la provincia y el municipio, su financiación estaba fuertemente centralizada. Por todo ello, la Hacienda local ha estado sometida a la tutela del Estado⁶.

A partir de las reformas iniciadas en España en 1977, y posteriormente consolidadas por la Constitución de 1978, nos encontramos con un Estado organizado en base al principio de autonomía. Aparece un nuevo nivel de gobierno, como es el de las Comunidades Autónomas, las cuales tendrán capacidad normativa plena en las competencias asumidas por sus propios estatutos. Por otra parte, la autonomía para gestionar intereses propios se extiende también a la provincia y al municipio. A diferencia de la descentralización de ciertos países federales, el proceso de descentralización seguido en España, es un proceso de arriba a abajo, es decir, se parte de una situación totalmente centralizada, lo cual, tiene como ventajas la posibilidad de diseñar desde un principio todo el proceso de descentralización, así como realizarlo en un período relativamente breve⁷. En España, las ideas descentraliza-

⁴ BLANCO-MAGADÁN, J.A.: «Descentralización del sector público (la distribución de competencias de gasto entre la Administración central y las regiones autónomas)», *Hacienda Pública Española*, núm. 67, 1980, p. 146. BIRD, R.M. y HARTLE, D.G.: «La estructura gubernamental», en la obra conjunta *Financiación de las Autonomías*, H. Blume, Madrid, 1979, pp. 54 y 60.

⁵ ALBI, E.: «El federalismo fiscal», cit., p. 44.

⁶ SEVILLA, J.V. y FERNÁNDEZ MARUGÁN, F.M.: «La financiación de las autonomías en España: situación y perspectiva», *Revista de Estudios Regionales*, Universidad de Málaga, núm. 6, 1980, pp. 111 y 112.

⁷ SEVILLA, J.V. y FERNÁNDEZ MARUGÁN, F.M.: «La financiación de las autonomías...», cit., pp. 112 y ss.

doras han tenido mucha aceptación, no ya sólo por el hecho de que males como el retraso económico, se achacaron al sistema centralista del régimen anterior, sino también porque desde el punto de vista político, la descentralización se vio íntimamente ligada a la forma política democrática⁸. Esta identificación se debió quizás, a la simultaneidad con que se produjo la recuperación de las libertades democráticas y el reconocimiento de las peculiaridades regionales a nivel institucional⁹. Un ejemplo de lo que estamos comentando lo tenemos en las palabras de MARTÍN TOVAL¹⁰ pronunciadas en el Congreso de los Diputados el 4 de julio de 1978, y con las cuales afirmaba que «la conversión de España en un Estado de las Autonomías, es lo único que puede significar de verdad la ruptura real con el franquismo, la ruptura real con el centralismo agobiante y castrador de riquezas culturales y sociales; la ruptura con el centralismo empobrecedor de regiones, que aquí es donde están las diferencias y los desequilibrios regionales». Incluso la Comisión de Expertos sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas¹¹ definió el proceso autonómico como un mecanismo de consolidación democrática. Y es que no pocas veces la idea de democracia, se ha unido a la idea de diversidad¹².

Por otra parte la regionalización o autonomía, supuso para muchos, un posible instrumento para solucionar el llamado problema vasco y problema catalán. Se buscaba una situación en la que pudieran coexistir la unidad española, con la posibilidad de autogobierno en las regiones que históricamente habían sido más reivindicativas en este plano. Pero la solución aislada a estos problemas podía haber perturbado el funcionamiento del Estado¹³, por ello, y aunque para algunos autores¹⁴ resulte

⁸ MOLDES, E. y CARAMES, L.: «La financiación de las autonomías y las haciendas municipales: algunos aspectos esenciales», pp. 487 y 488.

⁹ MARTÍN QUERALT: «La institucionalización de la Hacienda en los futuros estatutos de autonomía», *Hacienda Pública Española*, núm. 59, 1979, p. 114.

¹⁰ *Constitución española. Trabajos Parlamentarios*, (en adelante C.E.T.P.) vol. II, Publicación de las Cortes Generales, Madrid, 1980, p. 1910.

¹¹ *Informe de la Comisión de Expertos sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 12.

¹² Afirma CONNALLY, John B. («El punto de vista de un miembro del gobierno sobre el federalismo fiscal», *Financiación de las autonomías*, H. Blume, Madrid, 1979, p. 220) que «uno de los grandes secretos de esta sociedad democrática en que vivimos, es que existe lugar para la ingenuidad, para la experimentación, para la diversidad, diversidad de gentes, de geografía, de soluciones a los problemas; a nivel de ciudades, de condados, y de Estados».

¹³ GARCÍA-MARGALLO, J.M.: «Los ingresos de las comunidades autónomas», en *Hacienda Pública Española*, núm. 65, 1980, p. 93.

¹⁴ MOLDES, E. y CARAMES, L.: «La financiación de las autonomías y las haciendas municipales...», cit., p. 488.

sospechoso el énfasis que han dado a la descentralización las regiones de mayor peso económico, cabe afirmar que el tema regional o autonómico se planteó con carácter general¹⁵.

Van a ser la igualdad y la generalidad las dos coordenadas sobre las que se concibe el planteamiento autonómico¹⁶. De esta forma se ha destacado que la autonomía se concibe, como una posibilidad abierta a todas las regiones, como un derecho que no deriva solamente de elementos diferenciales, históricos o culturales, sino también de la necesidad de articular de forma racional un conjunto de pueblos diversos para conseguir un Estado más funcional, y, en especial, para posibilitar una mayor participación ciudadana en los poderes públicos¹⁷.

En definitiva, la autonomía se concibe como un derecho que deriva de la necesidad de articular de forma racional un conjunto de pueblos diversos para conseguir un Estado más funcional. Ahora bien, para algunos autores en el proceso autonómico, se va a dar un vicio de origen como es, el querer hacer convivir el principio de generalización de la autonomía, con el de concepción singularizada de las autonomías históricas¹⁸.

La descentralización va a suponer la institucionalización de dos niveles jurisdiccionales, dotados de competencias exclusivas, capacidad normativa sobre competencias asumidas, y órganos representativos. Estos dos niveles son las Comunidades Autónomas y la Administración Central¹⁹, siendo las Comunidades Autónomas un auténtico ente de gobierno y no un mero «ente administrativo o circunscripción territorial de una política central»²⁰.

¹⁵ Afirma TORNOS, J. («La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 21, 1979, p. 222), en torno a este tema, que el regionalismo o autonomismo se ha planteado «como un tema que afecta a todo el Estado, que ya no admite soluciones particulares, debido ello precisamente a los desequilibrios económicos regionales, a la irracionalidad de un Estado centralizado, a la necesidad de replantearse de forma global la actuación de un poder central en crisis.

El intervencionismo económico estatal ha puesto de manifiesto las insuficiencias de un tipo de Estado cuya reforma exige una distribución de poderes por razones distintas, lo que no significa excluyentes, a las de dar satisfacción a los lógicos sentimientos históricos de determinadas nacionalidades».

¹⁶ SEVILLA, J.V. y FERNÁNDEZ MARUGÁN, F.M.: «La financiación de las autonomías...», cit., p. 113.

¹⁷ AGUIRRE DE LA HOZ, J.: *Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas*. Presidencia del Gobierno, Madrid, 1980, p. 10.

¹⁸ GARCÍA-MARGALLO, J.M.: «Los ingresos de las comunidades autónomas», cit., pp. 93 y 94.

¹⁹ BLANCO-MADAGÁN, J.A.: «Descentralización del sector público...», cit., p. 138.

²⁰ TORNOS, J.: «El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 29, Madrid, 1981, p. 320.

Se ha señalado que el planteamiento autonómico debe dirigirse a «garantizar la equidad en el disfrute de los resultados del proceso productivo, pero no hacia la semejanza de las estructuras productivas»²¹. La existencia de niveles distintos de decisión, autónomos entre sí, trae consigo problemas como son: la distribución de competencias, la de recursos para financiarlas y la necesidad de establecer mecanismos de compensación que garanticen tanto la equidad, como la suficiencia financiera²². Pero por su parte, el proceso autonómico tendrá como ventajas, el posibilitar una mayor claridad y transparencia del sector público, así como una mayor eficacia en la prestación de servicios públicos, ajustándolos a las preferencias de los ciudadanos²³.

3. La autonomía en la Constitución Española

El artículo 2 de la Constitución Española²⁴ establece lo siguiente:

«La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».

Con la autonomía aparece una nueva estructura del Estado, con la que se añade al Ordenamiento Jurídico español, una nueva dimensión

²¹ SEGURA, J.: Prólogo a la obra de A. Giménez, J.J. López Hernando y Leopoldo Pons: *La descentralización...*, cit., p. 8.

²² BLANCO-MADAGÁN, J.A.: *Descentralización del sector publico...*, cit., pp. 137 y 138.

²³ *Informe de la Comisión de Expertos sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas*, cit., p. 12.

²⁴ El artículo 2 de la Constitución fue quizás uno de los más polémicos a la hora de su aprobación. La introducción en su texto del término «nacionalidades» iba a levantar ciertos recelos entre los parlamentarios. Así, SILVA MUÑOZ (C.E.T.P., cit., vol. II, p. 1.897) afirmaba en el Congreso, en sesión del 4 de julio de 1978, lo siguiente:

«Quiero creer que en el ánimo de la inmensa mayoría de los señores Diputados no existe propósito alguno de aceptar el secesionismo y, por consiguiente, el fraccionamiento de la unidad nacional, pero no podemos ignorar que hay quienes eso pretenden de un modo inequívoco. Quizá a ello obedezca la barroca redacción del artículo 2 del anteproyecto de Constitución. Para él, de una parte, se reconoce que la Constitución se fundamenta en la unidad de España y que España es la Patria común e indivisible de todos los españoles, pero, de otra, se reconoce el derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades que integran la indivisible unidad de la nación española. De este texto resulta prácticamente imposible la conjugación y convivencia de dos ideas: de un lado, la de que existen unas nacionalidades, y, de otro, que éstas integran la indivisible unidad de otra nación, que es España. Ambos términos, “nación” y “nacionalidades”, se implican y se complican: no pueden existir al mismo tiempo y en el mismo territorio la unidad de la nación española y

espacial²⁵. La distinción a que hace referencia el artículo 2 entre nacionalidades y regiones es muy ambigua. Se ha calificado este artículo como «oscuro y poco afortunado»²⁶, lo cierto es que la distinción señalada es inoperante a efectos constitucionales, ya que en el Título VIII de la Constitución española²⁷, en el cual se concreta esta autonomía, se habla exclusivamente de Comunidades Autónomas como un ente que tiene autonomía, sin que se establezcan diferencias por el hecho de que éstas sean regiones o nacionalidades²⁸.

Una vez reconocida la autonomía a los nuevos entes, hay que hacer que ésta sea efectiva, para ello habrá que dotarla de unos medios económicos y financieros. En este sentido, la descentralización de funcio-

otras nacionalidades porque esto apunta inexorablemente a que esas naciones tengan sus respectivos "status".

Esta incoherencia no es teórica, es real. No es el fruto de una transacción, es la manifestación más clara del mantenimiento simultáneo y contradictorio de dos posiciones irreducibles.»

A estas palabras respondería PECES-BARBA (C.E.T.P., cit., vol. II, pp. 1.901 y 1.902) lo siguiente: «queremos señalar que el artículo 2 tiene tres aspectos igualmente fundamentales, que no es un artículo que se refiere solamente a esa expresión, aspectos los tres que están contruidos en un equilibrio racional y complejo que desaparecería si se suprime alguno de ellos.

Primer aspecto: España-Nación, cuya unidad se afirma vigorosamente; segundo aspecto: España compuesta por comunidades que se califican como nacionalidades y regiones y respecto de las cuales se predica y se garantiza el derecho a la autonomía; tercer aspecto: la necesaria solidaridad entre todas estas nacionalidades y regiones».

Igualmente SOLÉ TURA (C.E.T.P., cit., vol. II, p. 1.907) afirmaba: «A nosotros nos parece que el artículo 2 define muy claramente lo que quiere indicar. Ciertamente que ha sido de gestación laboriosa y complicada, pero aquí tenemos tres conceptos claves. Por un lado, se define a España como Nación indisolublemente unida; se dice que esta Nación indisolublemente unida es la Patria común e indivisible, pero también se dice que esta Nación y esta Patria indisolubles e indivisibles se componen de nacionalidades y regiones; que estas nacionalidades y regiones tienen un derecho a la autonomía, que este derecho a la autonomía está garantizado por la Constitución y que la base, la conjunción entre esas dos realidades, es la solidaridad entre los pueblos como principio unificador; eso es lo que dice el artículo 2. En consecuencia, no sólo define a España, sino que establece el techo político del cual no se puede pasar; y ese techo político del que no se puede pasar es que es una nación indisolublemente unida, que es una Patria común e indivisible».

Finalmente y tras una laboriosa gestación el artículo 2 era aprobado por 278 votos a favor, 20 votos en contra y 13 abstenciones (C.E.T.P., cit., vol. II, p. 1.924).

²⁵ AGUIRRE DE LA HOZ, J.: *Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas*, cit., p. 7

²⁶ TORNOS, J.: «La intervención de las comunidades autónomas...», cit., p. 234.

²⁷ Sobre este título véase el comentario realizado por J. MARTÍN QUERALT: «La institucionalización de la Hacienda...», cit., p. 132.

²⁸ LASARTE, J.: «La financiación de las comunidades autónomas», *Documentación Administrativa*, núm. 181, 1979, pp. 413 y 414.

nes traerá consigo la descentralización del presupuesto público²⁹. Es de destacar como la discusión en torno al Título VIII de la Constitución española giró principalmente sobre las listas de competencias y, desde el punto de vista financiero, sobre el ámbito tributario que se debía reservar a las Comunidades Autónomas³⁰. Prácticamente todos los autores coinciden que sin autonomía financiera, no puede haber autonomía política, ya que si las Comunidades Autónomas no tuvieran autonomía financiera, sería como vaciarlas de contenido³¹.

Algunos autores achacan el fracaso de los gobiernos autónomos de los años treinta, a que el gobierno central no dio autonomía financiera³². Y aunque la distribución de competencias entre el Estado y las regiones presente ciertas similitudes entre la Constitución de 1931 y la actual de 1978, la Constitución vigente recoge unos principios generales no incluidos en la de 1931, estableciéndose unos recursos para las Comunidades Autónomas con mucha claridad, persiguiendo con ello que la autonomía financiera no quede en una mera declaración doctrinal³³. Si bien es cierto que se vio con «cautela y temor» un sistema propio de las Comunidades Autónomas³⁴.

Lo que se hace necesario, es determinar en qué se va a concretar esa autonomía financiera. Esta autonomía financiera a que se refiere la Constitución y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades

²⁹ BODELÓN, M. y HERNÁNDEZ, F.: «Consideraciones en torno a la financiación del Estado de las autonomías», *Documentación Administrativa*, núm. 203, 1985, p. 82.

³⁰ SOSA, F. y BOCANEGRA, R.: «La organización financiera en las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 28, 1981, p. 7.

³¹ LINARES, J.: «Comentarios a la ley orgánica de financiación de comunidades autónomas», *Hacienda Pública Española*, núm. 65, 1980, p. 120. Igualmente AGUIRRE DE LA HOZ («Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas», cit., p. 11), refiriéndose a la autonomía financiera afirma que sin este tipo de autonomía «no es posible hablar de la existencia de una política regional autónoma, ya que no existe la posibilidad de hacer efectivas las competencias asumidas, ni atender al coste de las mismas, con lo que la autonomía se convierte en una pura falacia».

³² Véase GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E.: «Comentarios sobre el Concierto Económico con el País Vasco», en *Revista de Hacienda Autónoma y Local*, núm. 38, p. 95.

³³ DEL POZO, J.: «Análisis comparativo del régimen financiero y tributario de las Constituciones de 1931 y 1978», *Hacienda Pública Española*, núm. 59, 1979, pp. 211, 214 y 215.

³⁴ Véase RODRÍGUEZ BEREJO A.: «Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15, 1985, pp. 66 y 67. Señala este autor que dicho temor venía dado, entre otras razones, por la idea de que un poder tributario fuerte en manos de las Comunidades Autónomas podía incluso afectar a la propia unidad nacional. Igualmente existía una conciencia de la limitada capacidad de gestión de las Comunidades Autónomas que, dado que en su mayoría partían de cero, no contaban con una organización administrativa con la que gestionar eficazmente una Hacienda propia.

Autónomas (LOFCA) tiene, según la Comisión de Expertos sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas³⁵ una doble dimensión:

- a) En primer lugar, la posibilidad de determinar tanto el volumen como la estructura del gasto público correspondiente y, en consecuencia, el nivel y la composición de los servicios públicos prestados, y
- b) En segundo lugar, la autonomía financiera implica disponer de capacidad para fijar el volumen de los ingresos e influir en su patrón distributivo entre los ciudadanos.

Para algunos autores la verdadera autonomía supone no sólo capacidad para decidir sobre el gasto, sino también posibilidad de establecer y tener fuentes de ingresos. Se ha afirmado que la autonomía financiera implica la autonomía para obtener ingresos, la autonomía para fijar gastos y la autonomía para aprobar los presupuestos y la disponibilidad de fondos suficientes. De esta forma, la autonomía financiera va más allá de la capacidad para decidir la estructura del gasto público. La verdadera autonomía financiera lleva consigo la capacidad de determinar el nivel de prestación de los servicios públicos, lo que implica una capacidad impositiva, aunque ésta sea derivada o de segundo grado³⁶.

Así se ha destacado que³⁷, si bien existe unanimidad en cuanto a que la autonomía financiera debe conllevar libertad en lo referente al gasto, existe cierta disparidad a la hora de precisar si la autonomía financiera debe incluir la posibilidad de que el ente autónomo determine sus propias fuentes de ingresos. Esta disparidad se concretaría en distintas posiciones doctrinales que serían las siguientes: a) existe un primer grupo para el que la autonomía financiera supone la atribución de potestades de imposición, cuya limitación vendría determinada por la Constitución y las leyes estatales dictadas para coordinar y armonizar las legislaciones tributarias de los distintos entes autónomos. b) Otro grupo englobaría a aquellos que opinan que la autonomía financiera se presenta como un problema de disponibilidad de medios, más que como de determinación o no de los ingresos. Y aunque la atribución de autonomía financiera en principio no prejuzgue nada en torno a la existencia o no de potestad para establecer tributos propios, conviene que

³⁵ Informe de la Comisión de Expertos sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas, cit., p. 24.

³⁶ MOLDES, E. y CARAMES, L.: «La financiación de las autonomías y las haciendas municipales...», cit., p. 491. AGUIRRE DE LA HOZ: *Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas*, cit., pp. 11 y 12.

³⁷ MARTÍN QUERALT, J.: «La institucionalización de la Hacienda...», cit., pp. 121 y 122.

el legislador estatal prevea la posibilidad de que exista un sistema tributario regional autónomo compuesto por tributos regionales. c) Por último, existe un tercer grupo compuesto por quienes opinan que la autonomía financiera se concreta en el gasto público, sin que el ente autónomo deba tener capacidad para determinar su ingreso.

Frente a estos posicionamientos, ha existido un importante sector doctrinal que ha destacado que lo importante de la autonomía financiera es la autonomía en cuanto al gasto, ya que hoy la autonomía en cuanto al ingreso ha perdido importancia³⁸. Si bien el problema que puede plantear una autonomía financiera basada en el gasto es que cuando una Administración tiene la misión de decidir sobre el gasto de los recursos públicos que no debe recaudar, puede caer en la tentación de elevar el gasto público, y a hacer frente a demandas sociales que luego no puede financiar desplazando el gasto a la Administración del Estado que es la que tiene las fuentes de financiación³⁹.

Teniendo en cuenta lo anterior habría que destacar que, si bien no es oportuno la concesión sin condiciones de poderes normativos a los

³⁸ Véase MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las comunidades autónomas*, tomo II. Civitas, Madrid, 1987, p. 399. Se ha destacado cómo las negociaciones sobre la financiación autonómica han supuesto una ampliación de las facultades de gasto de las Comunidades Autónomas (TEJERIZO LÓPEZ, J.M.: «Estado actual de la financiación autonómica», *Información Fiscal*, núm. 21, 1997, p. 9).

³⁹ Véase RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: «Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de las Comunidades Autónomas», cit, pp. 70 y ss. Señala este autor que incluso para los gobernantes de las autonomías resulta más fácil ocultar una mala gestión de servicios y el aumento del gasto público que ello origina, cuando la financiación se realiza con recursos que los contribuyentes de una Comunidad Autónoma en concreto no pagan directamente a dicha Comunidad.

A partir del 1 de enero de 1997, las Comunidades Autónomas tienen la posibilidad de modificar la presión fiscal de sus contribuyentes a través de una serie de impuestos. Los recursos que se pretendan obtener con los mismos van a poner de manifiesto las distintas políticas fiscales autonómicas. Con todo ello se produce un cambio en la financiación autonómica ya que las Comunidades van a tener unos poderes que no habían tenido hasta entonces, lo que les hará tomar un mayor grado de conciencia en cuanto a las responsabilidades que han de asumir en la obtención de ingresos públicos (Véase DE LA CRUZ RODRÍGUEZ, B.: «Consideraciones sobre la nueva financiación autonómica», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 247, 1998, p. 141). Se ha destacado cómo la responsabilidad de las Comunidades Autónomas sobre sus propias fuentes de ingreso derivará en un equilibrio en cuanto a sus ingresos y gastos y, como consecuencia de ello a una reducción del déficit, una reducción que viene impuesta a todas las Administraciones por las condiciones de convergencia. Por ello, ya dentro del ordenamiento comunitario, la corresponsabilidad puede configurarse como un instrumento para alcanzar algunos fines, en especial los relacionados con la convergencia y la unión monetaria, que se persiguen por la Unión Europea (GARCÍA NOVOA, C.: «Financiación Autonómica y Derecho Comunitario», *Crónica Tributaria*, núm. 85, 1998, pp. 126 y ss.).

entes autónomos para que establezcan un sistema tributario propio, tampoco se puede reducir el papel de dichos entes a ser un nuevo receptor de ingresos provenientes del poder central⁴⁰. Por ello la autonomía financiera se debe manifestar «en la posibilidad de libre elección del gasto, pero para ello debe existir un sistema de ingresos que garantice de forma suficiente la libre elección de los objetivos»⁴¹. A la hora de tratar la autonomía financiera hay que tener en cuenta que no sería muy lógico el intentar buscar un «modelo ideal» de financiación ya que esto iría contra el propio concepto de autonomía, debido a que pueden existir distintos condicionamientos políticos o sociales, que influyan a la hora de determinar un esquema de financiación⁴².

La autonomía financiera en España se concreta en los siguientes puntos: a) atribución de competencias a los entes autónomos, según lo establecido en la Constitución y en los estatutos de autonomía; b) traspaso de servicios públicos que estando en manos del Estado corresponden ahora a las Comunidades Autónomas; c) habilitación de medios financieros con el fin de que los servicios, competencia de los entes autónomos, queden cubiertos⁴³.

En la atribución de fuentes tributarias, se ha señalado que se deberían seguir los siguientes criterios⁴⁴:

1. Que el ente al cual se le atribuye una figura tributaria, tenga o pueda tener una administración adecuada que administre el tributo con eficacia.
2. Equidad a la hora de distribuir la carga impositiva⁴⁵.

⁴⁰ MARTÍN QUERALT, J.: «La institucionalización de la Hacienda...», cit., pp. 123 y 124

⁴¹ AJA, E. y Otros: *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*. Tecnos, Madrid, 1985, p. 342.

⁴² Véase MOLDES, E. y CARAMES, L.: «La financiación de las autonomías y haciendas municipales...», cit., p. 492. Véase igualmente MARTÍNEZ LAFUENTE, A.: *La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas*. Civitas, Madrid, 1983, pp. 30 y 31.

⁴³ SEVILLA, J.V. y FERNÁNDEZ MARUGÁN, F.M.: «La financiación de las autonomías...», cit., p. 114.

⁴⁴ FERNÁNDEZ ORDOÑEZ, F.: «La Hacienda general y las Haciendas territoriales: sus fuentes tributarias», *Hacienda Pública Española*, núm. 54, 1978, pp. 219 y 220.

⁴⁵ Sobre este punto comenta FERNÁNDEZ ORDOÑEZ, F.: («La Hacienda general y las Haciendas territoriales...», cit., p. 219) lo siguiente:

«Equidad fiscal no equivale a presión fiscal uniforme en el todo territorio nacional. Desde el punto de vista de la equidad, es admisible una presión fiscal diferente en la prestación de los servicios públicos. El respeto al principio de autonomía financiera implica la aceptación de diferentes grados de presión fiscal a nivel territorial. Si, por ejemplo, una determinada región quiere disponer de ciertos servicios de gran calidad, superiores al promedio nacional, tendrá que pagarlos con sus recursos propios.

3. Flexibilidad y suficiencia: flexibilidad para poder adaptar a las Haciendas regionales a situaciones concretas, y suficiencia en el sentido de que los medios financieros con que cuente el ente autónomo, han de ser suficientes para hacer frente a las competencias asumidas.
4. Que las funciones estabilizadora y redistributiva las mantenga la Administración central, así como las figuras tributarias para desarrollar dichas funciones⁴⁶.
5. Que las cargas tributarias que establezcan los entes autónomos sean soportados dentro del propio ente y no sean trasladados a otro territorio.
6. Que las figuras tributarias de los entes autónomos no originen distorsiones en cuanto a la localización, bien sea de personas, industrias, etc.

4. La Financiación de las Comunidades Autónomas en la Constitución Española

4.1. Introducción

Se ha resaltado la necesidad de que exista la idea de que el régimen de financiación de las Comunidades Autónomas hay que tomarlo como una cuestión de Estado, que debe quedar al margen de la contienda política que pueda plantearse en un momento concreto⁴⁷.

El sistema de financiación que prevé el Título VIII de la Constitución para las Comunidades Autónomas es el reflejo de la imprecisión y

La equidad fiscal entre los residentes en los distintos entes territoriales autónomos requiere forzosamente que se produzcan transferencias de fondos en favor de aquellos con menor capacidad económica. Ello garantiza a todos los niveles territoriales la posibilidad de ofrecer un nivel medio de servicios a cambio de un nivel medio de presión fiscal.»

En este sentido el Tribunal Constitucional ha considerado que la diferente presión fiscal en las Comunidades Autónomas puede venir dada por el diferente nivel de servicios que se quieran dar los ciudadanos (contribuyentes), de las distintas Comunidades, por lo que dicha presión dependería de la voluntad autonómica que se ejerce a través de la potestad tributaria (Sentencias 49/1982, de 14 de julio y 83/1984, de 24 de julio).

⁴⁶ En este sentido se ha apuntado que «las tareas redistributivas del sector público no deben descentralizarse, porque ello abriría las puertas a una acentuación de la desigualdad entre nacionalidades y regiones» (SEGURA, J.: Prólogo a la obra de A. Giménez, J.J. López Hernando y Leopoldo Pons: *La descentralización...*, cit., p. 8). Sobre las limitaciones de las Comunidades Autónomas véase la obra de TORNOS: «La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía», cit., en especial las páginas 234 a 237.

⁴⁷ MARTÍN QUERALT, J.: «El diseño constitucional de la Hacienda de las Comunidades», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 100, 1998, p. 72.

ambigüedad que caracteriza a un modelo de descentralización política y territorial del Estado que no está bien definido, y que tiene características tanto de un Estado regional como de un Estado federal⁴⁸.

Las posibilidades de financiación de las autonomías, serían diversas y podrían clasificarse en⁴⁹: a) existencia de un sistema fiscal único, caracterizado por la existencia de un conjunto de figuras impositivas sin posibilidad de que existan otras, y dicho sistema no tendría porqué implicar la centralización de todas las operaciones fiscales; b) frente a esta alternativa estaría el sistema fiscal múltiple, en el cual cada Comunidad Autónoma tendría capacidad para crear su propio ordenamiento fiscal.

Por lo que respecta al sistema fiscal múltiple, cabe a su vez distinguir dentro de él dos alternativas:

- 1.º Que el gobierno central tenga su propio sistema con el que, su-
perponiéndose a los sistemas regionales, obtendría ingresos ne-
cesarios para desarrollar sus funciones.

⁴⁸ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: «Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de las Comunidades Autónomas», pp. 65 y 66. Señala este autor que el sistema financiero de las Comunidades Autónomas no responde únicamente ni a los principios de un sistema fiscal único, en el que el Estado se reserva la competencia exclusiva de establecer y recaudarlos de manera uniforme en todo el territorio del Estado, estableciendo mecanismos para distribuir lo recaudado entre el Estado y el resto de los territorios autónomos. Por otra parte, el sistema indicado tampoco responde a los principios de un sistema fiscal múltiple, propio de un sistema federal, en el que lo que se reparte son las figuras tributarias entre el Estado y los territorios autónomos, manteniéndose por cada uno de ellos un sistema de impuestos propio. Se podría afirmar que el sistema de financiación que se desprende de la Constitución participa de ciertos aspectos del sistema fiscal único en el Estado se reserva normalmente las figuras tributarias más significativas en cuanto a recaudación, y por lo tanto la gran parte de los recursos que posteriormente distribuirá, y también participa de algunos de los rasgos propios del sistema federal ya que se posibilita a las Comunidades Autónomas el establecimiento de sus propios tributos y recargos sobre los impuestos estatales, pudiéndose configurar un sistema tributario propio, dentro de los límites marcados por la Constitución y el resto de las leyes.

Se ha destacado que el hecho de que el sistema de financiación autonómica corresponda a la estructura de un sistema mixto, no va a suponer que todos los elementos del sistema tengan el mismo peso. Y es que la Constitución no establece ninguna jerarquía entre los posibles recursos a los que pueden acceder las Comunidades Autónomas, en este sentido la Constitución lo que recoge es un modelo abierto que se concretará en cada momento por las leyes que desarrollen los preceptos constitucionales (LAGO MONTERO, J.M.: *El Poder Tributario de las Comunidades Autónomas*, Aranzadi, Pamplona, 2000, pp. 31 y ss.).

⁴⁹ GIMÉNEZ, A.: Introducción a la obra conjunta *Financiación de las autonomías*. H. Blume, Madrid, 1979, pp. 15 y ss. Sobre las tendencias que existen en la Hacienda Autonómica, véase AGUIRRE DE LA HOZ, J.: *La Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas*, cit., pp. 12 y 13.

- 2.º Puede ocurrir que el gobierno central no tenga dicho sistema, entonces las Comunidades Autónomas cederían parte de sus ingresos para financiar un gobierno central, y la forma de hacerlo sería por los mecanismos recogidos en el sistema fiscal único.

Desde otro punto de vista, la habilitación de medios financieros a los entes autónomos, podría clasificarse según se les conceda o no capacidad impositiva. Así, una posibilidad sería atribuir capacidad impositiva a las Comunidades Autónomas, con lo cual éstas tendrían mucha capacidad de decisión. Como desventaja de este sistema estaría la posibilidad de que quedaran servicios sin cubrir, dado que no queda garantizado el que lo recaudado cubra las competencias asumidas. Otra posibilidad es que la financiación se produzca a través de transferencias con lo cual se reduciría la autonomía, pero el sistema ganaría en simplicidad. El sistema español de financiación de los entes autónomos sería una mezcla de ambas posibilidades⁵⁰.

La Constitución ha dado cabida a un sistema mixto de financiación de las Comunidades Autónomas basado en el principio de coordinación con la Hacienda estatal (art. 156), y en el principio de solidaridad (art. 158). Con ello se ha pretendido evitar posibles privilegios a favor de determinadas Comunidades Autónomas, y garantizar una estabilidad a través de una política económica general cuya dirección es de competencia estatal⁵¹.

4.2. *La financiación de las comunidades autónomas*

La Constitución española ha agotado el tema de la financiación de las Comunidades Autónomas en los artículos que van del 156 al 158,

⁵⁰ SEVILLA, J.V. y FERNÁNDEZ MARUGÁN, F.M.: «La financiación de las autonomías...», cit., pp. 115 y 116. Para ver la financiación de entes autónomos en el derecho comparado véase la obra de AGUIRRE DE LA HOZ, J.: *La Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas*, cit., pp. 17 a 51.

⁵¹ RODRÍGUEZ BEREJIO, A.: «Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de las Comunidades Autónomas», cit, p. 68. Este sistema mixto de financiación tendría una doble vía de recursos: a) por una parte, estarían las transferencias del Estado (participación en los ingresos del Estado, en el Fondo de Compensación Interterritorial, subvenciones complementarias con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, impuestos cedidos por el Estado, recargos sobre impuestos no cedidos); b) por otra parte, estarían los recursos procedentes del sistema financiero y tributario propio, que serían gestionados y recaudados directamente por las Comunidades Autónomas (tributos propios, ingresos patrimoniales y de Derecho privado, deuda pública, multas y sanciones, etc.). El sistema mixto de financiación de las Comunidades Autónomas se ha basado sobre todo en los recursos procedentes de las transferencias provenientes del Estado, dándose la imagen de una Hacienda autonómica excesivamente dependiente de la Hacienda estatal (en la misma obra, p. 68).

artículos que según MUÑOZ MACHADO⁵² son «no demasiado extensos ni expresivos». Estos artículos fijan una articulación básica, que posteriormente ha sido desarrollada en los estatutos propios de cada Comunidad Autónoma, y en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)⁵³. Sobre este aspecto, se ha destacado la falta de un marco normativo suficiente establecido por el legislador constituyente, que sirviese al posterior desarrollo del poder financiero de las Comunidades Autónomas. Por ello, dado el amplio margen de financiación autonómica que permite la Constitución, para poder conocer el poder financiero de las Comunidades Autónomas es preciso examinar la legislación que desarrolla los preceptos constitucionales, y a la cual se remitió el legislador constituyente para la concreción del modelo de financiación autonómica⁵⁴.

Antes de entrar en el estudio de los citados artículos hay que señalar que la autonomía que predica el artículo 2 de la Constitución, es aplicable no sólo a las Comunidades Autónomas, sino también a los Municipios y Provincias⁵⁵, lo cual podrá suponer en algunos casos un límite a la autonomía de las Comunidades Autónomas en el sentido que señala el artículo 142 de la Constitución: «Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas». Así mismo, habrá de respetarse una esfera local a la hora de establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 133.2 de la Constitución).

Dicho esto, haremos referencia a los preceptos constitucionales en los que se concreta la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

4.2.1. LA AUTONOMÍA FINANCIERA

Es en el artículo 156.1⁵⁶ de la Constitución donde se instaure el principio de autonomía financiera. La autonomía financiera, indispen-

⁵² MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las comunidades autónomas*, tomo II, cit., p. 409.

⁵³ Véase AJA, E. y Otros: *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, cit., p. 349.

⁵⁴ LAGO MONTERO, J.M.: *El Poder Tributario de las Comunidades Autónomas*, cit., p. 28. TEJERIZO LÓPEZ, J.M.: «Estado actual de la financiación autonómica», cit., p. 7.

⁵⁵ Artículo 137 de la Constitución

⁵⁶ En este precepto se señala lo siguiente: «Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda Estatal y de solidaridad entre todos los españoles».

sable para que haya autonomía política, va a suponer una atribución de competencias normativas y de gestión que estarán encaminadas a articular un sistema de ingresos y gastos de carácter público. Es así como el propio Tribunal Constitucional ha señalado que «la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas reconocida en los artículos 156.1 CE (...) exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias» (STC 68/1996, FJ 10^o)⁵⁷.

Aunque los límites que se recogen a la autonomía financiera en este artículo son únicamente dos, coordinación con la Hacienda estatal y solidaridad entre todos los españoles, el principio de autonomía financiera debe ser modulado en función de otros principios como son⁵⁸:

- a) El principio de justicia tributaria (art. 31.1 de la Constitución). La justicia tributaria se inspira en los principios de igualdad y progresividad, principios que serían complementarios, pero no de una manera exclusiva⁵⁹.
- b) El principio de legalidad (art. 31.3 de la Constitución). Por este principio al ciudadano no se le podrá imponer prestaciones tributarias, si no es por ley⁶⁰.
- c) El principio de igualdad. Principio al cual ya hemos hecho referencia, y según el cual no debe haber trato diferente entre los ciudadanos.

⁵⁷ En efecto el TC relaciona las competencias financieras con las competencias puramente administrativas asumidas por las Comunidades Autónomas, afirmando que «la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyan los respectivos Estatutos y las Leyes» (STC 13/1992, FJ 7^o).

⁵⁸ CAZORLA, L.M.: «El esquema constitucional de la Hacienda de las Administraciones públicas españolas», *Hacienda Pública Española*, núm. 59, 1979, pp. 26 y ss. LAGO MONTERO, J.M.: *El Poder Tributario de las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 40 y ss.

⁵⁹ Señala a este respecto CAZORLA, L.M. («El esquema constitucional de la Hacienda de las Administraciones públicas españolas», *Hacienda Pública Española*, núm. 59, p. 27) lo siguiente: «El apartado 1 del artículo 31 de la Constitución habla de un sistema justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad. De esta referencia no se puede extraer la conclusión de que el criterio de justificación fiscal se basa exclusivamente en la progresividad y en la igualdad. La norma habla de inspiración en ellos, pero no de que sean los únicos componentes que integran la noción de justicia tributaria. Esta se compone, junto a los referidos criterios, por otros muy distintos, incluso de índole extrafiscal. El precepto denota los postulados sobre los que básicamente se construye la noción de justicia, pero esto no supone que la igualdad y la progresividad la exclusivicen».

⁶⁰ Sobre este punto CAZORLA, L.M.: («El esquema constitucional de la Hacienda...», cit., p. 29) afirma lo siguiente: «Cuando el apartado 3 del artículo 31 alude al establecimiento de prestaciones patrimoniales, no contempla solamente la creación de un tributo, sino también el resto de los elementos de la relación tributaria».

- d) El principio de solidaridad. La idea de solidaridad financiera va a suponer: 1) que existen distintos centros de imputación, pero que todos ellos pertenecen a una misma unidad económica; 2) que deberán existir unos servicios mínimos que el Estado garantiza a todos los ciudadanos, para lo cual será necesario que las distintas partes integrantes del Estado contribuyan; 3) que como consecuencia de lo anterior, se originarán derechos y deberes para los distintos elementos solidarios.
- e) El principio de unidad del sistema tributario. La Hacienda Pública desempeña ciertas funciones que por su carácter deben desarrollarse a nivel estatal, por ello el Estado deberá conservar ciertas figuras tributarias básicas.
- f) El principio de capacidad económica. En este sentido, los tributos deben ser exigidos según la capacidad económica del obligado a satisfacerlos (art. 31.1 de la Constitución).
- g) El principio de no traslado de la carga tributaria a otras Comunidades Autónomas.

La Hacienda estatal va a tener el papel de garantizar que los principios de solidaridad y autonomía se desarrollen de forma armónica. Y es que se ha destacado cómo la doctrina considera que la autonomía financiera significa poder financiero limitado e instrumental, y que únicamente la soberanía lleva consigo la idea de poder ilimitado⁶¹. El TC ha señalado, haciendo referencia al principio de solidaridad, que es «un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la Nación española» (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 7º).

El artículo 156.1 no resuelve el problema sobre la existencia de una Administración financiera regional. La solución debería basarse en dos premisas si se quiere que sea práctica, y que no se levanten críticas o resistencias a la misma, estas dos premisas serían las siguientes⁶²:

- a) En primer lugar, que el coste financiero de una posible Administración regional no sea superior, a las ventajas que de la misma deriven, es decir, que el coste de la misma no pueda razonadamente invocarse como argumento adicional por quienes se manifiestan contrarios al régimen autonómico.
- b) En segundo lugar, y por lo que se refiere a la Administración tributaria, que trate de evitarse la existencia de criterios dispares

⁶¹ Véase LAGO MONTERO, J.M.: *El Poder Tributario de las Comunidades Autónomas*, pp. 26 y ss. Según este autor la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas es la medida del poder financiero que el ordenamiento jurídico les reserva.

⁶² MARTÍN QUERALT, J.: «La institucionalización de la Hacienda...», cit., p. 145.

en la aplicación de las normas tributarias, especialmente en orden a la valoración de bases imponibles y liquidables y, en general, a los elementos de cuantificación de los tributos.

Volviendo a los límites que se recogen en este artículo, su finalidad, para algunos autores sería el evitar la pérdida de la soberanía fiscal efectiva del Estado, y la consiguiente dispersión, desigualdad tributaria y falta de colaboración, para remediar necesidades de la Nación⁶³.

En cuanto al límite referente al principio de solidaridad, tiene fundamento, a no ser que se quiera vulnerar el artículo 2 de la Constitución, en el cual se garantiza la solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones⁶⁴.

En lo referente al principio de coordinación, se ha señalado⁶⁵ que quizás exprese de una manera insuficiente las limitaciones de las Haciendas autónomas, ya que si bien la coordinación a que hace referencia este precepto, es uno de los pilares en los que se va a apoyar el control, a que una Comunidad Autónoma va a poder ser sometida⁶⁶, en un Estado unitario en el que existen unas comunidades con poder de autogobierno, e incluso con unos municipios a los que también se les reconoce autonomía para gestionar sus propios intereses (art. 137 CE), la coordinación se convierte en una necesidad⁶⁷.

Las Haciendas autónomas, y en general, todo el sistema financiero se debe organizar de tal forma que el Estado tenga recursos con los que pueda desarrollar sus funciones propias, especialmente la función estabilizadora y redistributiva. Así las competencias que la Constitución atribuye al Estado tanto en materia de planificación económica (art. 149.1.13º), como en materia de desarrollo y redistribución (art. 131), van a condicionar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas⁶⁸.

⁶³ MARTÍNEZ-ESTERUELAS, DÍEZ MORENO y SERNA MASÍA: *Estudios jurídicos sobre el Estatuto vasco*. Artes Gráficas Danubio, Madrid, 1980, pp. 177 y ss.

⁶⁴ RINCÓN OLIVARES, J.: «La Constitución y la legislación financiera territorial», en la obra conjunta *La Hacienda Pública en la Constitución española*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, p. 726.

⁶⁵ MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las comunidades autónomas*, tomo II, cit., p. 410.

⁶⁶ RINCÓN OLIVARES, J.: «La Constitución y la legislación financiera territorial», cit., pp. 736, 737 y 738.

⁶⁷ CALVO ORTEGA, R.: *Curso de Derecho Financiero, I. Derecho Tributario (Parte General)*, Civitas, Madrid, 2000, pp. 68 y 69. En efecto señala este autor que la presión fiscal que puede soportar un contribuyente es única ya que dicho contribuyente también es único frente a la Administración estatal, autonómica, o local, de donde proviene dicha presión. La actividad de coordinación en el ámbito financiero es una tarea difícil que debe hacerse siempre desde leyes estatales pero teniendo siempre presente la autonomía tanto regional como municipal.

⁶⁸ AJA, E. y Otros: *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, cit., p. 349.

La coordinación no va a vaciar, pero sí podrá condicionar, la autonomía de gasto de las Comunidades (STC 63/1986, 21 de mayo). En efecto, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas desde el punto de vista del gasto «no entraña sólo la libertad de sus órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, sino también para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias» (STC 68/1996, FJ 10º)⁶⁹.

Los límites a los que estaría sometida una Comunidad Autónoma, en virtud del principio de unidad económica, serían los siguientes: 1) límites provenientes de la existencia de impuestos, en especial Renta y Sociedades, que dado su peso e importancia, así como los fines que con ellos persigue el Estado, hacen de ellos, tributos claramente estatales. 2) Existiría en segundo lugar otros límites derivados del principio de no traslación de la carga tributaria, por el cual los impuestos indirectos más importantes serán de competencia estatal. 3) En tercer lugar existiría el límite derivado del principio de solidaridad, por el que se prohibiría que las posibles diferencias entre los estatutos de autonomía, impliquen privilegios económicos o sociales (art. 138.2 de la Constitución)⁷⁰.

Por último cabe decir respecto al artículo 156.1 de la Constitución, que más que una autonomía respecto al ingreso, lo que consagra es una autonomía relativa al gasto, y ello se desprende de la expresión contenida en este artículo por la cual se afirma que la autonomía financiera se otorga a las Comunidades Autónomas «para el desarrollo y ejecu-

⁶⁹ El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 13/1992 (FJ 7º) y haciendo referencia a un sistema de financiación autonómico basado en mecanismos de transferencias del Estado señaló que «la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas, esto es, su capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades —y ello, desde luego, dentro del respeto a los principios constitucionales de solidaridad entre todos los españoles y de coordinación con la Hacienda estatal (arts. 2.2 y 156.1 CE)—, adquiere un papel capital en la realización efectiva de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas reconocida por la Constitución. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos 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 se pudiera condicionar el destino que se haya de dar a los mismos, se privaría a las Comunidades Autónomas de una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía».

⁷⁰ CAZORLA, L.M.: «El esquema constitucional de la Hacienda...», cit., pp. 36 a 38. En cuanto a los límites a que pueden estar sometidas las Comunidades Autónomas, véase LINARES, J.: «Comentarios a la Ley orgánica de financiación...», cit., pp. 123 y ss.

ción de sus competencias»⁷¹ siendo la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral Navarra las únicas que se separan de este principio a través del sistema de Concierto Económico y Convenio respectivamente.

En cuanto al apartado segundo del artículo 156, cabe destacar únicamente que se recoge la posibilidad de relación o colaboración de las Comunidades Autónomas con el Estado⁷².

Desde el punto de vista de la gestión se ha señalado lo acertado que ha sido este precepto, debido a que sin quedar mermado el poder financiero del Estado, se acerca la gestión a los ciudadanos. Se trata de una gestión de tributos estatales por la Comunidad Autónoma, cuyo producto es del Estado, por lo que la participación de estos entes autónomos se subordina no sólo a los principios básicos, sino también a regulaciones específicas que se den para cada caso⁷³.

4.2.2. LOS RECURSOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A) Las previsiones del artículo 157.1.

Los recursos de las Comunidades Autónomas se recogen en el artículo 157.1 de la Constitución, en cuyo texto se señala:

«Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

⁷¹ MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las comunidades autónomas*, tomo II, cit., pp. 410 y 411. CELAYA, A.: *Derecho Foral y Autonómico Vasco*, tomo II, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, 1987, pp. 308 y 309. Sobre los principios que debe regir el gasto de las Comunidades autónomas véase la obra de CAZORLA, L.M.: «El esquema constitucional de la Hacienda...», cit., pp. 54 y ss.

⁷² En este precepto se señala lo siguiente: «Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos».

⁷³ AJA, E. y Otros: *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, cit., p. 349. MARTÍN QUERALT, J.: «La institucionalización de la Hacienda...», cit., p. 145. MARTÍNEZ-ESTERUELAS, DÍEZ MORENO y SERNA MASÍA: *Estudios jurídicos sobre el Estatuto vasco*, cit., pp. 177 y ss.

- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito.»

Se ha intentado clasificar, por parte de la doctrina hacendística, los recursos recogidos en el artículo 157.1 conforme a una serie de principios que cada bloque intenta satisfacer, siendo estos principios los de suficiencia, autonomía y solidaridad. De dicha clasificación de recursos podríamos distinguir los siguientes bloques: a) El *bloque de suficiencia* con el que se pretendería cubrir un mínimo de recursos para que se presten de forma suficiente los servicios de competencia autonómica. En este bloque figurarían los impuestos cedidos, las participaciones en ingresos del Estado y cualquier otro tipo de asignación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. b) El *bloque de autonomía*, a través del cual las Comunidades Autónomas podrán ejercer con mayor intensidad su poder financiero, obteniendo unos recursos adicionales con los que podrán mejorar los servicios de su competencia. c) Finalmente estaría el *bloque de solidaridad*, con el que se pretendería que ninguna Comunidad Autónoma deje de prestar servicios fundamentales por carecer de recursos suficientes⁷⁴.

En cuanto al apartado a) de este precepto, recoge de forma gradual, de mayor a menor contribución a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, una serie de recursos⁷⁵. Por lo que se refiere a la cesión de impuestos, habría que determinar o concretar el propio término de cesión. Ha existido una idea generalizada de que esta cesión consiste en ceder únicamente el producto de la recaudación⁷⁶, lo cual tendría como ventaja, de tipo político, el que se exige a los ciudadanos un impuesto que no es propiamente regional; y como inconveniente tendría la dependencia política que implica el no participar en la gestión del impuesto cedido⁷⁷. Volviendo al texto de este artículo, algún autor ha señalado que parece referirse a una cesión en términos generales, por lo que cabría ceder también potestades normativas de forma

⁷⁴ LAGO MONTERO, J.M.: *El Poder Tributario de las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 30 y 31. Sobre el tratamiento que ha tenido en el tiempo la financiación autonómica Véase MARTÍN QUERALT, J.: «El diseño constitucional de la Hacienda de las Comunidades», cit., pp. 73 y ss. VILLAR EZCURRA, M: *Régimen Local y Autonómico*, Editorial Universitat, 1996, pp. 541 y ss.

⁷⁵ *Informe sobre la cesión parcial del Impuesto sobre la Renta a las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1996, pp. 33 y 34.

⁷⁶ Quizás esto se deba a que en España «cuando se han puesto en práctica mecanismos semejantes, la cesión se consideraba fundamentalmente como una cesión del producto, recaudatorio, dejando a salvo la uniformidad de su normativa, al menos en sus líneas esenciales» (MARTÍN QUERALT, J.: «La institucionalización de la Hacienda...», cit., p. 149).

⁷⁷ LASARTE, J.: «La financiación de las comunidades autónomas», cit., p. 421.

amplia, hasta el punto, de que la Comunidad Autónoma podría ordenar la figura cedida según su voluntad, pudiéndose dar incluso cierta diversidad normativa⁷⁸. Frente a esta opinión se ha afirmado⁷⁹ que si se cediera algo más que la recaudación, se estaría no ante un tributo cedido sino propio. El modelo de financiación que recogió la LOFCA en 1980 ha sufrido una importante modificación en base a la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, por la cual, en los tributos cedidos total o parcialmente por el Estado, se atribuye a las Comunidades Autónomas competencias normativas. De tal forma que el tributo cedido quedaría configurado como un tributo estatal que incorpora un cierto grado de potestad normativa autonómica con carácter parcial, en el que se cede total o parcialmente el importe de lo recaudado⁸⁰. Y es que en principio, la Constitución no prejuzga las características de la cesión, y lo cierto es que la expresión «total o parcialmente» utilizada por el artículo 157.1a) puede interpretarse en el sentido de que la cesión de la recaudación del impuesto puede ser total o parcial, así como que la cesión total o parcial puede afectar a otras competencias a ejercer en relación a un tributo, como puede ser la regulación normativa⁸¹.

Debido a las dificultades existentes para crear nuevas figuras impositivas con cierta potencia recaudadora, se ha destacado cómo los tributos cedidos se pueden convertir en el núcleo de un sistema tributario propio de las Comunidades Autónomas⁸².

Otra posible fuente de financiación recogida en párrafo 1a) del 157, son los recargos en impuestos estatales. Dicha fuente, salvo excepciones, estaba prohibida en el Proyecto de Constitución de 1931⁸³, sin em-

⁷⁸ Véase MARTÍN QUERALT, J.: «La institucionalización de la Hacienda...», cit., pp. 148 y ss.

⁷⁹ ALBIÑANA, C.: «La armonización de las potestades tributarias regionales en España», cit., p. 165.

⁸⁰ LAGO MONTERO, J.M.: *El Poder Tributario de las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 154 y ss. Se ha señalado cómo la nueva Ley de cesión puede plantear algún problema en la unidad del Sistema Fiscal al posibilitar que sobre la misma materia coexistan dos regulaciones, la que afecta a las Comunidades que se autoexcluyen del nuevo sistema y que se siguen rigiendo por la antigua Ley de cesión y el resto de Comunidades se regirán por la nueva Ley (RODRÍGUEZ-BEREJO LEÓN, M. y ZABÍA DE LA MATA, E.: «Los puntos de conexión en el nuevo modelo de financiación autonómica», *Crónica Tributaria*, núms. 82-83, 1997, p. 240). TEJERIZO LÓPEZ, J.M.: «Estado actual de la financiación autonómica», cit., pp. 10 y 11. MARTÍN QUERALT, J y Otros: *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, Madrid, 1999, pp. 260 y ss.

⁸¹ TEJERIZO LÓPEZ, J.M.: «Estado actual de la financiación autonómica», cit., p. 26.

⁸² RODRÍGUEZ BEREJO, A.: «Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de las Comunidades Autónomas», cit. p. 74. Sobre los tributos susceptibles de cesión véase RODRÍGUEZ-BEREJO LEÓN, M. y ZABÍA DE LA MATA, E.: «Los puntos de conexión en el nuevo modelo de financiación autonómica», cit. pp. 241 y ss. TEJERIZO LÓPEZ, J.M.: «Estado actual de la financiación autonómica», cit., p. 15.

⁸³ DEL POZO, J.: «Análisis comparativo del régimen financiero y tributario de las Constituciones de 1931 y 1978», cit. p. 215.

bargo la Constitución de 1978 recoge esta posibilidad. El establecimiento de un recargo por parte de una Comunidad Autónoma supone el ejercicio de un poder tributario similar al que se puede ejercer cuando se aprueba un tributo propio. Se ha destacado como la figura del recargo tiene naturaleza tributaria aunque con una estructura singular, dado que se precisa utilizar elementos esenciales de un impuesto ya existente. El recargo, aunque genere una obligación tributaria autónoma, se articula sobre la base imponible, la cuota íntegra o cuota líquida del tributo que le sirve de apoyo para la sobreimposición⁸⁴.

Estos recargos pueden ser considerados como «ingresos tributarios de las Comunidades, percibidos con ocasión de la exacción de impuestos estatales y con igual régimen jurídico, y cuya gestión queda encomendada a la Administración central»⁸⁵. La existencia o no de estos recargos, así como la cuantía de los mismos dependerá tanto del volumen de servicios públicos, como de la calidad de los mismos, que en cada Comunidad Autónoma se presten⁸⁶. Los recargos según el precepto constitucional deben girarse sobre los impuestos de la Hacienda General, y no de la municipal⁸⁷.

Para algunos autores a pesar de que los recargos no están recogidos en el párrafo de los tributos propios no hay ningún obstáculo para integrarlos junto a ellos⁸⁸. Otros opinan que los recargos son una especie de participación en el tributo estatal sin llegar a ser independiente. Lo cierto es que resulta difícil encajar la figura del recargo en otra preexistente. Así, desde el punto de vista de la potestad normativa, el recargo es fruto del poder normativo asumido por las Comunidades Au-

⁸⁴ CORS MEYA, F.X.: «Los recargos y los impuestos propios de las Comunidades Autónomas», cit., p. 418.

⁸⁵ LASARTE, J.: «La financiación de las comunidades autónomas», cit., p. 425.

⁸⁶ Véase MARTÍN Queralt, J.: «La institucionalización de la Hacienda...», cit., p. 150.

⁸⁷ CAZORLA, J.M.: «Incidencia de la nueva Constitución en la legislación territorial tributaria», en la obra conjunta *La Hacienda pública en la Constitución española*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, cit., p. 788. Aunque se ha afirmado que «parecería lógico que así fuera, puesto que las Corporaciones Locales, en particular los Ayuntamientos, tienen ya organizado un sistema de Hacienda e incluso un aparato de administración financiera, que se basa, entre otros ingresos, en un conjunto de tributos propios, algunos de los cuales presentan características aptas para prestar un posible servicio a la financiación regional». Y añade este autor que el silencio constitucional ha podido ser motivado quizás, por la precaria situación que atravesaba la Hacienda local. Los tipos de recargo podrían instrumentarse de distintas formas (LASARTE, J.: «La financiación de las comunidades autónomas», cit., p. 427).

⁸⁸ CORS MEYA, F.X.: «Los recargos y los impuestos propios de las Comunidades Autónomas», cit., p. 412.

tónomas, distanciándose de las participaciones en los ingresos del Estado en las que dichas Comunidades no tienen ninguna potestad normativa. Hay que hacer hincapié que cuando las Comunidades Autónomas aprueban la exacción de un recargo, no se crea ningún tributo nuevo, sino que se añade un suplemento a un tributo ya existente, con el que compartirá el mismo presupuesto de hecho, sujeto pasivo, etc. Finalmente es también de destacar que, desde el punto de vista de las potestades de gestión, mientras que en el tributo propio dichas potestades son ejercitadas íntegramente por la Comunidad Autónoma, en el recargo sin embargo existe una distribución de competencias entre la Administración tributaria estatal y la autonómica. Por todo ello cabría afirmar que lo que semeja a los recargos con los tributos propios es que la potestad sobre el producto de ambas figuras corresponde a las Comunidades Autónomas⁸⁹.

Según el artículo 12.1 de la LOFCA, los recargos podrán establecerse sobre los tributos del Estado susceptibles de cesión. Es de destacar que este precepto al igual que el art. 4.1.b de la misma Ley, utilizan la expresión «tributos del Estado», para referirse al objeto sobre el que puede aplicarse los recargos, y que el precepto constitucional que desarrollan los artículos señalados es el art. 157, que hace referencia únicamente a «recargos sobre impuestos estatales». Por lo tanto habría que concluir que únicamente pueden ser recargados por las Comunidades Autónomas los impuestos estatales⁹⁰.

El artículo 12.2 de la LOFCA recoge una serie de límites a la hora de establecer recargos como son: a) El recargo no podrá suponer una reducción en el ingreso producido por el impuesto estatal sobre el que se superpone. b) Otro límite sería que el recargo no podría tener una configuración tal que desvirtuara la naturaleza o estructura del mismo.

En definitiva el recargo sería una tarifa suplementaria a aplicar sobre la base o sobre la cuota que aprovecha la estructura de un tributo ya

⁸⁹ LAGO MONTERO, J.M.: *El Poder Tributario de las Comunidades Autónomas*, cit, pp. 144 y ss.

⁹⁰ CORS MEYA, F.X.: «Los recargos y los impuestos propios de las Comunidades Autónomas», cit., p. 419. En efecto el artículo 157 de la Constitución hace referencia sólo a los recargos sobre impuestos estatales. Ello planteó un problema en cuanto a la cesión de las denominadas «tasas y demás exacciones sobre el juego» que aunque se configuraron en la antigua redacción de la LOFCA como tributos (en la actualidad el art. 11.g) redactado por la LO 3/1996, de 27 de diciembre señala «tributos sobre el juego»), la estructura de su hecho imponible nos indicaba que estábamos más ante un impuesto que ante una tasa, y, de configurarse como una tasa, más que cederla habría que traspasarla como tributo propio al ente que vaya a realizar la actividad que justifique su exacción. Véase también TEJERIZO LÓPEZ, J.M.: «Estado actual de la financiación autonómica», cit., p. 30.

existente debiéndola respetar y sin que en ningún caso se pueda ni desvirtuar ni desnaturalizar⁹¹.

Por último, el artículo 157.1.a) recoge también como posibles recursos de las Comunidades Autónomas, las participaciones que dichas Comunidades puedan tener en los ingresos del Estado, inclusión que para algunos autores⁹² carecería de rigor, ya que en dicho precepto se incluyen ingresos de tipo tributario, no teniendo porqué tener estas participaciones dicho carácter. Quizás hubiera sido más oportuno haberlas incluido en el apartado c) del artículo 157.1, ya que aunque la técnica de las participaciones tiene cierta similitud a la cesión parcial de tributos, se da la particularidad de que las participaciones no suelen llevar consigo traspaso de la gestión fiscal al ente que recibe el ingreso⁹³.

Lo que se persigue con la fórmula financiera de las participaciones es la distribución, por parte de la Hacienda central, de una parte de sus ingresos a los entes autónomos inferiores. Este tipo de ingreso es considerado por algunos como la esencia del federalismo fiscal racional. Las características más importantes de esta fuente financiera serían la capacidad potencialmente redistributiva y su capacidad para asegurar una suficiencia financiera a los niveles de gobierno descentralizados⁹⁴. En efecto, la Constitución utiliza una «ambigüedad calculada» y con la expresión «otras participaciones en los ingresos del Estado», sin más especificaciones, posibilita un alto grado de flexibilidad a esta fuente de financiación⁹⁵.

En lo referente a la financiación en España, se ha señalado⁹⁶ que «visto lo raquítico de la imposición autónoma de las Comunidades, las participaciones de éstas en los ingresos estatales tendrán que ser forzosamente importantes; y así deberá consagrarlo la Ley de Financiación». Y es que la parte fundamental de lo que se ha denominado columna vertebral del sistema tributario (IRPF, Impuesto sobre Sociedades e

⁹¹ LAGO MONTERO, J.M.: *El Poder Tributario de las Comunidades Autónomas*, cit., p. 152. Sobre los límites a la hora de establecer los recargos véase GARCÍA FRÍAS, M.^a A.: *La financiación territorial mediante recargos: un análisis jurídico*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 1994, pp. 127 y ss.

⁹² MARTÍN QUERALT, J.: «La institucionalización de la Hacienda...», cit., p. 150.

⁹³ LASARTE, J.: «La financiación de las comunidades autónomas», cit., p. 425.

⁹⁴ CASAHUGA, A.: «De autonomías y su financiación», *Hacienda Pública Española*, núm. 63, 1980, p. 265.

⁹⁵ TEJERIZO LÓPEZ, J.M.: «Estado actual de la financiación autonómica», cit., p. 28. SÁNCHEZ GALIANA, J.A. (Coord.): *Manual de Derecho Tributario*, Comares/Dodeca, Granada, 2000, p. 561.

⁹⁶ CAZORLA, J.M.: «Incidencia de la nueva Constitución...», cit., p. 787. TEJERIZO LÓPEZ, J.M.: «Estado actual de la financiación autonómica», cit., p. 10.

IVA), debido a su carácter instrumental en el conjunto de la economía, debe quedar bajo control del Estado si se quiere garantizar los principios de generalidad e igualdad en el reparto de la carga tributaria, reduciéndose la posible explotación fiscal de Comunidades Autónomas entre sí. Pues bien, en la medida en que el Estado se reserve los tributos mencionados, la financiación autonómica deberá basarse en la participación en el fondo común recaudado por el Estado, por ello estas participaciones (junto con los tributos cedidos por el Estado) serán la pieza clave dentro de los ingresos autonómicos previstos por la Constitución⁹⁷.

Pasamos ahora a examinar el apartado b) del artículo 157.1 en el que se recoge la posibilidad de que las Comunidades Autónomas tengan tributos propios. Se ha destacado la dificultad de clasificar los tributos autonómicos propios, es decir, aquellos que se crean por leyes autonómicas, se gestionan por Administraciones autonómicas y su producto pertenece a un presupuesto autonómico. Y es que los tributos autonómicos forman un conjunto descoordinado, difícil de sistematizar bajo cualquier principio científico. Por ello, se ha afirmado que no existe un sistema tributario autonómico digno de tal nombre, dada precisamente la desconexión y heterogeneidad de las figuras que componen la amalgama tributaria de las Comunidades Autónomas⁹⁸.

En cuanto a la tasa y a las contribuciones especiales, no se plantean grandes problemas. La tasa es una figura tributaria que se acerca al concepto de precio, y podría quedar legitimada por la simple prestación del servicio público⁹⁹. Es decir, la tasa se podría exigir cuando se con-

⁹⁷ FERREIRO LAPATZA, J.J.: *Curso de Derecho Financiero español*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1999, pp.115 y ss. Según este autor las participaciones pueden seguir tres vías: 1) Una participación de carácter anual que podría denominarse normal u ordinaria y que provendría de los impuestos no cedidos por el Estado. 2) Otra participación podría venir de las transferencias del FCI (art. 158.1 CE). 3) En tercer lugar, el Estado podría establecer en los presupuestos asignaciones a algunas Comunidades Autónomas a fin de garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio (art. 158.1 CE).

⁹⁸ LAGO MONTERO, J.M.: *El Poder Tributario de las Comunidades Autónomas*, cit., 128. Señala este autor que como mucho cabría hablar de un subsistema de tributos autonómicos, que sin llegar a la categoría de sistema puede identificarse de forma aislada como una parte de todo el sistema tributario del Estado. QUINTANA FERRER, E.: *Reforma de la Hacienda autonómica y Libro blanco sobre financiación de Comunidades Autónomas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, pp. 32 y ss. SÁNCHEZ, A.: *La corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 214 y ss.

⁹⁹ ALBIÑANA, C.: «La armonización de las potestades tributarias regionales en España», cit., pp. 165 y 166. Esta aproximación al concepto del precio aleja a la tasa, de su configuración como tributo. Lo que para LASARTE y ESEVERRI («Las Haciendas locales ante las autonomías», *Documentación Administrativa*, núm. 187, Madrid, 1980, p. 111) «puede tener resultados regresivos en torno a su financiación y a la distribución social de su coste».

ceda una utilización privativa, un aprovechamiento especial de bienes de uso público regional¹⁰⁰. Bastaría con que la Comunidad Autónoma tenga competencia en la materia en la que se encuadran esos servicios públicos prestados, para que puedan establecer tasas sobre su utilización.

En cuanto a las contribuciones especiales tampoco existiría óbáculo a su establecimiento por una Comunidad Autónoma, cuando de la realización de una obra pública o establecimiento de un servicio público, aumenten de valor los bienes privados de un sujeto pasivo. Por tanto la competencia de las Comunidades Autónomas en la realización de obras públicas, lleva consigo la capacidad de imponer contribuciones especiales¹⁰¹.

Por lo que se refiere a los impuestos propios, puede que se den ciertos problemas a la hora de su establecimiento por una Comunidad Autónoma, ya que éstos pueden exigirse sin que la Comunidad Autónoma tenga que realizar una actividad concreta¹⁰². Si bien se ha señalado que el establecimiento de impuestos nuevos por parte de las Comunidades Autónomas, es un problema más bien teórico que práctico, y ello especialmente por tres motivos, como son los siguientes¹⁰³:

- a) Existe una serie de impuestos considerados esenciales (Renta, Sociedades, Aduanas, etc.), que son básicos para conseguir objetivos como redistribución de la renta, estabilidad económica, desarrollo económico. Pues bien, sobre estos impuestos nadie duda que debe competir al Estado su creación, excluyendo de los mismos a las Comunidades Autónomas.
- b) Dicho esto, se ve que el margen para crear impuestos queda fuertemente reducido. En este sentido ha afirmado que prácticamente no quedan materias económicas susceptibles de imposición, que no estén ya sujetas a imposición estatal¹⁰⁴.
- c) En tercer lugar cabe destacar que en muchas ocasiones, como ya hemos señalado, la autonomía financiera, más que entenderse como una capacidad para crear impuestos, se entiende como una capacidad para tener disponibilidad de medios.

A todo ello habría que añadir que el reconocimiento que el artículo 133.2 hace a las Comunidades Autónomas para establecer tributos, está

¹⁰⁰ LASARTE, J.: «La financiación de las comunidades autónomas», cit., p. 429.

¹⁰¹ LASARTE, J.: «La financiación de las comunidades autónomas», cit., p. 429. ALBIÑANA, C.: «La armonización de las potestades tributarias regionales en España», cit., p. 166.

¹⁰² LASARTE, J.: «La financiación de las comunidades autónomas», cit., p. 430.

¹⁰³ MARTÍN QUERALT, J.: «La institucionalización de la Hacienda...», cit., p. 156.

¹⁰⁴ ALBIÑANA, C.: «La armonización de las potestades tributarias regionales en España», cit., p. 166

condicionado a lo que establezcan la Constitución y las leyes. Así, por ejemplo, un límite muy importante a la capacidad de las Comunidades para establecer impuestos viene del artículo 157.2, del que hablaremos más adelante, por el que se circunscribe la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas a su propio territorio. De esta forma los posibles impuestos fijados por una determinada Comunidad Autónoma no podrán exportarse, de tal manera que sean pagados por los ciudadanos de otras comunidades a la que los ha creado¹⁰⁵.

Con independencia de los límites señalados y de los generales que se recogen en la Constitución como pueden ser los derivados del principio de legalidad, generalidad, igualdad, capacidad económica, progresividad, no confiscatoriedad (art. 31), o bien el principio de solidaridad entre todos los españoles y coordinación con la Hacienda estatal (art. 156.1), los recursos propios de las Comunidades Autónomas tienen, en efecto, otro tipo de límites que podríamos resumir en los siguientes:

- a) Las Comunidades Autónomas no podrán establecer tributos que recaigan sobre hechos imposables gravados por el Estado (art. 6.2 de la LOFCA).

No obstante para determinar el alcance de este límite habrá que determinar el alcance del término «hechos imposables», ya que éste puede entenderse como sinónimo de hecho cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria, o bien como materia gravada sobre la que incide el tributo. El Tribunal Constitucional ha señalado que «el artículo 6.2 de la LOFCA no tiene por objeto impedir a las Comunidades Autónomas que establezcan tributos propios sobre objetos materiales o fuentes impositivas ya gravadas por el Estado, porque, habida cuenta de que la realidad económica en sus diferentes manifestaciones está toda ella virtualmente cubierta por tributos estatales, ello conduciría (...) a negar en la práctica la posibilidad de que se creen, al menos por el momento, nuevos impuestos autonómicos. Lo que el art. 6.2 prohíbe, en sus propios términos, es la duplicidad de hechos imposables»¹⁰⁶.

- b) Los impuestos de las Comunidades Autónomas tampoco podrán sujetar elementos patrimoniales situados, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del territorio de la respectiva Comunidad Autónoma (art. 9 a) de la LOFCA).

¹⁰⁵ Véase sobre este tema a MARTÍN QUERALT, J.: «La institucionalización de la Hacienda...», cit., pp. 157 y 158. CASAHUGA, A.: «De autonomías y su financiación», cit., p. 266.

¹⁰⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987.

- c) Tampoco podrán gravarse, como tales, negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio de la comunidad impositora, ni la transmisión o ejercicio de bienes, derechos y obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio o cuyo adquirente no resida en el mismo (art. 9 b) de la LOFCA).
- d) Igualmente los impuestos establecidos por las Comunidades Autónomas no pondrán obstáculo alguno para la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, ni afectar de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio español, ni comportar cargas trasladables a otras comunidades (art. 9 c) de la LOFCA).
- e) En cuanto a los recargos sobre tributos del Estado susceptibles de cesión, es de destacar que dichos recargos no podrán suponer una minoración en los ingresos del Estado por dichos impuestos, ni desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos (art. 12 de la LOFCA).

En cuanto al apartado c) del artículo 157.1, decir únicamente, que alude a un Fondo de Compensación Interterritorial, y a asignaciones con cargo a Presupuestos Generales del Estado, recursos éstos, que no fueron recogidos en la Constitución de 1931¹⁰⁷. El precepto citado está en clara coordinación con el artículo 2 de la Constitución, así como con el artículo 156.1, con el cual se determina que la solidaridad no sólo opera a nivel de Comunidad Autónoma, sino que es un principio aplicable a los españoles desde un punto de vista individual¹⁰⁸.

El artículo 158 de la Constitución establece lo siguiente: «1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.»

¹⁰⁷ DEL POZO, J.: «Análisis comparativo...», cit., p. 215.

¹⁰⁸ MARTÍN QUERALT, J.: «La institucionalización de la Hacienda...», cit., p. 151.

Las asignaciones a que hace referencia el apartado 1 van a ser para algunos autores¹⁰⁹ uno de los más importantes medios de financiación de las Comunidades Autónomas. Dicha asignación se va a basar en el volumen de servicios estatales asumidos por la Comunidad Autónoma, y en la garantía de un nivel mínimo de servicios. Como se ha afirmado, las regiones con mayor nivel de renta y riqueza deberán colaborar con las que tienen menos capacidad económica, con el fin de garantizar un nivel mínimo de servicios. Se pretende con el artículo 158 establecer unos mecanismos que hagan efectivos los principios de suficiencia y solidaridad. Y aunque todo el artículo 158 se inspire en el principio de solidaridad, se ha destacado la diferencia que existe entre los dos apartados, ya que las asignaciones irían dirigidas a financiar gastos corrientes o de funcionamiento de los servicios; mientras que la participación en el Fondo de Compensación Interterritorial iría dirigida a gastos de inversión. Este Fondo se configura como un medio cualificado para corregir posibles desequilibrios territoriales. El Fondo sería simplemente un conjunto de medios económicos con unas finalidades determinadas, cuya distribución y control corresponde a las Cortes¹¹⁰. La distribución de los recursos de este Fondo se hará conforme a los siguientes criterios: a) La inversa de la renta por habitante. b) La tasa de población emigrada en los últimos años. c) El porcentaje de desempleo sobre la población activa. d) La superficie territorial. e) El hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular. f) Cualquier otro criterio que se considere procedente¹¹¹.

Se ha hecho hincapié en que el Fondo de Compensación Interterritorial hay que considerarlo con un instrumento para hacer efectivo el principio de solidaridad y no, como se consideró en un principio, como un mecanismo más de financiación ordinaria. En efecto las necesidades de financiación que tuvieron las Comunidades Autónomas en un primer momento desvirtuaron la naturaleza del Fondo¹¹². No obstante dada la

¹⁰⁹ CAZORLA, L.M.: «El esquema constitucional de la Hacienda...», cit., pp. 51 y 52.

¹¹⁰ FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, F.: «La Hacienda general y las Haciendas territoriales...», cit., p. 220. AJA, E. y Otros: *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, cit., p. 350. LASARTE, J.: «La financiación de las comunidades autónomas», cit., p. 433. CAZORLA, L.M.: «El esquema constitucional de la Hacienda...», cit., pp. 52 y ss. QUINTANA Ferrer, E.: *Reforma de la Hacienda autonómica y Libro blanco sobre financiación de Comunidades Autónomas*, cit., pp. 51 y ss. Se ha destacado cómo la dotación con la que ha venido contando el Fondo de Compensación ha sido insuficiente para poder desarrollar las tareas que tiene asignadas (SÁNCHEZ GALLIANA, J.A. (Coord.): *Manual de Derecho Tributario*, cit., p. 562).

¹¹¹ Artículo 16.1 de la LOFCA.

¹¹² MARTÍN QUERALT, J.: «El diseño constitucional de la Hacienda de las Comunidades», cit., p. 74. AA.VV.: *Financiación de las Comunidades Autónomas y corresponsabilidad fiscal*, Fundació Bancaixa, Valencia, 1996, pp. 100 y ss.

importancia que la Constitución otorga al principio de solidaridad, difícilmente va a ser conseguido únicamente con un instrumento, por lo que tanto en la Constitución, como en la propia LOFCA, se prevén otros instrumentos con los que se pueda realizar dicho principio¹¹³

El apartado d) del artículo 157.1 hace referencia a los ingresos que provengan del rendimiento del patrimonio. Hay que partir de que la Constitución no ofrece criterios para determinar qué bienes patrimoniales se deben considerar autonómicos, ni tampoco se posiciona sobre cuál será su régimen jurídico¹¹⁴. La Constitución no delimita las competencias propias del Estado y de las Comunidades Autónomas en esta materia. Si bien el artículo 132 de la Constitución hace referencia a los bienes de dominio público y al Patrimonio del Estado, nada se prejuzga en cuanto a bienes y derechos que integran el patrimonio de la Comunidad Autónoma. En los artículos 148 y 149 del texto constitucional no se puede encontrar tampoco un criterio de atribución definitivo. A pesar de ello, es necesario que las Comunidades Autónomas sean titulares de un patrimonio que vendría a ser una proyección de su propia personalidad¹¹⁵. Las Comunidades Autónomas, como Administraciones públicas que son, deben perseguir en su actuación, el servicio a unos intereses generales y para ello se necesitará contar con un patrimonio público. Esta atribución se realizará no por criterios de tipo económico de rendimiento, sino simplemente porque la Administración debe atender unos fines públicos determinados. Lo cierto es que el artículo 157.1.d) en realidad más que al patrimonio hace referencia al rendimiento de ese patrimonio, el cual no va a suponer una suma muy importante, por lo menos a corto plazo¹¹⁶.

Por el apartado e) del artículo 157.1, se permite a las Comunidades Autónomas tomar capitales a préstamo al igual que lo hace el Estado conforme al artículo 135 de la Constitución, es decir, que las Comuni-

¹¹³ Así por ejemplo, las transferencias que las Comunidades Autónomas reciben en concepto de participación en los ingresos del Estado, es un mecanismo que puede servir para dar cumplimiento al principio de solidaridad. Sobre los instrumentos a utilizar para hacer efectivo el principio de solidaridad véase SÁNCHEZ GALIANA, J.A. (Coord.): *Manual de Derecho Tributario*, cit., pp. 563 y 564.

¹¹⁴ CAZORLA, L.M.: «El esquema constitucional de la Hacienda...», cit., pp. 46 y 47. Añade este autor, refiriéndose al régimen jurídico que «hay que entender que pertenece a la autonomía normativa de los entes autonómicos su regulación de conformidad con lo que al efecto establezcan los respectivos Estatutos de Autonomía. No obstante, una uniformidad relativa, sin perjuicio de las peculiaridades de cada caso, sería muy conveniente».

¹¹⁵ Véase MARTÍN QUERALT, J.: «La institucionalización de la Hacienda...», cit., pp. 153 y 154.

¹¹⁶ Véase LASARTE, J.: «La financiación de las comunidades autónomas...», cit., pp. 416 y 417.

dades Autónomas podrán contraer Deuda Pública o realizar otras operaciones de crédito para poder financiar su actividad¹¹⁷.

El recurso de las operaciones de crédito puede que no sea muy importante en cuanto a cantidad, pero puede permitir el establecimiento de una estructura temporal eficiente de los beneficios y gastos provenientes de las inversiones del sector público¹¹⁸. El problema más importante que se ha planteado es, el de si existe o no una reserva legal a favor del Estado en esta materia. Para algunos autores existirían fuertes razones para pensar que el Estado debería regular por ley lo referente a la cuantía a la cual ascienda la Deuda Pública de la Comunidad Autónoma. Estas razones serían: la competencia que tiene el Estado según el artículo 149.1.13º sobre «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»; la competencia que según el artículo 149.1.11º tiene el Estado sobre «Sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad, bases de ordenación de crédito, banca y seguros»; incluso desde el punto de vista de las Comunidades Autónomas, señala la Constitución que éstas podrán fomentar el desarrollo económico pero «dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional» (art. 148.1.13º). Por todo ello cabe afirmar que la Deuda Pública de las Comunidades Autónomas debe incluirse en un contexto más general, cuyas bases estarían determinadas por el Estado a través de ley, y más cuando la emisión de Deuda Pública puede tener unas repercusiones, debido principalmente a beneficios fiscales concedidos, etc., que exceden de los límites de la Comunidad Autónoma que emite dicha Deuda¹¹⁹.

Por otra parte, ante la pregunta de si es necesaria una ley especial o no para cada caso concreto de endeudamiento, se ha señalado¹²⁰ que hay que distinguir entre Deuda emitida por el Estado, y por los entes locales. En cuanto a la Deuda Pública del Estado se distingue a su vez, una Deuda a largo plazo, cuya emisión debería estar autorizada por ley especial; y una Deuda Pública a corto plazo, en cuyo caso no sería necesario una ley especial. En cuanto a la Deuda Pública local habrá que distinguir si el endeudamiento es ordinario, y si se realiza para gastos que no implican gran desembolso en cuyo caso tendrán estos entes cierto grado de libertad; mientras que la Hacienda local en régimen extraordinario, necesitaría una previa intervención estatal.

¹¹⁷ Véase LASARTE, J.: «La financiación de las comunidades autónomas», cit., pp. 417 y ss.

¹¹⁸ Véase CASAHUGA, A.: «De autonomías y su financiación», cit., p. 267.

¹¹⁹ MARTÍN QUERALT, J.: «La institucionalización de la Hacienda...», cit., pp. 155 y 156.

¹²⁰ RINCÓN OLIVARES, J.: «La Constitución y la legislación financiera territorial», cit., pp. 710 y ss.

Para finalizar con este artículo 157.1 de la Constitución, únicamente cabe señalar, que en él se mencionan prácticamente todas las formas de financiación que en un modelo descentralizado pueden tener los entes autónomos. Estableciéndose en él, más que un modelo concreto, un marco general, ya que la Constitución no señala nada sobre el peso que en los sistemas de financiación autónomos vayan a tener los ingresos propios, o las participaciones en los ingresos del Estado¹²¹.

B) Los principios de territorialidad y de libertad de movimiento

En el apartado 2 del artículo 157 de la Constitución se establece: «Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios».

El límite establecido deriva tanto del carácter territorial que tienen las competencias de las Comunidades Autónomas, como del principio de no traslación a otras Comunidades Autónomas de cargas tributarias, para financiar servicios propios¹²². El principio de solidaridad entre las nacionalidades y regiones, a que hace referencia el artículo 2 de la Constitución, tiene un aspecto territorial de tal forma que es necesario que las Comunidades Autónomas, a la hora de ejercer 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» (STC 64/1990, FJ 7º).

Algún autor señaló que¹²³ de lo establecido en el artículo 157.2 de la Constitución se derivaba que los impuestos propios que pudieran establecer las Comunidades Autónomas debían ser reales y no personales, ya que a pesar de que el impuesto personal permita que la cuota pueda ser prorrateada entre los territorios en los que se encuentre la fuente económica, esto tendría un gran inconveniente como es el de su gran complejidad. Pues bien, siguiendo este criterio podíamos toparnos con la inconstitucionalidad de las leyes que regulan la cesión del IRPF, ya que este impuesto grava la totalidad de la renta con independencia

¹²¹ MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las comunidades autónomas*, tomo II, cit., p. 410.

¹²² AJA, E. y Otros: *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, cit., p. 350.

¹²³ ALBIÑANA, C.: «La armonización de las potestades tributarias regionales en España», cit., p. 168.

del lugar donde ésta se obtenga¹²⁴. No obstante, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 150/1990, del 4 de octubre, aclara que lo que el artículo 157.2 de la Constitución prohíbe a las Comunidades Autónomas es «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. Es cierto que, en el caso que ahora enjuiciamos, los efectos del recargo en el Impuesto sobre la Renta pueden alcanzar indirectamente a los bienes situados fuera del territorio de la Comunidad de Madrid, en cuanto a las rentas producidas o imputadas a los mismos; pero de ello no cabe derivar, como pretenden los recurrentes, una vulneración del artículo 157.2 CE. En primer lugar, porque lo que dicho precepto prohíbe a las Comunidades Autónomas es adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio; a la evidencia de que la renta personal gravada por el recargo autonómico no es un bien situado en territorio alguno, hay que añadir que las rentas no son bienes, sino que son los bienes los que producen la renta. Debe considerarse, en segundo lugar, que una cosa es adoptar medidas tributarias sobre bienes y otra distinta establecer un recargo tributario cuyos efectos pueden alcanzar mediata o indirectamente, en el plano de lo fáctico, a los bienes como fuente de la riqueza o renta que constituye el hecho imponible (STC 37/1987, FJ 14º). Este último supuesto no es contrario al artículo 157.2 de la CE, pues el límite territorial de las normas y actos de las Comunidades Autónomas no puede significar, en modo alguno, que les esté vedado a sus órganos, en el ejercicio de sus competencias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional» (FJ 5º).

C) La previsión de una Ley Orgánica en la financiación autonómica

En base al artículo 157.3 se aprobó la Ley Orgánica 8/1980, 22 de septiembre para la regulación de la Financiación de las Comunidades Autónomas. Es de destacar que la materia financiera no se encuentra recogida como tal en el artículo 81.1 de la Constitución¹²⁵, aunque este

¹²⁴ Véase TEJERIZO LÓPEZ, J.M.: «Estado actual de la financiación autonómica», cit., pp. 34 y ss.

¹²⁵ El artículo 81.1 de la Constitución establece: «Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueban los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución».

artículo deja una posibilidad abierta cuando señala que serán objeto de regulación por ley orgánica «otras materias previstas en la Constitución», entre las cuales se encontraría la recogida en el artículo 157.3. Las competencias financieras que serían objeto de ley orgánica según este precepto, son aquellas que están relacionadas con los recursos financieros de las Comunidades Autónomas, y con las distintas formas de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas a que hace referencia el artículo 150.2 de la Constitución¹²⁶.

La LOFCA, en base al artículo 157.3 de la Constitución, va a poder regular una serie de puntos no contemplados en la Constitución siempre y cuando no vulnere lo expresamente recogido en los preceptos constitucionales¹²⁷. Así el TC ha señalado que con el artículo 157.3 lo que pretendió el legislador constitucional fue «habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía».

En base también al artículo 157.3, la LOFCA¹²⁸ se establece que la financiación de las Comunidades Autónomas se lleve en coordinación con la Hacienda estatal (art. 2), se han distribuido las competencias de gestión tributaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas, etc. Igualmente en base a este precepto, la LOFCA recoge una serie de límites tanto generales como concretos que habrá de respetar el legislador autonómico a la hora de establecer tributos autonómicos.

Conclusión

La descentralización financiera no sólo se configura como un instrumento útil para congeniar los deseos del ciudadano y la oferta de los

¹²⁶ Véase RECODER DE CASSO, E.: «El nuevo sistema constitucional de fuentes del Derecho y su repercusión en el ámbito financiero», *Hacienda Pública Española*, núm. 59, Madrid, 1979, p. 82.

El artículo 150.2 de la Constitución establece que «El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado».

¹²⁷ CORS MEYA, F.X.: «Los recargos y los impuestos propios de las Comunidades Autónomas», cit., p. 414.

¹²⁸ Para ver su desarrollo a nivel estatutario véase MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las comunidades autónomas*, tomo II, cit., pp. 412 y ss.

servicios públicos, sino que se convierte en una necesidad cuando lo que se trata es de alcanzar la descentralización político-administrativa prevista en la Constitución de 1978.

La idea de autonomía se ligó, ya en el período preconstitucional, a la idea de democracia. La autonomía supuso la aparición de una dimensión espacial nueva dentro del Estado, constituyendo las Comunidades Autónomas un auténtico órgano de gobierno. La única forma de que las Comunidades Autónomas puedan ejercer su autonomía política es a través de una autonomía financiera.

Tal y como está redactada, la Constitución española de 1978 posibilita al legislador futuro un amplio margen en la concreción de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, pudiéndose configurar con elementos característicos de los sistemas de separación, como son los tributos propios, así como con elementos propios de un sistema unitario, como son las participaciones. En la elección de una u otra vía, nos inclinamos por una autonomía financiera que involucre a las Comunidades Autónomas en la obtención de sus ingresos. Y es que, a la vista de la experiencia, podemos afirmar que la autonomía financiera basada en el gasto puede dar lugar a un excesivo gasto público por parte de las Comunidades Autónomas, y más cuando dichos gastos habrían de ser cubiertos con unos recursos cuya recaudación correspondería no a las Comunidades Autónomas sino al Estado.

No obstante sería no sólo conveniente sino necesario que, en la concreción de la autonomía financiera a la que nos hemos referido, quedasen a un lado posicionamientos puramente electoralistas o de oportunismo político.

Javier Pérez Arraiz
Julio 2002