

CONSIDERACIONES SOBRE LAS DESIGUALDADES TRIBUTARIAS DE LOS DIFERENTES RÉGIMENES DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y EL ACUERDO FISCAL ESTADO-PAÍS VASCO DE ENERO DE 2000: LA RIOJA COMO TERCERO NO PROTEGIDO

Germán Orón Moratal

Universitat Jaume I

1. Sobre el origen y carácter de los conflictos

La financiación de las Comunidades Autónomas se asienta en España sobre una base constitucional que permite diversos pilares. Así, en la actualidad puede diferenciarse un régimen general o común, con dos modalidades, y otros regímenes especiales. Las diferencias entre unos y otros se encuentran fundamentalmente en las posibilidades que la respectiva Comunidad Autónoma tiene de adoptar medidas legislativas sobre los tributos que nutren su Hacienda, lo cual indirectamente incide en otras cuestiones del régimen de financiación, como es que la Comunidad participe en un porcentaje de los ingresos del Estado (régimen común), o la Comunidad Autónoma debe aportar al Estado fondos para compensar las cargas generales de éste (regímenes especiales).

Todas las Comunidades Autónomas siempre han podido establecer sus propios tributos, respetando los límites establecidos tanto por la Constitución como por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, si bien nunca ha sido una fuente de financiación relevante atendida la dificultad para encontrar nuevos hechos imponibles. Junta a este recurso tributario, las Comunidades de régimen común cuentan con los tributos cedidos por el Estado, pero sólo a partir de 1997 algunas Comunidades Autónomas de régimen común, han podido adoptar medidas sobre los tributos cedidos por el Estado,

entre las que se encuentra la Comunidad de La Rioja, mientras que no pueden hacerlo, por no haber aceptado el nuevo régimen de financiación las Comunidades de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura.

En España son diversos los territorios que presentan especialidades en cuanto a su financiación, si bien todos ellos entre sí guardan importantes diferencias. País Vasco y Navarra son las Comunidades Autónomas que tienen unos regímenes especiales de financiación, mientras que Canarias presenta algunas singularidades respecto de las Comunidades de régimen común, y todo ello sin tener en cuenta las particularidades que, a medio camino entre la Hacienda Municipal y la autonómica, tienen Ceuta y Melilla. Por tanto, la Comunidad de la Rioja es de entre las de régimen común la que territorialmente se ve más afectada por los regímenes especiales, puesto que limita por el norte tanto con el País Vasco como con Navarra.

La esencia de estos regímenes especiales se encuentra en el hecho de ser las citadas Comunidades Autónomas quienes, para financiar las cargas que el Estado asume en dichos territorios, aportan al Estado parte de lo recaudado en ellos por tributos con la misma denominación y hecho imponible que los exigidos por el Estado en territorio común, pero regulados por normas propias, estableciéndose unos puntos de conexión para concretar a qué Administración corresponde la titularidad del tributo. Estas Comunidades no son receptoras de fondos estatales, sino que hay una inversión del régimen común aplicable a las restantes Comunidades, que sí participan de diversos modos de los ingresos estatales. Además, los territorios históricos del País Vasco y Navarra, pueden adoptar su sistema tributario, dictando las disposiciones correspondientes a los distintos tributos, debiendo ajustarse a los principios y criterios armonizadores previstos en las respectivas leyes del concierto económico con el País Vasco, y el convenio con Navarra. Todo ello muestra unas reminiscencias del *régimen de repartimientos*, que asignaba a las Diputaciones lo que debían recaudar que, a su vez, lo distribuían entre los municipios y éstos entre los vecinos, que satisfacían la correspondiente derrama.

La existencia en la actualidad de estos regímenes encuentra su apoyatura constitucional en la Disposición Adicional primera, en virtud de la cual, *"La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía"*(). Los Derechos históricos de estos territorios fueron respetados en su incorporación a la Corona de Castilla, y así Navarra siguió conservando su condición de Reino, si bien el Rey debía ser el mismo de Castilla, atravesando por diversas fases con las guerras carlistas, aunque los caminos seguidos por Navarra y las Provincias Vascongadas no fueron paralelos. Así se respetaron en 1839 en el Convenio de Vergara, sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía (art. 1 de la Ley 25 de octubre de 1839). Para Navarra, la Ley de 16 de agosto de 1841 -a la que se ha venido a dar un carácter paccionado, no asumido unánimemente por la doctrina, pero que sí ha calado en el texto

de normas posteriores-, supuso que se aplicase a diversas materias el mismo régimen jurídico que en el territorio común, si bien en materia tributaria, y también militar, se le reconocían prerrogativas o facultades de autogobierno, estableciendo el art. 25 la contribución directa de Navarra a los gastos del Estado, base del actual convenio.

Para las Provincias Vascongadas, fue el Decreto de 29 de octubre de 1941, que no da pie para atribuirle carácter paccionado, el que reorganiza su Administración, por lo que se dice que es decisión del Estado la regulación de su régimen, siendo las Diputaciones Forales quienes ejecutan, si bien estas provincias siguieron sin contribuir a las cargas del Estado, obviando la sujeción a la Constitución amparándose en la pretensión de mantener las exenciones y privilegios arrastrados desde la Edad Media que, en esencia, eran la exención al servicio militar, de aduanas, de impuestos y el "pase foral", esto es, la posibilidad de obedecer y respetar una Carta Real y, a la vez, no cumplirla por contravenir un fuero o derecho. La abolición de esos "derechos" se pretende en 1876 con la tercera y última guerra carlista, al disponer la Ley de 21 de julio la extensión a los habitantes de las Provincias Vascongadas de los deberes que la Constitución impone a los españoles, como los de acudir al servicio de las armas y de contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado, pero incomprensiblemente será esa misma Ley la que servirá para instaurar el régimen de concierto. Su art. 5 habilitaba al Gobierno a realizar las modificaciones necesarias en orden al cumplimiento de la obligación de que las Provincias Vascongadas se sometían al sistema tributario general. El proceso de gestación de conciertos se inicia --como ha indicado T.R. FERNÁNDEZ--, con el Real Decreto de 13 de noviembre de 1877, que señalaba el cupo de contribución de inmuebles, cultivo y ganadería (contribución territorial) que durante el año económico 1877-78 habían de satisfacer las Provincias Vascongadas, así como su forma de exacción. Este cupo se fijó ante los continuos reparos de las provincias vascongadas a contribuir. Se instaba el cupo, como ha señalado C. COELLO, por la imposibilidad material de exigir un sistema impositivo que al albur de las primeras reformas fiscales se iba instaurando en España, con un Estado débil, incapaz de aplicar en todo el territorio las mismas. La Exposición de Motivos del Real Decreto de 28 de febrero de 1878 precisaba su objeto: el que las Provincias Vascongadas entraran en el concierto económico (en minúscula, como ha señalado ALONSO OLEA) de modo que se establecieran los mismos impuestos y contribuciones que en las demás provincias. Ello supuso la conversión en Derecho Histórico de lo que había venido a ser la solución a un problema de convivencia entre fueros y constitucionalidad, con un agravante y es que mientras subsistieron las exenciones anteriormente señaladas, frente a la exención de aduanas surgieron las aduanas interiores entre Castilla y las Provincias Vascongadas, aduanas interiores que desaparecieron al producirse la sujeción a la unidad constitucional en 1939. Así permanecieron las cosas, con pequeñas modificaciones en cuanto a la cuantía del cupo y su duración, hasta que el Decreto-ley de 23 de junio de 1937 los deroga para Vizcaya y Gipúzcoa, sometiéndose estos territorios al régimen común como se recuerda en el Decreto-ley de 30 de octubre de 1976. De ahí que la citada D.A. 1ª de la CE se refiera al amparo de los derechos y su actualización.

Como ha señalado MARTÍNEZ DÍEZ, lo peculiar de los fueros vascos desde el punto de vista histórico no está en sus orígenes, sino en su perdurabilidad a través de la Edad Moderna, en la existencia de unos restos medievales en un Estado moderno.

No obstante, el restablecimiento ni se predica exclusivamente de Vizcaya y Guipúzcoa, ni tiene una fecha límite hasta la que mirar al pasado, por lo que rizando el rizo, cabría que quien encontrase en su historia algún derecho hoy no reconocido podría intentar su restablecimiento por esta vía y así se ha pretendido en Aragón. En cualquier caso la Constitución debería tenerse como límite infranqueable a esos derechos, que únicamente pueden subsistir o restablecerse si son conformes al texto constitucional pues, de no ser así, y por poner ejemplos extremos, podría llegarse al restablecimiento de penas, castigos o privaciones de libertad hoy inadmisibles, o exenciones arbitrarias.

La uniformidad ha sido uno de los criterios empleados por el Tribunal Constitucional como consustanciales de las competencias básicas que corresponden al Estado. Sin embargo, se ha excepcionado este razonamiento en alguna ocasión por los derechos históricos reconocidos en la Disp. Ad. 1ª CE. Así la STC 140/1990, de 20 de septiembre, admitió que los Derechos históricos reconocidos en los Estatutos de Autonomía pueden dar lugar a una <<reducción>> del alcance atribuible en principio a las competencias exclusivas del Estado. Con esta interpretación, como señala BAYONA ROCAMORA(), se supera una visión de los derechos históricos condicionada en todo caso al contenido de la Constitución (art. 149.1) y que podría dar lugar a regímenes diferenciados, pero siempre respetando dicho marco, para entrar en un terreno en que lo que se discute es el propio contenido y alcance, ahora singularizado a un determinado territorio, de las competencias exclusivas del Estado (). Sin embargo, consideramos mucho más apropiada la tesis del Tribunal Constitucional mantenida en la Sentencia 76/1988, de 26 de abril, al decir lo siguiente:

"El carácter de norma suprema de la Constitución a la que están sujetos todos los poderes del Estado (art. 9), y que resulta del ejercicio del poder constitucional del pueblo español, titular de la soberanía nacional y del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 CE) imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas (aun con una probada tradición) que resultan incompatibles con los mandatos y principios constitucionales. La Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera situaciones 'históricas' anteriores. En este sentido, y desde luego, la actualización de los derechos históricos supone la supresión, o no reconocimiento de aquellos que contradigan los principios constitucionales. Pues será la misma Disposición Adicional Primera de la Constitución y no de su legitimidad histórica de donde los derechos históricos obtendrán o conservarán su validez y vigencia".

La Ley del Concierto con el País Vasco, cuya última modificación se dio por la Ley 38/1997, de 4 de agosto, y la del Convenio con Navarra, cuya última modificación se produjo por la Ley 19/1998, de 15 de junio, prevén, respectivamente, que los Territorios Históricos del País Vasco puedan mantener, establecer y regular el régimen tributario (art. 2 de la Ley 12/1981, de 13 de mayo), o que sea la propia Comunidad Foral (art. 1 de la Ley 28/1990, de 26 de diciembre). Uno de los principios que deben seguir los Territorios Históricos del País Vasco es el de atender a la estructura general impositiva del Estado (art. 3.2^º) y del sistema tributario local (art. 41 a 44). Principio que sin embargo no aparece expresamente formulado en la Ley del Convenio con Navarra, aunque sí subyace en el contenido de la misma. Recuérdesse que el origen del concierto se encuentra en que las provincias vascongadas establecieran los mismos impuestos y contribuciones que en las demás provincias.

Deben, no obstante, diferenciarse en nuestra opinión ambos regímenes, pues si la Comunidad Foral de Navarra sí ostenta poder legislativo, no ocurre lo mismo con los Territorios Históricos del País Vasco, que también son Provincias, razón por la cual pensamos que las competencias de estos Territorios se proyectan sobre tributos, o más concretamente impuestos, que estén previamente establecidos en normas con rango de Ley, bien estatal, bien autonómica del Parlamento Vasco, careciendo de no ser así de potestades para establecer un impuesto de nuevo cuño que no esté previamente previsto en una Ley, aunque de estarlo sí podrán alterar su régimen dentro de los límites establecidos en la Ley del concierto, y, en su caso, en las leyes autonómicas. De hecho, puede decirse que la Comunidad Autónoma del País Vasco carece de un sistema de financiación en el que asuma responsabilidad tributaria, pues ésta recae en los Territorios Históricos, que transfieren a aquélla el cupo correspondiente, fijado en el seno del Consejo Vasco de Finanzas, de cuyo importe se destinará parte a financiar la propia Comunidad, y el resto será el importe del cupo que debe entregarse al Estado,

La existencia de estos regímenes especiales plantea diversos problemas desde la óptica de quienes no son sujetos activos o pasivos de los mismos, habiéndose alcanzado el máximo nivel de conflictividad judicial con la consolidación del Estado de las Autonomías. En efecto, hasta la Constitución de 1978 los regímenes especiales de Álava y Navarra -únicos existentes entonces- exclusivamente se enmarcaban en una relación Estado-Territorios forales, en la que el problema más relevante podía ser el de la cuantificación del cupo o aportación, quedando al margen pues sentimientos y conductas de ciudadanos con posibilidad de aproximarse de un modo u otro a esos territorios. Pero es precisamente tras la Constitución cuando otros poderes públicos se han visto implicados y también los límites se han ido perfilando con mayor concreción. En efecto, junto al Estado y los Territorios Forales aparecen las Comunidades Autónomas (de régimen común) con potestades normativas distintas a las de los Territorios Forales, que reivindican un incremento de competencias y trasladan a los ciudadanos de sus territorios una mayor concienciación sobre las diferencias existentes. En cualquier caso, y como ya hemos visto, la

Constitución puede dar amparo a la existencia de las diferencias, especialmente desde el punto de vista formal, pero en cuanto a las de carácter material deberán respetar también los límites constitucionales.

La aparición y relevancia de las otras Comunidades Autónomas de régimen común, con unos intereses, competencias y funciones constitucionales propias, terceros en relación con los regímenes especiales, no son sin embargo ajenos a las consecuencias de la existencia de los mismos, y es aquí donde la distancia territorial entre unas Comunidades y otras respecto de los territorios con regímenes especiales confiere a las mismas una mayor protección, y las limítrofes, aunque no son adquirentes de nada, pueden equipararse al tercero no protegido, y ese papel le ha correspondido hasta ahora a La Rioja. La existencia de diferencias tributarias entre zonas territoriales próximas facilita comportamientos migratorios que indudablemente afectan a los intereses públicos de las distintas Administraciones, y es lícito y responsabilidad suya la adopción de las medidas a su alcance para verse lo menos perjudicadas posible.

Por otro lado la existencia de los límites materiales ha ido acentuándose tras el ingreso de España en las Comunidades Europeas y así tras diversas resoluciones de instituciones comunitarias y de los mismos Tribunales españoles se ha llegado a un Acuerdo Fiscal entre el Estado y el País Vasco en enero de 2000, que tiene como efecto la contención en el ejercicio de competencias normativamente previstas, así como la supresión de ciertas medidas, pero sin alterarse con ello el marco legal existente, marco que sin embargo sí fue objeto de modificación en 1997, al aprobarse varias modificaciones en la Ley del Concierto con el País Vasco, que la aproximan más al marco establecido en la Ley del Concierto con Navarra. Antes de ocuparnos del contenido del citado Acuerdo Fiscal, es conveniente detenernos en el contenido de alguna de las resoluciones mencionadas.

El Tratado de la Comunidad Europea en su artículo 87 (anterior art. 92) establece la incompatibilidad con el mercado común de las ayudas otorgadas por los Estados, bajo cualquier forma, que falseen o puedan falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones. Por otro lado, el art. 43 (anterior art. 52) establece la libertad de establecimiento en el ámbito comunitario, lo que comporta el acceso a las actividades *"en las condiciones fijadas por el país de establecimiento para sus propios nacionales"*. Tomando esto como punto de partida, la Comisión de las Comunidades Europeas adoptó la decisión de 10 de mayo de 1993 (DOCE L 134, de 3 de junio) sobre ayudas fiscales a la inversión en el País Vasco adoptadas en 1988, entendiendo que el sistema falseaba la competencia al afectar a los intercambios entre los Estados miembros, tanto si las empresas beneficiarias exportan, como si no, pues en éste último caso *"la producción nacional se ve favorecida en la medida que disminuyen las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de exportar sus productos al mercado español"*. La Comisión requirió a España para la modificación de ese sistema fiscal, habiendo adoptado el Estado una solución consistente en la posibilidad de reembolsar a los ciudadanos

comunitarios no residentes en España el exceso que pudiera suponer tributar conforme a la legislación estatal respecto de la Foral, posibilidad que sin embargo se cierra para los residentes en el resto del territorio español.

Precisamente el reconocimiento legal de esta desigualdad sirvió de base al Tribunal Supremo para en Sentencia de 7 de febrero de 1998, anular una Norma Foral de incentivos fiscales a la inversión en Vizcaya, entendiendo que, aunque la oposición de la Norma Foral 8/1988 de 7 de Julio (Juntas Generales de Vizcaya. Incentivos fiscales a la inversión) al art. 52 TCEE haya quedado obviada respecto de los demás Estados miembros de la UE mediante una ley estatal española, se ha puesto de manifiesto la vulneración por aquélla de los apartados 11 y 12 del art. 4 de la Ley 12/1981, de 13 Mayo, del concierto económico con el País Vasco, que establecen, respectivamente, la prohibición de menoscabar la competencia empresarial o distorsionar la asignación de recursos y el libre movimiento de capitales y mano de obra, así como producir una presión fiscal efectiva global inferior a la del territorio común, como límites a la autonomía tributaria del País Vasco. Casualmente (?) estos apartados, entre otros preceptos, fueron objeto de modificación en 1997, y así dejó de exigirse que no se pueda dar una presión fiscal efectiva global inferior a la del territorio común, para establecer ahora que los Territorios Históricos deberán mantener una presión fiscal efectiva global equivalente a la existente en el resto del Estado.

Este criterio ha sido reiterado por otras Sentencias posteriores, como las del mismo Tribunal Supremo de 13 y 22 de octubre de 1998. Y la Comisión de las Comunidades Europeas, en decisión de 24 de febrero de 1999 (DOCE L 292, de 13 de noviembre), volvió a pronunciarse sobre determinadas ayudas concedidas por la Diputación Foral de Álava considerándolas contrarias al mercado común.

Pero, en el momento de llegarse al Acuerdo Fiscal, se encontraban pendientes aún otras resoluciones, entre ellas una de capital importancia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre una cuestión prejudicial planteada sobre las conocidas como "vacaciones fiscales". Con el objetivo de evitar un estallido jurídico de graves consecuencias que con esas resoluciones pudiera producirse, parece que se ha optado por una detonación controlada eliminando las controversias existentes, y estableciendo cauces para que no se reproduzcan, pero manteniendo la estructura del Concierto.

2. El Acuerdo Fiscal Estado-País Vasco de enero de 2000

En esencia, el Acuerdo comporta un compromiso de defensa del Concierto Económico, incluso en el ámbito internacional; el desistimiento de recursos interpuestos tanto por el Estado como por los Territorios Históricos; la derogación o modificación por las Diputaciones Forales de la normativa tributaria que ha provocado las controversias; y hasta la entrada en vigor del próximo Concierto Económico, prevista para el 1 de enero del año 2002, se comprometen a equiparar los incentivos fiscales de apoyo a la inversión, así

como la aplicación en los Territorios Forales de la legislación del Estado para los no residentes que actúen sin establecimiento permanente. Además se crea la Comisión de Evaluación Normativa, que tendrá como objeto evaluar la adecuación al Concierto Económico de la normativa tributaria, previa a su promulgación. En virtud del núm. 2 del Acuerdo: *"Cuando como consecuencia del intercambio normativo regulado en el Acuerdo Cuarto de la Comisión Mixta de Cupo de 14 de julio de 1999 se efectuasen observaciones en relación con las propuestas normativas a las que se refiere el mencionado Acuerdo, cualquiera de las Instituciones y Administraciones representadas podrán solicitar la convocatoria de la Comisión de Evaluación Normativa. La citada Comisión se reunirá en el plazo máximo de 10 días desde la solicitud de convocatoria. La Comisión analizará la adecuación de la normativa propuesta al Concierto Económico e intentará, con anterioridad a la promulgación de las correspondientes normas, propiciar que las Instituciones y Administraciones representadas alcancen un acuerdo sobre las posibles discrepancias existentes con relación al contenido de la normativa tributaria"*.

Asimismo, en el Acuerdo tercero -sobre actuación futura en las relaciones en materia tributaria entre el País Vasco y el Estado-, se establece que: *"Sin perjuicio de lo previsto en el Concierto Económico se considerará adecuada a los principios de armonización fiscal la normativa que se adapte a las siguientes bases de cooperación:*

- a) Las medidas fiscales reguladas por las Instituciones Competentes serán proporcionadas a los objetivos de política económica perseguidos en cada caso.*
- b) Las Administraciones Tributarias representadas en la Comisión Mixta de Cupo se abstendrán de adoptar y proponer medidas fiscales potencialmente perjudiciales para las otras Administraciones"*.

Se aprecia por tanto, un doble objetivo, por un lado se derogan o modifican normas controvertidas, y además se desiste de los recursos planteados, conducta que impedirá que se obtenga una resolución judicial en aquellos procedimientos en los que únicamente sean parte el Estado y las Instituciones forales, pero no así en aquellos otros en que haya más partes, como pueden ser Comunidades Autónomas limítrofes o entidades públicas o privadas, que no estén dispuestas a desistir también. En estos últimos casos, la derogación de las normas no tiene porque provocar la pérdida del objeto del proceso pues, como señala el Tribunal Supremo en la Sentencia de 22 de octubre de 1998, impugnada una norma, su posterior derogación -ya sea parcial, por modificación, o finalmente total, por sustitución- no ocasiona, por sí misma, la pérdida de objeto del proceso seguido, pues dicho objeto de la actividad jurisdiccional es, no sólo la decisión sobre la vigencia de la disposición cuestionada, sino también sobre la adecuación a Derecho de ésta desde su nacimiento, sin que dicha última parte del objeto del proceso esté supeditada, en todo caso, a la circunstancia de que aquella vigencia permanezca cuando se resuelva el asunto... Así pues, en los casos de impugnación directa de disposiciones de carácter general,

su derogación en el curso del proceso no obliga siempre a concluirlo sin fallo ni por no hacerlo incurre siempre en incongruencia la sentencia que entra a resolver sobre la nulidad de la norma. Aunque en ocasiones se ha admitido (de la misma Sala 3.^a, SS de 3 de Febrero, 27 de Mayo y 23 de Junio de 1997) la pérdida de objeto del proceso en el caso de derogación de la norma impugnada, no debe olvidarse, sin embargo, que cuando se está ante un supuesto de impugnación directa de disposiciones generales sólo cabe entender que se ha producido tal pérdida cuando, por mor de la naturaleza intrínsecamente transitoria de la disposición combatida o de la fórmula empleada en su derogación expresa, quedara privada de cualquier clase de efectos directos o indirectos, operándose una verdadera abrogación, o se viniese a reconocer por la Administración demandada la improcedencia y antijuridicidad de su promulgación.

El segundo objetivo, de carácter prospectivo, pretende evitar los conflictos que pudieran surgir con la aprobación de nuevas normas, si bien el carácter temporal del mismo -hasta el nuevo Concierto de 1 de enero de 2002- debe servir para perfeccionar en su caso los mecanismos previstos, incorporándolo al nuevo Concierto, y no quedar en un mero cobijo de una tormenta pasajera a extinguir cuando aclare.

En conclusión, si con el Acuerdo alcanzado se ha podido embridar la situación, también es cierto que las bridas tienen una eficacia temporal limitada. En cualquier caso, pensamos que los regímenes especiales de los territorios históricos del País Vasco y Navarra, en los términos en los que hoy están configurados no pueden generalizarse al resto de Comunidades Autónomas, en la medida que podrían llevar a la desaparición del Estado por falta de recursos para atender las competencias que constitucionalmente le corresponden, lo cual no significa que propugnemos la uniformidad fiscal, pues esta no deriva ni es exigida por la Constitución. Creemos que la existencia de estos regímenes especiales es incuestionable desde el punto de vista del Derecho interno, pero lo que sí es cuestionable es el ejercicio que de las competencias se haga, tanto desde el marco constitucional como comunitario europeo.

También pensamos que los impuestos esencialmente redistributivos deberían quedar si no totalmente, sí en su mayor parte en manos del Estado, o en su caso, si a ello pudiera llegarse, en manos de entes de carácter supranacional, dadas las limitaciones actuales a una política tributaria redistributiva de los Estados ante la globalización de los mercados y de las economías, pero este es otro problema. En nuestra opinión, la solidaridad interregional debe ser efectiva, siendo lógico que las regiones más ricas y prósperas contribuyan más que proporcionalmente y por encima de los servicios que reciban del Estado, circunstancias que no se dan en los regímenes de concierto y convenio, y sirve para que desde otras Comunidades se enfatice en el desequilibrio existente entre la contribución que sus ciudadanos realizan al sostenimiento del gasto público y lo que a ese territorio se destina en gastos corrientes y de capital.

Para concluir y por señalar un símil entre los regímenes de financiación autonómica, y sin salirnos de ámbito del Derecho Financiero y Tributario, los regímenes especiales se asemejarían a la categoría tributaria de la tasa, por su carácter conmutativo y no solidario, mientras que el régimen común se aproximaría a la categoría tributaria del impuesto, cuya utilización permite realizar la solidaridad y la redistribución en favor de los menos favorecidos.