

LA INCIDENCIA DE LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA EN LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

EMILIA GIRÓN REGUERA

I. EL MODELO DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—II. LAS MODIFICACIONES ESTATUTARIAS EN MATERIA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: 1. *Los criterios de financiación*. 2. *Los tributos cedidos*. 3. *Las Agencias Tributarias Autonómicas*. 4. *Las Comisiones Mixtas de Asuntos Económicos y Fiscales*. 5. *Cláusulas sobre inversión estatal*. 6. *La solidaridad interterritorial: límites a la redistribución interterritorial y nivelación parcial*.—III. LA POLÉMICA BILATERALIDAD EN EL ÁMBITO DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.—IV. EL CONDICIONAMIENTO DEL SISTEMA LOFCA POR LAS NORMAS ESTATUTARIAS.—V. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: LEYES ESTATALES *VERSUS* INSTRUMENTOS DE AUTOGBIERNO.

I. EL MODELO DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El proceso de reformas estatutarias iniciado en los dos últimos años ha propiciado que se reabra el debate sobre el polémico tema de la financiación autonómica por las novedades que incorporan al respecto (1), pese a que el

(1) Nos centramos en aquellas novedades que han sido incorporadas por los Estatutos de Autonomía de Valencia (EAV), Cataluña (EAC), Andalucía (EAA), Baleares (EAB) y Aragón (EAAR), cuyos proyectos de reforma habían culminado su tramitación en el momento de redacción del presente artículo. Primeramente se aprobó la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana a través de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, que fue seguida de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. En el transcurso del año 2007 han entrado en vigor las reformas del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares mediante la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, del Estatuto de Autonomía para Andalucía a través de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo y del Estatuto de Autonomía de Aragón, operada por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril. Además han sido aprobadas por los respectivos Parlamentos regionales y se encuentran tramitándose en las Cortes

modelo de financiación autonómica vigente, que entró en vigor en el año 2002, se aprobó con vocación de vigencia indefinida por unanimidad de todas las autonomías. El presente trabajo expone el contenido de los nuevos preceptos estatutarios en materia de financiación autonómica, al tiempo que formula algunas reflexiones desde las que enjuiciar su legitimidad constitucional, indicando los márgenes dentro de los cuales resulta admisible la existencia de elementos de bilateralidad, de disposiciones estatutarias que condicionen el sistema financiación autonómica, cuya regulación general compete a la ley orgánica prevista en el art. 157.3 CE, o de cláusulas que comprometen financieramente al Estado.

La comprensión del alcance de las modificaciones que están siendo incorporadas en los textos estatutarios requiere que con carácter previo se dediquen algunas líneas a efectuar un ligero repaso a la evolución experimentada por el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, ya que un análisis detallado desbordaría los límites del presente estudio (2).

Al respecto se ha de partir de la escueta regulación de la Hacienda Autónoma efectuada en la Constitución española de 1978 (en adelante, CE), que no predetermina un sistema acabado de financiación para las Comunidades Autónomas, fundamentalmente por la falta en su articulado de un definido modelo territorial de Estado. Nuestro texto constitucional se limita a establecer un marco general condensado en tres preceptos constitucionales muy genéricos y sucintos: el art. 156 CE que garantiza a las Comunidades Autónomas autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles; el art. 157 CE que enumera los recursos que pueden nutrir las arcas de la Hacienda Autónoma —si bien de tal enumeración teórica no es posible deducir un orden de prevalencia entre los ingresos que contempla, ni su participación en la composición de la Hacienda regional, por lo que en su seno tienen cabida una gran variedad de modelos financieros— y el principio de territorialidad de las medidas tributarias propias; y el art. 158 CE que recoge dos instrumentos financieros al servicio del principio de solidaridad económica: el Fondo de Compensación Interterritorial y las asignaciones para la nivelación de los servicios públicos fundamentales.

Generales las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía de Canarias, Castilla y León y Castilla-La Mancha.

(2) Una explicación pormenorizada de los distintos modelos de financiación de la Hacienda Autónoma que se han sucedido hasta la fecha puede encontrarse en E. GIRÓN REGUERA: *La financiación autonómica en el sistema constitucional español*, Cádiz, Universidad, 2003, págs. 225-266.

Consciente el constituyente de la insuficiencia de tales criterios para ordenar el sistema de financiación autonómica aplicable a las Comunidades de régimen común, introdujo en el apartado 3 del art. 157 CE una reserva de ley orgánica destinada a la regulación del ejercicio de las competencias financieras, que garantizaría la aplicación de un sistema de financiación homogéneo para todas las regiones. De esta manera, se soslayaba dos opciones que se estimaban menos afortunadas: por un lado, el diseño de un concreto modelo de financiación en el articulado de la Constitución, que hubiera dificultado su adaptación a la trayectoria evolutiva del Estado Autonómico y, por otro, la creación de dispares modelos de financiación por vía estatutaria.. Tal pretensión subyacente en este artículo ha sido también puesta de relieve por el Tribunal Constitucional:

«Con el art. 157.3 CE, que prevé la posibilidad de que una Ley Orgánica regule las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, no se pretendió sino habilitar una intervención unilateral en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía» (STC 68/1996, FJ. 9).

Al amparo del art. 157.3 CE, se dictó la *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas*, conocida como la LOFCA que, con algunas modificaciones, ha regulado desde entonces hasta la actualidad el sistema general de financiación de las Comunidades de régimen común. La atribución de una función uniformadora a esta ley orgánica ha conllevado la restricción del margen de decisión de los Estatutos en la configuración de sus propias Haciendas, por cuanto éstos han de plegarse a lo dispuesto en dicha Ley, que prevalece en caso de conflicto, aunque, en contrapartida, ha permitido asegurar un esquema financiero mínimo e idéntico para todas las regiones. Por tal razón, las Comunidades Autónomas no pueden diseñar libremente su propio sistema de financiación en sus respectivos Estatutos, aunque las diferencias estatutarias no lleguen a comportar privilegios económicos de los prohibidos por el art. 138.2 CE.

El modelo de financiación perfilado en la LOFCA reviste un carácter relativamente indeterminado, lo que ha requerido su ulterior concreción normativa, que ha tenido lugar fundamentalmente, con la excepción que representan las leyes ordinarias reguladoras de la cesión de tributos y del Fondo de Compensación Interterritorial, mediante los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera (en adelante, CPFF). Tales acuerdos han configurado suce-

sivos modelos con vigencia quinquenal que han avanzado siempre en una misma dirección: el fortalecimiento de las Haciendas autonómicas, con el consiguiente incremento de sus ingresos, y la instauración paulatina de la llamada *corresponsabilidad fiscal*, es decir, el reconocimiento de un ámbito creciente de decisiones tributarias con el fin de que las respectivas asambleas legislativas asuman la responsabilidad en la búsqueda de los medios y, por tanto, del nivel de carga fiscal soportado por los ciudadanos residentes en sus respectivos territorios.

No obstante, desde el inicio del Estado Autonómico hasta 1996 el proceso de descentralización fiscal fue enormemente asimétrico. La intensa transferencia de competencias desde la Administración Central a las Comunidades Autónomas no conllevó una ampliación de su capacidad de decisión en el campo de los ingresos, de forma que pese a disponer de una amplia autonomía para la regulación y disposición de sus gastos, dependían en gran medida de las transferencias de ingresos procedentes del Estado, con la consiguiente merma de la autonomía financiera y, por ende, política. Este desequilibrio entre la capacidad de gasto y de ingreso de las Comunidades Autónomas fue advertido por el Tribunal Constitucional, al describir que uno de los rasgos característicos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas consistía en que:

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

Así los tres primeros modelos de financiación (1981-1986; 1987-1991 y 1992-1996) configuraron Haciendas Autonómicas de Transferencia, caracterizadas por una elevada dependencia financiera respecto del Gobierno central, ya que las transferencias estatales constituían la forma principal de financiación, cubriendo alrededor del 70 por 100 de los gastos presupuestados por las

Comunidades Autónomas. Al dejarse en manos del poder central el control de las figuras estelares del sistema impositivo, las que generan la mayor parte de los ingresos tributarios —como el IRPF, IVA e IS—, y restringirse el margen de operatividad del poder tributario autonómico, en la medida que no es posible crear tributos sobre hechos imponibles gravados por el Estado, las Haciendas Autonómicas se vieron abocadas a alimentarse de manera casi exclusiva de los recursos procedentes del Estado, fundamentalmente por la vía de la participación en los ingresos del Estado.

A partir de los años noventa tal centralización fiscal comenzó a plantearse como uno de los aspectos de mayor debilidad del Estado de las Autonomías, por lo que en el año 1993 se decidió ampliar los poderes impositivos regionales con la cesión del 15 por 100 de las cuotas líquidas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ingresadas por los residentes en cada CA. No se trataba técnicamente de una cesión, sino de la llamada *participación territorializada*. En línea de continuidad con el proceso de profundización de la autonomía tributaria iniciado en 1993, los dos últimos modelos —el vigente en el período 1997-2001 y el sistema que entró en vigor el 1 de enero de 2002—, impulsaron, previa reforma de la LOFCA, una hacienda pública autonómica menos dependiente de las transferencias estatales y más condicionada por la riqueza generada en el propio territorio autonómico a través de la figura del impuesto cedido. De forma que el sistema de financiación experimentó una progresión desde un sistema subordinado hacia otro más corresponsable, como puso de manifiesto el propio Tribunal Constitucional:

«Es evidente que el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas se ha venido articulando desde la óptica de unas Haciendas territoriales de transferencia en las que el grueso de sus ingresos procedía del Presupuesto estatal, a través del porcentaje de participación en los ingresos del Estado (...). No obstante, no cabe duda alguna de que en los últimos años se ha pasado de una concepción del sistema de financiación autonómica como algo dependiente o subordinado a los Presupuestos Generales del Estado, a una concepción del sistema presidida por el principio de corresponsabilidad fiscal y conectada, no sólo con la participación en los ingresos del Estado, sino también y de forma fundamental, de la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho Público. Basta con acudir al último modelo de financiación, correspondiente al quinquenio 1997-2001 (...) para comprobar como se ha puesto de manifiesto la voluntad del legislador estatal de estructurar un nuevo sistema de financiación menos dependiente de las transferencias estatales y más condicionado a nueva estructura del sistema tributario que haga a las Comunidades Autónomas corresponsables del mismo (...). Concepto éste el de la corresponsabilidad

fiscal, que no sólo constituye la idea fundamental de dicho modelo sino que además se erige en el objetivo a conseguir en los futuros modelos de financiación» (STC 289/2000, FJ. 3.º).

Tal como predijo el Tribunal Constitucional en esta sentencia, el modelo que entró en vigor en el año 2002 tuvo como fin primordial eliminar o reducir al mínimo el peso de las transferencias estatales, ampliando de manera importante la capacidad financiera de las comunidades con la cesión estatal de nuevos impuestos. Las Comunidades Autónomas pasaron a financiarse básicamente a través de una amplia *cesta de impuestos* estatales cedidos recaudados en su territorio. Un total de quince tributos se encuentran cedidos, total o parcialmente: el Impuesto sobre el Patrimonio; el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; los Tributos sobre el Juego; el 33 por 100 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; el 35 por 100 del Impuesto sobre el Valor Añadido; el 40 por 100 de los Impuestos Especiales de Fabricación —esto es, sobre los hidrocarburos, las labores del Tabaco, el alcohol y la cerveza—; el Impuesto especial sobre determinados Medios de Transporte, el Impuesto especial sobre la Electricidad y, por último, el Impuesto sobre la Venta Minorista de determinados Hidrocarburos. La base de la financiación actual de las Comunidades Autónomas son así los tributos cedidos, sobre los que disponen de una capacidad normativa y de gestión de diferente alcance, que se ha ido ampliando progresivamente en los últimos años. Para profundizar en la descentralización tributaria se está reclamando mayores competencias normativas sobre algunos de los tributos cedidos, pese a que las Comunidades Autónomas han hecho hasta ahora un uso bastante moderado de las potestades normativas de las que disponen, así como una mayor participación en la Administración tributaria.

De ahí que las transferencias estatales hayan perdido importancia como fuente de financiación en las haciendas autonómicas en beneficio de los ingresos de carácter tributario, que han adquirido un papel primordial. Las Comunidades Autónomas se financian con el paquete de impuestos cedidos, y esto supone que algunas, las que disponen de mayores bases fiscales, como Madrid o Baleares, pueden autoabastecerse sin necesidad de recurrir a las transferencias estatales, pero en aquellas con un nivel de renta *per cápita* inferior, donde la recaudación cedida resulta insuficiente, el Gobierno central está obligado a complementar los ingresos impositivos con el denominado *Fondo de Suficiencia*. Este *Fondo* está constituido por los ingresos que el Estado transfiere con la finalidad de cubrir la diferencia entre las necesidades totales de financiación de cada Comunidad Autónoma y su capacidad financiera, resultante

esta última de los recursos que les correspondan por tributos cedidos, sin ejercicio, en su caso, de las facultades normativas. Actúa así como un mecanismo de cierre del sistema de financiación, canalizando los bienes económicos exigidos para hacer frente a las necesidades de gasto derivadas del ejercicio de las competencias asumidas. Los tributos cedidos y las transferencias de la Hacienda central a través del Fondo de Suficiencia no agotan todos los que componen la Hacienda Autonómica, que se completan, entre otros, con los rendimientos de los tributos propios (3), los ingresos procedentes de su patrimonio o los percibidos por los mecanismos de solidaridad, como son los Fondos de Compensación Interterritorial o las asignaciones de nivelación para garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todas las Comunidades Autónomas (4).

Pese a que el actual modelo se aprobó sin fecha de caducidad, no circunscribiéndose al quinquenio 2002-2006, las crecientes dificultades que tienen las Comunidades Autónomas para cuadrar sus cuentas, especialmente por el aumento de la población, dada la llegada masiva de inmigrantes, y los excesivos gastos que realizan para afrontar los crecientes costes en la sanidad y en la educación transferidas, han provocado que el Gobierno central se encuentre estudiando la introducción de algunos importantes cambios, tales como un aumento del tramo autonómico del IVA, la elevación de la parte de los impuestos especiales que gravan el alcohol, el tabaco y los hidrocarburos que se cede a las Comunidades Autónomas —ahora en el 40 por 100 de la recaudación total—, la subida de la fiscalidad que grave el alcohol y el tabaco —el de carburantes queda descartado por el posible impacto que tendría sobre la inflación, debido también a la escalada del petróleo—; así como una mayor dotación del Fondo de Suficiencia. Si bien es muy aventurado indicar cuáles serán las concretas medidas que serán articuladas, los nuevos textos estatutarios aprobados y en tramitación desvelan cuáles constituirán algunas características del nuevo sistema de financiación que se avecina.

(3) Las Comunidades Autónomas han ejercido moderadamente su poder tributario, creando escasos tributos, en su mayoría relacionados con el deterioro medioambiental o el juego del bingo, que han representado una mínima parte de sus ingresos. Según los últimos datos disponibles referidos al 2004, los ingresos que los diferentes territorios obtienen por esos tributos suponen un 1,09 por 100 del total de recursos que las Comunidades Autónomas reciben del sistema, con la salvedad de Canarias, en torno al 6,78 por 100, como consecuencia de que dispone de un impuesto propio sobre combustibles del petróleo.

(4) Hasta el 2001, la LOFCA no mencionaba cuales eran los servicios públicos fundamentales, lo que supuso un obstáculo para la dotación de estas asignaciones niveladoras. Con la finalidad de impulsar este mecanismo corrector de las desigualdades territoriales, la LOFCA, tras su reforma en el 2001, ha concretado expresamente como servicios esenciales la educación y la sanidad.

El proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía acelerará con toda seguridad la negociación y aprobación de un nuevo modelo de financiación que deberá ser modificado en congruencia con las nuevas disposiciones estatutarias. Así la vigencia efectiva del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña exige de forma ineludible, como se expondrá más adelante, la modificación de la LOFCA con la finalidad de adecuar la misma a los nuevos criterios de financiación que ha introducido este texto estatutario, especialmente a través de sus disposiciones adicionales. Aunque no hay todavía un calendario definitivo para la aprobación y entrada en vigor del nuevo sistema de financiación autonómica, se mantiene como probable la fecha de 2009 (5). A continuación se procede a comentar las novedades que en materia de financiación autonómica están introduciendo las reformas estatutarias que ya han sido aprobadas.

II. LAS MODIFICACIONES ESTATUTARIAS EN MATERIA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Las modificaciones que en materia de financiación autonómica están introduciendo los Estatutos objeto de reforma son de diversa naturaleza, centrándose el presente estudio en el comentario de aquellas de mayor envergadura y trascendencia. Es un rasgo común en todos ellos la ampliación del número de artículos dedicados a la regulación estatutaria del sistema de financiación, lo que contrasta con la parquedad en la normación sobre la Hacienda Autonómica que efectuaban los textos estatutarios en su redacción originaria. Aunque el régimen de financiación autonómica, conforme se ha indicado antes, no es una materia cuya regulación compete a los Estatutos, éstos sí pueden recoger normas y principios referidos a su sistema de ingresos, siempre y cuando se ajusten a las prescripciones de la LOFCA (6). De ahí que en

(5) Según un documento sobre financiación autonómica del Ministerio de Economía y Hacienda, que se hizo público en el mes de diciembre del 2006, el nuevo modelo de financiación se perfilará en sus líneas esenciales en el 2007, pero éste no entrará en vigor hasta el 2009, una vez iniciada la nueva legislatura, tras las elecciones generales de 2008.

(6) En tal sentido se pronuncia también Rodríguez Bereijo: «el Estatuto de cada Comunidad puede, desde luego, contener normas y principios referidos a su financiación que complementen y desarrollen la parca regulación constitucional de la Hacienda Autonómica (arts. 156 a 158), pero siempre que esa regulación sea susceptible de ser integrada en el conjunto del sistema cuyos elementos estructurales son definidos por la LOFCA y que únicamente al Estado compete fijar (art. 156 y art. 149.1.14 CE). Es decir, siempre que sean reconducibles a la unidad del sistema de financiación autonómica. Esa unidad del sistema es un corolario de los principios de solidaridad y de coordinación que presiden la descentralización política y financiera que la Consti-

las versiones reformadas de los Estatutos se haya precisado de forma expresa que las relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y la Comunidad Autónoma se regulan por la Constitución, el Estatuto y la Ley Orgánica prevista en el apartado tercero del art. 157 CE (7). Al respecto también resulta novedoso que los nuevos textos estatutarios, con excepción del catalán, se remiten a la Ley orgánica prevista en el apartado tercero del art. 157 de la Constitución en los respectivos Títulos dedicados a sus Haciendas en más de una ocasión. En estas remisiones subyace el interés del legislador estatutario de reafirmar que es esta Ley, no los Estatutos de Autonomía, la norma llamada constitucionalmente a regular la financiación autonómica (8).

Otra nota característica de los nuevos textos estatutarios que están siendo aprobados es la inclusión, por vez primera, de un artículo específicamente dedicado a relacionar los principios informadores de la financiación, que encabeza el capítulo dedicado a la regulación de la Hacienda Autónoma. Se relacionan, entre otros, la autonomía financiera, la suficiencia de recursos para la provisión de los servicios básicos asumidos, la responsabilidad fiscal, la solidaridad, la lealtad institucional, la coordinación, la colaboración o el equilibrio financiero. Aunque los principios de autonomía, suficiencia y solidaridad son comunes al conjunto de las reformas estatutarias aprobadas hasta ahora, existen diferencias entre los listados que enumeran los principios que rigen el sistema de financiación, siendo algunos más extensos, como es el caso del

tución propugna» [«Financiación autonómica y el Estatuto de Cataluña (I)», *ABC*, 26 de octubre de 2006].

(7) *Cfr.* arts. 201.1 EAC, 120.1 EAB, 175.1 EAA y 103.1 EAAr. No se contiene tal previsión en el Estatuto de Autonomía valenciano que, no obstante, ha mantenido intacta su Disposición Adicional Primera, que prescribe que el ejercicio de las competencias financieras se ajustará a lo que disponga la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Por el contrario, el Estatuto catalán ha optado, por sustituir dicha cláusula, contenida en su anterior Disposición Adicional Séptima, por el criterio de interpretación armónica de los preceptos estatutarios con la Ley Orgánica de Financiación, recogido en la Disposición Final única de la LOFCA, de forma que su actual Disposición Adicional Duodécima afirma que «las normas de la Ley Orgánica prevista en el apartado tercero del artículo 157 de la Constitución y las normas contenidas en el presente Estatuto deben interpretarse armónicamente». Igualmente el Estatuto aragonés ha eliminado dicha cláusula recogida con anterioridad a la reforma en la D. A. 3.^a

(8) El EAV en su Título IX sobre Economía y Hacienda contiene un total de nueve remisiones a la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución (*cfr.* los arts. 67, 69, 72, 74 y 75), al margen de su D. A. Primera; el EAA se remite un total de nueve veces a la LOFCA, mientras que antes de la reforma omitía cualquier referencia a la misma (*cfr.* arts. 175.1, 176.3, 178.1, 179.1, 180 y 187.1 y 4); el EAB efectúa un total de diez remisiones (*cfr.* arts. 120.1, 123.1, 124.1, 126, 128, 129 y 130) y el EAAr. cita ocho veces la ley prevista en el art. 157.3 CE (arts. 103.1, 105.3, 106.4, 107.1 y 3, 108 y 109.1).

texto andaluz o balear (9). Al respecto, cabe resaltar que los Estatutos catalán, balear y andaluz han introducido el *principio de transparencia* en las relaciones fiscales y financieras entre las Administraciones Públicas, con lo que se plantea la exigencia de que las cifras detalladas de cualquier nuevo acuerdo de financiación y los resultados anuales del sistema se hagan públicos y se presenten de una forma comprensible. A este principio pudiera recurrirse para fundamentar la reclamación insistentemente planteada desde Cataluña, y también, Baleares de que se hagan públicas las balanzas fiscales, con la finalidad de que se perciba más claramente lo que aporta y lo que recibe cada territorio y se puedan corregir, en consecuencia, los posibles desequilibrios financieros que penalizan a las unidades de mayor capacidad fiscal (10).

Igualmente está siendo generalizado en los nuevos textos estatutarios la actualización y sistematización del catálogo que contienen los recursos que constituyen la Hacienda de la Comunidad, lo que ha permitido incluir los ingresos procedentes de la Unión Europea, a los que los Estatutos reformados no hacían ninguna alusión con anterioridad (11). Además de relacionarse las transferencias de la Unión Europea entre los recursos de las Haciendas Autonómicas, los textos catalán, balear y andaluz han reconocido de forma expresa la competencia de la Comunidad para la gestión de los fondos europeos asignados en materias de su competencia (12).

1. *Los criterios de financiación*

Las reformas estatutarias están siendo aprovechadas para recoger las variables que se consideran básicas para la determinación de los recursos proporcionados por el sistema de financiación (población, población real efectiva, población protegida, porcentaje de población inmigrante, envejecimiento de la población, densidad de población, dispersión, insularidad, extensión territorial, esfuerzo fiscal, etc). Cada Comunidad Autónoma está plasmando estatutariamente los criterios de reparto que les resultan más favorables, lo que puede plantear serios problemas cuando se determinen las fórmulas para el reparto de los fondos estatales destinados a la financiación autonómica en el próximo modelo.

(9) Cfr. art. 67.1 EAV; art. 201 EAC; art. 175.2 EAA.; arts. 120 a 124 EAB y art. 103.1 EAAr.

(10) Con tal finalidad la D. A. 15.^a del EAC exige que el Estado publique la liquidación provisional de los diversos programas de gasto público en Cataluña.

(11) Cfr. art. 72.j) EAV; art. 202.k) EAC; art. 128.1 EAB; art. 176.f) EAA y art. 104.7 EAAr.

(12) Cfr. arts. 114, 190 y 210.1.d) EAC; art. 115 EAB y art. 185 EAA.

En general, con formulaciones dispares, los nuevos Estatutos están reclamando que el nivel de recursos financieros de cada CA sea calculado atendiendo preferentemente a sus necesidades de gasto (13), sin perjuicio de que se tenga en cuenta también la capacidad fiscal, esto es, el nivel de renta. Una variable que de forma generalizada se está reputando esencial para el cálculo de esas necesidades es la población real efectiva, aunque se atienda a otras circunstancias complementarias que pudieran influir en el coste de los servicios prestados (14). Con ello se pretende dar respuesta a la problemática generada por el fenómeno de la inmigración, que ha alterado ostensiblemente la distribución de la población entre comunidades, sin que la financiación autonómica haya recogido esta variación, así como por la afluencia de turismo en determinadas Comunidades Autónomas. El Gobierno central ha mostrado gran disponibilidad en seleccionar la evolución de la población como criterio fundamental para el cálculo de los recursos que deben ser asignados a las Comunidades Autónomas. La financiación conforme a criterios de población favorecería a las Comunidades Autónomas con grandes aumentos demográficos en los últimos años debidos en gran parte a la población inmigrante, como Andalucía, Cataluña, Madrid o Baleares. El Estatuto catalán hace referencia expresa al tema de la inmigración, al requerir que el volumen de población sea corregido en función del porcentaje de inmigrantes residentes en cada Comunidad Autónoma. Igualmente recoge como variables complementarias para la cuantificación de las necesidades de gasto de la Comunidad la densidad de la población, la dimensión de los núcleos urbanos y la población en situación de exclusión social (art. 206.6 EAC). El criterio poblacional no favorece a Comunidades Autónomas con un descenso de población, de ahí que la Comunidad aragonesa haya recogido las variables del envejecimiento, la dispersión y la baja densidad de la población como criterios a tener en cuenta para determinar su financiación (art. 107.5 EAAr.).

Los nuevos Estatutos catalán y andaluz también han regulado dos reglas relativas a la actualización del sistema de financiación: la prescripción de que la actualización será quinquenal, teniendo en cuenta la evolución de los recursos públicos disponibles y las necesidades de gasto de las diferentes Administraciones, sin perjuicio de la puesta al día de las variables básicas utilizadas para la determinación de los recursos proporcionados por el sistema de financiación; así como la obligatoriedad de que de tal actualización sea aprobada por la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad

(13) *Cfr.* art. 67.3 EAV; arts. 206.1 y 208.1 EAC; arts. 123.1 y 130.1 EAB; art. 177.1 EAA.

(14) *Cfr.* art. 206.6 EAC; art. 130.1 EAB; art. 175.2.b) EAA.

Autónoma (15). Las Comunidades Autónomas manifiestan así su deseo de que el *íter* de articulación de los modelos de financiación sea el mismo que en los últimos veinte años, de forma que su aprobación por el CPFF tenga vigencia quinquenal, si bien el modelo actual se aprobó con clara vocación de permanencia, y que su eficacia quede supeditada a la correspondiente ratificación por la Comisión Bilateral, dado el carácter consultivo y deliberante, nunca decisorio, del CPFF. Similar previsión se contiene en el art. 131 del Estatuto balear, con la salvedad de que omite la indicación de que tal actualización deba tener lugar cada cinco años.

2. *Los tributos cedidos*

Los Estatutos de Autonomía han mantenido el catálogo de tributos cedidos que fue introducido con las reformas estatutarias llevadas a cabo por las leyes específicas de cesión aprobadas en el 2002, tras la aceptación del nuevo régimen general contemplado en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre (16). Sin embargo, es común a todos ellos la eliminación de la indicación de los concretos porcentajes de los impuestos que son cedidos parcialmente, exclusivamente se indica, con excepción del Estatuto valenciano, si son cedidos total o parcialmente (17). Con la eliminación de tal referencia se pretende que futuras ampliaciones o restricciones de los porcentajes objeto de cesión no obliguen a modificar nuevamente el precepto estatutario.

A su vez pervive la cláusula generalizada en todos los textos estatutarios en virtud de la cual la modificación del precepto en el que se relacionan los tributos cedidos no se considerará reforma estatutaria (18). Se elude así nuevamente la rigidez estatutaria respecto de una materia clave en la financiación autonómica, ya que los tributos cedidos, principal fuente de financiación de las Comunidades Autónomas, son objeto frecuente de modificaciones. En consecuencia, la relación de los tributos cedidos podrá seguir siendo reforma-

(15) Cfr. arts. 206.4, 208 y 210.2.a) EAC y art. 177 EAA.

(16) Cfr. las Leyes 17 a 31/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a las distintas Comunidades Autónomas y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

(17) Cfr. art. 73.1 EAV; D. A. 7.^a EAC; D.A. 4.^a1 EAB; art. 178.1 EAA y D. A. 2.^a EAAR.

(18) La eficacia de esta cláusula se puso de manifiesto en 1997 y, nuevamente en el 2002, ya que con objeto de adaptarse a las reformas introducidas en el régimen general de cesión se aprobaron nuevas leyes específicas de cesión, de rango ordinario, que a su vez modificaban el artículo o disposición correspondiente del Estatuto referido a los tributos cedidos, sin haberse seguido los trámites para la reforma estatutaria.

da mediante acuerdo del Estado con la respectiva Comunidad Autónoma, que será posteriormente tramitado por el Gobierno como proyecto de Ley, quedando exceptuadas las exigencias del art. 147.3 CE, que requiere sin excepciones una ley orgánica para reformar los Estatutos de Autonomía, y del artículo 152.2 CE, conforme al cual no se puede alterar el contenido de los Estatutos de las Comunidades Autónomas del art. 151 CE sin un previo referéndum de ratificación. Se trata de un procedimiento especial de reforma estatutaria que se realiza por ley ordinaria, sin que se requiera su previa aprobación por el Parlamento regional. La ausencia de esta cláusula en los Estatutos obligaría a reabrir prolongados procesos de reforma cada vez que se produjera una modificación en la ley estatal de cesión, dificultando la adaptación de esta parcela de la financiación autonómica (19).

Por otra parte, aunque se sigue remitiendo la concreción del alcance y condiciones de la cesión al acuerdo que a tal respecto se adopte en la Comisión Mixta correspondiente, que será tramitado por el Gobierno central como proyecto de Ley, los textos estatutarios añaden la precisión de que dicha Comisión será la *Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-CA*, nuevo órgano bilateral de relación entre la Administración del Estado y la Administración autonómica en el ámbito de la financiación autonómica. Esta previsión normativa comporta la posibilidad de que las condiciones de la cesión pudieran variar entre las autonomías. Sin embargo, el riesgo de disparidades normativas sobre el régimen de cesión queda disipado, por cuanto es previsible que las leyes específicas de cesión sigan siendo leyes de artículo único que se remiten íntegramente a la ley general de cesión, aprobada previamente por el Estado, de forma que se continúe asegurando un régimen uniforme de cesión de tributos entre las autonomías.

Las reformas estatutarias también han sido aprovechadas para hacer referencia a la capacidad normativa de que pueden disponer las Comunidades Autónomas sobre los impuestos cedidos, y que comenzaron a adquirir a partir del modelo de financiación correspondiente al quinquenio 1997-2001, que marcó la existencia de dos grandes etapas en torno a estos ingresos. En la primera etapa, la autonomía tributaria que los impuestos cedidos ofrecían fue mínima, a salvo la que pudiera implicar su gestión o los recargos autonómicos que sobre los mismos se impusieran, quedando establecido su régimen jurídico en la Ley 30/1983, de 28 de diciembre. La decisión en 1996 de materializar el principio de corresponsabilidad fiscal haciendo uso del mecanismo de

(19) En relación a la polémica doctrinal suscitada por esta cláusula puede consultarse, E. GIRÓN REGUERA: *El sistema de fuentes normativas de la financiación autonómica andaluza*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2006, págs. 83-85.

la cesión de tributos —mediante la ampliación del ámbito de cesión de tributos a una parte del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la atribución a las Comunidades de ciertas competencias normativas con relación a los mismos— inició una nueva etapa en la evolución de esta figura, que forzó a introducir algunas modificaciones en el régimen jurídico general de la cesión de tributos contenido en la LOFCA y a revisar, con igual finalidad, la regulación del alcance y condiciones de la cesión, sustituyendo la anterior Ley reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas por la Ley 14/1996, de 30 de Diciembre. El nuevo pacto de financiación, aprobado el 27 de julio de 2001, continuó con la política de ahondar en la corresponsabilidad fiscal a través de los tributos cedidos, ampliando el catálogo de los impuestos que pueden ser susceptibles de cesión, así como las competencias ejercitables sobre los mismos. Esta profundización en la corresponsabilidad fiscal hizo necesario modificar nuevamente la LOFCA para dar cobertura legal a dicho acuerdo, que incidió sustancialmente en el régimen general de cesión, a la vez que obligó a reformar el marco legal ordinario de la cesión de tributos del Estado. El nuevo régimen general de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas se acogió en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común.

La referencia a las competencias normativas sobre los tributos estatales cedidos ha revestido diversas fórmulas, pero la redacción más amplia es la contenida en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (20). En su art. 203.2 EAC alude a la capacidad normativa como un elemento esencial que permite definir los tributos estatales cedidos: los tributos cedidos totalmente son aquellos que corresponde a la Generalitat la totalidad de los rendimientos y capacidad normativa, mientras que los tributos cedidos parcialmente son aquellos en los que corresponde a la Generalitat una parte de los rendimientos y, en su caso, capacidad normativa. Y a su vez, en el siguiente apartado de ese mismo artículo se añade que el ejercicio de la capacidad normativa, en el marco de las competencias del Estado y de la Unión Europea, incluye la participación en la fijación del tipo impositivo, las exenciones, las reducciones y las bonificaciones sobre la base imponible y las deducciones sobre la cuota. Idéntico planteamiento se extrapolaría al Estatuto Balear, pero fue enmendado a su paso por el Congreso con la finalidad de matizar tal redacción a raíz de la problemática generada por la redacción del Estatuto catalán. Así, en primer

(20) *Cfr.* el art. 67.2 EAV; art. 203 EAC; art. 180.2 EAA; art. 129 EAB y art. 105 EAAr.

lugar, se indica que la cesión se refiere a los rendimientos obtenidos y, potestativamente, puede implicar capacidad normativa, pero no es un elemento esencial (art. 129.1 EAB). En segundo lugar, se ha reproducido el art. 203.3 del EAC, pero incluyendo la expresión «en su caso»: «el ejercicio de la capacidad normativa... incluye, *en su caso*, la fijación del tipo impositivo, las exenciones, las reducciones y las bonificaciones sobre la base imponible y las deducciones sobre la cuota» (art. 129.2 EAB). Igualmente, a diferencia del Estatuto catalán, se ha incorporado la indicación de que la participación en el rendimiento de los tributos estatales cedidos deberá respetar el marco establecido por la Ley Orgánica prevista en el art. 157.3 de la Constitución. El Estatuto aragonés por lo que se refiere a los tributos cedidos totalmente opta por una fórmula similar al Estatuto catalán, pero para los tributos cedidos parcialmente establece que la capacidad normativa de la Comunidad Autónoma será la que determine el Estado por la ley orgánica de financiación (art. 105.3 EAAR.).

Sin embargo, el Estatuto de Cataluña no se ha limitado al mero reconocimiento genérico de capacidad normativa, sino que en sus disposiciones adicionales octava a undécima ha ido más allá, al prefigurar el nuevo régimen de cesión de impuestos y, por consiguiente, el modelo de financiación autonómica. A través de estas disposiciones la Comunidad catalana ha materializado su reclamación de un mayor grado de autonomía tributaria y responsabilidad fiscal mediante la ampliación de las participaciones regionales en la recaudación territorializada de los impuestos parcialmente cedidos y la exigencia de una mayor capacidad normativa: el 50 por 100 del IRPF, adjunto a la exigencia de un aumento de las competencias normativas sobre el mismo; el 58 por 100 del rendimiento de los impuestos especiales, con competencias normativas en la tributación en fase minorista de los productos gravados, y el 50 por 100 de la recaudación del IVA, determinada en función del consumo en el territorio de dicha Comunidad, con cesión de competencias normativas en aquellas operaciones efectuadas en fase minorista cuyos destinatarios no tengan la condición de empresarios o profesionales. Este esbozo sobre las líneas a seguir en el nuevo régimen de cesión de tributos ha generado gran polémica, por cuanto al tratarse de una cuestión que afecta al sistema de financiación autonómica debe ser acordada por el Estado mediante una ley general, previo debate con todas las Comunidades Autónomas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, y no mediante un Estatuto de Autonomía.

Aunque conforme al art. 10.2 LOFCA, la norma jurídica habilitada para efectuar la cesión es el Estatuto de Autonomía, éste habrá de ajustarse a la relación de tributos y porcentajes que el art. 11 LOFCA considera susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas, por cuanto es la LOFCA la norma

jurídica que constituye el marco orgánico general por el que ha de regirse la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, aunque la determinación del régimen jurídico concreto de la cesión para cada Comunidad Autónoma se encomiende, por la propia LOFCA y por los Estatutos de Autonomía, a una ley específica de cesión. En definitiva, es al Estado, mediante ley orgánica, a quien corresponde decidir los impuestos del sistema tributario estatal que podrán ser cedidos, total o parcialmente, a las Comunidades Autónomas, así como el grado e intensidad de las competencias tributarias que serán atribuidas a las mismas.

Es, por ello, dudosamente constitucional que un Estatuto proceda a fijar unilateralmente el porcentaje de cesión de los impuestos estatales, predeterminando el contenido de la LOFCA, a la que deberá ajustarse la ley específica de cesión. Ni siquiera el carácter pactado que suele atribuirse a estas leyes específicas de cesión ampara la intervención estatutaria. Como se ha indicado, los Estatutos de Autonomía requieren que la tramitación de esas leyes sea precedida de un previo acuerdo de la Comisión Mixta, en el que se delimite el contenido del proyecto de ley de cesión, pero tales acuerdos, tramitados por el Gobierno como proyectos de ley, no imposibilitan la introducción en sede parlamentaria de enmiendas en los textos pactados. Así se reconoció en la STC 181/1988 al declarar que dicho proyecto remitido por el Gobierno se comportará en su tramitación ante las Cortes Generales como cualquier ley ordinaria en cuanto a su debate y aprobación, siendo susceptible de ser enmendado por las Cortes Generales con entera libertad (FJ. 4.º). El Estatuto de Autonomía catalán supone así un factor de distorsión en la forma que se ha venido operando en materia de tributos cedidos al actuar no sólo al margen de lo dispuesto en la LOFCA, sino también al predeterminar el contenido de una decisión que compete a la Comisión Mixta y, en segundo término, a las Cortes Generales cuando tramiten la correspondiente Ley. Sobre la base de los acuerdos de las Comisiones Mixtas, el Gobierno elabora los proyectos de ley específicos para las Comunidades, que a su vez han asumido en su integridad el contenido de la ley general de cesión aprobada por el Estado a los efectos de delimitar el alcance y condiciones de la cesión, garantizando que el régimen de cesión sea uniforme.

3. *Las Agencias Tributarias Autonómicas*

Una institución de gran trascendencia que está siendo prevista de forma generalizada en este nuevo proceso de reformas estatutarias, son las Agencias Tributarias propias, encargadas de la gestión, liquidación, recaudación e

inspección de los tributos propios, así como, por delegación del Estado, de los tributos estatales cedidos en su totalidad por el Estado a las Comunidades Autónomas (21). De esta forma, se deja fuera del ámbito de actuación de las Agencias territoriales las cuatro grandes figuras tributarias estatales —el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Valor Añadido, el Impuesto de Sociedades y los Impuestos Especiales de Fabricación—, que seguirán siendo gestionados de forma exclusiva por la Administración Tributaria del Estado. Hasta ahora las Comunidades Autónomas, respecto de los impuestos estatales cuyo rendimiento está cedido íntegramente, únicamente se han responsabilizado de la gestión del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y los Tributos sobre el Juego, mientras que los Impuestos sobre el Patrimonio, sobre la Electricidad, sobre determinados Medios de Transporte y sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos son recaudados, pese a estar cedidos totalmente, por la Agencia Estatal de Administración Tributaria que, periódicamente, les transfiere el importe correspondiente. Con las reformas estatutarias, las Comunidades Autónomas, a través de sus Agencias, gestionarán la totalidad de los impuestos cedidos íntegramente. En el Estatuto catalán y balear se ordena la creación de las Agencias en el plazo de un año (22). Por su parte, en el Estatuto andaluz, aunque no concreta un plazo específico para su creación, resultaría de aplicación la prescripción genérica contenida en su Disposición Final 1.^a que exige que los preceptos de contenido financiero sean aplicados de forma efectiva en el plazo máximo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Estatuto.

La solución adoptada por los Estatutos es la única acorde con el texto constitucional, porque la atribución estatutaria a las Comunidades Autónomas de la gestión de los impuestos cedidos como competencias propias se hubiera opuesto frontalmente al art. 156.2 CE, que únicamente admite la posibilidad de que las Comunidades Autónomas actúen como delegados o colaboradores para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios del

(21) *Cfr.* arts. 204.1 EAC, 133.2 EAB, 181.2 EAA y 106.4 EAAr. El nuevo Estatuto de Valencia, aunque no hace referencia a una Agencia, alude a un *Servicio Tributario* propio de la Generalitat, en régimen de descentralización funcional, al que se le encomienda la aplicación de los tributos propios, así como las funciones de gestión que en relación a los tributos cedidos le fueran atribuidas por la LOFCA (art. 69 EAV). Es previsible que su ámbito competencial y organización se ajuste a los mismos criterios que sean acordados finalmente para las demás Agencias Tributarias autonómicas.

(22) *Cfr.* Disposición Final 2.^a EAC y Disposición Transitoria 11.^a EAB.

Estado. La lectura de este precepto constitucional permite concluir que las Agencias Tributarias podrán asumir la gestión, además de sus propios tributos, de los tributos cedidos, pero éstos sólo como competencias delegadas, porque respecto de los recursos tributarios del Estado —y no cabe duda de que los impuestos cedidos constituyen recursos tributarios de aquél—, el tenor literal del artículo 156.2 CE se expresa en términos inequívocos: sólo es posible, como máximo, que las Comunidades Autónomas asuman su gestión por delegación del Estado.

Los inconvenientes que la existencia de agencias tributarias descentralizadas pueden comportar —problemas de eficacia, derivados de la merma de información fiscal sobre los contribuyentes, lo que afectará a la inspección y persecución del fraude; un mayor coste y, por ello, una administración menos eficiente, así como el riesgo de descoordinación y de tratamiento desigual de los ciudadanos— han disuadido de la posibilidad de atribuir a estas Agencias la competencia para gestionar los impuestos cedidos parcialmente, que continuarán siendo gestionados por la Administración Tributaria del Estado. No obstante, los Estatutos han esbozado la posibilidad de establecer un régimen de colaboración para la gestión compartida de los tributos cedidos parcialmente, facultando a tal efecto para constituir un *Consortio entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las Agencias Tributarias Autonómicas*, con una participación paritaria. El Estatuto de Autonomía de Cataluña incluso ha fijado un plazo de dos años para la creación del Consortio, indicando además que este Consortio de la Agencia regional con la Agencia Tributaria del Estado podrá convertirse en la Administración Tributaria única en Cataluña (art. 204.2 EAC).

Son muchas las cuestiones que quedan en el aire sobre cómo se articulará el Consortio para la gestión de los impuestos compartidos con la Hacienda central, que habrá de ser generalizable al conjunto de las Comunidades Autónomas de régimen común. La Agencia Tributaria estatal ha apuntado que el Consortio ha de ser concebido como un «sistema de colaboración reforzada» entre ambas Administraciones, como un órgano colegiado mixto sin personalidad jurídica propia, limitado a la dirección del impuesto sobre la renta —lo que implica la posibilidad de establecer las grandes líneas de actuación o las cuestiones de procedimiento, tales como las campañas informativas, los medios de asistencia al contribuyente, las actividades donde se ejercerá un mayor control, etc.— y sin capacidad recaudatoria. Lo que supone que tanto la caja como los planes de inspección seguirán en manos del Gobierno central. La razón de que el Consortio limite su capacidad de actuación, en principio, al IRPF obedece a que es un impuesto más fácilmente territorializable sobre la base de la residencia del contribuyente. La Agencia Tributaria estatal conti-

nuará siendo competente para recaudar los tributos compartidos (IRPF, IVA y especiales) más los no compartidos (Impuestos sobre Sociedades, sobre Primas de Seguros y sobre Renta de no residentes). Con la articulación de este Consorcio se pretende no solamente una mayor coordinación entre las Administraciones tributarias y, por consiguiente, una mayor eficacia en la recaudación de tributos, sino también satisfacer una reclamación reiterada por las Comunidades Autónomas de disponer de una mayor participación en los entes y organismos del Estado responsables de la gestión de los tributos estatales cedidos parcialmente (23).

Tal propuesta no ha sido bien acogida por el Gobierno autonómico catalán, que ya ha elaborado el anteproyecto de ley para la creación de la Agencia Tributaria de Cataluña, que se proyecta que esté operativa en el 2007, de conformidad con la Disposición Final Segunda del EAC, que exige su creación en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Estatuto. En el anteproyecto se configura una Agencia con personalidad jurídica y autonomía de gestión propias, un presupuesto y un sistema informático propios, así como un Cuerpo de Inspección y Técnica Tributaria, que dependerá de la Agencia catalana y se coordinará con la estatal para evitar duplicidades. Según este texto legal, los nuevos inspectores no sólo tendrán competencias sobre los tributos de la Generalitat, sino también sobre los que comparte con el Gobierno central, como el IRPF o el IVA. Pero el asunto más espinoso es el intento de que esta Agencia opere bajo el principio de *ventanilla única* para todos los impuestos, incluidos el IRPF, el IVA y los especiales. Es decir, que los contribuyentes puedan pagar cualquier impuesto en las oficinas de la agencia catalana y en las de la estatal. Se pretende así hacer realidad la posibilidad recogida en el art. 204.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, al disponer que «ambas Administraciones Tributarias establecerán los mecanismos necesarios que permitan la presentación y recepción en sus respectivas oficinas, de declaraciones y demás documentación con trascendencia tributaria que deban surtir efectos ante la otra Administración, facilitando con ello el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes».

4. *Las Comisiones Mixtas de Asuntos Económicos y Fiscales*

A raíz de su creación por el Estatuto Catalán, los textos estatutarios tramitados con posterioridad han procedido a regular una Comisión Mixta de Asun-

(23) Cfr. art. 69.3 EAV; art. 204.2 EAC; art. 133.4 EAB; art. 181.3 EAA y art. 106.5 EAAr.

tos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma, como órgano bilateral de relación entre la Administración estatal y la autonómica en el ámbito de la financiación autonómica (24). Su composición será paritaria, integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma, y la Presidencia se ejercerá de forma rotatoria entre las dos partes en turnos anuales. Su función será la concreción, la aplicación, la actualización y el seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Comunidad Autónoma y el Estado. Tal función genérica ha sido concretada, al desglosar las tareas específicas que le compete, entre las que cabe resaltar: la aprobación del alcance y condiciones de la cesión de tributos de titularidad estatal y, especialmente, los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos estatales cedidos parcialmente; el establecimiento de los mecanismos de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado en materia tributaria; la aplicación de los mecanismos de actualización del sistema de financiación; la negociación del porcentaje de participación autonómica en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos; la valoración de los traspasos de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma; la fijación, en su caso, de la contribución autonómica a los mecanismos de nivelación interterritorial, estudiar y realizar un seguimiento de las inversiones del Estado en la Comunidad, etc.

En relación al plazo para su creación, los Estatutos de Autonomía han previsto un plazo de seis meses para su constitución desde su entrada en vigor (25). Por su parte, los estatutos andaluz y balear, conscientes de la polémica generada por el protagonismo del que se dotó el principio de bilateralidad en el Estatuto catalán, han aclarado de forma expresa que sus respectivas Comisiones ejercerán sus funciones, sin perjuicio de los acuerdos adoptados en instituciones y organismos de carácter multilateral, especialmente en el seno del CPPF (arts. 175.2.j), 183.7 y 184.1 EAA; art. 126.1 EAB).

5. *Las cláusulas sobre inversión estatal*

Aunque es un capítulo aparte de la financiación autonómica, ha de traerse a colación las disposiciones adicionales que están siendo incluidas en los Estatutos de Autonomía sobre la inversión del Estado en infraestructuras en el ámbito territorial de la Comunidad. El Estatuto de Autonomía de Cataluña ha

(24) Cfr. arts. 201.3 y 210 EAC; arts. 125 y 126 EAB; art. 184 EAA y art. 109 EAAR.

(25) Cfr. Disposición Final 3.^a EAC; Disposición Transitoria 10.^a EAB; Disposición Final 2.^a EAA y Disposición Transitoria 1.^a EAAR.

sido el primero en asumir este tipo de compromiso para el Estado (26), estableciendo en su disposición adicional tercera que la inversión estatal en la Comunidad se ha de mantener en un porcentaje igual a la participación del Producto Interior Bruto catalán dentro del conjunto nacional. Esto es, se trata de que el peso de la inversión del Estado en Cataluña no sea inferior al peso de la economía catalana en el ámbito estatal (27). Le siguió el nuevo texto estatutario andaluz que, en su disposición adicional tercera, previene que la inversión estatal en Andalucía deberá garantizar el equilibrio económico territorial, circunstancia que se entenderá presumida cuando el porcentaje que represente la inversión sea, al menos, equivalente al peso de la población andaluza en el conjunto nacional (28). Se opta así por una fórmula distinta a la inversión de acuerdo al PIB, que favorece particularmente a las regiones más ricas. En ambos casos se ha introducido un límite temporal de siete años a la obligación estatal de ajustar el volumen de sus inversiones en estas Comunidades. Transcurrido esos plazos, estas disposiciones perderán su vigencia, de forma que su inclusión en los Estatutos reviste un carácter meramente transitorio.

Estas disposiciones, como era previsible, han tenido un efecto en cadena, por lo que las restantes reformas estatutarias en tramitación o en estudio están intentando también introducir cláusulas similares que obliguen al Estado a garantizar una inversión determinada conforme al criterio que estiman que les resulta más favorable. Incluso Valencia, que no incluyó una disposición de tales características en su reforma, reclamó al Gobierno central el mismo trato en infraestructuras que ha recibido Cataluña en los presupuestos para el año 2007, esto es, que la inversión pública del Estado se equiparara a la participación valenciana en el PIB (29).

(26) El Estatuto de Autonomía valenciano se limita a precisar que la acción inversora del Estado en la *Comunitat* deberá tener como objetivo la equiparación de los niveles de servicios en todo el territorio del Estado (D. T. 2.º EAV).

(27) Cataluña aporta al PIB estatal el 18,5 por 100 y su población supone el 15,8 por 100. En los últimos años, se ha destinado a Cataluña entre el 15 y el 15,88 por 100 de las inversiones estatales.

(28) La población andaluza supone el 17,8 por 100 en el conjunto de España, mientras que su aportación al PIB estatal tan sólo asciende al 13,8 por 100. Desde 1997 a 2004 la inversión pública en Andalucía sólo alcanzó el 13,7 por 100 (4,1 puntos por debajo del peso de su población). En los presupuestos de los dos últimos años el Gobierno central ha destinado a Andalucía el 16,6 por 100 de las inversiones de la Administración central, que sigue siendo 1,2 puntos por debajo de la población.

(29) Valencia ha alegado que si bien aporta al PIB nacional el 9,7 por 100, tan sólo recibe el 9 por 100 de la inversión en infraestructuras.

La eficacia vinculante de estas disposiciones debe ser enjuiciada con escepticismo, ya que su aplicación efectiva dependerá anualmente de las disponibilidades presupuestarias del Estado. En cualquier caso, el Estado ha manifestado su disponibilidad a asumir estos compromisos estatutarios de inversión, aunque ha advertido de la necesidad de que los Estatutos sean menos ambiciosos en inversiones, para permitir que finalmente el nuevo sistema de financiación sea viable. Recomendación que ha generado que los textos estatutarios sucesivos estén siendo más moderados en sus reclamaciones. De no ser así y generalizarse este tipo de disposiciones la suma de las demandas podría acabar resultando mayor que la inversión total.

En el caso del Estatuto balear se llegó finalmente a un acuerdo en materia de inversiones en el Congreso de los Diputados, pero optándose por un criterio diferente al de Cataluña o al de Andalucía. Su Disposición Adicional Sexta establece que «una ley de las Cortes Generales regulará el régimen especial balear que reconocerá el hecho específico y diferencial de su insularidad» (30). En el marco de esta ley, la Administración General del Estado ajustará sus políticas públicas a la realidad pluriinsular de las Islas Baleares, especialmente en materia de transportes, infraestructuras, telecomunicaciones, energía, medio ambiente, turismo y pesca. Para garantizar lo anterior, en la citada ley se deberá regular un «instrumento financiero que, con independencia del sistema de financiación de la comunidad autónoma, dote de los fondos necesarios para su aplicación». Mientras dicha ley no sea adoptada, se ha establecido un sistema transitorio en la Disposición Transitoria Octava, conforme al cual «en un plazo no superior a siete años, la inversión del Estado se establecerá atendiendo a la inversión media *per cápita* realizada en las comunidades autónomas de régimen común (...), teniendo presentes las circunstancias derivadas de los hechos diferenciales y excepcionales de las Islas Baleares con incidencia en la cuantificación de la inversión pública». Con esta cláusula se persigue una atención preferente al hecho insular, cuando se planifiquen las inversiones estatales, pero sin concretar los criterios o las cifras concretas que se habrán de tener en cuenta (31).

(30) En esta misma disposición se ha incluido una cláusula en la que se exige que cualquier mejora relativa al régimen económico o fiscal de los territorios insulares establecida por la Unión Europea sea aplicable a Baleares, con excepción de las que vengan motivadas exclusivamente por la ultraperifericidad.

(31) De esta forma quedó rechazada la propuesta inicial presentada por el Parlamento balear el 19 de junio de 2006, en la que se imponía al Estado una inversión de tres mil millones de euros a lo largo de diez años a partir de la aprobación del Estatuto, al considerarse inconstitucionales la inclusión de cifras concretas.

Por su parte, el Estatuto de Aragón también se aparta de la tendencia inicial a imponer indirectamente la concreta cuantía de la inversión anual del Estado en infraestructuras, por lo que no se decanta por un concreto criterio para el cálculo de las inversiones estatales en su ámbito territorial, sino que indica unos criterios, acordes a sus peculiaridades, que deberán ser tenidos en cuenta con carácter prioritario: la superficie del territorio, los costes diferenciales de construcción derivados de la orografía, su condición de comunidad fronteriza y los criterios de equilibrio territorial a favor de las zonas más despobladas (D. A. 6.^a EAAr.).

6. *La solidaridad interterritorial: límites a la redistribución territorial y nivelación parcial*

El avance creciente en el proceso de descentralización financiera conlleva obligatoriamente un reforzamiento de los instrumentos de solidaridad interregional en el modelo de financiación autonómica (32). Conscientes de esta realidad, los nuevos textos estatutarios han incluido o están incluyendo disposiciones variadas sobre el principio de solidaridad interterritorial, que pretenden bien limitar su contribución a los mecanismos financieros de solidaridad, bien obtener del Estado fondos adicionales de financiación en función de sus peculiaridades específicas.

En el primer sentido, se encuentra el nuevo Estatuto catalán, que ha introducido algunos límites a las aportaciones de Cataluña destinadas a la realización efectiva del principio de solidaridad, bajo los que subyace la convicción de que la solidaridad del actual sistema de financiación es excesiva, comportando efectos discriminatorios para Cataluña. La más importante limitación está prevista en el art. 206.5 EAC, conforme a la cual la aplicación de los mecanismos de nivelación no podrá alterar la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la

(32) Realidad que es puesta de relieve por Javier Lasarte: «La disminución de la importancia financiera de las participaciones en ingresos estatales, distribuidos con criterios distintos, y el aumento de los tributos cedidos (...), han hecho que sea cada día mayor la necesidad de mecanismos de solidaridad eficaces y transparentes» («La posible reforma de los Estatutos de Autonomía y su incidencia en el sistema de financiación», *Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, vol. II, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 2005, pág. 269). Sobre la proyección del mandato constitucional de la solidaridad interregional en el sistema de financiación autonómica, véase E. GIRÓN REGUERA: «Autonomía financiera y solidaridad interterritorial: un difícil equilibrio», Iustel.com, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 2, octubre 2006.

nivelación (33). Esta disposición estatutaria responde a la crítica que la *Generalitat* ha formulado de forma reiterada contra el actual sistema de redistribución territorial de la renta, en virtud del cual la Comunidad catalana desciende posiciones en el orden de las Comunidades según su renta por habitante. Este límite introducido en sede estatutaria no es contrario, a mi juicio, a nuestra Constitución, por cuanto no niega la colaboración de Cataluña en la financiación del principio de solidaridad, lo que veda es que la aportación de recursos financieros tenga como resultado final que otras Comunidades Autónomas acaben poseyendo un mayor volumen de ingresos por habitante (34). Limitación que forzaría a que la futura reforma de la LOFCA concrete los instrumentos de solidaridad interterritorial de forma que ninguna comunidad de las consideradas *desfavorecidas* (Madrid, Cataluña, Valencia y Baleares) pierdan posiciones en cuanto a su renta *per cápita* una vez realizadas las aportaciones a los mecanismos de nivelación.

Además el Estatuto catalán condiciona la transferencia de sus recursos al sistema estatal de nivelación a que las regiones receptoras hayan realizado un *esfuerzo fiscal similar* al de Cataluña, condicionante no exento tampoco de fundamento con el que se persigue evitar que las subvenciones estatales sean utilizadas para compensar una menor presión fiscal. Se pretende así reforzar una nueva regla en nuestro modelo de financiación autonómica, según la cual todos los ciudadanos tendrán acceso a iguales servicios con independencia de la Comunidad Autónoma en la que residan siempre y cuando se lleve a cabo en sus respectivos ámbitos territoriales un esfuerzo fiscal equivalente. Se trata de un límite coherente con el contenido del principio de solidaridad en su dimensión económica-financiera (art. 206.3 EAC).

Por último, el art. 206.4 EAC prescribe que «la determinación de los mecanismos de nivelación y solidaridad se realizará conforme al principio de transparencia», con lo que se pretende que las normas de cohesión territorial sean conocidas y transparentes; mientras que el art. 201.4 EAC exige que «la

(33) Este límite a la solidaridad, que es conocido con el nombre de *principio de ordinalidad*, responde a las nuevas tendencias de federalismo competitivo, y se inspira en el criterio de la «prohibición de nivelación» (*Nivellierungsverbot*) introducido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional federal alemán, en virtud del cual, se veda que las transferencias niveladoras tengan como consecuencia que un Estado, inicialmente de capacidad fiscal más reducida que otro —adoptando como parámetro, básicamente, los ingresos por habitante—, supere a este último en la clasificación de los *Länder* según ese criterio.

(34) Mayores dudas sobre la adecuación de este criterio al esquema hacendístico que se dibuja en el Título VIII de la Constitución manifiesta M. MEDINA GUERRERO: «Financiación, Estatutos y Constitución», *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: posibilidades y límites*, Sevilla, IAAP, 2005, pág. 254.

financiación de la Generalitat no implique efectos discriminatorios para Cataluña respecto de las restantes Comunidades Autónomas», bajo el que parece subyacer la aspiración de equipararse en recaudación por habitante con los territorios forales (35). Exigencia que tiene sólidos fundamentos, porque, como se ha constatado de forma reiterada, los sistemas forales proporcionan al País Vasco y Navarra un nivel de recursos por habitante muy superior al obtenido en el resto de las Comunidades Autónomas con análoga presión fiscal, lo que no resulta acorde con el principio constitucional de igualdad territorial (36).

Todas estas restricciones al grado de redistribución interterritorial no justifican *per se* la calificación de «insolidario» que se ha predicado del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Antes bien el art. 201 del Estatuto Catalán enumera la solidaridad entre los principios que rigen la financiación de la Generalitat, y el mismo artículo 206 en su apartado tercero previene que los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación obtenga los recursos suficientes para garantizar la nivelación y la solidaridad en las demás Comunidades Autónomas, *con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios esenciales del Estado del bienestar* prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado (37).

Pero lo que sí plantea serios interrogantes es que los criterios de solidaridad sean fijados por un Estatuto de Autonomía, en lugar de por el Estado de forma generalizada. Tacha de inconstitucionalidad que pudiera ser refutable, atendiendo a que el texto estatutario no impone unilateralmente un concreto mecanismo de solidaridad, sino que tan sólo enuncia unos principios generales que han de inspirar la configuración de los específicos instrumentos de

(35) La Disposición Adicional octava de la propuesta de reforma del Estatuto catalán inicialmente presentada recogía tal pretensión de forma expresa, pero fue finalmente suprimida: «La capacidad de financiación por habitante de la Generalidad ha de equipararse gradualmente, en un plazo no superior a quince años, a la obtenida en aplicación de los sistemas de concierto y convenio vigentes en las Comunidades Autónomas forales».

(36) Por ello, como plantea Sánchez Pedroche, resulta urgente reconducir la situación actual de la financiación foral a parámetros más equitativos, con el fin de que no se produzca un efecto llamada que invite al resto de Comunidades Autónomas a reclamar una posición de igualdad en la ventaja o en el privilegio («La financiación autonómica o la reforma del Estatuto de Autonomía catalán», *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*s, núm. 45/46, 2004, págs. 108-109).

(37) Opinión que no comparte Rodríguez Bereijo, para quien esas limitaciones a la nivelación financiera mediante las cuales se pretende equilibrar su balanza fiscal responden a un planteamiento profundamente insolidario («Financiación autonómica y el Estatuto de Cataluña» (III), *ABC*, 28 de octubre de 2006).

solidaridad, que en nuestro sistema constitucional han ser pactados necesariamente de forma multilateral. Incluso el propio Estatuto catalán aclara que los niveles mínimos de prestación de los servicios públicos deberán ser fijados por el Estado a nivel nacional garantizando su uniformidad. Aún así los límites introducidos al sistema de nivelación territorial en el art. 206.3 EAC consistentes, por un lado, en condicionar la obtención de subvenciones de nivelación a la realización de un esfuerzo fiscal similar y, por otro, en optar por una nivelación parcial, limitada a la educación, la sanidad y otros servicios esenciales del Estado de Bienestar, en lugar de aspirar una nivelación plena en todos los servicios de competencia regional que parece ser la pretensión del constituyente en el art. 158.1 CE, son de más dudosa constitucionalidad, especialmente el segundo.

Sin embargo, los textos estatutarios andaluz, balear y aragonés, tras establecer la premisa de que un pilar básico de la financiación autonómica ha de ser el principio de solidaridad interterritorial, han operado de forma similar, supeditando su aportación o recepción de fondos de solidaridad a la igualdad de esfuerzo fiscal. Manifiestan así su conformidad en condicionar la recepción autonómica de los fondos de nivelación para garantizar un nivel mínimo de servicios públicos equiparable al conjunto del Estado a la realización de un esfuerzo fiscal similar, esto es, que se mantenga una presión fiscal global equivalente (38). De forma que a igualdad de necesidades y esfuerzo fiscal, las comunidades puedan ofrecer similares niveles de servicios. Con la introducción de este límite a la solidaridad se trata de evitar que la existencia de instrumentos de nivelación no sólo no desincentive a las Comunidades Autónomas que realizan un mayor esfuerzo fiscal o que aportan más a la Hacienda Pública, sino también que sean utilizados para compensar una injustificada menor presión fiscal o una política fiscal menos eficiente en las regiones receptoras de las transferencias de nivelación. Tal restricción forzará a que la LOFCA o, en su defecto, el CPPFF concrete los criterios que permitan definir qué se entiende por «esfuerzo fiscal similar», además de calcular el realizado por cada Comunidad Autónoma. Dichos Estatutos también han acogido favorablemente la cláusula de nivelación parcial, restringida a ciertos servicios considerados esenciales en el Estado de Bienestar, abandonando el objetivo de una nivelación total en la capacidad de prestación de los servicios asumidos que es la más acorde con el principio constitucional de igualdad territorial. Si bien el Estatuto andaluz es algo más ambiguo, al declarar también en el art. 175.2 que los recursos a disposición de la Comunidad deberán garantizar

(38) Cfr: art. 123.2 EAB, art. 175.2.c) EAA, art. 107.2 EAAr.

la igualdad de acceso a los servicios públicos sin restricciones en todo el territorio español.

Con relación a la solidaridad, resulta de interés resaltar que el nuevo texto del Estatuto de Autonomía de Andalucía continua reclamando la conocida como «deuda histórica», al mantener en su articulado, aunque con ciertas modificaciones, la Disposición Adicional Segunda (39). Este precepto estatutario disponía, antes de su reforma, que «dadas las *circunstancias socioeconómicas de Andalucía*, que impiden la prestación de un *nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos, los Presupuestos Generales del Estado consignarán, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para garantizar la consecución de dicho nivel mínimo*». Al amparo de esta disposición, se comprometía a la Administración central a efectuar, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, unas transferencias de carácter extraordinario destinadas a nivelar los servicios públicos traspasados con respecto a la media nacional, en la medida que se encontraban infradotados. La aplicación de esta norma estatutaria fue desatendida por los sucesivos gobiernos centrales, llegándose a abonar únicamente a la Junta de Andalucía veinte mil millones de pesetas en 1997, esto es, ciento veinte millones de euros, como primer adelanto, cantidad que no saldó de forma definitiva la deuda histórica. Por tal razón, se introdujo anualmente en los Presupuestos andaluces, desde 1997 hasta el año 2006, un crédito de ciento veinte millones de euros para inversiones dirigidas a la nivelación de los servicios transferidos, como anticipo a cuenta de la cuantía final que se fijara en su momento en la Comisión Mixta Paritaria por este concepto, que nunca llegaron a cobrarse.

La proposición de reforma aprobada por el Parlamento de Andalucía y remitido a las Cortes Generales mantenía casi la misma redacción original de la Disposición Adicional Segunda, con la salvedad de que incluía un nuevo apartado en el que se fijaba un plazo máximo de seis meses para la cuantificación de la deuda y la consiguiente obligación de liquidarla en los presupuestos del año siguiente. Pese a la conveniencia de no continuar demorando la estimación del monto global de la deuda acumulada desde 1982, en aplicación de la D. A. 2.^a EAAnd., el plazo perentorio de seis meses, inicialmente propuesto para la cancelación total de la deuda, era de difícil cumplimiento, ya que no es una tarea nada fácil el cálculo del importe de esta transferencia, ante la ausencia de unos criterios de cuantificación claros y precisos. A ello se

(39) El contenido de esta polémica disposición ha sido objeto de análisis en E. GIRÓN REGUERA: «La controvertida deuda histórica andaluza», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 53, 2003, págs. 223-247.

une que financieramente era inviable que los Presupuestos Generales del Estado pudieran asumir en un sólo ejercicio económico la totalidad de los gastos necesarios para que la prestación de los servicios públicos andaluces se igualara en todo el territorio nacional, por lo que resultaba necesario consensuar un calendario para su liquidación más prolongado.

De ahí que en el Congreso de los Diputados se reformulara la redacción de la Disposición Adicional Segunda para introducir unos plazos más amplios. En la versión definitiva, se dispone que si este contencioso no estuviera resuelto antes de que el nuevo texto estatutario fuera aprobado, como así ha ocurrido, la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía deberá reunirse y concretar, en el plazo de dieciocho meses, los criterios y cuantía de estas asignaciones excepcionales de nivelación, mientras que para la aplicación de los acuerdos adoptados y, por ende, para el pago de la deuda se estipula un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía.

En estos momentos todavía no se ha llegado a un acuerdo con el Gobierno central para hacer efectiva la Disposición Adicional Segunda del Estatuto, siendo una de las asignaturas pendientes del sistema andaluz de financiación autonómica, sobre la que se ha pronunciado la STC 13/2007, de 18 de enero, en la que ha despejado muchas de las incógnitas que esta disposición planteaba. En esta sentencia se ha desestimado el recurso presentado por el Parlamento andaluz contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998 por incumplimiento de la previsión recogida en la citada Disposición, al no incluirse la partida correspondiente a la deuda histórica. El fallo desestimatorio acoge el argumento de que corresponde al Estado en exclusiva fijar las asignaciones presupuestarias destinadas a las Comunidades Autónomas, por lo que no se encuentra obligado, en virtud de la disposición estatutaria, a consignar estas subvenciones en los Presupuestos Generales de cada ejercicio económico. Se rechaza así que una Administración autonómica pueda reclamar de forma unilateral abonos a cuenta de una liquidación futura, como ha venido realizando la Junta de Andalucía en sus leyes presupuestarias. Y, aunque no cuestiona la legitimidad constitucional de la Disposición Adicional andaluza, condiciona su eficacia a la concertación de un acuerdo en el seno de la Comisión Mixta formada por el Gobierno central y la Junta de Andalucía: «de la afirmación de la legitimidad constitucional del mecanismo excepcional de financiación considerado no cabe concluir la consecuencia de que el Estado deba, necesariamente y en todo caso, dotar una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzado al efecto acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el seno de la Comisión Mixta a que hace referencia la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía» (FJ. 11). Con

ello nuestro Alto Tribunal acepta de forma expresa una negociación bilateral para concretar el pago de la deuda, lo que nos introduce en otra problemática planteada en estos meses, cual es la admisibilidad de la bilateralidad en el ámbito de la financiación autonómica.

III. LA POLÉMICA BILATERALIDAD EN EL ÁMBITO DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

La denominada «deuda histórica» no es la única manifestación del principio de bilateralidad, sino que también otros preceptos estatutarios, que ya han sido objeto de comentario, incorporan elementos de bilateralidad en las relaciones financieras entre el Estado y la Comunidad Autónoma, como se refleja en las facultades atribuidas a las Comisiones Mixtas de Asuntos Económicos y Fiscales o en las cláusulas financieras sobre inversión estatal. Aunque el juego del principio dispositivo y de autonomía justifica la existencia de particularidades en el sistema de financiación, el principio constitucional de igualdad de las Comunidades Autónomas exige que el diseño del modelo de financiación se aborde desde la multilateralidad, de forma que sea decidido entre todas las Comunidades Autónomas en el seno del CPFF. El principio de igualdad no puede tolerar que «el marco básico de la financiación de las Comunidades Autónomas pueda ser distinto para unas Comunidades Autónomas que para otras, fracturando así el régimen común y creando dos nuevas y distintas categorías de Comunidades Autónomas», por lo que apuestan por una uniformidad mínima en la financiación autonómica (40). Aja va más allá considerando que el sistema general de las autonomías, difícilmente puede soportar una organización sometida al principio dispositivo, ya que si bien «éste resultó útil en los comienzos del proceso autonómico, resulta disfuncional cuando el Estado autonómico pretende funcionar como un sistema general y coherente», por lo que entiende que una posible reforma de la financiación «será mejor o peor, pero si se aprueba, debe aplicarse en todas las Comunidades Autónomas» (41).

En consecuencia, «de acuerdo con la Constitución, la financiación autonómica no es tanto del ámbito de la bilateralidad y del principio dispositivo, sino preferentemente del terreno de la multilateralidad y del principio de gene-

(40) GARCÍA MORILLO, PÉREZ TREMPES y ZORZONA: *Constitución y financiación autonómica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998, pág. 115.

(41) *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, pág. 230.

ralidad» (42). Ahora bien ello no implica que ciertas dosis de bilateralidad, con la consiguiente asimetría que puedan acarrear, sean contrarias a la Constitución, antes bien son el resultado inherente a la existencia de una estructura territorial descentralizada. Baste señalar que desde sus inicios los diversos modelos de financiación autonómica aplicados han sido resultado en todas las Comunidades Autónomas de la confluencia de dos vías de regulación sustancialmente diferentes: los acuerdos bilaterales de las Comisiones Mixtas Estado-Comunidades Autónomas y los acuerdos multilaterales del CPFF. Aunque obedecen a lógicas distintas (43), el Tribunal Constitucional ha reconocido su compatibilidad, al declarar que el marco multilateral que representan los acuerdos del CPFF «tampoco puede desplazar, en el ámbito específico de sus competencias, la actuación de las Comisiones Mixtas, es decir, ha de integrarse también con las funciones que dichas Comisiones tengan en su caso atribuidas en las normas estatutarias y en la LOFCA en cuanto órganos bilaterales específicamente previstos para concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los criterios acordados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera» (STC 13/2007, FJ. 8).

Como desvela el TC, la coexistencia de ambas vías reguladoras resulta posible si se confiere la primacía a los acuerdos adoptados en el CPFF respecto a los acordados por las Comisiones Mixtas, que actúan en el marco prefijado por los que sean adoptados a nivel multilateral. Actualmente se admite de forma casi unánime que el lugar adecuado para discutir y elaborar la propuesta general del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en cuyo seno se puede obtener un consenso generalizado, que no sería factible con discusiones bilaterales en quince Comisiones Mixtas. De ahí que en la praxis el CPFF se haya acabado convirtiendo en un elemento central del sistema, pues aunque se haya concebido como un órgano consultivo, carente de potestades decisorias, sus acuerdos de hecho han contribuido de forma decisiva al propósito de homogeneización de la financiación autonómica perseguido por la LOFCA. Si bien este efecto ha estado condicionado a la previa aceptación de los acuerdos del CPFF por las Comisiones Mixtas, de forma que en nuestro sistema la falta de ratifi-

(42) MEDINA GUERRERO: «Financiación, Estatutos...», *op. cit.*, pág. 246.

(43) Las relaciones entre estos órganos «no pueden explicarse en términos de jerarquía o dependencia alguna, pues se trata de órganos con naturaleza y competencias diversas, que intervienen de modo distinto en la determinación de la financiación de las Comunidades Autónomas» (J. RAMALLO MASSANET y J. ZORZONA PÉREZ: «El Consejo de Política Fiscal y Financiera y las Comisiones Mixtas en la financiación de las Comunidades Autónomas», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997, pág. 96).

cación del acuerdo adoptado multilateralmente legitima a las Comunidades para desvincularse del modelo que pretendiera ser instaurado en la generalidad de las Comunidades Autónomas (44). Los nuevos Estatutos parecen dar carta de naturaleza a esta práctica, al reconocer de forma expresa que la actualización del sistema de financiación tendrá lugar mediante un acuerdo bilateral suscrito entre el Estado y la Comunidad Autónoma que se formalizará en Comisión Mixta (45) y, especialmente, el Estatuto andaluz al habilitar a Andalucía a decidir su vinculación al modelo de financiación autonómica (art. 183.2 EAA).

La bilateralidad en las relaciones financieras Estado-Comunidades Autónomas, no ha sido así ajena a nuestro Estado Autonómico (46), pero quedará reforzada tras las reformas estatutarias emprendidas, que han regulando de forma expresa, como ya se ha indicado más arriba, sus respectivas Comisiones Mixtas de Asuntos Económicos-Fiscales, que pasan a ser un órgano reconocido estatutariamente con un papel fundamental en la concreción del sistema de financiación aplicable. La admisibilidad de una mayor bilateralidad en la regulación de la financiación autonómica debe quedar condicionada a que los acuerdos adoptados respeten al modelo que sea configurado por la LOFCA. Exigencia que es también predicable de los Estatutos de Autonomía, que no pueden sustituir ni condicionar lo que dicha ley estatal establezca, sino que han de asumir, sin matices, lo que aquélla puede establecer en el futu-

(44) El magistrado Pérez Tremps en el voto particular formulado a la citada STC 13/2007 ha considerado esta posibilidad de desvinculación contraria al principio de igualdad constitucional de las Comunidades Autónomas, al estimar que al ser competencia del Estado fijar el modelo de financiación, éste debe aplicarse a todas las Comunidades Autónomas de régimen común, les satisfaga o no: «un sistema de financiación, como tal sistema, debe imponerse a todas esas Comunidades Autónomas de régimen común, sin que la aplicación de sus normas pueda dejarse en manos de la simple voluntad, en un mal entendimiento del principio dispositivo, entendimiento incompatible con el principio de igualdad de las Comunidades Autónomas. Dicho de otra forma, la eficacia de las normas estatales de esta naturaleza no puede dejarse en manos de sus destinatarias, las Comunidades Autónomas, sin producir, al menos, un efecto discriminatorio en la posición constitucional de aquéllas. No cabe constitucionalmente recibir más o menos financiación haciendo depender esa recepción de la previa aceptación de unas reglas que disciplinan un elemento central de la estructura territorial del Estado como es la financiación de las Comunidades Autónomas».

(45) *Cfr.* art. 208.2 EAC; art. 131 EAB; art. 177.2 EAA y art. 108 EAAR.

(46) Lo que también pone de manifiesto J. J. FERREIRO LAPATZA: «La asimetría y la bilateralidad han configurado, pues, la historia de nuestra financiación autonómica, mal que nos pese o les pese a quienes crean que esto no debería ser así. Pero es así porque así lo permite, mientras no se reforme, nuestra Constitución» («El sistema de financiación autonómica de Cataluña: Estatuto y Constitución», *Revista catalana de Dret Public*, núm. 32, 2006, pág. 66).

ro (47). En consecuencia, la legitimidad de la anticipación de las normas estatutarias a la regulación que la Constitución confía a la ley estatal queda superada a que no surjan contradicciones normativas y, en el supuesto de que así ocurriese, los Estatutos deberían proceder a su inmediata adaptación. Se ha llegado a afirmar que se está ante un proceso similar al que aconteció en la década de los ochenta, cuando se inició la construcción del Estado de las Autonomías, en el que los Estatutos precedieron a muchas leyes estatales a las que se remitía la Constitución. Sin embargo, lo que pareció aceptable cuando nuestro Estado Autónomo se encontraba en vías de formación, no es de recibo una vez consolidado, en base a los argumentos que a continuación se exponen.

IV. EL CONDICIONAMIENTO DEL SISTEMA LOFCA POR LAS NORMAS ESTATUTARIAS

Algunos de los nuevos preceptos estatutarios sobre Hacienda Autonómica que han sido objeto de análisis resultan en principio poco conciliables con la afirmación anteriormente realizada de que los Estatutos no son el vehículo adecuado para definir el sistema de financiación, que debe ser pactado multilateralmente. La situación más polémica la plantea el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, por cuanto el esqueleto del próximo modelo de financiación ha quedado ya esbozado en sus disposiciones adicionales, que elevan de forma significativa los porcentajes de cesión de los impuestos cedidos parcialmente —cesión del 50 por 100 del IRPF y del IVA (en lugar del 33 o del 35 por 100 respectivamente) y del 58 por 100 de los impuestos especiales (en lugar del 40 por 100)— y amplían la capacidad normativa regional, sin una previa reforma de la LOFCA o de un acuerdo del CPFF. Es muy previsible que el contenido de estas disposiciones condicionen el nuevo sistema LOFCA, que será diseñado, con casi toda seguridad, de conformidad con las indicaciones que han sido incluidas en este texto estatutario, porque, en caso contrario, éste quedaría vacío de contenido. De ahí que su vigencia efectiva penda de una reforma que desarrolle el pacto alcanzado en el Estatuto catalán.

El condicionamiento unidireccional, procedente de una sola Comunidad Autónoma, no resulta acorde con nuestra Constitución por la sencilla razón de que de esta forma se invierte el orden de las normas jurídicas reguladoras del sistema de financiación, obligando a que la revisión de la LOFCA se haga

(47) Así lo pone de relieve MUÑOZ MACHADO en «El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias», *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2005, pág. 737.

conforme a las previsiones del Estatuto, y no a la inversa (48). Es probable que las prescripciones del Estatuto catalán sean reproducidas en la LOFCA y, por consiguiente, generalizadas al resto de las Comunidades Autónomas de régimen común, que quedarán privadas así de la posibilidad de opinar y posicionarse, y ello con independencia de que se esté ante un modelo fiscal beneficioso para las autonomías. Su única opción, conforme al principio dispositivo, será optar por mantenerse con el modelo vigente o, por el contrario, aceptar el nuevo modelo de financiación, cuyo núcleo gordiano no ha sido conformado *a priori* por el CPFF, sino unilateralmente en base a los preceptos establecidos en dicho texto estatutario.

Este *modus operandi* altera el funcionamiento del sistema de fuentes normativas relativas a la financiación autonómica, en la medida que un Estatuto de Autonomía no puede predeterminar el contenido de una ley estatal como la LOFCA, cuya elaboración y aprobación corresponde en exclusiva al Estado. Esta desviación en la forma que se venía regulando el sistema de financiación autonómica desde hacía más de dos décadas explica las continuas remisiones a la ley orgánica prevista en el art. 157.3 CE contenidas en las reformas estatutaria tramitadas con posterioridad al Estatuto catalán, que dejan así patente su voluntad de respetar el marco financiero prefigurado por la LOFCA. Previsiones que refutan, en mi opinión, la posición sostenida por Pérez Royo de que «la LOFCA sólo puede ser una norma *reactiva*, es decir, una norma que reacciona ante los cambios que introduzcan los Estatutos de Autonomía en la financiación autonómica a través del procedimiento de reforma en ellos previstos. Si se reforman los Estatutos de Autonomía y se revisa la financiación autonómica, entonces, pero únicamente entonces, podrá o tendrá incluso que intervenir el legislador del Estado para regular el ejercicio de las nuevas competencias financieras» (49).

Ni la Constitución, ni ninguna otra norma del llamado bloque de constitucionalidad otorgan a las Comunidades Autónomas la competencia para decidir su modelo de financiación. Como se puso de relieve inicialmente, el diseño general de los modelos de financiación autonómica es una función atribuida constitucionalmente a una ley orgánica, mientras que su articulación detallada no queda bajo la potestad individual de cada Comunidad Autónoma,

(48) En relación con los motivos por los que pudiera incurrir en inconstitucional el diseño unilateral de un modelo de financiación específico en sede estatutaria, puede consultarse J. L. GARCÍA RUIZ y E. GIRÓN REGUERA: «La financiación autonómica: ¿competencia constitucional o estatutaria?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 75, 2005, págs. 33-58.

(49) F. PÉREZ ROYO: *El nuevo modelo de financiación autonómica: análisis exclusivamente constitucional*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, pág. 35.

sino que es facultad que compete multilateralmente al CPFF dentro del marco configurado de forma general por la ley orgánica prevista en el art. 157.3 CE, salvo para aquellas cuestiones que competan a una específica Comunidad Autónoma. En consecuencia, las Comunidades Autónomas han de participar en la negociación de los modelos de financiación aplicables pero conjuntamente y en pie de igualdad. Por ello, toda iniciativa de reforma estatutaria unilateral que no se supedite a la LOFCA o pretenda el establecimiento de un modelo de financiación autonómica alternativo al diseñado en la misma, sin previa reforma de ésta, resulta ilegítima.

V. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: LEYES ESTATALES VERSUS INSTRUMENTOS DE AUTOGOBIERNO

Las nuevas exigencias financieras dirigidas al Estado desde las normas estatutarias, que han sido ya comentadas, han suscitado serias dudas sobre su legitimidad, ya que estas disposiciones que imponen determinadas prestaciones al Gobierno central representan una invasión de su competencia exclusiva para elaborar sus presupuestos, lo que nos obliga a valorar hasta qué extremo el Estado se encuentra jurídicamente vinculado a atender tales demandas. Nos encontramos así ante la situación de que a través de una ley estatal —pues, en definitiva, los Estatutos de Autonomía tienen tal naturaleza, aunque se traten de una ley orgánica *sui generis*— se restringe el margen de actuación del propio Estado al elaborar las cuentas públicas. Esta nueva andadura del proceso autonómico merece la realización de algunas reflexiones. En la medida que los Estatutos de Autonomía se presentan como normas pactadas, nada cabría objetar al respecto. Sin el concurso del Estado, no puede prosperar ninguna reforma estatutaria, por lo que ha de presumirse que el Estado ha asumido voluntariamente tales compromisos. La mediación de su consentimiento permite no poner en entredicho las competencias del Estado en materia económica (arts. 149.1.13 y 14 CE).

Ahora bien, si en la teoría la forma en la que se ha operado tiene encaje en nuestro marco constitucional, en la praxis no puede menos de afirmarse que la financiación a la carta que están llevando a cabo los Estatutos conduce al Estado Autonómico por un sendero muy peligroso. Las Comunidades Autónomas están elaborando sus nuevos textos estatutarios conforme a sus específicas circunstancias políticas y sociales y como vehículos para reclamar más y mejor autogobierno. Dinámica que conllevará como resultado final que el Estado pueda verse forzado en el futuro a atender reclamaciones y pretensiones materializadas en los nuevos Estatutos que responden a intereses muy

distintos y divergentes entre sí. Las diferentes posiciones de partida de los Estatutos dificultarán con toda seguridad la negociación conjunta del nuevo sistema de financiación autonómica, pero también pudieran mermar la capacidad fiscal del Estado y, por ende, comprometer la función que le encomienda el art. 138 CE de velar por el mantenimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español. Y ello porque las inversiones presupuestarias tienen un claro componente redistributivo, cooperando con otros mecanismos de redistribución territorial en la disminución de las desigualdades. Sin embargo, no resulta admisible que los recursos destinados por el Estado a sus políticas redistributivas puedan quedar condicionados por las negociaciones bilaterales mantenidas con las distintas Comunidades Autónomas y llevadas a cabo por imperativo de las normas estatutarias, porque se atentaría contra la autonomía financiera de la que también disfruta la Hacienda central. El Estado ha de poder formular libremente su política de inversión, atendiendo únicamente a su disponibilidad presupuestaria y a los intereses del conjunto del país.

Ante este panorama la jurisprudencia contenida en la STC 13/2007 resulta muy esclarecedora. En esta sentencia, se aclara de forma expresa que el hecho de que un precepto estatutario, como acontece con la D.A. 2.^a del EAAnd., reconozca que el Estado mantiene una deuda con un territorio determinado por unas transferencias no conlleva que se deba abonar de inmediato cifra alguna, salvo acuerdo expreso, por cuanto es al Estado «a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía estas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE (hacienda general)» (FJ. 11). Se reconoce así implícitamente que no es constitucionalmente admisible imponer desde una norma estatutaria una obligación financiera al Estado que sea jurídicamente vinculante. Criterio que entendemos reviste gran trascendencia, por cuanto sería extensible a las restantes disposiciones estatutarias que reclaman una determinada financiación al Estado.

En aras no sólo de una mayor racionalidad en el funcionamiento del Estado Autonómico, sino también de la cohesión territorial hubiera sido conveniente que la reforma del actual sistema de financiación se hubiera planteado con antelación al inicio del proceso de reformas estatutarias o, al menos, que éste antes de ser emprendido hubiera sido precedido de un gran acuerdo político entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre los criterios y principios que constituirían la base del futuro modelo de financiación. Acuerdo

que, tal como aconteció con los Pactos Autonómicos de 1981, habrían orientado la redacción de los respectivos títulos estatutarios sobre la Hacienda Autonómica, cuya estructura final habría sido más homogénea. De esta forma se hubieran evitado muchos de los escollos que probablemente se suscitarán en el proceso de aplicación de los nuevos Estatutos, ya que la diversidad de disposiciones estatutarias dificultará la negociación de un sistema de financiación equitativo que sea aceptable por todas las partes implicadas.

RESUMEN

Tras una somera descripción del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, este artículo analiza las principales modificaciones que en esta materia están siendo introducidas por los textos estatutarios objeto de reforma, cuya puesta en práctica exigirá con seguridad la negociación de un nuevo modelo de financiación. Las novedades incorporadas no están exentas de polémica, por lo que el trabajo formula algunas reflexiones desde las que enjuiciar la legitimidad constitucional de las mismas, concretando los márgenes dentro de los cuales resulta admisible una regulación estatutaria del modelo de financiación, la existencia de elementos de bilateralidad y la inclusión de cláusulas que comprometen al Estado a efectuar determinadas inversiones o limitan las aportaciones financieras a la solidaridad interterritorial. Al respecto, se señala que la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas constituye un límite infranqueable para los Estatutos de Autonomía, que no pueden predeterminar el contenido esta ley, así como para los acuerdos bilaterales Estado-Comunidad Autónoma. Se concluye, por último, que la financiación a la carta que están llevando a cabo los Estatutos planteará serias dificultades en su proceso de aplicación.

PALABRAS CLAVE: Sistema de Financiación Autonómica, Estatutos de Autonomía, Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, Reforma estatutaria, Asimetría-Bilateralidad.

ABSTRACT

After a succinct description of the system of financing of the Autonomous Communities of Common Regime, this article analyzes the main changes introduced in this matter by the statutory texts that are being reformed, whose implementation will demand for sure the negotiation of a new funding model. Some new features which will be phased in are not exempt from controversy, that is why the study formulates some reflections on the constitutional legitimacy of the same ones, specifying the margins within a statutory regulation of the financing models, the existence of bilateral elements and the inclusion of clauses that commit the State to certain investments

or limit the solidarity contributions are acceptable. In this regard it is pointed out the Organic Law on Financing the Autonomous Communities represents an impassable limit for the Statutes of Autonomy, which cannot predetermine the content of that Act, as well as for the autonomous bilateral agreements State-Community. Finally, it concludes that the financing à la carte that the Statutes are carrying out will create serious difficulties in its application process.

KEY WORDS: System of Autonomous Financing, Statutes of Autonomy, Act for the Financing of the Autonomous Communities, Statutory Reform, Asymmetry-Bilaterality.