



UCAM

UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO
Programa de Doctorado en Ciencias Sociales

Evolución de la cesión de tributos
a las Comunidades Autónomas

Autora:

Carmen Belén Guillén Pérez

Directores:

Dra. D^a. Patricia Blanco Díez

Dr. D. Gonzalo Wandosell Fernández de Bobadilla

Murcia, junio de 2021



UCAM

UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO
Programa de Doctorado en Ciencias Sociales

Evolución de la cesión de tributos
a las Comunidades Autónomas

Autora:

Carmen Belén Guillén Pérez

Directores:

Dra. D^a. Patricia Blanco Díez

Dr. D. Gonzalo Wandosell Fernández de Bobadilla

Murcia, junio de 2021



UCAM

UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE MURCIA

AUTORIZACIÓN DEL DIRECTOR DE LA TESIS PARA SU PRESENTACIÓN

La Dra. D^a. Patricia Blanco Díez y el Dr. D. Gonzalo Wandosell Fernández de Bobadilla, como Directores de la Tesis Doctoral titulada “Evolución de los tributos a las Comunidades Autónomas” realizada por D^a. Carmen Belén Guillén Pérez en el Departamento de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Empresa, **autorizan su presentación a trámite** dado que reúne las condiciones necesarias para su defensa.

Lo que firman, para dar cumplimiento a los Reales Decretos 99/2011, 1393/2007, 56/2005 y 778/98, en Murcia a nueve de diciembre de 2019.

UCAM



EIDUCAM
Escuela Internacional
de Doctorado

A mi padre (†) y a mi madre...
Por ellos y por mi hijo. A mi familia.

*“Los individuos pueden formar comunidades,
pero únicamente las instituciones pueden
formar una nación”*

B. DISRAELI

EVOLUCIÓN DE LA CESIÓN DE TRIBUTOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

RESUMEN

Las Comunidades Autónomas creadas como organización territorial española a partir de la Constitución de 1978, han ido asumiendo competencias cedidas por el Estado, paulatinamente y en diferentes etapas.

El objeto planteado es estudiar cómo ha evolucionado el sistema de financiación autonómica, desde sus orígenes hasta la actualidad, desarrollando un análisis de los principios rectores constitucionales que han dado lugar al llamado “Estado de las autonomías”, modelo que ha transformado fundamentalmente la estructura económica de una de las naciones más antiguas de Europa. Del análisis y estudio del sistema de financiación, se intenta identificar ventajas e inconvenientes de esta singular descentralización administrativa que, siendo un modelo para otros países y, a pesar de los años transcurridos, aún necesita equilibrarse.

Una reforma del sistema, pendiente de resolver, debería dar respuesta clarificadora a la prevista igualdad en el procedimiento de distribución regional de los recursos, además de inducir a que, con el control del gasto por parte de las Comunidades Autónomas, éstas sean capaces de incrementar la responsabilidad derivada de su gestión. Con esta finalidad, debería conseguirse una solución tangible y ofrecer transparencia al desproporcionado endeudamiento de las Comunidades Autónomas, logrando un equilibrio de ingresos y gastos entre las Administraciones Públicas. De esta forma, en momentos de crisis económica, las Comunidades Autónomas, dentro de sus competencias y en un marco de corresponsabilidad, resultarían capaces de gestionar sus propios problemas regionales.

PALABRAS CLAVE: Descentralización Estatal, Estado Autonómico, Financiación Autonómica, Competencias estatales, Política fiscal, Política financiera.

EVOLUTION OF TAX ASSIGNMENT TO THE AUTONOMOUS COMMUNITIES

ABSTRACT

The Autonomous Communities created as a Spanish territorial organization since the Constitution of 1978, have been assuming powers assigned by the State, gradually and at different stages.

The objective is to study how the autonomic financing system has evolved, from its origins to the present day, developing an analysis of the guiding constitutional principles that have given rise to the so-called "State of Autonomies", a model that has fundamentally transformed the economic structure from one of the oldest nations in Europe. From the analysis and study of the financing system, we try to identify the advantages and disadvantages of this unique administrative decentralization that, being a model for other countries and, despite the years that have passed, still needs to be balanced.

A reform of the system, pending resolution, should provide a clarifying response to the planned equality in the regional distribution procedure of resources, in addition to inducing that, with the control of spending by the Autonomous Communities, they are able to increase the responsibility derived from their management.

To this end, a tangible solution should be achieved and offer transparency to the disproportionate indebtedness of the Autonomous Communities, achieving a balance of income and expenses between the Public Administrations. In this way, in times of economic crisis, the Autonomous Communities, within their competence and in a framework of co-responsibility, will be able to manage their own regional problems.

KEYWORDS: State Decentralization, Autonomous State, Autonomous Financing, State Competencies, Fiscal Policy, Financial Policy.

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| RESUMEN | 9 |
| ABREVIATURAS | 13 |
| INTRODUCCIÓN | 15 |
| CAPÍTULO PRIMERO. PRINCIPIO DE AUTONOMIA | 17 |
| 1.1. Principio de Autonomía en la Constitución Española | 17 |
| 1.2. Referencia al Título VIII de la Constitución | 31 |
| 1.3. Igualdad no necesaria entre las Comunidades Autónomas. | 39 |
| 1.4. Principios constitucionales generales. | 47 |
| 1.5. Solidaridad en la Constitución | 52 |
| 1.6. Relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. | 57 |
| CAPÍTULO SEGUNDO. EVOLUCION DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION Y LOS DISTINTOS MODELOS DE FINANCIACION | 67 |
| 2.1. Periodo 1979-1986. | 68 |
| 2.2. Periodo 1987-1991. | 71 |
| 2.3. Periodo 1992-1996 | 72 |
| 2.4. Periodo 1997-2001. | 74 |
| 2.5. Periodo 2002-2008 | 75 |
| 2.6. A partir de 2009 | 78 |
| CAPÍTULO TERCERO. CORRESPONSABILIDAD FISCAL. OBJETIVO NO CONSEGUIDO. | 87 |
| 3.1. Origen del Principio de Corresponsabilidad Fiscal | 87 |
| 3.2. Límites de la corresponsabilidad fiscal | 95 |
| 3.3. Evolución de la corresponsabilidad fiscal | 97 |
| CAPÍTULO CUARTO. CESION DE TRIBUTOS | 109 |
| 4.1. Tributos cedidos | 109 |
| 4.2. Tributos compartidos | 118 |
| 4.3. Cesión en las Entidades Locales | 120 |
| CAPÍTULO QUINTO. PRINCIPIOS EN LA CONSTITUCION Y EN la LOFCA | 129 |
| 5.1. Límites de los Principios | 136 |
| CAPÍTULO SEXTO. MARCO ACTUAL | 149 |
| CAPÍTULO SÉPTIMO. BREVE REFERENCIA A PAIS VASCO Y NAVARRA | 179 |
| CONCLUSIONES | 189 |
| BIBLIOGRAFÍA | 201 |

ABREVIATURAS

| | |
|--------|---|
| AN | Audiencia Nacional |
| AP | Audiencia Provincial |
| AAP | Auto Audiencia Provincial |
| SAP | Sentencia Audiencia Provincial |
| CE | Constitución Española |
| CP | Código Penal |
| CC | Código Civil |
| CC.AA. | Comunidades Autónomas |
| CGPJ | Consejo General Poder Judicial |
| COM | Comunicación de la Comisión Europea |
| DL | Decreto Ley |
| DM | Directiva Marco |
| LO | Ley Orgánica |
| LOFCA | Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas |
| LGT | Ley General Tributaria |
| STC | Sentencia Tribunal Constitucional |
| TSJ | Tribunal Superior de Justicia |
| LGT | Ley General Tributaria |

INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende abordar la evolución del sistema de financiación autonómica desde su inicio con el desarrollo de la Constitución de 1978 hasta la actualidad, según sus distintos periodos y Acuerdos de Financiación del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En primer lugar, es preciso destacar que, desde el punto de vista jurídico los principios estructurales que propugnaron la Carta Magna, han sido esenciales en el proceso evolutivo de la financiación.

Precisamente, por los condicionantes actuales que han limitado la financiación pública, es necesario estudiar y hacer una reflexión de cada uno de los periodos evolutivos por los que ha pasado la financiación autonómica, intuyendo que aún estamos a medio camino para dar por consolidado un sistema estable en lo que se refiere a transferencias competenciales del Estado a las Comunidades Autónomas.

Observando el camino recorrido en las tres últimas décadas y a la vista de la realidad presente, en espera de una nueva reforma, aún resulta imposible conseguir la prevista corresponsabilidad fiscal; por lo que resulta más que conveniente intentar demostrar que no existe incompatibilidad entre algunos de los principios considerados básicos, como el principio de autonomía y el principio de solidaridad.

En el desarrollo del estudio, se considera importante referenciar los distintos principios estructurales de la Constitución, desarrollada

por las distintas leyes de financiación, pues el principio de autonomía financiera, el de neutralidad, coordinación y suficiencia, y, por supuesto, el mencionado principio de corresponsabilidad y el de solidaridad. son eje fundamental en el sistema financiero.

Una comparativa con los sistemas que conviven con el de régimen común: los sistemas de financiación forales de Navarra y País Vasco, complementará el estudio.

El estudio del sistema de financiación autonómica hará hincapié en su evolución y desarrollo y cómo la Constitución estableció, de forma subliminar, las pautas para que pudieran transferirse competencias a los entes regionales. Destacan entre las numerosas cesiones competenciales acontecidas, la importancia de la cesión de servicios públicos fundamentales, como son la sanidad, la educación y los servicios sociales.

Como no puede ser de otra forma, este trabajo de investigación finaliza con el estudio de la situación actual, en la que, a consecuencia de una larga crisis económica y habiendo sufrido un endeudamiento de la Administración, se está en puertas de una reforma más en el reparto de competencias estatales.

CAPÍTULO PRIMERO. PRINCIPIO DE AUTONOMIA

1.1. PRINCIPIO DE AUTONOMÍA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

El principio de autonomía es un término acuñado en el periodo preconstitucional, en los inicios del Estado de las Autonomías¹. Definido también como autogobierno en los textos preautonómicos², en el que las distintas regiones crearon sus Asambleas de parlamentarios formadas por senadores y diputados a Cortes.

Primero fue Cataluña, seguida en enero de 1978 de País Vasco, no carente de dificultades en las negociaciones, aprobándose distintos Reales Decretos-Leyes para País Vasco y Navarra, tras un periodo de reflexión, debate e incluso de controversia, hasta que se decidió continuar con las distintas Comunidades Autónomas, creándose las preautonomías de las distintas regiones.

Durante este periodo y una vez aprobada la Constitución, fue de crucial importancia la decisión de la creación de las autonomías para

¹ LÓPEZ GUERRA, L., «El futuro del Estado de las Autonomías», en *Cuadernos de Derecho Público* 32 (2007), pp. 11-23 “El origen de la fórmula contenida en el Título VIII constitucional es bien conocido. Los constituyentes elegidos en 1977 eran bien conscientes de la presencia tradicional en la política española (incluso mucho antes del período constitucional) de la cuestión territorial, esto es, de la presencia en la comunidad española de colectividades con culturas, lenguas e identidad propia, que aspiraban históricamente a una capacidad de decisión sobre las materias de interés público de mayor calado que las ofrecidas por el modelo centralizado vigente desde el siglo XVIII. Esta «cuestión territorial» se había manifestado históricamente en su forma más aguda en relación con Cataluña y el País Vasco, y, en forma creciente, en Galicia; quizás los mejores análisis de su entidad sea los que se contienen en los libros de Ortega “La redención de las provincias”, y el publicado en 1920, *España invertebrada*”. p 12.

² Texto Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Boletín Oficial del Consejo Regional de Murcia Núm. 6 de 27 de octubre de 1980.

dibujar un mapa que alcanzara a todo el Estado. Porque en los primeros esfuerzos de organizar el sistema autonómico, aunque hubo intentos de significación de unas regiones sobre otras, no se estableció ninguna diferencia entre los distintos tipos de Comunidades Autónomas.

Más tarde sí se consideraron dos tipos distintos de Comunidades Autónomas³, las que tenían regímenes de autonomía de tipo provisional y las que no disponían de ello.

En el texto constitucional español no se hacía mención alguna a dicha distinción de forma específica, pero si es cierto que fueron Cataluña, País Vasco y Galicia las que desarrollaron con más rapidez sus estatutos de autonomía⁴.

Dichas Comunidades Autónomas disponían de ciertos privilegios competenciales frente al resto de Comunidades, que

³ SÁNCHEZ FERRIZ, R., «El Estado de las autonomías antes y después de 2006», en *Revista valenciana d'estudis autonòmics* 51 (2008), pp. 14-35. "Porque la Constitución no establece dos géneros de Comunidades Autónomas distintas... es necesaria la participación de todas las partes interesadas en una decisión territorial pues para conciliar, siquiera sea de manera imperfecta, la diferencia jurídico-política entre Comunidades con el principio de igualdad, esta autonomía restringida de algunas Comunidades debe resultar al menos de su libre iniciativa. O, dicho de otro modo, sólo la aceptación por las Comunidades Autónomas de su diferente situación política y jurídica legitimaría diferenciaciones entre ellas, en tanto que consentidas".

⁴ CLAVERO ARÉVALO, M.F., «El nacimiento del Estado de las Autonomías, en *Mediterráneo económico* 10 (2006)», pp. 39-52. "Una materia fundamental para el Estado de las Autonomías era la regulación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas a la que la Constitución dedica principalmente los artículos 148 y 149, en base a una lista de competencias que podían asumir las Comunidades Autónomas, contenida en el artículo 148 y una lista de competencias exclusivas del Estado que se enumeraban en el artículo 149 ... El sistema de atribuciones de competencias se reguló en el artículo 149 de la siguiente forma: las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas". p42.

disponían de competencias con carácter más limitado, sin tener un propio autogobierno en sus instituciones.

Por tanto, fue el artículo 2 de la Constitución, de gran importancia en la misma, la que hizo una clasificación entre nacionalidades y regiones, pero sin delimitar ninguna, si es cierto que algunos consideraban que en las nacionalidades se estaba incluyendo las que tenían estatutos.

Estas clasificaciones, tratan de afrontar uno de los problemas que incluso actualmente, sigue estando en tela de juicio, como es la distribución de las competencias entre el propio Estado y las Comunidades Autónomas, establecido principalmente en el artículo 148 y artículo 149 de la Constitución donde se incluye la lista de distintas competencias atribuidas a cada uno de ellos. Pero sí es cierto que dichas distribuciones de competencias no se pueden realizar sin la plena coordinación⁵ de las distintas entidades que la forman, tanto la Estatal como la de las Comunidades Autónomas.

Según Garrido Falla⁶, el término definido como “Estado de las Autonomías” puede entenderse como una disminución de competencias Estatales en favor de las de las Comunidades

⁵ ÁLVAREZ RICO, M., «El principio de coordinación en el Estado de las Autonomías», en *Revista de Documentación Administrativa* 196 (1982), pp. 5-48. 1982. “La importancia de la coordinación en un Estado políticamente descentralizado como es el prefigurado por la Constitución española de 1978 es tal que, con razón, se ha considerado que éste es precisamente el gran problema a resolver y la preocupación que ha de ocupar el puesto de protagonista tanto desde el punto de vista político y legislativo como desde la perspectiva científica...” “...debiera llamarse, mejor que Estado de las Autonomías, Estado de las Comunidades Autónomas Coordinadas o autonomismo coordinado”. p 46

⁶ GARRIDO FALLA, F., «Algunas cuestiones del Estado de las Autonomías», en *Revista de Administración Pública* 100 (1983), pp.1997-2018 “. Y de los varios modelos ofrecidos por el Derecho comparado, nuestros constituyentes eligieron el llamado de la «doble lista»; es decir, enumerar por una parte las competencias del. Estado central y, a continuación, enumerar las competencias de las Comunidades Autónomas; o viceversa. A primera vista, pues, el sistema no puede ser más simple: si queremos conocer las competencias de las Comunidades Autónomas, nos vamos al artículo 148, y si queremos saber las del Estado, al artículo 149”. p2000.

Autónomas, que van a ir aumentando sus atribuciones con el paso del tiempo. El modelo elegido para poder distribuir las competencias es el llamado de doble lista, estableciendo la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En esa distribución competencial en el Estado de las Autonomías es materia elemental la financiación de las Comunidades Autónomas, establecida en la Constitución en los artículos del 156 al 158, determinados según lo preestablecido en el artículo 2 y el artículo 138 de la misma.

En el artículo 156 se reconoce por primera vez cierta autonomía financiera, siempre respetando la solidaridad entre las regiones que la forman. En el artículo siguiente se determinará cuáles son los recursos de los que disponen; y en el artículo 158 establece la asignación a las comunidades autónomas, en base a cuáles, se determinan los servicios que se transfieren, creándose un mínimo de servicios públicos fundamentales.

Por tanto, la evolución de la financiación autonómica en España, no se puede entenderse de forma aislada, sino que es preciso atender al modelo construido a partir del Título Preliminar y Título VIII de la Constitución Española.

La estructura política del Estado durante todos estos años, condiciona la regulación de su Hacienda⁷. El sistema de financiación ha sufrido cambios significativos y a destacar en los treinta años

⁷ RECIO SÁEZ DE GUINOVA, J.M., «¿Es posible otro modelo de Estado? Reflexiones sobre el futuro del Estado de las Autonomías», en *Jornada sobre El estado autonómico visto por la primera generación de la democracia. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico* (2010), pp. 1-31. “La descentralización política ha sido uno de los elementos claves del pacto constituyente, configurándose presupuesto necesario para el éxito del modelo de estado plural conformado a partir de la Constitución Española. La descentralización política ha permitido la inclusión en el sistema político español del nacionalismo periférico moderado, no sólo en cuanto al reconocimiento del derecho al acceso al autogobierno de las autonomías con mayor nivel de sentimiento nacionalista sino haciendo posible la participación de tales fuerzas nacionalistas en la gobernabilidad general del Estado”. p22.

transcurridos desde su puesta en marcha. En posteriores capítulos, se desarrolla un estudio de los distintos Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera⁸, periodos que fijan las líneas generales por la que ha pasado la Financiación Autonómica desde la publicación de la ley de Financiación Autonómica de las Comunidades Autónomas de 1980 hasta hoy día.

Sin entrar en profundidad en este capítulo, las características esenciales de cada uno de ellos, resulta útil citar los distintos instrumentos por los que se realiza la financiación de los servicios transferidos del Estado a las Comunidades Autónomas: Uno de los dos sistemas es el de financiación común, cuyos instrumentos o mecanismos están regulados en la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre⁹, y el otro es el sistema de financiación foral regulado mediante concierto o convenio económico. Desde la Constitución, hay una serie de periodos en el proceso de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, determinados por los distintos Acuerdos de Financiación establecidos entre el propio Estado y las distintas Comunidades Autónomas: Periodo transitorio¹⁰ hasta 1986; Periodo comprendido entre 1987- 1991¹¹; Periodo comprendido entre

⁸ LASARTE ÁLVAREZ, F.J., «El nuevo modelo de financiación autonómica. Aspectos jurídicos generales», en *Revista de Estudios Regionales* 66 (2003), pp. 91-106. "... no debe inducirnos a pensar que la aprobación previa por parte del Consejo otorgue fuerza de obligar al acuerdo adoptado...". p93.

⁹ Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

¹⁰ TRAVERSO, D., «La disfuncionalidad del Estado de las autonomías», en *Cuenta y Razón* 12 (1983), pp. 119-124. "...a, todo organismo pluricelular como el «Estado de las Autonomías» está abocado al estancamiento, la parálisis y la pobreza vital si no tiene un sistema de coordinación central". p119

¹¹ DE LA TORRE DEL ARCO, M., «Las etapas en la financiación autonómica. Un nuevo sistema de financiación», en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense* 43 (2010), pp. 331-354. "A finales de 1986, se había realizado el traspaso de los tributos cedidos a todas las CCAA de Régimen Común (excepto... Madrid). Garantía por importe del coste efectivo de los servicios transferidos finalizaba, siendo necesario fijar las transferencias del PPI". p341

1992-1996; Periodo comprendido entre 1997-2001; Periodo comprendido entre 2002-2008, hasta llegar al año 2009 donde los distintos Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera desean dotar de estabilidad los Acuerdos establecidos desapareciendo el carácter quinquenal para pasar a tener un carácter indefinido salvo las posibles modificaciones posteriores que sean necesarias.

El periodo establecido en el año 1986, considerado como un espacio de carácter transitorio, es el comienzo de los primeros trasposos de competencias de forma muy tímida.

Con posterioridad a este año, se consolida el sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas, realizándose a lo largo de los periodos enumerados en los distintos quinquenios: el quinquenio 1987-1991, el quinquenio 1992-1996, el quinquenio 1997-2001, el realizado en el año 2002 y en donde por primera vez desaparecen los periodos quinquenales y llega a tener una duración de siete años, siendo cambiado posteriormente por el modelo 2009 con carácter indefinido.

Por tanto, la Ley de financiación autonómica estuvo influenciada por la Constitución desde su propio origen, trasladando el concepto “Estado de las Autonomías”¹² sin definirlo como tal, pero considerándolo el marco a aplicar en el territorio español. La expresión Estado de las Autonomías¹³ ha sido reiteradamente

¹² FERRARO GARCÍA, F., «El Estado abierto de las Autonomías», en *Mediterráneo Económico* 10 (2006), pp. 11-35. “...hecho institucional de mayor relevancia... desde la instauración de la democracia, junto al ingreso en la Unión Europea”. p12.

¹³ PÉREZ FRANCESCH, J. L., «El Estado de las autonomías, a debate. Una reflexión desde Cataluña», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*. 54 (2006), pp. 145-157. “...es más bien la existencia de diversos modelos potenciales, susceptibles de materializarse a partir del desarrollo concreto de los principios de unidad, autonomía, solidaridad y del principio dispositivo.... se hace preciso atender al desarrollo subconstitucional de los Estatutos de Autonomía como normas materialmente constitucionales, para ir perfilando las reflexiones sobre el modelo de Estado”. p147.

utilizada en muchas sentencias por el Tribunal Constitucional, sin pretender con ello atribuir una calificación jurídica.

Los llamados “padres de la Constitución” establecieron un tipo de norma fundamental avanzada y digna de ser copiada, sin ser considerada como un Estado cerrado, de tipo descentralizado, permitiendo la autonomía de los territorios que la forman.

En el artículo 2¹⁴ se reconoce la indisoluble unidad de la nación española, pero, en el mismo artículo, también hay un reconocimiento expreso y una garantía al derecho de la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran.

Es tanto el artículo 2 como el artículo 137 de la Constitución reconocen la autonomía de las nacionalidades y regiones y sientan las bases de la organización territorial del Estado de las autonomías¹⁵.

La configuración del concepto de autonomía ha sido establecida de una forma paulatina¹⁶. De entre algunas de las Sentencias que han

¹⁴ Artículo 2 de la Constitución Española de 1978. “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho de la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

¹⁵ PORTERO MOLINA, J.A., «Principio democrático y Principio de Autonomía», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid* 21-22 (1997), pp. 413-428. “El principio de autonomía constitucionalizado por la mayoría, presupone la existencia de lo diferente, y su reconocimiento... que implica aceptar un cierto grado de desigualdad, también en relación a los derechos, porque la igualdad “ no puede ser entendida como una rigurosa y monolítica uniformidad” (STC.37/81, fto.jco.2), sino como “una igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales” (STC.37/87, fto.jco.10), y exige, también, garantizar a las minorías y a lo minoritario como forma de expresión de aquellas, la existencia plena, libre y activa”. p412.

¹⁶ JULIÁ DÍAZ, S., «España plural y el Estado de las autonomías», en *Cátedra Jorge Juan. Ciclo de conferencias: curso 2006-2007. A Coruña: Servizo de Publicacións Universidade da Coruña* (2008), pp. 153-172. “El sintagma «España plural» comenzó a circular en los años de la transición con un propósito muy definido: negar su contrario, España una, con el que los vencedores de la guerra civil habían sustituido la tradicional retórica de las dos Españas, cuyo origen se puede remontar a los románticos del siglo XIX y que había adquirido, durante la guerra civil, la dimensión excluyente de una sola y auténtica España en lucha con una falsa España que era en realidad Anti-España....”. p156.

ido configurándolo cabe destacar las siguientes: La Sentencia de 28 de Julio de 1981, la cual declara que el principio de autonomía "*es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución y configura una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel, que son fundamentalmente el Estado titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política y las provincias y municipios*". La Sentencia 76/1983 de 5 de agosto, dispone que "*el principio de igualdad constituye uno de los derechos fundamentales a los que se refiere el art. 81.1 de la Constitución, y 2ª y garantiza la igualdad de derechos de las Comunidades Autónomas y, a través de ella, la igualdad de todos los españoles reconocida en diversos preceptos constitucionales y, en relación con la organización territorial del Estado, garantizada de modo especial en el art. 149.1.1*".

El texto constitucional explica cuál es la posición de cada ente del territorio; correspondiendo al Estado la coordinación en materia de financiación autonómica, sin obviar que las distintas Comunidades Autónomas también pueden ser titulares de determinadas competencias financieras. Es el propio Estado el que dispone de competencia y de potestad originaria para establecer tributos (art. 133.1 CE) y dispone de la competencia exclusiva de éste en materia de "hacienda general", conforme establece el art.148.2 y art. 149.1.14 CE. Debe explicarse¹⁷ (Ruipérez, J., 1998), atendiendo a

¹⁷ RUIPÉREZ ALAMILLO, J., «La división de competencias en el llamado Estado de las Autonomías», en *Revista de estudios políticos* 59 (1988), pp. 225-252. "aquellas nacionalidades y regiones cuyo acceso al autogobierno se produzca, conforme a lo previsto en los artículos 143 y 144, disposiciones transitorias primera y quinta, de forma gradual podrán asumir en el momento de constituirse en Comunidades Autónomas la competencia sobre las materias enumeradas en el artículo 148.1, sin que, además, deban asumir todas las que allí se contienen, sino las que voluntariamente asuman de ella en sus Estatutos; transcurridos cinco años... pueden, de acuerdo con el artículo 148,2, ampliar «sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149» mediante la reforma de sus Estatutos. ..., aquellas otras que, al haber accedido a la autonomía por las vías del artículo 151 y las disposiciones adicional primera y transitoria segunda, tienen desde el primer momento la consideración de Comunidades de autonomía plena ". p236.

las vías por las que se constituyen en Comunidades Autónomas y el principio de la voluntariedad limitada es indiscutible, que el Estado tiene una posición de superioridad frente al resto de Comunidades Autónomas, debido a la aplicación del principio de Unidad y de Supremacía que dispone el Estado como Nación. Tanto el principio de Unidad como el principio de Autonomía son términos compatibles como ha demostrado la realidad de todos los Estados Federales.

El principio de Unidad está presente de forma continua en la Constitución, que parte de la afirmación de un Estado Social y democrático de derecho dotado de un Ordenamiento Jurídico y de un soberano, el pueblo español.

La autonomía de que gozan y disponen las distintas Comunidades Autónomas en virtud de la Constitución, es potencialmente de tipo político, pero a lo largo de estos últimos treinta años, se ha ido luchando por lograr una mayor autonomía financiera.

La posibilidad de distinción entre dos tipos de Comunidades Autónomas estaba sugerida por la Constitución, la cual establece un doble procedimiento de acceso para conseguir tipos de autonomías diferentes. En primer lugar, se prevé un procedimiento especial determinado en el artículo 151.1, para poder acceder a la autonomía, dando lugar a un aumento considerable de autogobierno, proporcionando una serie de requisitos más gravosos, que los establecidos en el procedimiento común del artículo 143.

En el proceso autonómico según el artículo 143, establece que la iniciativa es competencia de las Diputaciones interesadas, también es competencia las provincias limítrofes que tengan características históricas, culturales y económicas comunes y del órgano interinsular correspondiente, y sin olvidar a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla.

Se ampliaron las competencias gracias al artículo 151.1, que permitió hubiera mayor asunción de competencias, con el límite de las exclusivas del Estado, determinadas por el artículo 149.1, cuando la iniciativa autonómica era acordada, también en el mismo plazo previsto en el artículo 143.2.

Se puede observar el carácter imperativo de la norma Suprema, la Constitución, la cual establece una igualdad básica entre todas y cada una de las Comunidades Autónomas, considerándose entes dotados de autonomía política, entre los que no se pueden ni deben establecer ningún tipo de privilegios tanto económicos como sociales y que disponen de la misma legitimación para acudir al Tribunal Constitucional.

Ha existido -y, además, ha de existir- una tensión entre lo que se considera homogeneidad y asimetría entre las Comunidades Autónomas, que ha caracterizado todo el proceso del Estado Autónomo.

En principio las Comunidades Autónomas han asumido “niveles competenciales básicamente iguales”. Al cabo de más de treinta años se sigue planteando dónde está el límite de distinción del artículo 2, “que reconoce y garantiza la autonomía de las naciones y regiones que la integran”, existiendo por la propia naturaleza distinciones entre las mismas.

Realmente no se puede apreciar un nivel competencial similar en todas por igual, existiendo en este ámbito muchas discrepancias que han llevado a debate si la aplicación era realmente de tipo homogéneo. Con el transcurso de estos años, el “Estado de las Autonomías”, presenta una serie de problemas de funcionamiento, ocasionados por las reformas estatutarias, parálisis de las reformas pendientes, la influencia del derecho europeo en nuestro derecho interno y sobre todo por la redistribución justa o no de las competencias.

La Constitución define el “estado de las autonomías” resaltando una serie de principios configuradores para poder lograr tal fin, destacando como norma Suprema por excelencia, en la cúspide de la pirámide normativa.

Se considera pues, como la norma que fija el marco de aplicación vigente y la distinta distribución de las competencias entre el propio Estado y las distintas Comunidades Autónomas, siempre dentro de ciertos límites y también en base a sus estatutos.

Uno de los temas que ha supuesto mayor discrepancia en los diferentes conflictos planteados entre las Comunidades Autónomas y el Estado, ha sido la distinta forma de afrontar los problemas de financiación, asunto que, a día de hoy, sigue en el punto de mira de las reformas pendientes.

Respecto al tema aludido de financiación, la norma suprema establece un sistema de carácter mixto de financiación de las Comunidades Autónomas que gira en torno a dos principios fundamentales y básicos en todo el sistema, el principio de Coordinación con el Estado¹⁸ y el principio de solidaridad con el fin de desarrollar y garantizar la estabilidad y desarrollo económico.

En todo este proceso histórico de financiación autonómica es preciso recordar *la Sentencia 31/2010 del 28 de Junio*, que entendió del recurso de inconstitucionalidad contra la Reforma del Estatuto de

¹⁸ CASTELLANO GÓMEZ, S., «El Estado de las autonomías: un modelo vivo y eficaz», en *Anuario de derecho parlamentario* 18 (2007), pp. 43-63. 2007. “Nuestro modelo preserva... la unidad del Estado y garantiza el equilibrio entre las distintas Comunidades Autónomas, la solidaridad y la estabilidad, y podemos decir que es un sistema que integra armónicamente, y que vertebra la pluralidad territorial, social y económica de las distintas regiones de España. En definitiva, existe una importante descentralización, pero también una coordinación, necesaria en aras a garantizar la solidaridad interterritorial y la suficiencia financiera. De otro modo, se estaría sacrificando el bienestar de unos ciudadanos en beneficio de otros. Por ello, la ruptura de este sistema asentado sobre los pilares de la igualdad y la solidaridad no sólo resulta muy criticable, sino también un lastre para el desarrollo económico y social, puesto que vacía las arcas del Estado y contribuye a acentuar las diferencias y privilegios entre unos ciudadanos y otros”. p44.

autonomía de Cataluña operada por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, y que en su Fundamento Jurídico Octavo manifiesta *“la inequívoca declaración de principio expresada en el art. 1 EAC, esto es, la constitución de Cataluña como sujeto de Derecho de acuerdo con la Constitución y con una norma, el Estatuto de Autonomía, que le está subordinada, implica naturalmente la asunción del entero universo jurídico creado por la Constitución, único en el que la Comunidad Autónoma de Cataluña encuentra, en Derecho, su sentido”*.

“En particular, supone la obviedad de que su Estatuto de Autonomía, fundamentado en la Constitución Española, hace suyo, por lógica derivación, el fundamento propio que la Constitución proclama para sí, esto es, la indisoluble unidad de la Nación española al tiempo que reconoce al pueblo español como titular de la soberanía nacional (art. 1.2 CE) cuya voluntad se formaliza en los preceptos positivos emanados del poder constituyente”.

Por consiguiente, la citada sentencia determina que puede existir compatibilidad entre la unidad de la nación y la autonomía de las mismas, como bien se expresa en el Estatuto de Cataluña¹⁹, siempre que los estatutos de las comunidades autónomas se amparen en el texto constitucional y no se extralimiten.

Previo a esta Constitución no se contemplaba norma en la que la Nación permitiera que cada una de sus regiones pudiera tener autonomía propia o gestionar sus intereses sin total dependencia del Estado. La Constitución de 1978 es pues manifiestamente autonómica²⁰, ya que por primera vez se incorpora en la organización

¹⁹ Ley orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de autonomía de *Cataluña* de 18 diciembre.

²⁰ SEVILLA SEGURA, J., «El impacto económico del Estado de las autonomías», en *Mediterráneo económico* 10 (2006), pp. 53-67. “El Estado de las autonomías ha hecho de España un país más democrático, con mejores servicios públicos y en el que se reconoce la singularidad de los pueblos que lo constituyen, con unos gobiernos territoriales cercanos a los ciudadanos y dotados de amplísimas competencias, lo que ha situado nuestro nivel de descentralización incluso en un nivel superior al de algunos Estados federales consolidados...”. p53.

territorial un nuevo ente, diferente a la Provincia y al municipio, que es la conseguida la Comunidad Autónoma. Se establece el paso de un Estado unitario y centralista al nuevo Estado de las autonomías.

En la reforma realizada en el año 2009²¹ se procedió a aplicar en toda su extensión tanto el principio de autonomía como el principio de equidad²², dicho sistema ha supuesto un avance considerable en la descentralización, de una parte las competencias sin llegar del todo a obviar que la mayoría de competencias cedidas dependen en gran medida de la Administración Central o Estado, tal como propugna la Constitución, porque que el hecho de que un Estado sea descentralizado no quiere decir que esté carente de limitaciones o que el estado no controle ni coordine las distintas regiones que lo componen.

El hecho de que se hayan producido transferencias de competencias desde la Administración Central a las Administraciones territoriales, ha dado lugar a que se intente aplicar de manera más uniforme el principio de eficiencia. Un logro todavía no cubierto totalmente, pero con mayor amplitud de unos servicios públicos mínimos necesarios a todas y cada una de las Comunidades Autónomas, dando lugar a una relativa mejora del estado de bienestar de los ciudadanos.

Así el principio de autonomía de las distintas regiones ha hecho constatar que la descentralización, era un hecho necesario y aunque

²¹ PEDRAJA CHAPARRO, F. Y ULTRILLA DE LA HOZ, A., «Autonomía y equidad en el nuevo sistema de financiación autonómica», en *Investigaciones Regionales* 18 (2010), pp. 191-218. “La distribución de la financiación destinada a las Comunidades Autónomas no responde a un criterio general y único de reparto (criterio de equidad). El criterio de población ajustada lo es para una parte importante de los recursos, los asociados al FG, pero solo en términos dinámicos. Ese mismo criterio también se aplica en un sentido más global (para toda la financiación) pero solo para lo comprometido con una parte del Fondo de Competitividad”. p194.

²² Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de reforma de la LOFCA y Ley 22/2009, de 18 de diciembre (Acuerdo de julio 2009 Consejo de Política Fiscal y Financiera).

aún hoy día estemos pendientes de una reforma donde se limiten y controlen los gastos procedentes de esas transferencias era necesario para consolidar un Estado duradero donde las distintas regiones que la forman dispusiesen de autonomía dentro de los límites constitucionales. El problema es que el derecho de autonomía que propugna la Constitución, no guarda demasiada relación con el desarrollo real de su aplicación, pues la distribución de competencias ha sido dispar, dando lugar a una serie de diferenciaciones, además del endeudamiento de alguna de ellas. Es cierto que cada Comunidad tiene derecho a utilizar el gasto público que considere, pero sin detrimento de los servicios públicos fundamentales, que deben ser iguales para todos y cada uno de los ciudadanos. La descentralización otorgada en la propia Constitución, fundamentada en la prestación de servicios públicos fundamentales, ha sido beneficioso para dotar de autogobierno regional, pero creando fluctuaciones entre la Administración central y la utilización de los medios transferidos por las Comunidades Autónomas.

Por tanto, existe la necesidad de tener un modelo de Administración, en donde se regule de forma organizada las competencias entre las Comunidades Autónomas y el propio Estado²³ sin inmiscuirse ni vulnerar la autonomía de las mismas ²⁴ ,

²³ PÉREZ TOURIÑO, E., «Reforma del Estado y las Autonomías», en *Ferrol Análisis: revista de pensamiento y cultura* 28 (2013), pp. 47-60.2013. "El modelo autonómico español... posibilitó encajar en buena medida la pluralidad de identidades políticas, culturales y lingüísticas en un proyecto común, dotándolas de reconocimiento y poder, al tiempo que contribuyó a disminuir las fortísimas desigualdades y desequilibrios territoriales característicos de nuestro pasado histórico". p47.

²⁴ FONCILLAS, S., 1981. «El Estado de las Autonomías y la unidad del Sistema Económico», en *Cuenta y Razón* 1 (1981), pp. 55-64. "El método de esta planificación ...está también pautado en la Constitución al concebir al efecto en el artículo 131 un órgano institucional, un Consejo, con participación de los sindicatos y las organizaciones profesionales, empresariales y económicas... la articulación por ley de este Consejo en su composición, facultades y funcionamiento es de importancia capital y perentoria si se quiere conseguir una coordinación autonómica de la economía nacional inspirada en el principio de la solidaridad de las autonomías". p56.

determinándose propiamente el Estado de las autonomías de origen²⁵ apoyándose en todo momento por el principio de cooperación necesaria entre ellas y con el Estado.

1.2. REFERENCIA AL TÍTULO VIII DE LA CONSTITUCIÓN

Es el Título VIII²⁶ de la Constitución, dividido en tres capítulos donde se encauza el contenido de la base del sistema financiero. En el Capítulo Primero, donde se encuentra el artículo 137²⁷ el cual

²⁵ CRUZ VILLALÓN, P., 2006. «La reforma del Estado de las Autonomías», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 2 (2006), pp. 77-100. “Seguramente el rasgo más llamativo... sea la fuerza con la que están haciéndose presentes todas y cada una de las Comunidades Autónomas en la discusión del futuro territorial de nuestro Estado. Esta dinámica está superponiéndose a la estructura de los mismos partidos de ámbito estatal, quienes tienen que negociar... sus decisiones territoriales básicas... Cada Comunidad Autónoma tiene la sensación... de que los Estatutos de Autonomía de las demás le importan directamente, por la sencilla razón de que en la reforma de los mismos está en mayor o menor medida implicada la reforma del Estado y, de modo reflejo, la suerte de cada una de ellas.”. p78.

²⁶ ARIAS-SALGADO MONTALVO, R., «Acotaciones al ayer y al hoy de las Estado de las autonomías», en *Cuadernos de Pensamiento Político* 1 (2003), pp. 25-53. “El Título VIII que ha sido criticado con dureza excesiva, sin caer en la cuenta de que ... ha servido para encauzar... la iniciativa más difícil y compleja que pueda afrontar un Estado con varios siglos de existencia: cambiar su naturaleza política y su configuración funcional. Es evidente que tiene defectos técnicos y es evidente asimismo que de tales defectos derivan dificultades de aplicación. Sin embargo, cuando el político tiene que optar entre la elaboración unilateral de una norma precisa y ajustada a la dogmática jurídica, y la elaboración compartida o consensuada de una norma imperfecta pero capaz de encauzar la realidad, opta por esto último”. p32

²⁷ GARCÍA MORILLO, J., PÉREZ TREMPES, P. Y ZORNOZA PÉREZ, J., *Constitución y financiación autonómica*. Valencia: Tirant lo Blanch 1998. “El principio de Igualdad... está configurado como un elemento estructural de la organización territorial del Estado y así lo disponen los distintos preceptos constitucionales... Así también lo ha señalado la Jurisprudencia constitucional, Sentencias 76/1983, 83/1984, 37/1987; al establecer que se trata de un principio que vincula a todos los poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias”. p215.

enuncia la distribución territorial del Estado y diferencia tres tipos de Administraciones Públicas territoriales diferenciadas.

La Constitución²⁸ no precisa exactamente el modelo de Estado aplicado. Se considera -eso sí- “un Estado de Derecho, de tipo social y de carácter democrático donde la forma política que se establece es la Monarquía parlamentaria”²⁹.

El Estado está formado por una pluralidad de diferentes órganos que se consideran con carácter abstracto y no delimitado³⁰. Muchas

²⁸ REQUEJO COLL, F., 2004. «L'Estat de les autonomies 25 anys després», en *Nous Horitzons* 175 (2004), pp. 16-20. “Del periodo constituyente... no surgió ninguna «solución constitucional» definida de la cuestión nacional del Estado, sencillamente porque entonces la acomodación de ésta no estaba políticamente resuelta. De aquí que la Constitución de 1978 no crease ningún modelo de organización territorial y se quedase fundamentalmente en una suerte de «Ley de procedimiento para la descentralización» que permitía diversos desarrollos. Lo cierto es que la opción por la generalización de las preautonomías y su elevado número final han condicionado fuertemente la evolución posterior del sistema autonómico. Ésta sigue siendo una cuestión con una presencia constante y neurálgica en el debate político... Se trata de un modelo que ha permitido salir inequívocamente de un estado autoritario y muy centralizado”. p125.

²⁹ LAVILLA ALSINA, L., «Estado y Sociedad en la Constitución y en la Realidad Política», en *Cuenta y Razón* 31 (1987), pp. 7-16. “El calificarla además como democrática, aunque fuera una propuesta capaz de aventar suspicacias, comportaba, sin duda, la incorporación de un rasgo asignado con más propiedad al Estado constituido y que se hallaba ya acogido, incluso en términos de eficacia y alcance duplicados, por los dos primeros apartados del artículo 1. El apartado tercero lo presupone, en cuanto el régimen parlamentario acredita hoy un modo determinado de articulación de los poderes en una democracia, a la vez que concreta en dicho régimen la opción constitucional hecha visible en la proclamación de la Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español”. p5.

³⁰ BALAGUER CASTEJÓN, F., 1991. «Notas sobre la estructura constitucional del Estado Español», en *Revista de Derecho Político* 32 (1991), pp. 189-220. “No es posible en la Constitución normativa predicar un concepto de democracia como el del primer constitucionalismo, basado en el dominio absoluto de la mayoría parlamentaria... la existencia de una norma suprema en la que se establecen los límites de la actuación de la mayoría. Se pueden diferenciar actualmente, a partir de lo anterior, dos conceptos de democracia: la democracia constitucional y la democracia en su sentido tradicional o democracia de la mayoría”. p192.

veces la actuación de dichos órganos es de tal manera que pueden actuar como una unidad, y en otras ocasiones se reparte o distribuye las distintas competencias entre las distintas Comunidades Autónomas.

El citado artículo 137 se refiere al Estado en sentido general cuando dice *"El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan"*. Si es cierto que, las Comunidades Autónomas aparecen perfectamente diferenciadas y definidas de forma concreta cuando adquieren competencias exclusivas frente al Estado.

El artículo 138 *"garantiza el principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 velando por el equilibrio económico adecuado y justo"*.

En todos los periodos se ha intentado establecer en la coordinación la forma de integrar las distintas partes del todo, es decir distribuir y coordinar las distintas Comunidades Autónomas en las que se divide el propio Estado. Así pues, el Estado se constituye por los distintos municipios en los que está compuestos, las provincias y Comunidades Autónomas, así se establece "el principio de solidaridad territorial" (artículo 138)³¹ para garantizar la igualdad de todos los españoles independientemente del lugar de residencia. Por tanto, es a lo largo de todo el texto constitucional donde se define el principio de solidaridad interterritorial. Ya en su artículo 2 se remite a la unidad de la misma y, a la vez, se permite la autonomía de todas las partes que la componen.

Posteriormente en el artículo 138 se establece que va a ser el Estado el que tiene que crear una cierta garantía de su cumplimiento.

³¹ Artículo 138 de la Constitución Española de 1978. "1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. 2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales".

El principio de solidaridad en la Constitución, hace referencia a la misma entre los dos entes fundamentales, o principales, que son el Estado y las Comunidades Autónomas, no haciendo mención a la solidaridad entre las Comunidades entre sí, aunque la extensión de dicho principio es del todo imperativa y necesaria.

Para ello es necesario utilizar ciertos instrumentos, medidas que permitan llevar a cabo tal principio en su totalidad o, al menos, en la mayor medida posible, tales instrumentos pueden establecerse en los Presupuestos Generales del Estado que deben garantizar a las Comunidades Autónomas sin distinción unos servicios públicos fundamentales, existentes en todos los territorios. Se prevé el Fondo de compensación para poder corregir desequilibrios de tipo económico que afecten a los distintos territorios y poder cumplirse el principio de solidaridad territorial. Por tanto, dicho principio es la base para poder cumplirse de forma efectiva la autonomía financiera que deben o pueden tener las Comunidades Autónomas.

Se hace necesario un adecuado equilibrio entre las regiones que la forman y que se exige un nivel mínimo de servicios para todas ellas, pero el concepto en sí es de tipo indeterminado, a pesar de los múltiples esfuerzos de definirlo. No hay discusión, eso sí, en que desarrolla un papel fundamental en el sistema de financiación autonómica de las comunidades Autónomas.

La autonomía como tal, no solamente es de aplicación a las Comunidades Autónomas, sino también a los distintos municipios que las forman, gozando de autonomía jurídica plena; reconociendo igualmente personalidad jurídica a la agrupación de varios municipios. Cuando se decidió la formación de Comunidades Autónomas, se estableció que su fin era lograr cumplir las distintas aspiraciones de autogobierno de determinados pueblos, estableciéndose una España llamada plural.

Es a partir de este reconocimiento cuando las Comunidades autónomas comenzaron a disponer de la deseada autonomía

financiera, siempre a través de la recaudación de los distintos impuestos y de los cedidos propios y transferidos. Resulta un modelo de Estado de tres Administraciones, considerando el sistema un modelo innominado al que el Tribunal Constitucional da la denominación de Estado de las Autonomías. Por tanto, al hablar de la forma del Estado³² debe considerarse al español como una nación descentralizada³³ y que, aun poseyendo algún rasgo federal³⁴, no encaja en el perfil del mismo. El Estado como comunidad social con organización política común y un territorio y órganos de gobierno propios, dispone de soberanía, sin que ello suponga que asume todas las funciones, sino que despliega³⁵ las competencias a los distintos

³² AMORES BONILLA, P., «La estructura territorial del Estado Español», en *Clío* 38 (2012), pp. 1-74. “no encaja en ninguna de las categorías tradicionalmente definidas en el Derecho Público... no se trata de un sistema unitario puro, ni de un sistema federal, entendiéndose como federal un federalismo constituido a raíz del reconocimiento previo de la soberanía inalienable de los territorios que forman el Estado, quienes, en virtud de dicha soberanía, deciden federarse para crear dicho Estado supra-estatal o federal. Sin embargo... España es hoy un régimen muy descentralizado que se aproxima bastante a los estados que poseen un sistema federal. Es cierto que el Estado central detenta, en exclusiva... la soberanía, pero no por ello asume todas las funciones”. p23 y ss.

³³ BAÑO LEÓN, M., *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*. INAP Colección de estudios, Madrid 1988.

³⁴ HABERLE, P., «El Federalismo y regionalismo: Una estructura modélica del Estado constitucional. Experiencias alemanas y proyectos. Memorandum para un proyecto español», en *Revista Española de Derecho Constitucional* 77 (2006), pp. 9-25. “Sólo en raras ocasiones se produce una vuelta a sistemas centralistas... o una abrogación autoritaria de la segunda cámara.... justifican a partir de la división vertical de poderes; su función es evitar el abuso de poder”. p12 y ss.

³⁵ GALÁN JUÁREZ, M., «Formas del Estado de Derecho y delimitación del derecho de buen gobierno», en *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura* 745 (2010), pp. 901-915. “... el Estado Constitucional de Derecho representa la superación del Estado de Derecho legislativo y su rasgo más sobresaliente es la limitación y el control del poder. En el nuevo contexto constitucional, las reclamaciones y expectativas de los grupos sociales se trasladan al Estado gobernante y administrador. Este elemento, junto con... posición del ciudadano en el centro de la preocupación política hasta el punto que la razón del ser del poder público está en promover el desarrollo de la dignidad de la persona, serán determinantes para la materialización del principio de buen gobierno”. p122.

entres de la pirámide estatal. La descentralización española es de tipo administrativa y de tipo política. Así, que no se puede encuadrar en ningún perfil de los definidos la estructura del Estado vigente e impuesto en el texto constitucional. Aun habiendo innumerables autores que consideren la configuración del Estado en algún perfil ya definido.

Fontán³⁶ dice que “el nuevo Estado de las Autonomías, está destinado a ofrecer semejanzas funcionales con algunos de los modernos estados federales”.

González Casanova³⁷ “*El proceso de integración efectiva de Cataluña (y de Euskadi) en la Política española es, por todo lo dicho, un primer y modesto paso de lo que es una necesidad sin fronteras: la integración, la*

³⁶ FONTÁN PÉREZ, A., «Apuntes para una historia política de las autonomías. Claves de la transición (I)», en *Nueva revista de política, cultura y arte* 83 (2002), pp. 2-30. “Del principio de autonomía puede afirmarse...: Corresponde a una aspiración generalizada de toda la nación, expresada de diversos modos por la casi totalidad de las fuerzas políticas. Configura un marco de Estado que hace posible la solución —o el encauzamiento— de las cuestiones planteadas por los poderosos movimientos nacionalistas de Cataluña y del País Vasco. Representa una modernización del Estado democrático, con una oferta de respuesta válida para problemas que son comunes a los países europeos de nuestro entorno sociocultural. Permite la creación de un sistema dinámico de equilibrio entre los poderes locales, regionales y nacional, concebidos como elementos o piezas vivas de un solo Estado. Significa una aceptación positiva de toda nuestra historia nacional, que comprende no sólo las antiguas tradiciones, sino también el más reciente proceso de formación del Estado moderno en España a lo largo de los últimos 150 años.” p2 y ss.

³⁷ GONZÁLEZ CASANOVA, J.A., «El proceso de integración de Cataluña en la política del estado español», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 5 (1990), pp. 79-101. “Resumiendo mucho la estructura jurídica sobre la cual se basa la «sabia» y «prudente» provisionalidad del sistema, abocado, con el tiempo, a una situación de «conflicto estable», recordaré que el proyecto federal de los socialistas catalanes suponía una clara delimitación de competencias exclusivas autonómicas y estatales, pese al reconocimiento de un campo común de competencias compartidas, no menos claro y definido. Según este proyecto, el autogobierno real de las Comunidades no sólo sería mayor, sino mucho más seguro. Los posibles conflictos entre Estado y Comunidades tendrían un carácter excepcional y extremo y se resolverían mediante mecanismos jurisdiccionales reconocidos o según los términos del artículo 155 CE, que prevé el cumplimiento obligado por parte de las Comunidades Autónomas de sus deberes constitucionales”. p102.

participación, la colaboración de todos los pueblos y de todas las personas en la resolución de sus problemas vitales mediante la conjunción de esfuerzos y la racionalidad de las soluciones. Dicho autor determina que para establecer un modelo de estado definido lo principal en el sistema es la coordinación de cooperación entre las distintas partes que lo forman, considerando como tales el Estado y las Comunidades Autónomas.

Herrero y Rodríguez Miñón,³⁸ rechaza completamente la formula federal. En diferentes sentencias como la de la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981 se confirma reiteradamente la unidad del Estado. Para poder llevar a cabo el correcto funcionamiento de las Comunidades Autónomas, con sus peculiaridades, se planteó un sistema de financiación en base a las necesidades de cada una de ellas. Era necesario establecer cuáles son los recursos necesarios para poder ejercer las nuevas competencias de las organizaciones territoriales.

La determinación de las normas básicas de la financiación autonómica se determinó en la Constitución, destacando entre los más importantes en la materia los artículos 156 a 158³⁹, donde se van a establecer una serie de principios estructurales del sistema.

³⁸ PARADA VÁZQUEZ, J.R., «España: ¿Una o trina? (Hacia el Estado de las Padanías de la mano de Herrero Rodríguez de Miñón)», en *Revista de Administración Pública* 141 (1996), pp. 7-24. "La gran cuestión es, otra vez, si España es una nación única, la Nación Española, o, por el contrario, varias naciones dentro de un Estado. La intencionalidad política de ambas posiciones es clara: mantener el Estado español o quebrarlo para dar paso, a través de las correspondientes autodeterminaciones, a nuevos Estados o a nuevas formas de organización política no previstas por la Constitución de 1978. La batalla parece perdida para los que creen que España es sencillamente una única nación". p12.

³⁹Artículo 156 de la Constitución Española. "1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. 2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos de Autonomía.

Algunos de los principios que más tarde se desarrollaran son tales como; *Autonomía financiera* que establece cierta libertad de todas y cada una de las Comunidades Autónomas para establecer los distintos ingresos y los gastos, todo ello no obstante no se realiza de forma aislada sino en coordinación con los demás principios del sistema financiero: *Solidaridad*, intento de conseguir un equilibrio apropiado a las necesidades y justo entre todas las Comunidades Autónomas; *Igualdad* entre las mismas que impliquen privilegios económicos y sociales, *Coordinación* de las Comunidades entre sí y de estas con el Estado, etcétera.

La Constitución, tanto en los artículos 156, como en el artículo 157, establece cuales son las distintas fuentes de financiación de las Comunidades autónomas.

Éste último artículo establece que: “*Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por: a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado. b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales. c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado. e) El producto de las operaciones de crédito. 2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios. 3. Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado*”.

Unas competencias son propias de las comunidades autónomas y otras las cuales dependen del Estado⁴⁰.

El régimen financiero de las Comunidades autónomas, respecto a la legislación estatal, ha sido objeto de desarrollo a través de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de financiación de las Comunidades autónomas (LOFCA). Esta ley se mantiene en vigor, pero ha sido objeto de numerosas modificaciones, especialmente con la realizada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre. Ley que desarrollare en capítulos posteriores.

1.3. IGUALDAD NO NECESARIA ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

En base al artículo 31.1 de la Constitución española de 1978 la cual establece: *“Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso tendrá alcance confiscatorio”*. El sistema tributario debe tener entre los principios estructurales del mismo, el principio de igualdad en el ámbito de los tributos.

⁴⁰ RAMALLO MASSANET, J., «La asimetría del poder tributario y del poder de gasto de las Comunidades Autónomas», en *Revista española de derecho constitucional* 13 (49) (1993b), pp. 43-62. “Así, el artículo 156.1 CE vincula ambos términos al decir que «las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias», y, en lógica congruencia, el artículo 1.1 LOFCA establece que «las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyen las leyes y sus respectivos Estatutos ».Por tanto, si, por un lado, el límite de la autonomía financiera — aparte de «los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles» del mismo artículo 156.1 CE — está situado en el ámbito de sus propias competencias, y, por otro, la autonomía financiera es la capacidad para decidir sobre la actividad de obtención de ingresos y de realización de gastos, la conclusión se producirá de una manera mecánica: habrá que ver la relación que existe entre el ámbito de competencias materiales autonómico y la obtención de ingresos, y entre aquel ámbito competencial y la realización de gastos”. p117.

En referencia a los principios que forman parte del sistema tributario, se establece la forma de repartir la carga tributaria según las distintas normas a aplicar, estableciendo los criterios fundamentales que tienen que estructurar los pilares básicos para su aplicación, entre ellos el citado principio de igualdad.

Dichos principios tienen carácter vinculante y carácter imperativo dando lugar a establecer una serie de límites al propio sistema financiero. El principio de igualdad no actúa solo en el marco normativo de las Comunidades Autónomas o del Estado, sino en coordinación con el de progresividad, capacidad económica y el de no confiscatoriedad. Pero si es cierto que el principio de igualdad es uno de los requisitos indispensables del sistema tributario.

Así la igualdad, se puede decir que es la esencia o elemento indispensable y básico del ordenamiento constitucional y a su vez este engloba todo el sistema tributario, considerándose un valor superior de justicia. Por tanto, en el sistema tributario la aplicación de cualquier norma debería ser igual para todos los ciudadanos sin dar lugar a ningún tipo de discriminación, matizando las excepciones a la generalidad.

De lo enunciado, es una evidencia la conexión entre la igualdad en el ámbito tributario y la igualdad general definida en el artículo 14 de la Constitución⁴¹. Pero sí debe especificarse que, aunque la regla general es la aplicación de la igualdad en cualquier ámbito donde se exija, existe una peculiaridad, que la igualdad tributaria va de la

⁴¹ SÁNCHEZ SÁNCHEZ, E., *El principio de igualdad en materia tributaria. (Tesis doctoral)*. Universidad de Jaén, 2015.2015. "El Tribunal Constitucional ha mantenido... la "singularidad" del principio de igualdad tributaria del art. 31.1 CE, al no identificar la igualdad tributaria con la igualdad formal del art. 14, ...porque la igualdad que aquí se reclama va íntimamente enlazada al concepto de capacidad económica y al principio de progresividad, ..., es decir, una cierta desigualdad cualitativa es indispensable para entender cumplido este principio...mediante la progresividad global del sistema tributario en que alienta la aspiración a la redistribución de la renta". p177 y ss.

mano con la capacidad económica que tenga el sujeto y no puede interpretarse de forma aislada ni genérica.

Así el principio de igualdad en materia tributaria da lugar al reparto equitativo de la carga tributaria de forma idéntica a todos los contribuyentes que estén en similar condición, pero tratando de forma distinta situaciones diferentes.

Debe respetarse el principio de igualdad en situaciones idénticas o similares, sin dar lugar a discriminación en el sostenimiento del gasto público que debe ser idéntico para todos los que estén en la misma situación y desigual o distintos para los que varíen sus circunstancias. No se puede vulnerar en el sistema tributario y, en particular, el artículo 14 de la Constitución; sobre todo, cuando la discriminación no esté justificada por alguna norma o razón o motivo objetivo que lo exija.

El Tribunal Constitucional en diferentes Sentencias entre ellas su Sentencia 209/1988, de 10 de diciembre, estableció cuales son las consecuencias y razones cuando se está vulnerando el principio 31.1 de la Constitución, y en base al principio de igualdad tributaria. En dicha sentencia se admitió el recurso de amparo cuando se había infringido el principio de igualdad del sistema tributario.

Cuando se vulnera dicho principio, se debe argumentar en base a la desigualdad entre distintos contribuyentes que no tengan motivada, las razones de dicha discriminación, donde se admitiría el recurso y procedería a volver a enjuiciar la aplicación de la norma en ese supuesto concreto.

El problema se encuentra en un Estado descentralizado y autonómico, diferenciándose entre la potestad de carácter originario que tiene el Estado y las competencias cedidas que tienen las Comunidades Autónomas y Corporaciones, donde la proyección del principio de igualdad es bastante difícil y complicado, debido a las peculiaridades de cada territorio y a su vez de los distintos ciudadanos donde residan.

Así, los distintos regímenes tributarios de cada Comunidad autónoma deben de ajustarse a una aplicación igual y homogénea sin menospreciar las peculiaridades de cada territorio. Porque, si es cierto, que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos y obligaciones, sea cual sea la zona o territorio donde se hallen y que no puede haber privilegios ni discriminaciones. Pero el problema también se encuentra, entre los diferentes estatutos de Autonomía que hay en cada Comunidad autónoma.

Su aplicación no será homogénea, porque dicho principio no puede ser aplicado exhaustivamente por igual a todos los ciudadanos, su aplicación debe respetar la diversidad establecida en el Estado español como descentralizado, en base al territorio en el cual se encuentre. Por consiguiente, los tributos sólo y exclusivamente se pueden exigir mediante ley. Y éste es el principio que engloba la normativa el que debe intentar garantizar que no se paguen más tributos que los exigidos por ley, intentando distribuir de forma uniforme la carga tributaria entre todos los ciudadanos, sin tener en cuenta el territorio donde se encuentren.

El Tribunal Constitucional ya se ha referido al aspecto territorial en diferentes Sentencias, a los distintos principios que se han ido aplicando, tales como igualdad generalidad, solidaridad entre muchos. Véase, por ejemplo, la Sentencia 19/1987, Sentencia 37/1987 y Sentencia 150/1990.

La cuestión es saber si se está vulnerando dicho principio cuando se recibe un distinto tratamiento tributario según el territorio donde se resida, como consecuencia de las distintas medidas fiscales que pueden adoptar las diferentes Comunidades Autónomas en el ejercicio de su poder fiscal.

El Tribunal Constitucional mantiene que *“la igualdad tributaria no es uniformidad absoluta, ya que se considera incompatible con el principio de autonomía financiera que la propia Constitución reconoce también a las Comunidades Autónomas”*.

En consecuencia, sostiene y reitera el Tribunal Constitucional en torno a las Comunidades Autónomas si esta autonomía financiera, puede llevar a una cierta desigualdad en la carga fiscal soportada en cada territorio.

En varias Sentencias del Tribunal Constitucional en torno a las Comunidades Autónomas, se resuelve que éstas no han de ser necesariamente iguales entre sí; las Comunidades Autónomas no deben de ser tributariamente idénticas. Claro que la igualdad no siempre debe ser una identidad absoluta entre las Comunidades Autónomas⁴², porque la igualdad implicar tratar a todos por igual, pero identificando las circunstancias especiales de cada uno.⁴³

Una de las primeras Sentencias a destacar del Tribunal Constitucional, la Sentencia 76/1983 de 5 de agosto, en su Fundamento Jurídico Segundo a) que: *"son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional; en cuanto a los principios de su representación en el Senado; en cuanto a su legitimación ante el Tribunal*

⁴² RODRÍGUEZ ARANA, J., «Sistema autonómico, solidaridad, igualdad y cooperación», en *Nueva revista de política, cultura y arte* 104 (2006), pp. 42-58. "El sistema abierto que diseña la Constitución tiene límites. Se puede jugar en una cancha amplia, más amplia de lo que parece. Pero en un terreno de juego acotado. Las líneas que delimitan el campo son, en este caso, las competencias exclusivas del Estado señaladas en el artículo 149 de la Constitución. Sin embargo, como sabemos, el artículo 150.2 de la Constitución permite ir más allá, aunque quizás no tanto como la realidad ha demostrado. La ampliación competencial ex artículo 150.2 es diferente a la planteada vía reformas estatutarias". p86

⁴³ JIMÉNEZ AGUILERA, J.D., MONTERO GRANADOS, R., BARRILAO GONZÁLEZ P.E. Y VILLAR RUBIO, E., «El sistema de financiación de las Comunidades autónomas de régimen común y la desigualdad de la recaudación regional (1986-2007)», en *Estudios de Economía Aplicada*, 28 (1) (2010), pp. 77-102. "La ampliación del espacio fiscal hacia las Comunidades Autónomas tiene evidentes ventajas, sobre todo por el incremento de la denominada corresponsabilidad fiscal, lo que impide que las decisiones políticas de las Haciendas Autonómicas tienen mayores incentivos para sus políticas de gasto que se adecuan a los ingresos que generen sus respectivos territorios"... "Sin embargo, la descentralización de ingresos también conlleva algunos inconvenientes como la reducción de la cohesión fiscal interterritorial y sacaran la solidaridad interterritorial de forma que las regiones más ricas pueden intentar retener y limitar las transferencias desde sus territorios hacia los territorios más privilegiados" p79.

Constitucional o en cuanto que las diferencias entre los distintos Estatutos no podrán implicar privilegios económicos o sociales; en cambio, pueden ser desiguales en lo que respecta al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación concreta del contenido autonómico de su Estatuto y, por tanto, en cuanto a su complejo competencial”

El régimen autonómico posee un carácter mixto, debido a la convivencia entre la diversidad existente y a la vez cierta homogeneidad del propio status jurídico de los entes territoriales que lo forman. No puede así separarse un criterio del otro, sin la primera no podría haber unidad ni a la vez capacidad de autogobierno. Las Comunidades son iguales y con los mismos derechos, tal como se desprende del texto Constitucional⁴⁴, en cuanto a los principios que son de obligado cumplimiento, pero desiguales en cuanto a su acceso a la autonomía⁴⁵. Existen ciertos límites o pautas a esta diversidad, siendo objeto de estudio en la Jurisprudencia constitucional relativa a las reformas estatutarias, como la Reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña operada por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. Entre ellas la Sentencia número 25/1981 de 14 de julio establece “que las Comunidades Autónomas gozan de una autonomía”⁴⁶

⁴⁴ ÁLVAREZ, L., «La igualdad ante la ley y el principio de nacionalidad», en *Revista Telemática de Filosofía del Derecho* 9 (2005), pp. 129-152. “Para la constitución de los Estados nacionales, ... por un lado las revoluciones modernas posibilitaron la existencia de la noción de igualdad jurídica, y por otro, se avanza en la consolidación de un poder centralizado, siendo las autoridades del Estado las únicas legitimadas para dar y aplicar la ley” p78.

⁴⁵ FERNÁNDEZ GÓMEZ, N., Y CANTARERO PRIETO, D., «La reforma de la Financiación autonómica, Necesidades y Alternativas», en *Revista de estudios regionales* 78 (2007), pp. 317-328. “La principal característica del actual sistema financiero es el alto grado de autonomía financiera que proporciona a todas las comunidades autónomas, así como un notable incremento de la capacidad para variar sus ingresos en función de sus necesidades”. p 45.

⁴⁶ VILLARÍN LAGOS, M., 2000. *La cesión de impuestos estatales a las Comunidades Autónomas*. *Lex Nova*, Valladolid 2000. “Otra característica... en el fundamento Jurídico Cuarto de la Sentencia 63/1986., es que tiene toda actividad financiera de los entes públicos, carácter instrumental” ... “El principio de autonomía financiera tiene proyección sobre los tres sectores que integran la actividad financiera de los entes públicos, el sector del presupuesto y el sector de ingresos públicos muy especialmente en ingresos tributarios”. p 70

cualitativa superior a la administrativa que corresponde a los Entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política”.

El citado artículo 2 de la Constitución, “se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, reconoce y garantiza la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

La Constitución de 1978 reconoce como principios básicos y esenciales de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, el principio de coordinación, de solidaridad e intrínsecamente el principio de igualdad entre las Comunidades Autónomas. Esta igualdad se refiere en todo momento a la garantía de las mismas de poder acceder a todos los servicios públicos fundamentales en igualdad de condiciones a todas las personas sin tener en cuenta la Comunidad Autónoma donde residan. Todo ello instrumentalizado a través del “Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales” y estableciendo la corresponsabilidad entre el Estado y las Comunidades autónomas.

Sin embargo, no son pocas las duras críticas a lo largo de estos años que acusan al sistema financiero de carecer de igualdad justa y equitativa entre las distintas Comunidades autónomas, es reiteradamente el objetivo principal de la mayoría de reformas reducir notablemente la desigualdad existente, particularmente en el ámbito financiero.

Aludiendo entre otras soluciones, otorgar a las Comunidades autónomas a mayor control sobre sus ingresos y aumentar la responsabilidad sobre el gasto que ocasiona cada Comunidad Autónoma, intentando crear un equilibrio entre todos y cada uno de los recursos necesarios en cada sector. También, establecer el criterio de equidad que se aplicaría en el reparto de recursos entre las distintas regiones. Las mayores discrepancias se encuentran, en aquellos que consideran, que existe una igualdad total de

financiación, y aquellos otros que piensan que debe hacer para obtener mejores resultados, un grado moderado de desigualdad.

Desarrollando el artículo de la Constitución 138.2 dispone que *“las diferencias entre los estatutos de distintas Comunidades autónomas no podrán implicar en ningún caso privilegios económicos o sociales”*.

Es la misma Ley de Financiación de las Comunidades autónomas la que manifiesta que *“las Comunidades autónomas gozaran del tratamiento fiscal que la Ley establezca para el Estado”*.

Fue la creación del *“Fondo de Garantía de los servicios públicos fundamentales”* lo que garantiza el cumplimiento del propio artículo 158.1 de la Constitución y del artículo 15 de la Ley orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), estableciendo al respecto que resulta necesario recibir por parte de las Comunidades similares recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad, durante todo el tiempo que se necesite.

El aumento de la equidad ha sido posible también por medio de *“los Fondos de Convergencia”*, creados mediante los Fondos adicionales del Estado con el único objetivo de aumentar la igualdad entre los ciudadanos entre las diversas partes del territorio español. Se analizará más adelante la repercusión de los distintos principios financieros en cada una de las distintas etapas, pero haciendo hincapié en el denominado principio de corresponsabilidad fiscal y en el principio de igualdad tributaria.

Si la autonomía financiera de las Comunidades autónomas es un principio fundamental junto al principio de igualdad, en un Estado descentralizado, la corresponsabilidad fiscal es un principio estructural, en el que se ha avanzado progresivamente, tras una primera fase que se instaura de manera lenta y difícil.

Este avance se materializó a partir del impulso realizado con el sistema de financiación acordado en el 2009, con el aumento de la participación de las Comunidades Autónomas en los tributos

compartidos, aumentando el importe de cesión y la participación de las Comunidades autónomas en los Impuestos especiales.

Esto va a suponer una mayor autonomía, en la medida que se amplían considerablemente los espacios fiscales de las Comunidades autónomas, creando un reparto de la cesta de tributos cedidos, intentando ser más equilibrados, para incentivar las competencias normativas de que disponen las Comunidades Autónomas.

Este reparto de tributos puede llegar a ser equilibrado, no con ello quiere decir que vaya a ser igual para todas y cada una de las Comunidades Autónomas.

1.4. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES GENERALES.

Aunque se desarrollará en capítulos posteriores, es necesario advertir que todos los principios rectores de la Hacienda Pública española tienen carácter general y son identificados con los que se conocen como principios constitucionales⁴⁷ de Derecho Financiero.

Los Principios constitucionales, afectan tanto al propio Estado como a cada uno de los ciudadanos, todo acto desarrollado por cualquiera de estos necesita adecuarse a los referidos principios. Por tanto, el derecho tributario en España se basa en los distintos principios donde se establecen, los valores que desarrolla la Constitución.

Así pues, cualquier ciudadano español, debe participar en la sujeción de los gastos públicos según su capacidad económica, para

⁴⁷ FORERO FORERO, C. H., «Principios Constitucionales, Manifestación positiva de los principios generales del derecho», en *Revista Telemática de Filosofía del Derecho* 6 (2003), pp. 167-192. “Los principios constitucionales son también principios generales del derecho, de origen no positivo, pero positivizados mediante su inclusión en el ordenamiento constitucional. Estos cumplen las tres funciones principales: la creadora, dirigida al legislador y a la administración, y la interpretativa, dirigida a la jurisdicción y a la administración y la integradora, dirigida a los tres poderes”. p 190 y ss.

ello se debe utilizar un sistema tributario, el cual se caracterice por ser justo y donde se aplique tanto la igualdad como la progresividad. Entre los principios a destacar se encuentra el principio de capacidad económica, de generalidad, de igualdad en materia tributaria, no confiscatoriedad y progresividad. Cualquiera de ellos, da lugar al marco donde reposa el sistema tributario.

Para ejercer el poder tributario deben respetarse los principios constitucionales, empezando con el respeto al principio justicia, que es el valor superior del propio sistema.

La aplicación de los tributos debe ser aplicable a todos los contribuyentes sin dar lugar a un trato de diferente carácter entre unos y otros, particularmente cuando sean asuntos de interés general que afecten a todos por igual.

No se puede aplicar determinados privilegios tributarios que tengan caracteres discriminatorios, y sí aplicarse por igual el sostenimiento de los gastos públicos. Como antes se ha mencionado, es el principio de igualdad el que debe compararse que las capacidades de los ciudadanos sean similares, sin que signifique esto una aplicación por igual.

Si las capacidades económicas de los individuos son distintas, se debe contribuir de forma diferente, pero si la capacidad económica es igual será de idéntica forma para esos sujetos. Es decir, tratar igual los supuestos idénticos y desigual lo diferente.

Así pues, se debe tributar a la capacidad económica que tiene el contribuyente, de forma que las cargas del Estado se realicen lo más equitativamente posible.

Dichos principios no son de aplicación de forma exhaustiva e inamovible, existe cierta flexibilidad del legislador en su explicación, dando cierto margen de actuación, dando lugar a diferentes opciones

de aplicación, como opina Fernández Amor⁴⁸, “... sí que es posible derivar de la idea de sistema tributario que aparece en el art. 31.1 CE la exigencia de que este se constituya como un conjunto de figuras tributarias racional, coherente, estructurado y ordenado que permita la participación de toda persona en el sostenimiento de los gastos públicos de forma acorde con el principio de justicia. En este sentido se puede entender que la efectividad de este principio también está condicionada por la mayor o menor complejidad del sistema tributario y de los elementos que lo componen. Es por todos compartido que la regulación de ese sistema se ha tornado difícil”.

Esos principios se consideran un límite al ejercicio del poder financiero, de forma que se deben someter imperativamente a ellos, ya que su cumplimiento es requisito esencial⁴⁹ en el sistema financiero.

⁴⁸ FERNÁNDEZ AMOR, J.A. Y MAS BERNAT, P., «La vigencia de los principios de justicia tributaria en España, aportaciones para debate», en *Estudios constitucionales*, 11 (2) (2013), pp. 495-546.

⁴⁹ PEREZ LUÑO, A. E., «Los Principios generales del derecho: ¿Un mito jurídico?», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* 98 (1997), pp. 9-24. “Incumbe a los principios el ser una cláusula de cierre del sistema de las fuentes del derecho. Gracias a esa pretendida fuente normativa los tribunales, aun en defecto de ley y costumbre, podrán recurrir a esos imaginarios «principios generales del derecho» susceptibles de dar respuesta jurídica a todos los conflictos que puedan surgir en el seno de los sistemas jurídicos. Al propio tiempo, y para tranquilidad de la seguridad jurídica, el recurso a los principios crea la ilusión de que así se evitan los riesgos e incertidumbres que comporta siempre el reconocimiento del arbitrio judicial, de la función normativa de la doctrina científica, o de la apelación a las distintas versiones del derecho natural”.

Además de estos específicos principios⁵⁰ del sistema financiero hay que recordar el papel fundamental⁵¹ y necesario de los restantes principios constitucionales.⁵²

Es el artículo 9.3 de la Constitución el que “*establece y garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no*

⁵⁰RUUD DE MOOIJ Y MICHAEL KEEN., «Principios tributarios. Cómo sacar provecho de un mal necesario», en *Finanzas y Desarrollo, publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, 51(4) (2014), pp. 50-51. “La equidad tributaria...tiene dos dimensiones principales. La equidad vertical se refiere al tratamiento dado a quienes tienen distintos ingresos. El impacto de un sistema tributario sobre esta dimensión depende de su progresividad (es decir, la rapidez con que la proporción del ingreso tomada por el impuesto aumenta con el nivel de ingresos). La equidad horizontal mantiene que quienes son idénticos en todos los aspectos relevantes deben ser tratados del mismo modo”. p 51 y ss.

⁵¹ LEGINA VILLA, J., «Principios Generales del derecho y constitución», en *Revista de Administración Pública* 114 (1987), pp. 7-37. “Junto con el principio de constitucionalidad, la Constitución garantiza en su artículo 9.3 el principio de legalidad, que se configura, así como el segundo soporte fundamental del Estado de Derecho. Aunque su alcance excede del estricto ámbito del poder ejecutivo, es en éste donde no sólo históricamente, sino también en nuestros días, encuentra su campo específico de operatividad y aplicación, por lo que las reflexiones que siguen se refieren exclusivamente al ámbito administrativo. Desde este ángulo, el principio de legalidad que el artículo 9.3 enuncia debe ser entendido no tanto como el deber de sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico — principio ya recogido en el artículo 9.1— o al bloque de la legalidad o de la juridicidad — expresamente consagrado en el artículo 103.1 del texto constitucional—, sino, en sentido propio, como la supremacía de la ley parlamentaria sobre las normas y actos emanados de los órganos administrativos o, con palabras del Preámbulo de la Constitución, como el «imperio de la ley», que es la «expresión de la voluntad popular». p 25 y ss.

⁵² GARCÍA CANALES, M., «Principios generales y principios constitucionales», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* 64 (1989), pp. 131-167. “No obstante, el Tribunal Constitucional ha hecho extensiva tal expresión, de modo que hoy doctrina y jurisprudencia entienden que el artículo 9.3 contiene una serie de principios jurídicos constitucionalizados y, por tanto, beneficiarios de la condición de norma suprema que se atribuye al texto constitucional. Añadamos que también en un momento del proceso constituyente se pretendió denominar principios a los valores superiores del artículo 1.1 de la vigente Constitución”. p 149.

favorables, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

Del Capítulo II del Título Primero de la Constitución Española, ese principio de *igualdad*, que es la base y, a la vez, el fin que se intenta conseguir con la financiación autonómica de las Comunidades Autónomas. El principio de *igualdad tributaria* está contemplado en los artículos 14 y 31.1 de la Constitución Española.

El principio de generalidad se refiere el mismo artículo 31.1 de la vigente Constitución Española. El principio de *generalidad tributaria*⁵³ establece que los tributos deben recaer sin ninguna excepción sobre los ciudadanos. Se consideran principios constitucionales específicos de las Comunidades Autónomas, los de *autonomía, coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad*.⁵⁴

⁵³ CHECA GONZÁLEZ, C., «La degradación de los principios tributarios como consecuencia de la globalización económica», en *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Extremadura)* 18 (2010), pp. 17-40. “...que nuestro sistema tributario cumpla los principios de justicia tributaria que impone el art. 31.1 de la Constitución; que este tributo es el instrumento más idóneo para alcanzar los objetivos de redistribución de la renta y de solidaridad que la Constitución española propugna en sus arts. 131.1 y 138.1; y que este impuesto es, sin duda alguna, aquél en el que el principio de capacidad económica encuentra una más cabal proyección. La terca realidad demuestra, sin embargo, que este impuesto ha perdido en los momentos presentes gran parte de las virtudes que en otro momento hicieron exclamar a buena parte de la doctrina que el mismo tenía un prestigio o una legitimidad, en términos de su aceptación social, que lo habían convertido en el principal protagonista del sistema impositivo, colaborando de forma muy eficaz a formar la conciencia colectiva de los ciudadanos”. p 27 y ss.

⁵⁴ ATIENZA MONTERO, P., HIERRO RECIO, L.A. Y PATIÑO ROD, D., «Evaluando los instrumentos de solidaridad interterritorial en el ámbito de la financiación autonómica», en *Cuadernos de CC.EE. y EE* 54 (2008), pp. 115-138.2008. “Según el artículo 138.1 de la Constitución: El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español...”. Asimismo, en el artículo 158.2 se señala que “para corregir los desequilibrios económicos entre los territorios y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso”. p 14.

También se menciona el principio de suficiencia y el principio de *autonomía financiera*. Junto a estos, hay que señalar el principio de capacidad económica, de generalidad, de progresividad y de no confiscatoriedad, de eficiencia y de economía y el principio de reserva de ley.

El principio de capacidad económica supone que quien va a soportar los tributos, tenga la posibilidad de hacerlo, es decir que pueda satisfacer la deuda derivada de los tributos. Es un principio tradicional en derecho tributario, reforzado por la redistribución de la riqueza.

La Sentencia 221/1992 establece que “El legislador deberá en todo caso, respetar los límites que derivan del principio de capacidad económica, que sería vulnerado en los casos de capacidad económica gravada por el tributo sea inexistente o ficticia”.

1.5. SOLIDARIDAD EN LA CONSTITUCIÓN

El artículo 138 establece “La realización efectiva del principio de solidaridad ⁵⁵ consagrado en el artículo 2, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre

⁵⁵ DOMÍNGUEZ ZORRERO, M. Y SÁNCHEZ PINO, A. J., «La solidaridad interterritorial y la financiación autonómica», en *Revista de estudios regionales* 66 (2003), pp. 153-165. “Esta importancia de la solidaridad en la vertiente político-territorial, solidaridad interterritorial, tiene una traducción o significado trascendental en los aspectos financieros que se derivan de la configuración del Estado español como Estado compuesto o autonómico, con la consiguiente descentralización política del poder o reparto competencial entre el ente territorial estatal y los entes autonómicos. Dicha descentralización o reparto competencial requerirá que las diferentes entidades territoriales tengan que disponer de los recursos financieros necesarios para hacer efectivas sus competencias, y es aquí, sobre la financiación económica donde el principio de solidaridad interterritorial está llamado, por el marco constitucional y su desarrollo normativo, a constituirse en un pilar básico de la financiación autonómica. El alcance que el principio de solidaridad tiene sobre la financiación autonómica, con carácter general, como hemos apuntado, viene determinado por las exigencias que de la misma establezcan los preceptos constitucionales”. p 153 y ss.

las diversas partes del territorio español” y, tras reconocer la peculiaridad del que llama hecho insular enfatiza que, las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas “no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”⁵⁶.

El principio de *solidaridad* es un principio necesario y esencial para lograr la unidad estatal y también para conseguir que se aplique la igualdad con carácter similar por todas las distintas Comunidades Autónoma.

La Constitución exige igualdad, unidad y solidaridad para conformar un Estado descentralizado y a la vez defender la autonomía de las distintas partes del Estado español. Pero, en cierta medida, es el Estado, el que debe estar -o está- obligado a que se cumpla de forma efectiva este principio evitando las desigualdades de tipo territorial. Una forma es la vigilancia exhaustiva del cumplimiento de la normativa que se aplica en las Comunidades Autónomas.

Queda claro que son las Comunidades Autónomas las que deben cumplir lo que se le establezca normativamente, en base al principio de solidaridad. Una forma de intentar proyectar la solidaridad es por medio de establecer leyes de armonización entre las Comunidades Autónomas, facilitando el interés general del Estado y de las regiones que lo integran.

⁵⁶ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «El artículo 138 de la Constitución española de 1978 y el principio de solidaridad», en *Cuadernos de Derecho Público* 21 (2004), pp. 47-77. “La asimilación de la solidaridad constitucional con la efectiva realización del principio de igualdad material suponía principalmente el establecimiento de un trato desigual para los desiguales que permitiese la consecución del necesario equilibrio interregional. Pero, el principio de solidaridad, tal y como aparece en nuestra Constitución, parece ser mucho más que esto, aunque es cierto que la herencia del régimen franquista determinó que la atención se focalizase principalmente en un plano netamente económico, sobre todo como consecuencia del patente desequilibrio en el nivel de crecimiento de bienestar, muy a pesar de los planes de desarrollo elaborados y aplicados durante el Régimen franquista”. p 51 y ss.

El principio de solidaridad no debe interpretarse de forma aislada, sino en correlación al resto de principios constitucionales, estableciendo así los mecanismos que consigan la proporcional distribución de la riqueza, evitando desequilibrios entre las distintas zonas.

Si en el sistema financiero de las Comunidades Autónomas debe establecerse la realización efectiva del principio de solidaridad interterritorial, también éste debe ser adecuado y equilibrado en esa realización. Crear un sistema equilibrado es una cuestión que precisa de una pronta solución porque, a pesar incremento de las transferencias del Estado, el problema radica en la ausencia de esa solidaridad entre éstas en un sistema financiero que común y, a la vez, divergente en las competencias.

Las Comunidades Autónomas han ido incrementando una mayor gestión de competencias, han sido dotadas de recursos económicos suficientes e instrumentos financieros adecuados, con la finalidad de proyectar su autogobierno, pero todos estos instrumentos serían inútiles y llamados al fracaso si entre ellas no se pudiera aplicar la debida corresponsabilidad.

Desde 1980, la financiación de las Comunidades Autónomas ha estado presidida por una incertidumbre sobre la adecuación a la realidad que solicitaba un Estado Autonomico, lo que ha dado lugar a una falta de coordinación entre la progresiva descentralización política del Estado y la descentralización financiera.

Así pues, si la *solidaridad* es uno de los principios constitucionales básicos de la organización territorial del Estado, establecido en el artículo 2 de la Constitución, la descentralización o reparto competencial requiere que las diferentes entidades territoriales tengan que disponer de los recursos financieros necesarios para hacer efectivas sus competencias. Y es ahí, en la financiación económica, donde el principio de solidaridad

interterritorial está llamado a constituirse en un pilar básico de la financiación autonómica.

El Estado está obligado por la Constitución a garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en la misma, velando por un equilibrio económico que sea adecuado y justo entre todo el territorio español.

La solidaridad, que permite a las Comunidades Autónomas participar en las decisiones del Estado, da lugar al equilibrio necesario para lograr estabilizar las distintas posturas de las distintas Comunidades Autónomas. Es obligación exigir un respeto mutuo por los comportamientos respectivamente de las mismas, para lograr un bien común y facilitar el interés general de todos.

La solidaridad⁵⁷ va unida a la coordinación de las técnicas y los medios para mejorar el funcionamiento de las entidades.

Se materializa este mandato, en el artículo 158.1 que configura como instrumento esencial la constitución de un *Fondo de Compensación Interterritorial* para la realización para los gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales.

En el mismo sentido, en reiterada Jurisprudencia, el Tribunal Constitucional establece las claves que permiten una interpretación constitucionalmente correcta de dicho concepto, así como su

⁵⁷ LAGOS RODRÍGUEZ, M.G., IGLESIAS SUAREZ, A. Y ÁLAMO CERRILL, R., «Solidaridad y Financiación Autonómica», en *Estudios de Economía Aplicada*, 28 (1) (2010), pp.103-122. “La solidaridad no sólo puede realizarse a través de medidas coercitivas, sino que también se puede actuar a favor del interés común por medio de pactos o acuerdos²⁰. Al respecto, el ya citado artículo 145 de la Constitución²¹, permite en su párrafo segundo los convenios entre Autonomías para la gestión y prestación de servicios propios, remitiendo la regulación de sus condiciones a los respectivos Estatutos. Exige sólo que dichos convenios sean comunicados a las Cortes Generales, por tanto, el Estado no tiene poder de decisión. Se entiende que estos pactos responderán a criterios técnicos y no políticos, es decir, se concluirán sólo si las Comunidades participantes se benefician de su actuación conjunta, lo que en términos económicos supone un incremento del rendimiento a obtener o, lo más frecuente, un ahorro en el gasto de provisión del servicio.” p 112.

virtualidad respecto de cada concreto mandato o precepto constitucional. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional considera que “la solidaridad, es un principio jurídico vinculante e informador de todo el ordenamiento jurídico”.

Para poder realizar de forma eficiente dicho principio, se necesita de una serie de mecanismos y también de ciertas medidas que aseguren poder llevar acabo dicho principio las cuales se pueden encontrar a través del estudio de los pros y contras de los distintos sistemas financieros que han precedido.

En primer lugar, los Acuerdos anteriores y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, crearon una serie de instrumentos previstos en la propia Constitución como las referidas Asignaciones de nivelación y Fondo de compensación interterritorial.

En el año 1994, por primera vez, se presenta el llamado Principio de Corresponsabilidad Fiscal conllevando la cesión a las Comunidades Autónomas de determinados porcentajes del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF), basándose en determinados índices correctores, por medio de la solidaridad, favoreciendo a aquellas Comunidades Autónomas con menos recursos y más desfavorecidas. Las Comunidades Autónomas rechazaron este criterio, por considerar este mecanismo como una vulneración del principio de solidaridad, produciendo un perjuicio a algunas Comunidades Autónomas con el consiguiente favorecimiento de otras mejor situadas económicamente. A pesar del difícil planteamiento que ha tenido este principio y la problemática⁵⁸ de su

⁵⁸ STC 135/1992, de 5 de octubre: El principio de solidaridad “no es sino un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la Nación española. Su contenido más importante es el financiero y en tal aspecto parcial se le alude más adelante con carácter genérico (art. 156.1) y también con un talante instrumental, como fundamento del Fondo de Compensación, con la finalidad de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad (art. 158.2), cuya salvaguardia se encomienda al Estado, que ha de velar por el establecimiento de un equilibrio económico (art.138.1)”.

correcta aplicación, se considera como uno de los principios vertebradores y ejes fundamentales donde se ha creado el Estado de las Autonomía. Ha sido en base a este principio donde se ha podido configurar, todo el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas como tal. El contenido o significación más importante de este principio es el contenido financiero; por esa razón se considera el fundamento principal de los instrumentos financieros desarrollados en los establecidos en la Constitución, favoreciendo las desigualdades y desequilibrios entre las Comunidades Autónomas.

La Constitución desarrolla la solidaridad interterritorial como una necesidad y una exigencia intentando garantizar su realización, vinculando a las Comunidades Autónomas mejorando los distintos desequilibrios económicos territoriales; creándose un equilibrio económico, adecuado y justo entre las Comunidades Autónomas. El sistema actual de financiación sostiene las garantías para que se pueda realizar el principio de solidaridad, y también establece cuales las medidas necesarias en la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado.

1.6. RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Es la Constitución de 1978⁵⁹ y las sucesivas Sentencias del Tribunal Constitucional, la norma que ha configurado la realidad

⁵⁹ BASSOLS COMA, M., «Las relaciones entre la administración periférica del estado y las comunidades autónomas en la Constitución», *Revista de administración pública* 89 (1979), pp. 61-78. "... en sus artículos 137 y siguientes, reconoce la existencia de Comunidades como entidades territoriales (provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes; los territorios insulares, y las provincias con entidad regional histórica, susceptibles de acceder a un régimen autonómico de autogobierno). Con esta innovación constitucional, ... queda integrada por Municipios, Provincias y Comunidades autónomas; cada una de estas entidades gozará, según el artículo 131 de la Constitución, de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. A su vez, a las Comunidades autónomas... se les reconoce la posibilidad de que, por vía de delegación, ejerciten competencias originariamente pertenecientes al Estado (art. 150.2)." p 64.

compleja y difícil del Estado, y la necesidad de crear instrumentos que ayuden a permitir las relaciones ⁶⁰ entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre estas entre sí.

No se puede tratar de forma aislada los principios de coordinación y cooperación y la referida solidaridad entre el Estado y Comunidades Autónomas sin dejar de mencionar la derogada Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. En esa exposición de motivos se menciona la necesaria y obligada cooperación entre las distintas Administraciones, estableciendo que no sólo es un deber, sino que es la base del modelo de organización territorial del Estado y necesario para el buen funcionamiento del estado de las autonomías.

El problema es determinar qué se entiende y qué alcance tiene dicho principio, porque no existe una norma vinculante que le exija de manera específica y unilateral que se cumpla, pero si existe la obligación moral de que así sea.

El principio de colaboración⁶¹ tiene su ámbito de aplicación en el sector competencial que pueda estar distribuido entre los distintos

⁶⁰ ALBERTI ROVIRA, E., «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 5 (14) (1985), pp. 135-177. “El principio de colaboración afecta, pues, principal, directa y específicamente, al ejercicio de las competencias de las instancias central y autonómica, exigiendo que en tal actuación éstas mantengan unas relaciones determinadas que, en general, pueden designarse como «relaciones de colaboración». El principio de colaboración se configura, pues, como un límite a la independencia de las partes en el ejercicio de sus poderes. En este sentido, su funcionalidad se asemeja y se diferencia a la vez del principio de solidaridad”. p 138.

⁶¹ CÁMARA VILLAR, G., «El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», En *Revista de derecho constitucional europeo* 1 (2004), pp. 197-240. “La relativa debilidad de los cauces de participación en el ámbito político parlamentario general ha sido uno de los factores que explican las carencias y deficiencias observables en las relaciones de colaboración en el sistema de las Comunidades autónomas, así como el nivel de conflictividad habido entre estas y el Estado y la existencia de una acusada tendencia al predominio de la bilateralización en sus relaciones, sólo relativizada tras los Acuerdos Autonómicos de 1992 y los desarrollos a los que éstos han dado lugar.” p 26.

entes, evitando que la misma evite situaciones de conflicto, dando lugar a extralimitar competencias de unas Comunidades Autónomas o a duplicar su aplicación, así concluyendo con su aplicación se evitarían todos estos supuestos. Así, puede afirmarse que se aplica directamente más entre los entes autonómicos entre sí que en éstos con el Estado. Ello da lugar a ser considerado un cierto limitador de la independencia de cada una de las distintas partes o de la supremacía estatal, siendo obligados a su colaboración recíproca en la mayoría de las situaciones.

El principio de colaboración supone un deber de auxilio entre las distintas partes del territorio español y del ente central, que es el Estado, con las regiones que la integran, supone también coordinarse mutuamente y cooperar entre sí. Cooperación necesaria que debe de establecerse por todas de las Administraciones Públicas, principio necesario para poder dar sentido a los Acuerdos del Estado y las Comunidades Autónomas.

Los medios de coordinación que fueron previstos estaban regulados en el arts. 5 y siguientes de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que habla de “las conferencias sectoriales, los convenios de colaboración, los planes y programas conjuntos, aunque también pueden citarse otros como las comisiones bilaterales de cooperación”. Una vez que se reconocen los principios de la indisoluble unidad de la Nación española, y del reconocimiento de la existencia de autonomía de las partes que la forman, es indudable que la efectividad de ambos principios debe de estar subordinados al principio de lealtad institucional⁶².

⁶² BARRIO GARCÍA, G., «Principio de Relación entre las Administraciones Públicas», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Coruña* 4 (2000), pp. 67-81. “Se reconoce ahora explícitamente y como corolario del principio general de buena fe aplicado al Derecho Público el principio de lealtad institucional, como criterio rector que facilite la colaboración y cooperación”. p 68.

El Estado dispone de medios suficientes para contar con un sistema eficiente de coordinación con la Comunidades Autónomas, en base a las necesidades y competencias. Se necesitan entonces mecanismos que permitan dicha participación entre entes territoriales, imprescindibles para crear un Estado plenamente descentralizado, donde la autonomía sea real y con medidas o técnicas de colaboración, coordinación y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y entre éstas entre sí.

El Estado viene obligado también por el propio principio de lealtad institucional, pero no solo es un imperativo para él mismo, sino también para todas las Comunidades Autónomas, porque es el artículo 156.1 de la Constitución el que determina la autonomía de las comunidades autónomas para tener, de forma efectiva, el reconocimiento de sus competencias, respetando el principio de coordinación con el Estado, a su vez que la solidaridad entre los ciudadanos.

Es el artículo 138.2 el que, explícitamente, conecta el principio de solidaridad y el principio de neutralidad⁶³, principio éste unido también con el principio de territorialidad como con el de igualdad, donde se permite la libertad de transitar a personas y bienes por todo el territorio del Estado, sin implicar privilegio o beneficio económico social (véase art. 143 de la Constitución Española, requisitos que consisten en la adopción de determinados acuerdos, sujetos a límites temporales). Principios aplicables sea cual sea la forma de acceso a la autonomía.

Es en el primer artículo de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, dónde se reconoce de forma expresa.

⁶³ ROCA, M. J., «La neutralidad del Estado: Fundamento doctrinal y actual delimitación en la jurisprudencia», en *Revista española de Derecho constitucional* 48 (1996), pp. 251-272. “La vigencia de los principios de neutralidad... y tolerancia..., no deja de requerir un mínimo de homogeneidad ética para el mantenimiento de un orden jurídico duradero, incluso dentro de una sociedad plural”. p 272 y ss.

La distinta forma de acceso a la autonomía no supone que esto deba implicar diferencias económicas o sociales que conlleven un detrimento de los derechos igualitarios que le corresponden a todas las Comunidades Autónomas.

Las diferentes vías que señala para ello la Constitución, permiten llegar a una igualdad entre todas las Comunidades Autónomas, al final del proceso, una vez terminada la dinámica de transferencia de competencias. La diferente forma de acceso a la autonomía no permite utilizar uno u otro procedimiento de los establecidos en la Constitución y no determina ninguna calificación de autonomías de primera o de segunda categoría. Sería discriminatorio, a la par que ilegal, considerar que, según la forma que hayan accedido, se poseen más o menos privilegios⁶⁴.

El problema es que, reiteradamente, ha habido distinta atribución de competencias a algunas comunidades autónomas amparándose en sus propios estatutos. Por tanto, es difícil realizar una labor de colaboración recíproca entre Comunidades Autónomas que sean muy dispares y diferentes en las competencias básicas que se dispongan, dando lugar a un desnivel competencial y ocasionando que las relaciones de colaboración adolezcan de defectos.

Tanto la forma de acceder del artículo 143 como la del artículo 151 permiten un acceso de forma rápida a la asunción de

⁶⁴ STC 13/1992, de 13 de febrero: "Puede decirse, con razón, que el poder de gasto del Estado o de autorización presupuestaria, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (art. 66.2.º y 134 CE) no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (art. 148 y 149 CE), al contrario de lo que acontece con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, que se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyen los respectivos Estatutos y las Leyes (art. 156.1.º CE y art. 1.1º LOFCA). Por consiguiente, el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del Capítulo III del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su Presupuesto en la acción social o económica". p 957.

competencias. Se asume, sea cual sea la forma de acceso, el mismo nivel competencial al final del proceso y se obliga a colaborar y cooperar con el Estado con mutuo apoyo sin ningún tipo de obstáculos en las relaciones entre todos.

Las Comunidades Autónomas y el propio Estado deben cumplir con unos mínimos necesarios⁶⁵, entre los que figuran el deber de auxilio o colaboración, con diferente grado de cumplimiento.

Es exigencia necesaria el deber de comunicación entre el propio Estado y las Comunidades Autónomas, realizando un deber de reciprocidad de la información requerida en su caso, para lo que es necesario no haya interferencias u obstáculos.

Todas las Comunidades Autónomas tienen derecho a utilizar su función consultiva⁶⁶ o a recibir recíprocamente este tipo de función tanto por medio de consejos consultivos o la creación de grupos o

⁶⁵ GONZÁLEZ GARCÍA, I., «El papel de la norma en la colaboración interterritorial: Propuestas de reforma», en *Revista d'estudis autonòmics i federals* 23 (2016), pp. 160-200. "todo sistema de descentralización política precisa de instrumentos que garanticen la armonía en el ejercicio de las funciones propias... En esos escenarios, un entramado de relaciones intergubernamentales sólidas y bien arquitecturadas se convierte en un elemento esencial para soslayar los déficits de eficacia inherentes a cualquier fenómeno de descentralización política y administrativa. Se trata, en definitiva, de hacer compatible toda la unidad necesaria dentro de toda la pluralidad posible". p 160 y ss.

⁶⁶ TRUJILLO, G., «La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado», en *Documentación Administrativa* 226 (1991), pp. 153-197. "El estudio, pues, de la función consultiva en las Comunidades Autónomas resulta por ello polarizado en torno a dos grandes áreas temáticas. De una parte, la que se refiere a la configuración de la función consultiva específica de dichas Comunidades, entendiendo por tal el conjunto de cometidos dictaminadores atribuidos a unas instancias ad hoc —Consejos Consultivos, Comisiones Asesoras— creadas u ordenadas legislativamente por aquéllas, con o sin específica previsión estatutaria, como parte, directa o mediata, de su estructura institucional de autogobierno. De otra, la representada por los problemas hoy planteados en sede tanto doctrinal como jurisprudencial como consecuencia de las dudas suscitadas sobre la adecuación al parámetro constitucional de la preceptividad del dictamen del Consejo de Estado «en los mismos casos previstos por la ley para el Estado» cuando las Comunidades Autónomas hayan asumido las competencias correspondientes." p 125.

comisiones de tal ámbito o de carácter asesor, pero respetando ante todo los dictámenes que estableciese el Consejo del estado con carácter vinculante.

En el deber recíproco de información, las Comunidades Autónomas deben de informar al Estado de cualquier situación que le sea exigida dentro de sus competencias y también éste debe cooperar y otorgar la información que le requiera la Comunidad Autónoma. Cuando una Administración autonómica requiera una concreta información Estatal, este está obligado a proporcionárselo. El intercambio de información puede ser también de forma unilateral, sea del Estado o solo de una o varias Comunidades Autónomas.

El termino información, no solo se refiere al sentido estricto de la palabra, pues puede consistir en prestar el apoyo necesario y soporte preciso para que se pueda ejercer las competencias atribuidas o inherentes. Tanto El Estado como las Comunidades Autónomas deben aportar los medios personales y materiales que se necesiten para favorecer el desarrollo de la otra Administración.

Ante todo, se debe evitar dar lugar a duplicidades porque podría producir un mayor gasto para ambas y sus consecuencias podían chocar con distintos criterios.

Por eso, en base a las relaciones que debe existir entre las Administraciones Públicas, sea Estado o Comunidades Autónomas, el principio de coordinación es uno de los ejes básicos que integran la colaboración. El problema es que es que se juzga en demasía las vías de cooperación existentes, instrumentos habilitados, pero que no logran garantizar los derechos entre las partes. Los distintos procedimientos utilizados para cooperar se caracterizan por ser demasiado lentos y porque apenas delimitan el contenido de cómo, porqué y en qué situaciones, intervenir y cooperar.

Debe reivindicarse el cumplimiento en la utilización de aquellos instrumentos necesarios para gestionar el “Estado de las Autonomías”. Se necesitan esos principios fundamentales de la

Constitución, facilitando su cumplimiento, como son la autonomía, la solidaridad, la eficacia y la integración. Deben consolidarse y emplearse los medios de colaboración entre los distintos entes autonómicos.

Pero un Estado descentralizado⁶⁷ no sólo supone la cesión de transferencias propias del Estado a las Comunidades Autónomas, sin más. No puede olvidarse que para que, se realicen plenamente dichas atribuciones, debe existir una exhaustiva cooperación entre dichos entes territoriales. El Estado debe estar encargado de habilitar o facilitar los medios necesarios para esa colaboración, pues dispone del poder pleno para poder realizarlo.

Puede hacerse una simple separación entre un tipo de coordinación obligatoria y otra de un marcado carácter facultativo. La obligatoria es de tipo formal, sin impedir que también tenga elementos materiales, atribuyéndole el poder a alguna instancia de tipo central. Así el Estado ejerce competencia de coordinación de forma directa, o indirectamente por cesión competencial.

Cierto es que la coordinación se establece también de mutuo acuerdo entre las partes, fijado de forma bilateral, con la voluntad de las dos partes, no solo unilateralmente. Exceptuando que la coordinación sea de carácter obligatoria el resto de las situaciones son de aplicación libre por las partes, ejercida siempre de común acuerdo.

⁶⁷ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Revista de estudios de la vida local*, 201 (1979), pp. 9-36. "Está claro, desde luego, que una de las cosas que debe hacer el Estado es facilitar la comunicación cultural entre las Comunidades autónomas. Está claro, también, que esta labor ha de desarrollarse «de acuerdo con ellas», lo que apunta a una negociación previa caso por caso y en términos jurídico-formales, muy probablemente, a la técnica de informes preceptivos y vinculantes de cada Comunidad sobre los concretos proyectos, programas o acciones a emprender con este fin que afecten a la cultura privativa de las mismas. No creo que haya dificultad en admitir como competencia del Estado el fomento de la cultura común, es decir, de la cultura española propiamente dicha". p 24 y ss.

La Constitución no ha previsto de forma expresa, la celebración de convenios entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. Esa ausencia no quiere decir que no estén permitidos, sino que por alguna razón de tipo material, formal o ausencia de especificidad, no se incluyó en el texto.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas disponen de capacidad para realizar convenios y acuerdos en sus relaciones con otras Comunidades; así pues, gozan de capacidad contractual tanto el Estado como las Comunidades Autónomas. Pero esa capacidad contractual no quiere decir que carezcan de límite, porque sí que hay ciertas restricciones respecto del objeto, siempre que se respete la colaboración necesaria y suficiente y el auxilio de un deber recíproco exigido entre ambos entes.⁶⁸

Es reconocida la existencia de órganos de cooperación distintos de las Conferencias Sectoriales, cuando se habla de la creación del Plan y Programa conjunto, en el que se establece cuáles son los sujetos que pueden celebrar convenios de colaboración entre sí y en el marco de sus respectivas competencias.

Por tanto, en ningún caso, debe entenderse como un silencio en el texto Constitucional la no previsión de convenios intraestatales, sino, simplemente, que el texto constitucional está carente de una especificación de la materia.

⁶⁸ CÁMARA VILLAR, G., «El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», En *Revista de derecho constitucional europeo* 1 (2004), pp. 197-240. “El deber de auxilio incluye en su más amplia concepción tanto el intercambio de información conducente a la gestión de los medios organizativos, personales y materiales propios, así como su puesta a disposición de otra instancia para que ésta pueda cumplir con sus funciones propias con mayor eficacia y economía de medios” p 226 y ss.

CAPÍTULO SEGUNDO. EVOLUCION DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION Y LOS DISTINTOS MODELOS DE FINANCIACION

En la creación del Estado de las Autonomías, se originó un proceso de traspasos de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas. Para llevarlo a efecto, las Comunidades Autónomas debían disponer de los recursos suficientes para prestar los servicios correspondientes, según las distintas competencias que iban asumiendo.

El objetivo principal de la descentralización tributaria era que todas las regiones contarán con recursos suficientes para realizar aquellas funciones que se les tenía encomendadas. Ello daría lugar a que el gasto debía ser financiado con las transferencias, o bien, a través de ingresos compartidos.

Desde el primer momento se consideró que el sistema establecido serviría para compensar los desequilibrios existentes, entre ingresos y gastos, y así solucionar el problema del endeudamiento; criterio lógico si se hubieran utilizado los recursos de forma equitativa y similar en todas las regiones. Hubiese sido así de no ser por las diferencias notables en los recursos disponibles o asignados a cada Comunidad Autónoma y las limitaciones legislativas.

La autonomía tributaria quedó limitada por la reserva de importantes competencias para el Estado, que mantuvo el control en parte de los tributos cedidos. A veces, el Estado es el que tiene un papel protagonista, dando lugar a una eficiente productividad al disponer de mayor información, lo que da una evidente ventaja frente a las regiones; luchando las Comunidades más pequeñas por una mayor corresponsabilidad para disponer de mayor gestión directa de los tributos. No debiera haber diferencias tan evidentes entre los

tributos o impuestos, que se descentralizan dando lugar a una similar nivelación. Ha sido en las últimas décadas donde la descentralización ha tenido tanto carácter político como financiero, lo que originó desajustes o desequilibrios de tipo financiero, tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas, sin poder garantizarse el principio de suficiencia. Muchas de las cesiones que se realizaron, dieron lugar a duplicidades de los servicios transferidos.

La descentralización del Estado se fundamenta en la Constitución, en la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas, y en los Acuerdos Bilaterales con las Comunidades Autónomas en el seno de las comisiones mixtas. Todo el sistema de financiación autonómica se ha establecido en base a una negociación política permanente donde se comercia la participación de los ingresos del Estado, siendo éste el que asume todo el poder tributario, escaseando hechos impositivos susceptibles de ser apropiados por las Comunidades Autónomas.

Si se pudiera resumir la evolución del proceso de financiación, desde 1978, podrían establecerse las siguientes etapas:

2.1. PERIODO 1979-1986.

Este periodo comienza al aprobarse los primeros estatutos de autonomía, como los de País Vasco y Cataluña, resultando destacable la velocidad en la que se traspasan las primeras competencias.

Desde los primeros comienzos de la cesión de competencias consideradas como básicas o fundamentales, se crea un clima de lucha por adquirir mayores competencias autonómicas y lograr que se coordinen las mismas con el Estado. Tales competencias de las enumeradas como principales son la sanidad, la educación y el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO). El Estado se compromete a asegurar una cantidad suficiente de recursos a todas

las regiones e intenta -sin lograrlo en la mayoría de los casos-, que el coste sea similar en todas ellas y se financie de la misma manera.

Por tanto, en esta primera etapa, es la Constitución la que estructura el sistema financiero y la cesión de competencias. Durante esta etapa, la mayor preocupación era cómo organizar el traspaso de competencias, intentando en todo momento no dar lugar a un aumento del gasto.

El objetivo principal de esta etapa era terminar con un sistema administrativo centralizado, sin afectar a los contribuyentes y sin producirle un perjuicio. Así, comienza con un tímido sistema de pruebas, asegurando la coordinación con las Comunidades Autónomas.

Posteriormente entró en vigor la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que concretó la metodología a seguir, teniendo en cuenta tanto los costes directos, indirectos y los gastos de inversión. Es la Ley de financiación de las Comunidades Autónomas la que diseña y desarrolla un sistema estructurado en la Constitución Española y establece los principios de carácter general que se aplican al sistema, en el que el grado de cumplimiento va a significar la valoración del funcionamiento del sistema.

El principio de autonomía financiera representa en ese momento la libertad que necesitan las Comunidades para poder obtener los servicios públicos necesarios. Con el principio de generalidad, también desarrollado en este periodo, todas las Comunidades debían aplicar las mismas líneas generales para que no hubiera diferencias estructurales de modo cualitativo. En ese periodo, se especifica también el principio de solidaridad entre las Comunidades Autónomas y estas a su vez con el Estado, que intentó garantizar la financiación de los servicios trasvasados a las Comunidades Autónomas y determinar el porcentaje de participación en los

impuestos estatales no cedidos, junto a la recaudación de los tributos cedidos.

Esa Ley Orgánica disponía, que “las distintas Comunidades Autónomas gozarían de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias siempre respetando la Constitución, las leyes y sus respectivos Estatutos”.

A partir de ese momento, las Comunidades Autónomas ejercerán la actividad financiera en coordinación con la Hacienda del Estado, respetando una serie de principios, como la garantía del equilibrio económico a través de la política económica general, según disposiciones constitucionales como los artículos 40.1, 131 y 138, que determinan que “es el Estado el encargado de adoptar las medidas oportunas para conseguir la estabilidad económica tanto interna como externa”.

El principio de solidaridad entre las diversas nacionalidades y comarcas que la integran, supondrá también la valoración del impacto de la actuación del Estado en materia tributaria o de cualquier actuación en general. La solidaridad se configuró, desde la Carta Magna a la LOFCA, como uno de los principios constitucionales informadores de la organización territorial del Estado, pues ya en el artículo 2 de la Constitución, se reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, dentro del estado español, y se proclama la exigencia de solidaridad entre todas ellas. Repite su presencia en todo el ordenamiento constitucional, dando lugar a una serie de manifestaciones en otros artículos (40.1, 131.1, 138.1, 156.1 y 158.2) de la Constitución.

Otros principios básicos son el de la suficiencia de recursos necesarios para el ejercicio de las competencias propias y el principio de lealtad institucional.

La “transitoriedad” de este periodo realmente tiene poco de breve porque fue una etapa que duró años. Y si analizamos los sistemas de financiación posteriores, en mayor o menor medida, son

adaptaciones al modelo de la Ley de financiación de 1980, intentando siempre, eso sí, consolidar un modelo estable.

El artículo 3 de la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas establece “la creación del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, órgano de carácter consultivo y deliberante, nunca decisorio, en cuyo seno se elaborarán los Acuerdos de Financiación”. Ahora bien, se observa el carácter no decisorio del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el cual solicitará que la vinculación de los acuerdos adoptados sea asumida por una Comisión mixta Estado y Comunidad Autónoma, en base a la ley que, por primera vez, establece que las Comunidades autónomas pueden constituir y exigir sus propios tributos, y que estos no podrían establecerse sobre hechos imposables que ya estuvieran grabados por el Estado.

También se determinó la aplicación de tasas por la utilizar el dominio público, así como por prestación de servicios públicos fundamentales como sanidad, educación y servicios sociales, o la realización de actividades en régimen de Derecho público. Igualmente, con contribuciones especiales y los impuestos propios; creando la posibilidad de que el Estado pueda ceder a las Comunidades parcial o totalmente competencias. La cesión se considerará total, cuando sea la recaudación efectiva de la totalidad de los hechos imposables establecidos en el propio tributo. Y la cesión será parcial con alguno de los elementos del hecho imponible de la recaudación del tributo. Durante la aplicación de este primer periodo, se intentó garantizar en todo momento una serie de servicios públicos fundamentales, como la educación y la sanidad.

2.2. PERIODO 1987-1991.

Durante esta etapa se intentó establecer el porcentaje de aplicación de participación en ingresos del Estado, como principal

recurso a disposición de las Comunidades Autónomas. Por tanto, el reparto del volumen de los recursos va a dar lugar a una serie de modificaciones en las distintas Comunidades Autónomas.

En esta etapa se produjo el reparto de los recursos totales en función de una serie de variables socioeconómicas que anteriormente no se habían considerado para su cálculo y distribución, recogidos en el artículo 13 de la LOFCA. Las Comunidades Autónomas van a recibir un porcentaje igual de participación, con independencia de cuál fuera su recaudación efectiva por los mencionados tributos.

2.3. PERIODO 1992-1996

El sistema de financiación establecido para el quinquenio 1992-1996 fue aprobado el 20 enero de 1992, pretendía continuar con las pautas establecidas en el periodo anterior. Durante este periodo, se fueron planteando una serie de problemas, creándose grupos de trabajo para buscar soluciones, considerándose la opción de una prórroga del porcentaje de participación de ingresos y en algunos casos intentándose ampliar dicha participación.

Uno de los cambios es el traspaso de nuevas competencias a los entes regionales, sin llegar a ceder la totalidad de los mismos; con el intento, de forma exhaustiva y ponderada, de conseguir unos techos competenciales similares entre las Comunidades y, a la vez, garantizar el principio de solidaridad entre ellas.

En el año 1995, se cedió la competencia en IMSERSO a aquellas Comunidades que lo eran por art. 143. Entre los años 1995 y 1996, se fueron cediendo también competencias en educación universitaria.

El problema del endeudamiento adquiere importancia porque se observa que muchas de estas Comunidades Autónomas empiezan a empeorar su gestión en función del límite de sus recursos y se plantea establecer una serie de límites al endeudamiento. Se establecen los

límites al endeudamiento del Estado y las Comunidades, tras ser aprobado el escenario de consolidación presupuestaria, definido para el periodo 1992-1996.

En el año 1992 se pide por primera vez un mayor grado de Corresponsabilidad fiscal por parte de todas las Comunidades Autónomas. Principio que como se verá posteriormente ha quedado casi como un anhelo.

En este periodo también hay un reflejo de la situación en las Comunidades porque sus gestores empiezan a encontrarse incómodos con la situación planteada y con el incumplimiento de parte de lo prometido, empezando a exigir y a solicitar, la cesión de la fase minorista del IVA, y también la cesión del IRPF.

Fue en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993 donde se aprueba, sin mayoría, el Acuerdo sobre Corresponsabilidad fiscal antes aludido, por el que se cede a cada Comunidad Autónoma el 15% del importe de las cuotas líquidas del Impuesto de la renta de las personas físicas. Dicho procedimiento para aumentar la corresponsabilidad fiscal cambió la metodología estructural hasta entonces utilizada, dando lugar a un pequeño aumento de corresponsabilidad sin llegar a conseguir el objetivo deseado.

El fin era obtener una serie de beneficios para las Comunidades Autónomas que aumentaran su rendimiento durante ese periodo, intentando tratar por igual a las Comunidades, pero con marcadas diferencias para aquellas que logran cumplir lo que se le había establecido, y también que el Estado no tuviera mayores cargas por su aplicación. El procedimiento consistía en desplegar dos tramos. Por una parte, la participación en el rendimiento de tipo territorial del Impuesto de la renta de las personas físicas, fijada en el 15% de la cuota líquida del mismo y, por otro lado, aumentar una mayor participación global.

Dicha distribución de la cantidad total del porcentaje establecido entre las distintas Comunidades Autónomas de régimen común, se hizo sobre la base de una serie de variables, teniendo algunos puntos en común con la anterior negociación, dándole mayor importancia entre las variables establecidas a la población con dispersión geográfica.

Por tanto, se deduce que es en este periodo donde por primera vez que se empieza a plantear lo que en los años posteriores se siguió intentando, que fue conseguir asignar a las Comunidades Autónomas mayor corresponsabilidad fiscal, la forma que se intenta llegar a tal fin entre muchas, es desdoblado el porcentaje de participación, participación en los ingresos globales del Estado, por medio de los distintos impuestos de tipo directo e indirecto.

2.4. PERIODO 1997-2001.

Durante esta etapa, sigue considerándose una de las más importantes a efectos de cesión de competencias a las Comunidades Autónomas, En el Consejo de Política Fiscal y Financiera de este periodo se sigue persiguiendo el objetivo no logrado de obtener mayor corresponsabilidad fiscal.

En esta etapa, aumenta la cesión de competencias en educación no universitaria, que aparecía como un tema pendiente de realizar que quedó a medio camino en años anteriores, se permite el poder transferirla a las Comunidades creadas por el art.143. Por fin se consigue un nuevo modelo de financiación, donde el principio fundamental radica expresamente en conseguir por parte de las Comunidades Autónomas la asunción de un mayor nivel de corresponsabilidad fiscal.

Aparece expresamente un nuevo instrumento financiero, denominado tributo compartido, cuyo ejemplo más relevante es el impuesto de la renta de las personas físicas. Siendo utilizado de

manera conjunta por las diferentes Comunidades Autónomas y por el Estado. Todo ello es posible estableciendo una serie de pautas: La primera, en la que se amplía el ámbito de cesión a una parte del IRPF, exactamente al 30%, y la segunda, en la que se produce un aumento de las competencias normativas sobre los tributos cedidos, incluyendo la parte mencionada del IRPF.

A modo de ejemplo, aparece la tarifa autonómica, en la que el Estado divide su tarifa en dos: la primera que se aplica a todos, en base al territorio nacional y la segunda, exclusivamente al territorio de cada Comunidad Autónoma. Por tanto, se realiza una aplicación de mayor capacidad normativa para aplicar nuevas deducciones, en la cuota resultante de la tarifa autonómica con una serie de limitaciones.

En esta etapa ampliación la capacidad normativa en los tributos cedidos, se ceden competencias regulando la cuantía del gravamen. Se produce una especial participación de las Comunidades Autónomas en la Agencia Tributaria, asumiendo estas la gestión, inspección y recaudación de los tributos cedidos. Por tanto, si algo hay que mencionar de los grandes cambios producidos en este periodo es los cambios sufridos en los tributos al ser cedidos.

2.5. PERIODO 2002–2008

En esta etapa se produce el objetivo esperado de conseguir la cesión de la competencia en materia de sanidad a todas las Comunidades que estaban pendientes de recibirla. Por tanto, desaparece el llamado techo competencial en esta materia. En la descentralización financiera, la financiación sanitaria fue una de las cuestiones puesta en reformas de carácter sucesivo desde sus inicios hacia los años 80.

Desde su origen, un tema de gran debate ha sido el coste de los servicios sanitarios y cómo se financian en las Comunidades

Autónomas. Se intentó garantizar los principios de equidad suficiencia y estabilidad intentando dotar suficientemente al sistema sanitario. Se planteó cómo existía un desajuste entre el reparto de los distintos recursos en las diferentes Comunidades Autónomas, cantidades que no se podían justificar.

Por todo ello, en el año 1994 se produjo una revisión del sistema de financiación, produciéndose en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera un nuevo reparto. Pero fue en el quinquenio 1998-2001 cuando se estableció que, aun siguiendo con las pautas básicas anteriores, sanidad valoró otras variables, como el volumen de recursos ajustado a la población. No obstante, aunque mejoró notablemente la financiación sanitaria y las transferencias, a día de hoy, se sigue planteando un debate continuo de cómo financiar la sanidad y su repercusión.

Sería deseable que, en base a la suficiencia financiera y al principio de corresponsabilidad, que la financiación de la sanidad tuviera un carácter incondicional para poder aplicarse de forma semejante por igual a todas las Comunidades Autónomas. Aun así, ha sido muy positivo incluir la sanidad en el sistema general de financiación, dando lugar a una mejora notable de los desequilibrios regionales.

En esta etapa tanto los principios de suficiencia como el de equidad, siguen sin garantizarse de forma eficiente, como necesitan las Comunidades Autónomas, estando a la espera de poder lograr tal fin.

Puede afirmarse que el periodo 2002-2008 fue de pleno desarrollo en lo establecido por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en su reunión de 27 de julio de 2001, donde se aprobó la nueva financiación autonómica.

Una vez más, se demanda el cumplimiento de ampliar una mayor corresponsabilidad fiscal, en base a la cesión de nuevos tributos del

Estado; exigiendo nuevas competencias normativas en los tributos que han sido cedidos, y en los que pueden ser objeto de cesión.

Se realiza una reforma de vital importancia en la cesión de tributos del Estado a las Comunidades, creándose un nuevo alcance aplicable a los tributos y a sus condiciones.

Es el artículo 11 de la LOFCA el que establece cuáles son los nuevos tributos cedidos y su porcentaje de aplicación siendo entre otros: el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) con carácter parcial con el límite máximo del 35%, los Impuestos Especiales de fabricación, excepto el Impuesto sobre la electricidad, con carácter parcial con el límite máximo del 40%.

Todos los acuerdos del Consejo de política Fiscal y Financiera hasta el año 2001 se han ido publicando en el Boletín Oficial del Estado (BOE) dando lugar a una regulación con rango normativo de ley, objetivo de lograr estabilidad y permanencia al sistema.

Fue el periodo 2002-2008 la última etapa quinquenal, dándole carácter definitivo a partir de entonces, basado en distintos principios tales como autonomía, solidaridad, coordinación, generalidad, estabilidad, suficiencia, y participación de las comunidades Autónomas en la Agencia Tributaria.

En esta reforma, se creó el denominado *Fondo de Suficiencia*. Dicho fondo nace para envolver las diferencias entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y su capacidad fiscal.

El propósito último de dicho Fondo es llegar a realizar el cumplimiento del principio de suficiencia y del principio de solidaridad. Llegar a asegurar a las Comunidades Autónomas una prestación de servicios semejantes y equivalentes entre todas ellas con independencia de su capacidad económica.

Las transferencias sanitarias, en educación y en servicios sociales puede considerarse un logro en lo que se refiere a una redistribución basada en la equivalencia, garantizando un mínimo.

Se reformó el artículo 15 de la LOFCA donde dichos servicios se consideraron fundamentales y básicos en todas las regiones.

En materia de educación, se realizan asignaciones de nivelación, establecidas en los Presupuestos Generales del Estado como una serie de asignaciones adicionales, para caso de necesidad cuando haya discrepancias en el número de alumnos de enseñanza obligatoria, en una comunidad con relación a otra.

También va a sufrir una reforma, casi en su totalidad, el Fondo de Compensación Interterritorial. Se establecen dos nuevos Fondos: el *Fondo de Compensación* y el *Fondo Complementario*. El de Compensación trata de financiar los posibles gastos de inversión que aumenten directa o indirectamente la creación de renta y riqueza, y el Fondo complementario financia la puesta en marcha de inversiones con un periodo de hasta dos años.

2.6. A PARTIR DE 2009

Durante el siguiente periodo, a partir del Acuerdo 6/2009 del 15 de Julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con estatuto propio de autonomía, fueron diversos eventos y circunstancias los que dieron lugar a la reforma del sistema. El aumento considerable de la población de forma heterogénea, sobre todo a raíz de la inmigración, también la aprobación de seis nuevos Estatutos de Autonomía (reformas de los anteriores), diversos aspectos relacionados con la competencia en materia sanitaria, fueron motivos -entre otros-, para realizar dicha reforma.

La Ley 22/2009 de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, cambió notablemente determinadas normas tributarias. Fue el final de un largo proceso de evolución y desarrollo del sistema de financiación autonómica y

también el final del debate originado a raíz de los citados cambios en la gestión entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en los que el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, en la reunión de 15 de julio de 2009, estableció, a propuesta del Gobierno, ese Acuerdo 6/2009, en el que se planteó la inmediata reforma del Sistema de Financiación autonómica, dando lugar a una serie de reformas legales posteriores.

Las bases en la que se sustenta dicha reforma, entre otros aspectos nada desdeñables, es el distinto trato en lo referente a las prestaciones del llamado “Estado del Bienestar” o, dicho de otra manera, el necesario incremento en la equidad entre las Comunidades Autónomas y la lograda suficiencia en la financiación de todas las competencias autonómicas, en definitiva, la mayor autonomía, sin que esto se tradujera en mayor corresponsabilidad fiscal.

Ese Estado de Bienestar autonómico, se va a ver reforzado por el aumento en la asignación de nuevos recursos económicos adicionales, integrados poco a poco, pero reiteradamente, en el sistema, dentro del marco de la política económica de los diferentes gobiernos.

Para apoyar el principio de suficiencia, aparece por primera vez el concepto de *Fondo de Suficiencia Global*, cuyo mayor logro es conseguir una financiación de la mayor parte de las competencias de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, a la vez que se cumplen algunos objetivos del antiguo modelo financiero.

Se crea también una ayuda necesaria para conseguir la equidad deseada por algunas Comunidades menos favorecidas, a través de nuevo *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales*, garantizándose que todas las regiones puedan recibir la misma cantidad de recursos por habitante, en base a la población o a la necesidad, amparado todo por el del artículo 158.1 de la Constitución

y del decimoquinto de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Por tanto, se va logrando un aumento considerable de la equidad en los denominados Fondos de Convergencia, elaborados a través de fondos adicionales del Estado con el fin de mejorar los niveles de vida de los ciudadanos.

Tanto los principios de autonomía, como el citado de corresponsabilidad van a verse potenciados en este nuevo sistema de financiación, a raíz del aumento de un tanto por cien de la cesión de los tributos parcialmente cedidos a las Comunidades Autónomas. También mediante un aumento considerable de la mayoría de las competencias normativas para lograr mayor capacidad de decisión sobre los ingresos de que disponen.

Uno de los fines de esta reforma es conseguir una auténtica colaboración recíproca entre las Administraciones tributarias cedidas a las Comunidades Autónomas y la Agencia Estatal de Administración Tributaria; también, el intento de delegar en las Comunidades Autónomas la revisión en vía administrativa de los actos de gestión dictados por sus Administraciones tributarias.

El primer objetivo de la reforma era estabilizar el sistema y, para poder lograrlo, se crearon distintos mecanismos explícitos de equilibrio entre recursos y necesidades ciudadanas. Así, cada año, requeriría una actualización de las distintas variables necesarias para el cálculo de las necesidades de financiación, determinándose cuál es la participación de cada Comunidad en el Fondo de Garantía.

Se crea entonces la posibilidad de fraccionar y aplazar, a favor de las Comunidades y Ciudades Autónomas, el reintegro de determinadas cantidades que se realicen a favor del Estado en las liquidaciones anteriores.

Se establecen los recursos financieros del sistema de cada uno de los años, los cuales se destinan a financiar los tributos cedidos,

necesidades globales, las transferencias del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y el Fondo de Suficiencia Global.

Los tributos cedidos, recogidos en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, elevan el porcentaje de cesión de los siguientes impuestos: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del 33% al 50%; Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Hidrocarburos y Labores del Tabaco del 40% al 58%; el Impuesto sobre el Valor Añadido del 35% al 50% y de los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, el Vino y Bebidas Fermentadas.

Algunos estudios consideran como una solución al problema de corresponsabilidad fiscal el posible aumento de la autonomía mediante la cesión del 100% del IRPF. Hay estudios como el realizado por la Dra. Rosa González en su artículo *“Cesión del 100% del IRPF a las Comunidades Autónomas de régimen común”* que muestran que la cesión total del IRPF proporcionaría a las Comunidades de régimen común una mayor autonomía en ingresos suficientemente amplia y un aumento de corresponsabilidad fiscal. Además, una cesión del 100% clarificaría los espacios fiscales de las administraciones autonómicas. Si el Estado solo pudiera legislar sobre IVA, los ciudadanos podrían entender con claridad qué impuestos financian y qué servicios.

En la reforma del 2009 se produce un gran cambio, tanto en la forma de la distribución, con un cambio en determinadas variables, como en la determinación de la necesidad real, de la población ajustada, partiendo de otros índices como los ciudadanos en edad escolar y concretando con otras variables no poblacionales (superficie, insularidad o dispersión); haciendo una clasificación de la población por edades para hacer una calificación del envejecimiento como otra variable más a calcular.

Por tanto, el Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, establece bases para aplicar en dicha reforma de financiación autonómica, ampliando las prestaciones del

citado Estado del Bienestar, creando algunos recursos adicionales los cuales van a mejorar la calidad de los ciudadanos de las distintas Comunidades Autónomas, mejorando servicios tales como; sanidad, educación y servicios sociales, que serán los denominados servicios públicos fundamentales.

Parte de estas garantías establecidas han sido reiteradamente criticadas, sobre todo la garantía sanitaria, por ser evidentemente asimétrica, al conceder un determinado crecimiento para una parte de los recursos, pero sin referencia a la evolución de las necesidades. Un Acuerdo de este tipo, impide apreciar el criterio de equidad, de forma estable en el tiempo, lo que resulta necesario para diseñar y aplicar ajustes dinámicos.

Se establecen también novedosas prestaciones con la Ley de la Dependencia. Este tipo de recursos adicionales empleados en servicios, hasta entonces, poco habituales en España, van a mitigar en un principio déficits presupuestarios en las Comunidades Autónomas, pero, a largo plazo, con el aumento de solicitudes de demanda de esos servicios, las endeudarán incrementando ese déficit. Su distribución será en base a determinados factores entre ellos el de población actual, que irá determinando el cambio generado en los últimos años. Para poder computar la población existente en un territorio se valorará el término de unidad de necesidad ajustado al habitante en dicho territorio.

Como consecuencia de todo ello, se va a producir un incremento de la suficiencia y también de la equiparación en las distintas competencias transferidas a las Comunidades Autónomas.

El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales se creó al objeto de garantizar unos servicios igualitarios de bienestar para todos los ciudadanos, fuese cual fuese su zona de residencia. Hay un intento de compatibilizar los principios de equidad y autonomía, produciéndose un aumento de la Autonomía y la Corresponsabilidad.

Se considera que una meta no alcanzada en su totalidad es el aumento en la cantidad de recursos tributarios para la financiación y, también, el obtener mayores competencias normativas, a la vez que incrementar la participación y colaboración en la gestión tributaria. Se crea un sistema automático y explícito de actualización de recursos anualmente, para ajustar todos los años las necesidades en elementos más estructurales, como garantía adicional.

Un análisis de las distintas etapas de financiación autonómica pone de manifiesto que el Estado de las Autonomías se ha formado poco a poco, adaptando las medidas a las necesidades, según los problemas que se iban presentando o las demandas de los gobiernos intervinientes, produciéndose cambios notables en la gestión. Y he ahí otra evidencia, que algunos de los problemas planteados se deben a enfoques motivados más por razones políticas que por razones económicas. Muchos de los hechos estudiados inducen a pensar que los criterios utilizados no han sido los necesarios y, es evidente, tampoco han respetado los criterios de eficiencia y equidad.

La experiencia de España en un periodo de más de tres décadas, debiera ser suficiente para cerrar el proceso de creación de la financiación autonómica. Evidenciándose que la corresponsabilidad fiscal ha sido y sigue siendo una asignatura pendiente. Claro que, también es cierto que, hoy día, las Comunidades Autónomas disponen de un sistema con el que obtener recursos para atender numerosos servicios.

Aunque se plantean mecanismos para solventar diferencias, en un futuro inmediato deben resolverse las diferencias de capacidad fiscal existente entre Comunidades. Y el caso es que son éstas mismas las que no han desarrollado suficiente capacidad normativa; quizás porque siempre han actuado como gestoras de gasto, más que como exactoras de tributos.

Todos los modelos de financiación han incrementado su montante global, careciendo de incentivo para desarrollar dichas

capacidades. La atribución de competencias normativas es relativamente reciente. Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha ido clarificando determinados aspectos acerca de su autonomía tributaria y las Comunidades Autónomas han cogido mayor capacidad normativa y de gestión de tributos.

Por tanto, a pesar del auge notable del cumplimiento de los principios estructurales generales del sistema de financiación, y a pesar del aumento de corresponsabilidad fiscal, sigue manifestándose que éste es un asunto a debatir, al considerar que los recursos son insuficientes.

También hay una diferencia entre la capacidad fiscal entre las distintas Comunidades en relación con el Estado. Por tanto, queda camino para lograr una autonomía suficiente que resuelva el reparto desigual y que las Comunidades Autónomas sean corresponsables desde el punto de vista fiscal y solidarias con las que cuentan con menores recursos.

Se han dado diferencias muy significativas entre cómo ha evolucionado el sistema de financiación en unas comunidades y cómo ha sido más lento e insuficiente en otras.

También se ha criticado que, dependiendo en donde esté situada la residencia del contribuyente, va a obtener unos mayores beneficios fiscales que en otros, algo discriminatorio que hoy no se ha podido solucionar de forma eficaz. Por lo tanto, si ya existen diferencias desde varios puntos de vista entre comunidades Autónomas de régimen común, cuán mayor entre éstas con los regímenes forales.

Desde la reforma de 2009, queda pendiente resolver la reducida responsabilidad y, a la vez, una limitación de autonomía de las Comunidades Autónomas en la obtención de ingresos. No se observa que haya capacidad normativa y, si existe, está muy limitada. Algunas no tienen plenas competencias fiscales sobre determinados impuestos, que son de carácter compartido con el Estado.

Con la última reforma, vigente, no se ha considerado cómo aplicar el principio de solidaridad para lograr el equilibrio territorial entre regiones que lo forman. Es decir, no se ha logrado.

Es del todo mejorable la aplicación del principio de lealtad institucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas, necesario para que el sistema sea estable y duradero.

Desde que, en 1986, se articulara un primer sistema de financiación autonómica y hasta la fecha, se ha pasado por cinco sistemas o métodos diferentes. Otros periodos serán definidos hasta lograr un sistema estable y duradero, que se adapte a las necesidades de cada región, coordinándose la solidaridad entre todas las Comunidades Autónomas con el derecho a la autonomía.

No se puede llegar a tal fin sin un sistema transparente que se adapte a los cambios ocurridos, a las peculiaridades de cada Comunidad, pero, a la vez, que articule los mismos derechos a todos los ciudadanos, sin causar inestabilidad en el país, ni evidenciar falta de credibilidad de la autonomía; asuntos necesarios y suficientes para encauzar su sistema financiero.

El mantenimiento de las estructuras forales en un Estado moderno no está exento de censura, al considerar los expertos en financiación autonómica que los sistemas forales no pagan lo justo para el mantenimiento del Estado, censurando además que el sistema sea diferente según cuál sea la Comunidad Autónoma.

CAPÍTULO TERCERO. CORRESPONSABILIDAD FISCAL. OBJETIVO NO CONSEGUIDO.

3.1. ORIGEN DEL PRINCIPIO DE CORRESPONSABILIDAD FISCAL

El origen de la corresponsabilidad fiscal en España empieza con la descentralización de la mayoría de los ingresos públicos. Ha sido en estos últimos treinta años, cuando se han ido cediendo mayores competencias normativas a las Comunidades Autónomas donde se ha ido exigiendo la aplicación de dicho principio.

Es cierto, que, dentro de su origen, no se puede instalar de forma expresa en la Constitución, en ella la cesión de tributos a las distintas regiones, comienza su extensión en base al principio de suficiencia, es decir, tener los suficientes recursos para poder asumir las competencias traspasadas. Puede decirse que la corresponsabilidad fiscal dispone de cierta autonomía desde la perspectiva de los ingresos, y puede tomar decisiones al respecto en el fondo y estructura del mismo principio. A pesar de no estar incluido en la Constitución⁶⁹ si decir, que no resulta contradictorio a los principios inspiradores del sistema financiero aplicable.

⁶⁹ SERRANO ANTÓN, F., «El principio de corresponsabilidad fiscal: fundamento y límites de los ingresos en la Constitución Española», en *FORO Revista de Derecho* 20 (2013), pp. 77-104. "... la corresponsabilidad fiscal no es un principio de índole constitucional, por lo que, a priori, encajaría perfectamente en el modelo de financiación territorial creado por la Constitución un sistema que garantizase la suficiencia financiera de las Haciendas autonómicas y locales a través de transferencias estatales.../... el principio de corresponsabilidad fiscal no tendría por qué inspirar, necesariamente, el sistema de financiación autonómica o local, resultando válido los modelos financieros autonómicos anteriores al año 1997.../..., entendemos que difícilmente podría reputarse inconstitucional un modelo que limitase la capacidad de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales de incidir plenamente en la determinación del volumen de ingresos tributarios a percibir en función de sus políticas de gasto, siempre que este fuese respetuoso con el principio de suficiencia financiera previsto en los artículos 158 y 142 de la Constitución".

A pesar de que no aparece de forma expresa en el texto constitucional, la corresponsabilidad si está de forma implícita, e incluso se ha llegado a considerar como una prolongación del principio de solidaridad. La corresponsabilidad ejerce una función de control del poder de los distintos entes que lo forman, es una forma de delimitar las múltiples y distintas competencias que se atribuyen a las Comunidades Autónomas.

Pero la aplicación de la corresponsabilidad fiscal, en cuanto a un aumento de la capacidad normativa tributaria, sí está condicionada a los límites que impone la Constitución. Desde la perspectiva de los ingresos públicos, se puede decir que la corresponsabilidad fiscal es la capacidad que dispone el Estado para establecer la política de ingresos. De forma similar ocurre con los gastos públicos.

La primera vez que se hace mención expresa a dicho principio, fue durante el periodo 1987-1991, en el traspaso de las primeras competencias del Estado a las Comunidades Autónomas. Lo que se intentó con la aplicación de este principio fue exigir cierta responsabilidad de las Comunidades Autónomas en sus ingresos y en la cesión de los tributos correspondientes, porque hasta entonces la responsabilidad, incluso una vez cedido el impuesto, era casi de forma exclusiva, Estatal.

Así, las Comunidades Autónomas, empiezan a compartir el poder tributario con el Estado y se asumen responsabilidades de forma paralela y equivalente. Así, se cede el tributo a los entes territoriales, pero también la responsabilidad de sus consecuencias. Es, en cierta manera, una forma de moderar la responsabilidad en todos sus aspectos, para lo que se necesita tener capacidad de regulación de los tributos cedidos, aunque sea de forma parcial. Se consigue aumentar la independencia financiera, poseyendo recursos propios e incluso evitando que los recursos provengan exclusivamente de transferencias estatales.

En el periodo 1997-2001 adquirió mayor importancia la corresponsabilidad fiscal⁷⁰ en lo referente a asunción del principio y su extensión en el sistema financiero, ya que este periodo determina el momento de mayor expansión de éste y de exigencia en la aplicación del principio para conseguir un sistema de financiación estable y duradero.

No se menciona en la Constitución, ni figura en la Ley de financiación de las Comunidades Autónomas de 1980; pero el principio de corresponsabilidad fiscal está ligado al de autonomía, pues se considera el medio para conseguirla. Por tanto, aunque se ponga como fecha de referencia del principio de corresponsabilidad el año 1987, su exigencia e incluso su definición o su intento de ésta, empieza en 1997, pues con anterioridad, sólo las Comunidades Autónomas tenían competencia en base a los recursos propios sin responsabilidad ante aquellos cedidos. Era tenida en cuenta de forma insignificante en la cesión que se estableciera del Estado.

⁷⁰ DE LA PEÑA AMORÓS, M., *Las competencias normativas de las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos. Tesis Doctoral Universidad de Murcia 2004a.* "El análisis del sistema de financiación autonómica existente hasta 1996, ponía de manifiesto que, uno de los defectos de los que éste adolecía, era la falta de corresponsabilidad fiscal. Los ingresos que percibía la hacienda autonómica, procedían en su mayor parte, de las transferencias que el Estado otorgaba a las Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus competencias. Era éste, por tanto, un sistema en el que existía una cierta divergencia entre la potestad de gastar y la potestad de ingresar, que tenían estos entes territoriales. Las Comunidades Autónomas ostentaban plena autonomía para gastar cuanto quisiesen, pero a la hora de sufragar los gastos recurrían al Estado para que éste les otorgase mayores ingresos. Así pues, y tal y como señala el Informe de la Comisión de Expertos, «la inestabilidad de este esquema de financiación se ha hecho evidente a medida que la hacienda central ha resultado incapaz de financiarlo».

La corresponsabilidad fiscal⁷¹ no está carente de ciertos límites, que pueden ser considerados principio de solidaridad⁷² y de coordinación. Porque la autonomía en su gestión no puede realizarse de forma unilateral, sino en coordinación en todo momento con el Estado. Las Comunidades Autónomas no pueden actuar en base a sus intereses de forma independiente, sino que deben de ser tratados con la solidaridad correspondiente con el resto de las regiones que la formen. El fin primordial del sistema de financiación autonómica en estos años ha sido intentar asegurar una mayor corresponsabilidad fiscal a las Comunidades Autónomas, aunque incluso su definición ha sido tarea difícil y árida para los numerosos autores que se han dispuesto a tal fin.

Desde el principio de todo el proceso de descentralización se ha intentado en muchas ocasiones llegar a definir tal principio, pero no

⁷¹ GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A.I. «La corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas. Un balance», en Entemu, Revista de la UNED 12 (2000), pp. 63-68. “Se puede decir que en nuestro país el problema de la corresponsabilidad fiscal no surge hasta hace relativamente poco tiempo. En la primera etapa, a partir de la aprobación de la Constitución, el principal problema a solventar se centraba en el diseño del sistema de financiación a seguir. Una vez determinado este sistema, la segunda cuestión a resolver fue la fijación del sistema definitivo de financiación que debía estar vigente a partir de 1987 y que se plasmó en el Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el período 1987/1991”. p 2 y ss.

⁷² TANCO MARTÍN-CRIADO, J., «El sistema de financiación autonómico», en *Revista de Estudios Regionales* 66 (2003), pp. 57-90. “Mantener la situación de equilibrio entre el grado de autonomía financiera y solidaridad pactados por las distintas partes supone acompañar los nuevos instrumentos de corresponsabilidad fiscal con medidas que mantengan el grado de solidaridad del Sistema, que viene dado por la combinación de variables y ponderaciones que miden las necesidades de servicios públicos de los ciudadanos 3.- En términos generales, un determinado modelo de corresponsabilidad fiscal que incremente considerablemente el grado de autonomía financiera de las CC.AA y, en consiguiente, reduzca las participaciones no territorializadas de éstas en los Impuestos del Estado, va a dejar reducido el criterio de equidad, medido a través de la PIE, a proporciones ridículas, frente a los ingresos que las Comunidades autónomas van a obtener vía participaciones territorializadas, que no responden a ningún criterio de equidad ni, por tanto, de solidaridad interterritorial”.

hay una definición de tipo general del mismo. Ha sido tarea difícil y complicada porque en sí, se exige una función de sistema financiero, sin saber a qué se debe atener y como aplicar y conseguir la deseada corresponsabilidad fiscal⁷³. Pero intentando definirla o sacar un concepto de ésta, se alude a la referencia de compartir responsabilidades fiscales entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Algunos autores definen la corresponsabilidad como cierta autonomía⁷⁴ tributaria en los ingresos y también en el terreno de gastos. Se corresponde con la atribución de responsabilidad a las Comunidades Autónomas con límites constitucionales. Hay que determinar la corresponsabilidad en relación con la potestad normativa. Lo que supone, existencia de titularidad para poder configurar el tributo y determinar sus elementos. También ver la corresponsabilidad en base a la potestad administrativa o con la misma gestión de tributos.

⁷³ RAMALLO MASSANET, J., «Contenido, instrumentos y límites de la corresponsabilidad fiscal», en *Autonomies: revista catalana de dret públic* 20 (1995a), pp. 17-34. “La corresponsabilidad en cuanto manifestación del principio constitucional de solidaridad actúa como correctora de la distribución vertical del poder, operando sobre derechos y deberes constitucionales que no tienen carácter absoluto y acaba suponiendo un elemento para la delimitación de las competencias atribuidas”.

⁷⁴ MUT AGUILAR, I. Y ULANDE SAN JUAN, J.M., «Autonomía y Corresponsabilidad en el nuevo sistema de financiación autonómica», en *Presupuesto y gasto público* 62 (2011), pp. 67-83. “La corresponsabilidad fiscal parece identificarse en estos pronunciamientos con la autonomía financiera en su vertiente del ingreso público. Así, es un concepto que se refiere a la existencia de un espacio fiscal propio de las Comunidades Autónomas, entendido como el conjunto de posibilidades de actuación de que disponen tanto en materia de tributos propios como en materia de tributos cedidos y que abarca competencias regulatorias, de aplicación de los tributos y de revisión económico-administrativa. La existencia de dichos espacios fiscales y el uso que de los mismos hacen las Comunidades Autónomas favorece la visibilidad de qué nivel de gobierno participa en la toma de decisiones en materia tributaria, permitiendo que las Comunidades Autónomas asuman las consecuencias que de dichas decisiones puedan derivarse y se responsabilicen de ellas ante sus ciudadanos”.

El problema es cómo lograr ese grado de corresponsabilidad fiscal⁷⁵. Según los mecanismos elegidos, se obtendrá mayor o menor grado de corresponsabilidad. En primer lugar, son fundamentales los recursos propios. Será necesario que el poder tributario se ejerza de forma conjunta entre estos y el Estado. Los distintos instrumentos en torno a los cuales las Comunidades Autónomas han ostentado el poder tributario son los tributos propios y los recargos.

Aquellos tributos cedidos son los recursos más adecuados para lograr la mayor corresponsabilidad fiscal. Fue el nuevo modelo el que estableció mayores modificaciones normativas necesarias para su aplicación, destacando la ampliación de los tributos transferibles a las Comunidades Autónomas, también aquellos que fueron cedidos en su recaudación.

En términos de suficiencia, el sistema de financiación implica, proporcionar a cada Comunidad Autónoma un volumen de recursos económicos, calculando como llevar acabo la distribución, cómo establecer los medios y de qué forma más eficiente calcular los costes por las trasferencias de las competencias a dichos territorios. Se ha producido un lento, pero continuo, traspaso de impuestos ⁷⁶, antes

⁷⁵ GRACIANO REGALADO, J., «Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal: Especial referencia al nuevo modelo de 2009», en *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales* 9 (2009), pp. 175-208. “El problema de la falta de corresponsabilidad fiscal, en esencia, consisten el efecto perverso que se genera en un sistema fiscal descentralizado, donde la descentralización de competencias —en relación a bienes y servicios públicos cuya provisión había estado en manos de la Administración central— se implementa inmediatamente en relación a las partidas presupuestarias que financian competencias transferidas y permiten su ejecución”.

⁷⁶ CANTOS CANTOS, J.M., «La financiación autonómica. El 15% y la corresponsabilidad fiscal», en *Añil: Cuadernos de Castilla-La Mancha* 2 (1993), pp. 41-43. “La capacidad casi sin límites para gastar frente a la falta de capacidad para determinar los ingresos necesarios, hace que los ciudadanos no perciban cual es el gasto de los servicios públicos que prestan las autonomías, mientras que las autoridades autonómicas, al no ser ellas las que exigen los correspondientes impuestos a sus ciudadanos, sino que es el estado, se encuentran tentadas a gastar más de los que gastarían”.

potestad del Estado, cesiones puntuales, sin responsabilidad para las regiones, como tampoco compartían gastos.

Era necesario establecer un modelo de financiación estable y, para ello, debía alcanzarse un punto de suficiencia del coste de los bienes y de los servicios prestados por las distintas Administraciones. En los últimos treinta años se han ido consolidado los cambios⁷⁷ en financiación autonómica, aunque, tal vez, no al ritmo deseado en algunos casos.

Sin embargo, puede entenderse, por el contrario, que la corresponsabilidad fiscal en España ha tenido una evolución más rápida de lo que suele creerse, ya que, en el periodo de 1980-1986, se cedía solamente la recaudación que se obtenía por la cesión total o parcial de los hechos imposables. En este periodo, no se cedía ni potestad normativa de la gestión ni su capacidad para la misma.

En el periodo 1997-2001 se fue ampliando el concepto de la cesión parcial y se cedía parte de la recaudación incluyéndose a la vez potestades o facultades normativas.

Pero fue en el periodo a partir del 2002⁷⁸, cuando se amplía de forma considerable el número y cantidad de impuestos cedidos

⁷⁷ CANTARERO PRIETO, D., *Financiación de las Haciendas regionales españolas experiencia comparada*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2001b. "... la valoración correcta del modelo actual de financiación autonómica debe realizarse en términos dinámicos.../... parece obvio que no todas las Comunidades Autónomas debieran depender de igual modo de las mismas figuras tributarias. Precisamente, no se trata tampoco de defender la bonanza de un sistema a la carta frente al café para todos (discusión sobre la lealtad institucional) sino más bien que frente a la siempre discutible negociación política anclada en la situación en el año base las CCAA pudieran con el tiempo poder elegir cuáles serían sus pesos óptimos en las cestas impositivas autonómicas según su diferente grado de aversión al riesgo en términos presupuestarios".

⁷⁸ CANTARERO PRIETO, D., «Descentralización y financiación autonómica: una aproximación empírica», en *Tribuna de economía* 828 (2006c), pp. 205-220. "Las Comunidades Autónomas españolas de régimen común han pasado a disponer de un grado de corresponsabilidad fiscal alto al disponer desde 2002 de mayor capacidad normativa sobre la cesta autonómica de tributos cedidos y propios".

incluyéndose las facultades normativas⁷⁹. Se creó la llamada Cesta de Tributos, como medio de obtener recursos de financiación.

Por tanto, durante toda la evolución del sistema de financiación autonómica, sí hubo un pequeño estancamiento en ciertos matices, especialmente en los mecanismos utilizados de transferencias de competencias. Las comunidades Autónomas, han asumido competencias de tipo de recaudatorias, en relación con los impuestos, pero de una manera leve, no existiendo incentivos para facilitarles dicha asunción.

En el año 2009 la corresponsabilidad fiscal aumentó, pero no del modo deseado, en comparación con ejercicios anteriores es algo mayor; dando importancia a los recursos obtenidos, pero con una escasa competencia normativa en la mayoría de los tributos cedidos. Así las Comunidades Autónomas apenas tienen participación en la toma de decisiones y se ven vinculadas por la decisión estatal al respecto.

⁷⁹ SUÁREZ PANDIELLO, J., «Financiación Local y corresponsabilidad Fiscal Local: ¿Ganamos con el nuevo modelo?», en *Revista de Estudios Regionales* nº 66 (2003), pp. 115-128. “En este sentido la última reforma del modelo de financiación autonómica, realizada con idea de permanencia, amplió los mecanismos de corresponsabilidad fiscal para estos gobiernos al ampliar el ámbito de su tributación a la participación en las grandes bases imponibles, con cambios sustanciales en su capacidad normativa. Por su parte, en lo que respecta al ámbito de la financiación local la promesa electoral del partido en el gobierno de la nación que anunciaba la supresión del Impuesto sobre Actividades Económicas y una reforma profunda del sistema, parecían sugerir que, en coherencia con el nuevo modelo autonómico, esta reforma debería ir por la vía del incremento en los mecanismos de corresponsabilidad fiscal y del aprovechamiento también por estas Corporaciones de las grandes figuras tributarias que gravan la renta y el consumo. Sin embargo, en la práctica la filosofía general de la reforma consistió en conservar los mismos hechos imponibles, salvadas las distancias en el caso del IAE (se mantienen los cinco impuestos municipales) y ampliar los márgenes de autonomía de los municipios en impuestos preexistentes, unificando los límites superiores”. p. 2

3.2. LÍMITES DE LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL

El problema de la corresponsabilidad fiscal⁸⁰, aparte de su indefinición y de la amplitud de matices sobre su terminología, radica en la carencia de responsabilidad en el gasto por parte de las Comunidades Autónomas.

En los últimos años, el incremento de la descentralización ha elevado el volumen del gasto público, ocasionado duplicidades a nivel estatal y autonómico.

Las Comunidades Autónomas no consideran como suyo el gasto generado, señalando al Estado como responsable y garante de la cesión, además de atender ilimitadamente las demandas. Se produce entonces ausencia de corresponsabilidad autonómica. Ese es el origen del endeudamiento de los últimos años, junto a la duplicidad en algunas gestiones. Se hace necesario frenar la capacidad de gasto de las Comunidades Autónomas, además de poner a disposición del ciudadano toda la información precisa sobre el coste de los servicios públicos.

Según esto, el principio de autonomía financiera debería estar limitado y respetar el principio de corresponsabilidad, solidaridad y coordinación entre las Comunidades Autónomas; principio éste en

⁸⁰ ATIENZA MONTERO, P., HIERRO RECIO, L.A., «¿Hasta dónde la corresponsabilidad fiscal en el sistema español de financiación autonómica de régimen común? Un ejercicio de comparación con el caso canadiense», en *Revista de Estudios Regionales* 74 (2005) pp. 43-87. “La problemática de la financiación autonómica ha girado fundamentalmente en torno a la escasa descentralización impositiva alcanzada y las consecuencias derivadas de insuficientes autonomía tributaria y responsabilidad fiscal. Sobre todo, la cuestión de la “corresponsabilidad fiscal” ha constituido el principal motivo de preocupación y de estudio académicos en nuestro sistema. Además, las sucesivas propuestas de reforma, tanto académicas como institucionales, del sistema de financiación también han consistido básicamente en encontrar fórmulas concretas de compartir las principales figuras tributarias centrales como el IRPF, la imposición general sobre ventas y los impuestos especiales”. p 49 y ss.

tela de juicio, porque cuando una Comunidad Autónoma tiene problemas, ninguna de las otras comunidades acude a su auxilio, siendo el único que puede intervenir a la solución del problema el Estado cedente. Se necesita mayor implicación de las Comunidades Autónomas y, para que se cumpla la corresponsabilidad fiscal, intentar un reparto de los recursos, exigiendo responsabilidades o garantías de gestión.

Hay que valorar la escasa capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común y su dependencia del Estado, circunstancia que origina la irresponsabilidad fiscal observada. Sería necesario afrontar esta situación como un problema. El hecho de no tener ninguna conceptualización del propio termino corresponsabilidad en la Constitución, da lugar a ese vacío legal, considerándose irresponsables de cualquier gestión las funciones transferidas.

Para que el sistema financiero y su descentralización tengan eficacia, se necesitaría una actuación responsable de las Comunidades Autónomas, dando lugar a una mejor y mayor capacidad tributaria, asumiendo unas condiciones favorables para poder crear un sistema estable y respetando los límites establecidos.

Los límites impuestos resultan necesarios para poder repartir la responsabilidad entre los entes territoriales del Estado. La falta de corresponsabilidad ocasiona no pocos problemas. En primer lugar, la asimetría en la descentralización presupuestaría, dando lugar a una mayor descentralización del gasto. O la falta de independencia financiera de las Comunidades Autónomas, que necesitan la intervención del Estado. Éstas trasladan su responsabilidad y su necesaria colaboración al Estado, ocasionando sin duda alguna que cada vez haya menor participación de las Comunidades Autónomas e incluso éstas entre sí.

El ciudadano, ajeno al origen de los gastos y a los costes por la utilización de los servicios públicos, dispondrá de información sesgada por la exoneración de responsabilidad.

A más abundamiento, el gasto excesivo que da lugar esta falta de corresponsabilidad, origina duplicidad de servicios; considerándose los gobiernos autonómicos irresponsables sobre la gestión de los impuestos transferidos, considerándose meros tramitadores.

Para que pueda establecerse un principio de corresponsabilidad fiscal, las Comunidades Autónomas deben disponer de capacidad normativa sobre los tributos en general, además de disponer de gestión tributaria, consiguiendo con ello obtener una mayor percepción en la recaudación obtenida, sin olvidar los límites a los que está sometida su actuación, como la solidaridad entre las distintas regiones del territorio español.

3.3. EVOLUCIÓN DE LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL

En la actualidad, administrativamente, están plenamente consolidadas las Comunidades Autónomas dentro de la estructura de nuestro país. Para lograrlo fue necesario que las distintas Comunidades Autónomas adquirieran competencias progresivamente en distintas materias que antes eran exclusivas del Estado, tales entre otras como educación, sanidad o vivienda.

Para ello debían disponer de recursos suficientes, siempre respetando los citados principios constitucionales. Por tanto, la preocupación durante la puesta en marcha del sistema de financiación era asegurar que dichas Comunidades Autónomas tuvieran suficientes recursos para desarrollar las competencias recibidas. Pero, a medida que estas competencias aumentaron, comenzaron a plantearse una serie de problemas ocasionados al

lograr mayores competencias sobre el gasto y, en menor medida, sobre los ingresos.

Por tanto, la deseada *Corresponsabilidad fiscal*, ha sido siempre (y sigue siendo) un objetivo pendiente, con el intento añadido de que las Comunidades Autónomas sean responsables tanto del gasto como de los ingresos.

Las reformas antes citadas de la financiación autonómica durante el periodo 1997-2001 y la de 2002⁸¹, pretendieron mejorar la responsabilidad fiscal ⁸², mediante la cesión de parte de la recaudación de mayores impuestos y, además, en alguno de ellos, dotar de competencia normativa, destacándose el IRPF.

Estas reformas dieron lugar indudablemente, a mejoras notables en este terreno, pero no alcanzaron el grado de satisfacción suficiente para lograr la de responsabilidad fiscal ansiada durante estos años atrás.

El ciudadano convencional piensa que los impuestos se pagan al Estado y no saben que una parte de los mismos es recaudada por la Comunidad autónoma donde residen.

⁸¹ ATIENZA MONTERO, P., HIERRO RECIO, L.A., «¿Hasta dónde la corresponsabilidad fiscal en el sistema español de financiación autonómica de régimen común? Un ejercicio de comparación con el caso canadiense», en *Revista de Estudios Regionales* 74 (2005) pp. 43-87. "... existen bastantes similitudes entre los Gobiernos provinciales canadienses y las Comunidades Autónomas. .../... la comparación en cuanto a la corresponsabilidad se va a realizar entre estos dos conjuntos de Administraciones subcentrales, amén de una comparación interna entre las Comunidades del 151 y las del 143".

⁸² DURÁN CABRÉ, J.M., «La corresponsabilidad fiscal en la financiación autonómica: Un tema aún pendiente», en *Principios: estudios de economía política* 7 (2007), pp. 109-121. "Es la denominada corresponsabilidad fiscal, esto es, aparecer ante los ciudadanos como responsables tanto de lo «bueno» (inversión y gasto públicos) como de lo «malo» (impuestos). Las dos últimas reformas del sistema de financiación autonómico, la del quinquenio 1997-2001 y la de 2002, aún en vigor, intentaron precisamente mejorar la responsabilidad fiscal de las Comunidades, por la vía de ceder la recaudación de más impuestos y otorgar competencia normativa en alguno de ellos, entre los que debe destacarse el IRPF. Las dos reformas significaron mejoras considerables en este campo, pero sin duda no son suficientes para alcanzar el grado de responsabilidad fiscal deseable.

En las primeras etapas del sistema de financiación autonómica había mucha dependencia de las ayudas del Estado y de la Seguridad Social como mayor fuente de financiación.

Fue a raíz del período transitorio previsto en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), cuando el sistema de financiación centraría en los distintos acuerdos adoptados por el Estado y las Comunidades Autónomas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Estos acuerdos, antes enumerados, fueron creados con una vigencia quinquenal. En términos de corresponsabilidad fiscal⁸³ el cambio de mayor importancia se da con la introducción en el año 1993 con la participación de la corresponsabilidad fiscal en la financiación autonómica.

Fue el sistema de financiación del 2002, aceptado por todas las Comunidades Autónomas, el que supuso el gran auge y aumento de corresponsabilidad fiscal en las CCAA, las cuales vieron crecer la cesta de impuestos cedidos y también el aumento de la capacidad normativa de las mismas.

Por tanto, se elevó el número de impuestos cedidos, extendiéndose al 35% del IVA, el 40% de los impuestos especiales de fabricación (Hidrocarburos, alcohol y labores del tabaco) y el 100% de los impuestos de electricidad, determinados medios de transporte.

⁸³ GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A. I., «La corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas. Un balance», en *Entemu, Revista de la UNED* 12 (2000), pp. 63-68. “Refiriéndonos a la corresponsabilidad fiscal, que en este concreto campo aparece relacionada directamente con el principio de autonomía, resulta interesante observar la evolución que ha sufrido la relación entre la autonomía financiera y los recursos de que puedan disponer las Comunidades Autónomas. En efecto, en un primer momento se relacionó la autonomía financiera con la disponibilidad de fuentes ciertas de recursos. No se trataba tanto de ver qué tipo de recursos se ponían a disposición de las Haciendas autonómicas sino de que existiese una seguridad en la percepción continua de los mismos, sin proceder a su negociación periódica”.

El IRPF se amplió su porcentaje de cesión hasta el 33%. Asimismo, en los impuestos cedidos el poder normativo aumentó en aquellas Comunidades Autónomas que no disponían de la misma, y se extendió con limitaciones a los impuestos sobre determinados medios de transporte y sobre las ventas minoristas de hidrocarburos.

Además, las Comunidades Autónomas ejercen capacidad de gestión, liquidación, recaudación e inspección, con la excepción del IRPF, donde sólo le corresponde a la Agencia Tributaria, y del impuesto sobre determinados medios de transporte, que está previsto que las Comunidades Autónomas lo administren, pero de momento ninguna ha asumido esta tarea.

Pero, a pesar de lo expuesto, el poder normativo de las Comunidades Autónomas no es el que se desea y es bastante inferior al necesario, porque, aunque las Comunidades Autónomas tienen cedidos total o parcialmente algunos impuestos, no resulta suficiente y no se logra conseguir la mayor corresponsabilidad que se requiere.

Algunos argumentos de por qué se ha producido de manera tan lenta y paulatina dichas cesiones, establecen que se ha realizado de una manera apenas perceptible. Por ejemplo, en el año 1997, se desdobló la tarifa en dos, la Estatal y la autonómica que solo se aplicó de manera subsidiaria.

Hoy algunas Comunidades Autónomas no tienen definida una tarifa propia. Podría no haberse fijado dicha tarifa complementaria y establecer una responsabilidad primaria a cada una de las Comunidades Autónomas.

Fue la reforma establecida en el año 2009, la que estableció como uno de los ejes el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad. Para ello se actuó ampliando la cesión tributaria y con ello, el peso de los recursos tributarios en relación con las transferencias estatales como fuente de financiación.

Concretamente se elevó al 50% la cesión del IRPF (desde el 33%) y del IVA (desde el 35%) y al 58% la de los Impuestos Especiales de

Fabricación (desde el 40%). Se produjo un avance, básicamente en el IRPF de forma que en este impuesto permite la modificación de los mínimos personales y familiares (con el límite del 10%).

No tiene un carácter de tipo general la distribución de la financiación, destinada a las Comunidades Autónomas, no tiene además un criterio uniforme de reparto y, por tanto, el criterio de equidad no se cumple realmente.

Sin duda, ha habido avances significativos con esta reforma, pero aún no se han consolidado⁸⁴ los principios básicos en cuestión que se intentaban lograr con esta reforma siguen hoy sin lograrse en su totalidad a la espera de la nueva reforma de financiación.

La reforma del sistema de financiación del 2009 se justificó con el proceso de reformas de los Estatutos de las Comunidades Autónomas desarrollado desde el año 2004.

Los procesos de reformas estatutarias han influido en revisión de la actividad financiera autonómica y de las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas que se desarrolló alrededor de la reforma del Estatuto catalán. Existía una insatisfacción por los resultados financieros del sistema del año 2001 y el generado tras las elecciones del mes de marzo de 2004.

Por tanto, realmente fueron los sistemas de financiación anteriores el que incrementó de forma notable el peso relativo de los ingresos derivados de los impuestos cedidos sobre la financiación total, en perjuicio de las transferencias del Estado, y también incorporó la financiación de la sanidad al sistema general.

⁸⁴ MANZANO MOZO, A., «El nuevo sistema de financiación autonómica. Una visión crítica», en *Estudios de economía Aplicada*, 28 (1) (2010), pp. 7-26. “Los sistemas de financiación vigentes hasta 2009 han contenido, en mayor o menor grado, garantías de crecimiento mínimo de los mecanismos financieros del sistema, si bien la tendencia ha sido a la progresiva reducción de estas garantías. El nuevo sistema de financiación ha eliminado la última garantía de crecimiento mínimo de los recursos vigente, que consiste en garantizar un crecimiento similar al del PIB nacional de los recursos vinculados a la asistencia sanitaria”.

Empezaron a generarse una serie de tensiones ocasionadas por el indudable gasto sanitario, que en todas las Comunidades Autónomas fue creciendo a un ritmo superior al crecimiento de la financiación global, lo que inició un proceso creciente de crítica al sistema de financiación.

También se reconocía al Estado, la incapacidad para llevar a cabo los instrumentos de actualización de la financiación autonómica. Se consideraba con todas estas circunstancias que el propio sistema de financiación era excesivamente solidario, en perjuicio de las comunidades autónomas con mayor renta relativa y mayor dinamismo económico.

Por tanto, se exigía una reforma radical del sistema de financiación que redujera sensiblemente la solidaridad interregional y que garantizara que las comunidades.

El nuevo sistema de financiación planteado comenzaba con un cálculo de cuáles eran los recursos financieros que podía necesitar cada una de las Comunidades Autónomas para poder asumir las competencias. Una vez obtenida la cantidad, cuál es la forma de que dicha comunidad ingrese esos recursos, por medio de las transferencias del Estado.

Lo más difícil del sistema de financiación es llegar a calcular cuáles son las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma en el año base del sistema y con ello poder lograr conseguir la deseada corresponsabilidad fiscal en el plano de las autonomías.

Dicho cálculo se encuentra recogido en los artículos 2 a 6 de la Ley 22/2009, si bien algunos de estos artículos se remiten a otros posteriores de la ley para completar estas reglas de cálculo y así determinar las necesidades reales de cada Comunidad Autónoma. Cuando las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma se calculan, el siguiente paso es establecer a través de qué recursos financieros las comunidades autónomas van a recibir estas necesidades de financiación.

Las Comunidades Autónomas disponen de una serie de recursos ⁸⁵en términos del año base 2007 y se clasifican en dos grandes grupos, la capacidad tributaria y las transferencias del Estado. La capacidad tributaria de que disponen las comunidades autónomas tiene los siguientes recursos tributarios: La recaudación de los tributos tramitados por las comunidades autónomas; los impuestos sobre sucesiones y donaciones y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, los tributos sobre el juego y las tasas por los servicios prestados por las comunidades autónomas.

La recaudación de los tributos gestionados por el Estado y cedidos parcialmente a las comunidades autónomas, que han ido aumentando de forma progresiva de acuerdo con los nuevos porcentajes de cesión: la tarifa autonómica del Impuesto sobre la renta de las personas físicas (cedida al 50%), la recaudación del Impuesto sobre el Valor Añadido (cedido al 50%) y la recaudación de los Impuestos especiales sobre alcoholes, sobre tabacos y sobre hidrocarburos, cedidos al 58%. La recaudación de los tributos tramitados por el Estado que ya estaban entregados al 100% a las comunidades autónomas: los Impuestos sobre determinados medios de transporte, sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos y sobre la electricidad ⁸⁶.

⁸⁵ GRACIANO REGALADO, J.C, «Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal: Especial referencia al nuevo modelo de 2009», en *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales* 9 (2009), pp. 175-208. “El problema de la falta de corresponsabilidad fiscal, en esencia, consiste en el efecto perverso que se genera en un sistema fiscal descentralizado, donde la descentralización de competencias se implementa inmediatamente en relación a las partidas presupuestarias que financian competencias transferidas y permiten su ejecución: el gasto público regional”.

⁸⁶ CE de 1978. Ley 21/2001, medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Ley 22/2009 Sistema de financiación de las Comunidades. Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las CC.AA. (LOFCA). Ley Orgánica 3/2009 de modificación de la L.O. 8/1980, de Financiación de las CC.AA.. Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Toda reforma de la financiación autonómica debe resolver la cuestión, citada anteriormente, de cómo se ha de distribuir los recursos tributarios entre el Estado y el conjunto de todas y cada una de las Comunidades Autónomas. Y, una vez hecho dicho reparto, establecerse la responsabilidad conjunta y también unilateral de cada una de las Comunidades Autónomas por el reparto y la cesión de dichas competencias.

Todas las soluciones aportadas muestran la existencia de un posible desequilibrio vertical en la asignación de recursos y de las distintas competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por tanto, de nuevo, se llega a plantear que el sistema de financiación tiene carencia de correspondencia entre Comunidades Autónomas, consideradas globalmente como en el conjunto de ingresos tributarios, en relación con el que tienen en el conjunto del gasto público.

Las Comunidades Autónomas presentan una fuerte vinculación de sus competencias con las principales políticas sociales. Así el tema de la inmigración, la extensión de la asistencia sanitaria, las políticas educativas y el desarrollo de la asistencia social, ha dado lugar a un aumento de gastos sociales que son competencia de las Comunidades Autónomas, pero cuando se exceden en el gasto, no hay determinado quien debe responder de la mala gestión, e indudablemente es el Estado el que tiene que hacer frente al endeudamiento, aportando posibles soluciones entre ellas créditos.

El sistema de financiación actual tiene un mecanismo de nivelación, desarrollado básicamente en base por el Fondo de Suficiencia. Este sistema, plantea una serie de problemas, como: Falta de definición de un criterio claro y conciso sobre la equidad territorial. No se determina de modo absoluto la fijación del estándar de equidad que realmente se quiere alcanzar. Y tampoco hay un patrón establecido sobre el cual poder fijarse. Se intuye falta de transparencia.

Las Comunidades Autónomas han ido creciendo, tanto en el peso recaudatorio de los distintos impuestos, como en las variadas transferencias obtenidas a las mismas, obteniendo lentamente una mayor capacidad normativa en un conjunto de ingresos tributarios.

En todo el proceso y, a lo largo de los distintos periodos, el grado de dependencia financiera de las Comunidades Autónomas ha sido y continúa siendo elevado. Y las transferencias procedentes del Estado sobre el total de la financiación garantizada a las Comunidades autónomas, es todavía relevante.

Las Comunidades Autónomas apenas han utilizado sus competencias normativas sobre aquellos tributos que fueron cedidos con el fin de aumentar sus ingresos, sino que, por el contrario, han utilizado para reducir la presión fiscal mediante la reducción de tipos y la creación o ampliación de beneficios fiscales.

Hasta ahora, las Comunidades Autónomas han tenido poco margen legal para crear impuestos propios y, cuando lo han hecho, la mayoría de las veces han sido impugnadas por el Estado ante el Tribunal Constitucional.

Se debe habilitar espacios, dentro del marco legal de aplicación, donde, las Comunidades puedan crear nuevos tributos, por tanto, resulta imprescindible incrementar la capacidad normativa en el lado de la imposición indirecta, especialmente en el IVA y en los Impuestos Especiales.

Se debe establecer un modelo que pueda garantizar de manera efectiva la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a los servicios públicos fundamentales como se ha dicho tales como, los servicios de sanidad, educación y servicios sociales.

No ha sido tarea fácil para los expertos en la materia, determinar cuáles han sido los principales problemas con los que se ha encontrado el sistema de financiación autonómica, establecer unas pautas de actuación y unas propuestas de reforma acordes con la situación de cada momento, propuestas tales como incrementar la

autonomía y la responsabilidad financiera, reclamando la creación de espacios fiscales propios, y conseguir la igualdad de acceso a los servicios públicos; teniendo en cuenta factores como la igualdad de recursos por habitante o la toma de consideración de la estructura demográfica de la población, los patrones de gasto en cada uno de los servicios por grupos de edad y el peso de cada partida en el gasto autonómico total, etcétera.

Por tanto, el problema tantas veces citado de la falta de corresponsabilidad fiscal, en esencia, es el efecto que genera un sistema fiscal descentralizado, donde la descentralización de competencias en relación a bienes y servicios públicos se realiza inmediatamente en relación a determinadas partidas presupuestarias que financian competencias transferidas.

Los problemas provenientes de la falta de corresponsabilidad fiscal, básicamente, se producen en relación con las Comunidades Autónomas de régimen común, puesto que son éstas las que han carecido de competencias en relación, y aunque en los últimos años se ha ido aumentando también la falta de responsabilidad por las decisiones adoptadas en la materia.

Por tanto, en el modelo de financiación impuesto en el año 2009 las novedades que proclama este modelo a modo de resumen son a grandes rasgos: por un lado, una mayor participación y corresponsabilidad fiscal; por otro, la constitución de diversos fondos financieros.

Así pues, la materialización de mayor autonomía y corresponsabilidad fiscal será consecuencia de una ampliación de la participación en recursos, así como del reconocimiento de nuevas competencias en la materia que se espera conseguir con la nueva reforma que está pendiente de ser aprobada. Así, recientemente, el gobierno de la Nación consideraba que el peso de los recursos tributarios de las Comunidades Autónomas se incrementaría en un

20 por 100, pasando del 70 por 100 al 90 por 100 a partir de la aplicación del nuevo sistema.

El nuevo modelo propone varios e importantes cambios como, incrementar las competencias normativas en lo posible en relación con los impuestos cedidos parcialmente. Se analizará posteriormente si este modelo logra una mayor corresponsabilidad fiscal autonómica o, en el mejor de los casos, ésta será mínima y no inmediata.

En consecuencia, cabría la necesidad de reformar todo el sistema de distribución de competencias fiscales a nivel nacional.

CAPÍTULO CUARTO. CESION DE TRIBUTOS

4.1. TRIBUTOS CEDIDOS

Se consideran Tributos cedidos⁸⁷, aquellos tributos en los que se cede a una Comunidad Autónoma o región una parte o el todo, del producto de la recaudación obtenida por la aplicación del impuesto.

Se establecen distintos tipos de cesión de tributos, aquellos que se cede de forma íntegra el tributo en su totalidad y aquellos en los que la cesión es solamente de una parte de este.

Una de las competencias de mayor repercusión en la cesión tributaria ha sido la cesión de las competencias de gestión, inspección, recaudación, procedimiento sancionador, la revisión etc. Es la propia Ley, la que debe determinar en todo caso cual es el alcance y las condiciones de la misma y cómo debe estructurarse dicha cesión.

Según el artículo 156.1 de la Constitución, son las Comunidades Autónomas las que van a tener autonomía de tipo financiero para poder desarrollar sus competencias, siempre respetando los principios de coordinación con la Hacienda Estatal y también el principio de solidaridad, así van a tener que disponer de ciertos recursos para poder elaborar sus competencias, considerándose en la

⁸⁷ AGUAS ALCALDE, E., «El sujeto activo en los tributos cedidos. Tributos traspasados», en *Anuario de la Facultad de Derecho* 29 (2011), pp. 91-98. “El art. 133.2 de la Constitución señala que «las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución las leyes», como atribución de poder tributario a estos Entes; dado que podemos afirmar que las Comunidades Autónomas tienen atribuida la capacidad para exigir los tributos íntegramente cedidos y se configuran como su sujeto activo concluimos que el contenido predicable de la capacidad para exigir tributos del art. 133.2 C.E., es igualmente predicable de las Comunidades Autónomas en relación con los tributos íntegramente cedidos”.

mayoría de los casos de una cesión total o parcial de recursos que les sean necesarios para ejercer sus funciones.

Fue la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, modificada por ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, la que estableció cual iba a ser el marco de aplicación vigente para la cesión de tributos.

Posteriormente se han ido añadiendo distintas adaptaciones de los diferentes mecanismos del sistema financiero, tales como el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, el *Fondo de suficiencia Global*, y los *Fondos de Convergencia autonómica*. El nuevo modelo da un impulso renovado a los principios de igualdad al de solidaridad, intentando que el acceso a los servicios públicos fundamentales sea lo más equitativo posible.

Al haber obtenido un mayor aumento de la corresponsabilidad fiscal, la cesión de tributos ha ido aumentando considerablemente los porcentajes y las competencias normativas de las diferentes Comunidades Autónomas.

Las distintas cesiones que se han ido aplicando en estos últimos años, ha dado lugar una elevación de los porcentajes de aplicación de los diferentes tributos, tales como del Impuesto sobre la renta de las personas físicas⁸⁸, que ha pasado del 33 por ciento al 50 por ciento o el impuesto sobre el valor añadido del 35 por ciento al 50 por ciento y así en una sucesiva lista de distintos impuestos, que han visto aumentada su cesión considerablemente.

El origen del sistema tributario y de su cesión tributaria, fue a finales de la guerra civil, hacía el año 1940, donde debido a la presión fiscal que acaecía en ese momento se solicitaba una reforma mayor

⁸⁸ HIERRO RECIO, L.A., «Los efectos financieros de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas», en *Hacienda Pública española* 147 (1998), pp. 75-91. Disponible en *V Encuentro de Economía Pública: La Realidad de la Solidaridad en la Financiación Autonómica*. 1-41. “El efecto financiero de la cesión parcial del IRPF, evitando el establecimiento de la hipótesis sobre comportamiento futuros de las variables como el PIB o la recaudación de cada tributo”. (147) 75-91.

de la que entonces existía en cesiones tributarias. A partir de entonces, el sistema de tributos español se nutre de una serie de principios, necesarios y plenamente aplicables para poder conseguir los objetivos deseados que se desarrollará posteriormente.

Uno de los principios más importantes del sistema tributario estatal y necesario para poder llegar a la cesión de dichos impuestos a las Comunidades Autónomas es el discutido “Principio de igualdad” en base al cual, todos los españoles se consideran iguales a la hora de pagar los tributos. También cabe destacar, “el Principio de capacidad económica”, que califica a los ciudadanos conforme a la cantidad de ingresos o riqueza que posea, por lo tanto, los tributos tendrán que tener en cuenta esta capacidad a la hora de determinar lo que cada ciudadano debe pagar.

No será posible establecer un sistema tributario cesión, sin un “Principio de progresividad” que establezca que, a mayor capacidad económica que tenga una persona, dará lugar al pago de los impuestos de manera progresiva. Estos y otros principios se desarrollarán más adelante y que son la base de todo el sistema fiscal.

Según la Constitución Española, el único que tiene capacidad para establecer los tributos, es el Estado, siempre determinándose que sea mediante Ley. Se puede considerar que el eje central de la cesión de tributos está en el Estado y en algunos entes públicos que tienen como objeto principal y determinante la realización de gastos públicos encaminados a realizar el idealizado bien común. El logro de estos objetivos los intenta conseguir el Estado a través de los tributos.

El marco legal definido en España está determinado, entre otras, por la Constitución Española, la Ley General Tributaria, la Ley General Presupuestaria, Las leyes que regulan cada tributo y los reglamentos que desarrollan las citadas leyes tributarias. Pero fue en el año 1977, cuando se inició el desarrollo de la actual estructura del sistema fiscal del Estado, modificando en profundidad la legislación

en función de las necesidades surgidas durante ese periodo. La base de la financiación autonómica se desarrolló con la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), porque hasta entonces fue la Constitución la que imponía la estructura con una serie de límites en lo relativo a la facultad recaudatoria propia de las administraciones autonómicas.

Se exige el respeto a la reserva de ley, de aquellos elementos que son esenciales de los tributos, no admitiéndose determinados privilegios de tipo social o económico y, sobre todo, un respeto al principio de solidaridad a las distintas autonomías. La mayoría de los tributos provenían de los impuestos estatales, aunque levemente se iba logrando que las Comunidades Autónomas tuvieran tributos propios, creados por ellas mismas, sobre hechos imponible que no fueran gravados por el Estado.

La cesión de tributos está regulada en el Capítulo III de la LOFCA⁸⁹, estableciéndose el sistema básico de las competencias de las distintas Comunidades Autónomas en materia de Derecho Financiero.

La nueva regulación permite ceder determinadas competencias normativas, cediéndose también competencias de gestión, inspección, recaudación o sanción. La competencia de gestión está

⁸⁹Artículo 17 de la LOFCA “ Las Comunidades Autónomas regularán por sus órganos competentes, de acuerdo con sus Estatutos, las siguientes materias: a) La elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos) El establecimiento y la modificación de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, así como de sus elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria c) El ejercicio de las competencias normativas establecidas por la Ley reguladora de la cesión de tributos d) El establecimiento y la modificación de los recargos sobre los tributos del Estado. e) Las operaciones de crédito concertadas por la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo establecido en el artículo decimocuarto de la presente Ley. f) El régimen jurídico del patrimonio de las Comunidades Autónomas en el marco de la legislación básica del Estado. g) Los Reglamentos Generales de sus propios tributos. h) Las demás funciones o competencias que le atribuyan las Leyes”.

condicionada por dos límites: el primero es que debe determinarse el alcance y condiciones de la cesión establecida y el segundo establece cuándo no se debe de aplicar, por ser tributos no cedidos.

Se considera que, en base al desarrollo de la ley de financiación autonómica, el sujeto activo por excelencia en los tributos cedidos es la Comunidad Autónoma, pues se cede el producto del tributo en sí: su recaudación. Así se observa, que se ceden competencias en materia en recaudación, tanto en periodo voluntario como en periodo ejecutivo cuando son tributos cedidos en su totalidad⁹⁰.

Por tanto, la base de toda la cesión tributaria fue por el reconocimiento constitucional de la titularidad de un poder tributario a las Comunidades autónomas que les permitiera a estas crear y estructurar un sistema propio de recursos tributarios. Todo ello siempre respetando tales límites enumerados reiteradamente a lo largo de la Constitución entre ellos; como no vulnerar la libre circulación, la territorialidad y lo más importante que no exista ninguna duplicidad con hechos imposables lo cuales estuvieran ya gravados por el Estado.

El sistema financiero español es, en ocasiones, considerado como de tipo mixto, al predominar un sistema de unión de los diferentes impuestos entre las Comunidades Autónomas, sin que la Constitución haya hecho mención a que las distintas Entidades Locales dependan del Estado Central, circunstancia que no se produce en lo que se conoce en las Haciendas de estados federales.

⁹⁰ AGUAS ALCALDE, A., «El sujeto activo en los tributos cedidos. Tributos traspasados», en *Anuario de la Facultad de Derecho* 29 (2011), pp. 91-98. "El art. 133.2 de la Constitución señala que «las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes», como atribución de poder tributario a estos Entes ... las Comunidades Autónomas tienen atribuida la capacidad para exigir los tributos íntegramente cedidos y se configuran como su sujeto activo, concluimos que el contenido predicable de la capacidad para exigir tributos del art. 133.2 C.E., es igualmente predicable de las Comunidades Autónomas en relación con los tributos íntegramente cedidos. p 98.

El punto de partida de la cesión tributaria está en el artículo 157.1 de la Constitución, que desarrolla los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, considerándose uno de los artículos importantes. Por tanto, debe incluir la cesión de la recaudación como las competencias normativas. No excluyendo, por ello, titularidad compartida del tributo, que sería la que tendría el beneficio de la cesión; así la titularidad de tipo Estatal sería sólo de origen. Hay, pues, un reparto de recaudación entre aquellos tributos susceptibles de cesión y aquellos que nunca lo podrán ser, al menos en su integridad, no vetando a un porcentaje.

En el artículo 11 de la LOFCA se exponen los tributos que pueden ser objeto de cesión (impuesto sobre el patrimonio neto, impuesto sobre transmisiones patrimoniales, impuesto sobre sucesiones y donaciones, impuestos sobre las ventas en fase minorista, tasas y demás exacciones sobre el juego) y en el mismo artículo determina los impuestos estatales que no podrán ser objeto de cesión (impuesto sobre la renta de las personas físicas, impuesto sobre sociedades, impuesto sobre las ventas). Se establece la posibilidad de que dichas Comunidades Autónomas dispongan “de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos”⁹¹.

⁹¹ SOLER ROCH, M.T., «La relación de los tributos cedidos y no cedidos en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas», en *Anales de la Universidad de Alicante: Facultad de Derecho* 3-4 (1985), pp. 177-209. “Ante la imposibilidad de ceder tributos ¿por qué entonces han quedado incluidos unos y excluidos los otros del régimen de cesión? ¿Era posible otra combinación u otro resultado del reparto ante el silencio constitucional? ... parece evidente que, aunque la configuración financiera de las CC.AA. sea distinta, han pesado definitivamente los argumentos determinantes del proceso de centralización de estos impuestos (renta y consumo) en la mayor parte de las Haciendas federales, el predominio de la titularidad de la Hacienda estatal sobre todos los impuestos, la importancia recaudatoria y la complejidad técnica que encerraba la regulación con carácter general de los puntos de conexión de estos impuestos en los territorios de todas las CC.AA.. Baste pensar en este sentido, en las normas sobre cifra relativa de negocios o sobre residencia de las sociedades en el régimen de concierto.”

Hasta entonces el Estado fue el único titular de los impuestos existentes en su totalidad, es decir, también del producto recaudatorio, en concepto de financiación y de los gastos e ingresos que se generaran. Pero, a raíz de estos cambios enumerados en la ley de financiación autonómica, la cesión de los mismo sirvió como baremo y como instrumento de redistribución entre las Comunidades Autónomas.

Para lograr que la cesión se fuera completando tal y como se había establecido, se estructuraron en base al *principio de solidaridad*, considerándose como un criterio necesario en la ordenación de las Comunidades en relación con la autonomía financiera.

Así la solidaridad, constituye un límite para la aplicación de los impuestos de mayor capacidad recaudatoria, y permite la participación con distintos criterios redistributivos.

En los tributos cedidos se observa un cambio desde el comienzo del período transitorio hasta hoy día, la evolución ha sido tal, que ha supuesto una evolución constante y en aumento de los primeros tributos cedidos y también del aumento de sus porcentajes. Una de las mayores modificaciones a destacar es la participación en los impuestos estatales no cedidos según los criterios establecidos en el artículo 13 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Se fijan una serie de criterios utilizados para calcular dicho porcentaje de participación respetando para poder llevarse a efecto el citado principio de solidaridad.

Calcular cuál va a ser el porcentaje de participación se realiza mediante determinados índices y criterios, como el coste de los servicios transferidos o el rendimiento de los mismos; pero aparecen unos índices nuevos para dicho calculo, como la situación socioeconómica de la misma Comunidad Autónoma, la necesaria coordinación del Estado con dichas Comunidades Autónomas y el

cálculo del coeficiente de población, que sirve de determinante de la capacidad tributaria de dicho territorio.

También, el coeficiente de esfuerzo fiscal, mediante el que se revierte al territorio de la Comunidad autónoma ciertos recursos que tienen su origen en ella.

Además, la Ley de financiación autonómica va a permitir la posibilidad de tener en cuenta «otros criterios que se estimen procedentes» como, por citar algunos, la ponderación del índice de cobertura de los servicios.

Todo ello da lugar a una transformación del modelo de financiación autonómica hasta entonces en vigor, con notables cambios que han repercutido en la sociedad y en la distribución de responsabilidades autonómicas, estableciéndose unos criterios que van hacia un modelo mixto, en el que se utilizan criterios de financiación en base a los ingresos.

Algo hasta el momento imposible era la existencia de una mayor disposición de autonomía financiera a la hora de disponer los ingresos tributarios transferidos tanto en los tributos cedidos, como en participaciones y en la distribución del porcentaje.

Considerándose el principio de solidaridad como el principio que va a determinar los mecanismos de redistribución, al calcular el porcentaje de participación en la recaudación de impuestos.

Una vez que las Comunidades Autónomas asumen determinadas competencias en base a sus respectivos Estatutos de Autonomía, se consideran competentes para realizarlas, pero no pueden ejercerlas hasta que no se han efectuado las transferencias de los servicios correspondientes. Por tanto, será por carencia de medios y no por no disponer de habilitación jurídica.

Son los Reales Decretos de transferencia los que establecen cuales son los medios materiales, personales y financieros que dispone cada Comunidad Autónoma para la prestación del servicio

que se ha traspasado, así como determinar cuál es su contenido competencial.

Es difícil encontrar una definición uniforme del concepto “servicios transferidos” considerándose aquellos prestados por cada Comunidad Autónoma cuando dichos recursos provienen de los tributos cedidos o de la participación en los ingresos del Estado.

El Sistema de Financiación ha sido aceptado por todas las Comunidades Autónomas, sin que fueran totalmente aceptadas algunas medidas y cuestiones sobre la cesión de los servicios transferidos.

Se ha ido consolidando un sistema de transferencias⁹² unitario en los servicios mínimos vitales de los que disponen las Comunidades Autónomas como servicios de asistencia sanitaria⁹³, educación y servicios sociales⁹⁴. Pero no se aplica esa unidad en determinados criterios de restricción con algunos recursos de las distintas Comunidades Autónomas.

⁹² FUERTES SUAREZ, J.L., «La transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas», en *Revista de Derecho Político* 10 (1981), pp. 155-159. “... transferencias suficientes y de carácter general donde se resuelvan los numerosos problemas planteados por el proceso de traspaso, y, por otra, una auténtica reconstrucción del Estado Central que dote de racionalidad y claridad al nuevo cuadro de competencias .../... a los efectos de establecer un modelo general de reparto de competencias”. p159 y ss.

⁹³ PRIETO, A., «Transferencias sanitarias, Una oportunidad para mejorar», en *Atención primaria*. 28 (9) (2002), pp. 32-34. “Las transferencias constituyen un buen momento para avanzar en una formación continuada cuya calidad quede acreditada con la participación de las sociedades científicas”. pp33-34.

⁹⁴ MORAGAS MORAGAS, R., «Transferencias de servicios sanitarios y sociales: actitudes, innovaciones y peligros», en *Documentación Administrativa* 195 (1982), pp. 197-216. “Ante todo, debe reconocerse la incapacidad de cualquier Estado, para satisfacer absolutamente las crecientes demandas basadas en el reconocimiento constitucional de que todos, los ciudadanos tienen derecho a una asistencia sanitaria y prestaciones sociales suficientes, artículo 41 de la Constitución. La naturaleza progresiva de tales derechos y las limitaciones económicas, hacen que ningún Estado cumpla absolutamente el mandato constitucional reconocido asimismo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a que se refiere expresamente el artículo 12,2 de la Constitución. p206 y ss.

En los distintos periodos en los que se divide la evolución financiera, se intentó crear un nivel competencial de tipo estándar, común para todas las Comunidades Autónomas.

Dichos criterios con complicado resultado, al intentar aplicar criterios homogéneos a cada Comunidad Autónoma, cada una con sus peculiaridades.

4.2. TRIBUTOS COMPARTIDOS

Por tanto, las Comunidades Autónomas disponen de tres tipos distintos de ingresos; impuestos compartidos, impuestos cedidos y fondos. Se consideran impuestos compartidos⁹⁵ aquellos en los que el Estado se encarga de recaudar, pero una gran parte de lo recaudado va para las Comunidades Autónomas.

Los cedidos los recauda de manera directa la Comunidad Autónoma. Y los fondos se utilizan para lograr compensar las diferencias entre lo que va a conseguir recaudar una Comunidad y lo que realmente debería gastar.

Se consideran impuestos compartidos: el IRPF, IVA y los impuestos especiales. Los impuestos cedidos tales como el Patrimonio, Sucesiones, donaciones, Actos Jurídicos Documentados (AJD) e Impuesto de Transmisiones Patrimoniales (ITP). Así las comunidades Autónomas pueden controlar como van a ser sus ingresos poseyendo capacidad normativa sobre los mismos.

Los fondos son. El fondo de garantía es el que se encarga de establecer los mismos recursos por habitante ajustado, valorando la población, la dependencia. El fondo de suficiencia global realiza la financiación de las necesidades globales de las Comunidad

⁹⁵ OLCINA, G. Y PÉREZ, F., «Cooperación entre gobiernos para la recaudación de impuestos compartidos», en *Documentos de trabajo: Serie EC (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas)* 9 (1991), pp. 1-30.

Autónoma, valorando el resto de los posibles ingresos. El fondo de convergencia autonómica, que sirve para beneficiar el encuentro entre las Comunidades Autónomas; compuesto de dos subfondos: el de Competitividad y el de Cooperación.

Respecto los tributos que se ceden, cada Comunidad Autónoma debe asumir por delegación del propio Estado su aplicación, también su potestad sancionadora y la revisión, siempre con cumplimiento de lo especificado en la Ley que determine el alcance y condiciones de la cesión.

Desde 1980 ha habido una profunda transformación de los tributos cedidos al considerarlos, por ejemplo, como un recurso propio de las Comunidad Autónoma, ampliándose a las competencias normativas del mismo y no como una mera transferencia del Estado.

Incluso el propio Tribunal Constitucional reitera⁹⁶ que en los inicios del sistema se centraba en su totalidad en los mecanismos que dispusiera el Estado y varias formas de transferencias⁹⁷, para posteriormente considerar a los tributos cedidos como un recurso que favorece el rendimiento de las Comunidades Autónomas.

⁹⁶ STC 76/2014 de 8 de mayo. Fundamento Jurídico Quinto. Punto c) Asimismo, el sistema de financiación autonómica depende de distintos tipos de recursos, cuya evolución cuantitativa está vinculada a la propia evolución de los ingresos tributarios, lo que explica que se establezcan mecanismos para reglar las consecuencias de esta evolución en las transferencias a percibir por las Comunidades Autónomas... el sistema de financiación regulado en la Ley 22/2009 parte también en este punto del mismo esquema establecido en su predecesora, la Ley 21/2001 al prever tanto reglas fijas del sistema como reglas que arbitren su evolución..."

⁹⁷ STC 33/2016, de 18 de febrero. Fundamento Jurídico tercero. "... de estimarse que la expresión "ley de cada tributo" del art. 57.1 a) LGT alude a una ley estatal y que ello es admisible de acuerdo con el reparto constitucional de competencias, ninguna ley autonómica podría prever respecto de un determinado impuesto el método de comprobación ... si no lo ha hecho previamente la ley estatal que disciplina específicamente ese tributo. No sería necesario evaluar... Simplemente la normativa autonómica no podría intervenir en ese ámbito material".

Así, las Comunidades Autónomas van a poder aumentar por ellas mismas sus recursos. Claro que, existen impuestos en los que sólo se va a ceder su producto y otros en los que se cede solo una parte de éste, o en los que se cede solo las competencias normativas.

Destacar que algunos de los tributos cedidos pueden ser de naturaleza personal; por lo que su disposición a una Comunidad Autónoma será en base al domicilio fiscal de los sujetos. Si los tributos cedidos gravan el consumo, entonces atribución a las Comunidades Autónomas se realizará según el lugar de consumo, o donde el vendedor haga la operación, a través del local. Si por el contrario se están grabando operaciones inmobiliarias, se realizará en función del lugar donde se encuentre el inmueble a la correspondiente Comunidad Autónoma.

4.3. CESIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES

Es la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, la que establece algunos de los principios y normas en donde regularse la normativa de las entidades locales⁹⁸. Fue con esta ley con la que se produjo una modernización del sistema financiero de las entidades locales, dando lugar a cierta innovación en la utilización de las fuentes de tipo local y ocasionando cierta estabilidad, pudiéndose cumplir los principios de suficiencia financiera y de autonomía.

⁹⁸ STC 118/2016, de 23 de junio. Fundamento Jurídico segundo. “c) El art. 31.3 CE dispone que solo pueden establecerse prestaciones patrimoniales “con arreglo a la ley” y el art. 133 CE atribuye la potestad de establecer tributos “mediante ley”, confiriendo al Estado un poder “originario” o primario que deriva directamente del texto constitucional, y a las Comunidades Autónomas y corporaciones locales un poder “derivado” o secundario cuyo ejercicio “no solo queda condicionado por la Constitución, sino también por las normas que dicte el Estado en la materia”

Fue a raíz de esta normativa, cuando las entidades locales se abastecerían de tributos propios, aunque limitados, algunos tipos de recursos no tributarios y luego el poder participar en los tributos del Estado. Tienen a su disposición una serie de recursos. Algunos de esos tributos denominados propios tales como tasas, contribuciones especiales y también determinados impuestos, subvenciones, producto de multas y sanciones. Así, dichas entidades van a disponer de un sistema coordinado con el sistema estatal, pero con cierta flexibilidad y con una serie de recursos denominados municipales.

En la Constitución española se estructura⁹⁹ la organización territorial del Estado, creándose una división territorial por municipios¹⁰⁰, provincias y Comunidades Autónomas. Es en el propio texto donde se inicia el proceso de las autonomías, donde se distribuyen las distintas competencias, que pueden asumir¹⁰¹ cada uno de los entes territoriales y regulándose las materias que tienen

⁹⁹ CE Artículo 142: “Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.”

¹⁰⁰ MARTÍN RODRÍGUEZ, J., «La participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas: la hora de la verdad», en *Fundación Democracia y Gobierno Local* 24 (2010), pp. 101-143. “La participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma es una de las grandes asignaturas pendientes del desarrollo de nuestro texto constitucional. El artículo 142 sitúa esta participación como una de las tres principales fuentes de financiación de las hoy maltrechas haciendas locales, en pie de igualdad con los tributos propios y con la participación en tributos estatales”. p101 y ss.

¹⁰¹ STC 156/2004, de 21 de septiembre. Fundamento Jurídico número cuarto. “El arbitrio sobre la producción y la importación no es un tributo propio de la Comunidad Autónoma de Canarias ni tampoco un impuesto de carácter local... Mientras que el Abogado del Estado se limita a afirmar dicha condición, el Fiscal fundamenta la citada naturaleza en la cesión de la recaudación del arbitrio a la Comunidad Autónoma, que se habría producido en virtud de la disposición adicional primera de aquella Ley 20/1991, conforme a la cual, como hemos anticipado, el importe de la recaudación del Arbitrio sobre la Producción e Importación en Canarias será entregado por la Comunidad Autónoma a los Cabildos Insulares para su distribución entre las Corporaciones Locales Canarias”.

en exclusiva el Estado y cuales son cedidas a las Comunidades Autónomas.

Para asumir competencias las entidades locales, lo primero que se les exige es que dispongan de determinados medios, suficientes para cumplir la función que se les encomienda. Diversas sentencias del Tribunal Constitucional aluden a que se debe entender como suficiencia financiera, considerándose de carácter imperativo para poder cumplir lo establecido en el artículo 137 de la Constitución.

Por tanto, el propio sistema financiero respecto las entidades locales, carece de claridad, a la hora de no terminar definiendo el concepto mismo de suficiencia financiera para alcanzar las competencias asumidas. Se desconoce de manera expresa cuáles son las competencias y los servicios públicos de los entes locales en sí.

El artículo 133.2 de la Constitución atribuye a las entidades locales algunos tributos propios en base a cierta autonomía que se les reconoce. Fue la Ley 39/1988, de 28 de diciembre la que intento otorgar una mayor corresponsabilidad fiscal, pero no carente de limitaciones y obstáculos a la misma. Volviendo a lo ineludible, que la mayoría de las materias es atribuida al propio Estado y desde tiempos más recientes, a las Comunidades Autónomas¹⁰², olvidándose por completo de estas entidades locales¹⁰³.

¹⁰² STC de 2 de febrero de 1981

¹⁰³ RÉSORIANO, D., *La participación en los tributos del Estado de las entidades locales en el marco de la financiación local. Especial referencia a la región de Murcia*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, Murcia. "Atendiendo al análisis general de la financiación local (con los últimos datos oficiales, 2008) podemos poner de manifiesto que, en la estructura de ingresos de las Corporaciones Fuentes de financiación de Entidades Locales, la fiscalidad propia local, incluyendo impuestos, tasas, precios públicos y contribuciones especiales viene a suponer aproximadamente más de la mitad de los ingresos totales. Las transferencias procedentes de otras Administraciones alcanzan más de la tercera parte del presupuesto y el recurso al crédito alrededor del 6% por ciento".

No obstante, en base a determinadas sentencias del Tribunal Constitucional se determina que las entidades locales deben de participar en los tributos tanto provenientes del Estado como de las distintas Comunidades Autónomas. Dotando así el sistema de coordinación y de cierta estabilidad.

Una vez que las Comunidades Autónomas y entidades locales¹⁰⁴, prestan ciertos servicios de carácter público a los ciudadanos y residentes en un territorio, se empezó a crear una obligación estatal de ceder los recursos que se consideren necesarios para poder obtener dichas competencias.

Por tanto, las entidades locales encuentran la base de su aplicación en el propio texto constitucional, determinándose la cesión de tributos tanto de las tasas contribuciones especiales como de los impuestos. Las Entidades Locales han ido desarrollando un proceso de descentralización un poco más lento que las Comunidades Autónomas, ya que estas tienen un sistema de financiación autonómico más real y efectivo del que disponen los entes locales.

El sistema de financiación local es necesario, pero hoy día no es todavía una realidad factible, está en proceso de creación. Han ido adaptando su normativa a la establecida para las Comunidades Autónomas y las ordenanzas locales creadas.

También las Entidades Locales, al igual que las Comunidades Autónomas, disponen para su financiación de tributos propios y de parte de cesión de tributos del Estado sin tener una normativa general específica.

¹⁰⁴ CE Artículo 142: "...Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas".

Todos ellos son una fuente muy importante para estas entidades locales, ya que se nutren en la mayoría de la recaudación de los mismos. El beneficio obtenido de las distintas tasas, contribuciones especiales y de los impuestos locales son la mayor fuente de ingresos de los que disponen.

Es La Ley Reguladora de las Haciendas Locales la que establece las bases a aplicar para los mismos, en sus artículos desde el artículo 20 al artículo 27, donde se determina todo lo establecido para las tasas locales, y en los artículos 28 al artículo 37 referente a las contribuciones especiales.

También disponen de tributos propios, ya que el Estado le autoriza a su gestión. En la propia Ley, se determina cuáles son los impuestos que pueden exigir a nivel municipal y define los elementos básicos de cada impuesto.

El Estado regula todo el proceso de recaudación, pero deja libertad a los Ayuntamientos por medio de Ordenanzas Fiscales para determinar aquellos impuestos a exigir, como el Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana; el Impuesto sobre Construcciones, determinando ellos mismos los coeficientes a aplicar.

Dejando un margen bastante amplio que tiene el propio Estado donde se calcula las bonificaciones que se aplican cada entidad local, clarificándose cuál es el máximo de esos porcentajes, y dando libertad en su aplicación.

El Estado ha cedido parte de los impuestos principales como garantía de suficiencia financiera, cediendo parte de la recaudación, de la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de la recaudación líquida por el Impuesto sobre el Valor Añadido imputable a cada municipio, de la recaudación líquida

que se imputa a cada municipio como los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas. Por tanto, la norma que regula de manera exhaustiva los recursos financieros que tienen a su poder las Comunidades Autónomas, es la Ley 8/1980, de 22 de septiembre modificada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre. Las distintas Comunidades Autónomas van a tener a su disposición sus propios impuestos, tasas ¹⁰⁵ y contribuciones especiales.

Desde la creación de las Comunidades Autónomas, las tasas ha sido uno de los recursos de los más importantes que tenían a su plena disposición. De las contribuciones especiales en diferencia con las estatales se les otorga, pero con limitaciones tales como no superar el coste del establecimiento o unas determinadas obras.

Igualmente, las Comunidades Autónomas pueden exigir tributos o impuestos propios siempre que el hecho imponible no haya sido gravado previamente por el estado. Y, como se ha dicho, el Estado puede ceder todo o parte a las Comunidades Autónomas de los impuestos de carácter estatal. Unas veces, limitados solo a una pequeña recaudación otras veces a la totalidad de la misma. Cediendo en la mayoría de veces la capacidad de recaudación y gestión de los impuestos.

¹⁰⁵ El artículo 7 de la LOFCA: "...Cuando el Estado o las Corporaciones Locales transfieran a las Comunidades Autónomas bienes de dominio público, para cuya utilización estuvieran establecidas tasas o competencias, en cuya ejecución o desarrollo presten servicio o realicen actividades igualmente gravadas con tasas, aquéllas y éstas se considerarán como tributos propios de las respectivas Comunidades".

Por tanto, el sistema de financiación actual¹⁰⁶ regula de forma eficiente la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas y a los entes locales con las limitaciones impuestas bajo ley y permite su aplicación respetando el estado de bienestar de las prestaciones otorgadas, otorgando la equidad de las mismas y la suficiencia de financiación para poder ejercer las competencias otorgadas, con pleno respeto de la autonomía de los distintos entes que la formen.

Los tributos cedidos de las Comunidades Autónomas son los mismos que ya regulaba la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, pero, en determinados impuestos, se ha elevado el porcentaje de cesión.

Con los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado (impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, impuesto de sucesiones y donaciones, tributos sobre el juego y tasas, impuesto sobre venta minoristas de determinados hidrocarburos, impuesto especial sobre determinados medios de transporte, impuesto sobre la renta de las personas físicas e impuesto sobre el valor añadido), se ha ido elevando el porcentaje de los recursos de las Comunidades Autónomas, pasando en los últimos años del 70 al 90 por ciento.

¹⁰⁶ LUQUE CORTELLA, A., «Financiación Local en España. Incremento de los recursos tributarios y la eliminación de las causas del déficit municipal», en *Tourism & Management Studies* 3 (2007), pp. 159-171. “La Constitución española reconoce la autonomía de los entes locales para gestionar sus intereses a la vez que establece que el Estado debe garantizarles los medios suficientes para el ejercicio de las competencias que le son propias. Sin embargo, financiación de los Entes locales en España ha sido tradicionalmente una de las asignaturas pendientes de nuestro sistema. En este contexto, han sido varios los intentos de nuestro legislador de configurar un sistema de financiación que pudiera dar respuesta a las necesidades de dichas entidades mediante el incremento de los recursos tributarios y la eliminación de las causas del déficit municipal”. p11 y ss.

Al intentar aumentar la cesión de tributos, se está potenciando, de manera factible, tanto el principio de corresponsabilidad fiscal como el principio de autonomía. La cesión no sólo comprende el tributo en sí, sino también las competencias normativas del mismo, siempre dentro del control o del marco establecido por el Estado.

El principio de solidaridad en la cesión tributaria debiera ser respetado por todas las Comunidades Autónomas, no vulnerando la igualdad necesaria que debe existir en su aplicación, independientemente de la no uniformidad.

CAPÍTULO QUINTO. PRINCIPIOS EN LA CONSTITUCION Y EN LA LOFCA

El sistema financiero dispone de una serie de principios de aplicación específica al mismo, pero antes de su enumeración, se debe recordar cuales son los principios del propio ordenamiento jurídico.

En aspectos financieros, el Tribunal Constitucional ha reafirmado en varias sentencias¹⁰⁷ la obligatoriedad de buscar y garantizar un equilibrio tanto para la unidad de España como para la autonomía de sus nacionalidades y regiones, *“pues la unidad del Estado no es óbice para la coexistencia de una diversidad territorial que admite un importante campo competencial de las Comunidades Autónomas”*; lo que da al ordenamientos español una estructura compleja, *“por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional”* (STC 96/2002, de 25 de abril, FJ 11). Esa unidad -dice- *“no significa uniformidad, ya que la misma configuración del Estado español y la existencia de Entidades con autonomía política, como son las Comunidades Autónomas, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos”* (STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 6); *“la autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14, 31.1, 38, 139, 149.1.1 y 149.1.13 de la Constitución, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía”*.

Esas sentencias fundamentan argumentos a muchos de estos principios¹⁰⁸. Como el Fundamento Jurídico segundo, que *“es obtener una mayor financiación del Estado con cargo a los recursos de este,*

¹⁰⁷ STC 79/2017 de 22 de junio. Fundamento Jurídico del Tribunal Constitucional.

¹⁰⁸ STC 96/2016 de 12 de mayo. Fundamento Jurídico Segundo del Tribunal Constitucional

es decir, aumentar su participación en los ingresos estatales, sin que del escrito de recurso se desprenda una solicitud de menor financiación para otras Comunidades Autónomas (las que cuentan con un fondo de suficiencia global positivo), de tal modo que las transferencias a dichas Comunidades consignadas en el concepto 451 del estado de gastos no resultan verdaderamente controvertidas. En consecuencia, tales partidas deben quedar fuera del objeto de nuestro enjuiciamiento, al no existir ningún contenido argumentativo sobre ellas, con lo que no solo se falta, en los términos tantas veces reiterados por nuestra doctrina (por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional 76/2014, FJ 2b), a la diligencia procesal exigible a las partes, sino que, además, no queda alterada la presunción de constitucionalidad de toda norma legal “*que no puede desvirtuarse sin más, prescindiendo de una razón suficientemente fundada*”.

Se puede considerar que dichos principios producen un cierto límite al mismo poder financiero en sí. Así, el que ostente dicho poder financiero, debe imperativamente someterse a los mismos, pues son vinculantes. Pero, como se ha dicho, más allá de la importancia de los propios principios del sistema financiero, no pueden ser estudiados de forma aislada, sino en relación con los principios constitucionales que forman el “Estado social y democrático de derecho”¹⁰⁹. Es en el artículo 9.3 de la Constitución, se determinan unos principios básicos del ordenamiento general, tales como principio de *legalidad*, de *publicidad de las normas*, *jerarquía normativa*, *irretroactividad* de aquellas disposiciones sancionadoras no favorables, etcétera. La enumeración de estos principios y otros no citados, aunque pertenecen de forma determinada al derecho general

¹⁰⁹ CE Artículo 1.1: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

o al derecho positivo, han sido y son utilizados en el propio sistema financiero.

Uno de los principios de mayor uso en el sistema financiero y en especial en el régimen de financiación autonómica es el principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución; la Hacienda Pública utiliza y necesita de este principio para invocar los numerosos conflictos existentes entre las competencias cedidas total o parcialmente a las Comunidades Autónomas y la necesaria igualdad entre todas las regiones, con las matizaciones necesarias.

En el asunto de la financiación de las Comunidades Autónomas se considera que es un régimen abierto¹¹⁰ cuando se pone una serie de limitaciones en base a unos principios básicos. En el sistema de financiación están establecidos del artículo 156 al 158 de la misma.

Principios a destacar del derecho financiero español y que, además, están relacionados con los ingresos o con los gastos, son el principio de capacidad económica, el de progresividad, el de no confiscatoriedad y el de generalidad. También entre ellos cabe

¹¹⁰ MENÉNDEZ MORENO, A., «El marco normativo constitucional de la financiación de las Comunidades Autónomas», en *Revista. Jurídica Castilla y León*, 3 (Extra. La Reforma de los Estatutos de Autonomía) (2004), pp. 477-503. "Puede decirse, en efecto, que los principios rectores de la Hacienda Pública española que tienen carácter general se identifican con los que se conocen como principios 479 constitucionales del Derecho Financiero, que se pueden describir como «los criterios generales, plasmados en la Constitución, que deben informar la actuación de los entes públicos en el ámbito jurídico-financiero Respecto del papel que cumplen los principios constitucionales, debe significarse que son un límite al ejercicio del poder financiero, de forma que aquellos que lo ostentan han de someterse imperativamente a dichos principios, en cuanto que su cumplimiento es exigible por mor del carácter jurídicamente vinculante de la CE. Este papel de los principios constitucionales opera, como se desprende del artículo 53.3 de la propia Constitución española". pp 477-503.

destacar, el principio de equidad o los principios de eficiencia, reserva de ley y de economía.

Es en el artículo 31.1 de la Constitución se refleja el principio de capacidad económica, necesario para poder satisfacer el pago de un tributo, poder tener cierta capacidad económica o de dinero para poder hacerle frente. Para ser lo más ecuánime posible a la hora de afrontar el pago de un tributo, se debería considerar no solo las circunstancias familiares o personales del individuo, sino también aquellas causas de tipo objetivo como su patrimonio, la renta la unidad familiar en general, etcétera.

Dicho principio ha sido considerado uno de los esenciales, porque se consideraba que quien poseyera mayor riqueza o patrimonio era quien podía sufragar todos los gastos existentes. Años después y en base a diversas teorías sobre el concepto de individuo, se considera que, a mayor riqueza, menor sacrificio supone el pago del tributo. Hoy, su fundamento no ha cambiado y sigue viéndose del mismo modo, donde se sufragan gastos en base a la capacidad económica que se disponga. Y sería una forma si se aplicara en su totalidad quitar las desigualdades e injusticias que pueden ocurrir en el pago de tributos o cualquier pago económico que se deba realizar.

En diversas sentencias, como la referenciada 221/1992¹¹¹, se establece que el legislador deberá respetar el principio de capacidad normativa y los límites que derivan de dicho principio constitucional, que quebraría en aquellos supuestos en los que la capacidad económica gravada por el tributo sea no ya potencial sino

¹¹¹ STC 221/1992. Fundamento Jurídico cuarto El principio de capacidad económica opera, por tanto, como un límite al poder legislativo en materia tributaria. Aunque la libertad de configuración del legislador deberá, en todo caso.

inexistente o ficticia. También la Sentencia¹¹² donde se desarrolla el papel fundamental de dicho principio. *“Los recurrentes sostienen, sin embargo, que los impuestos, para merecer dicha calificación han de gravar hechos positivos, no hechos negativos, como es el caso del, a su juicio, «mal llamado impuesto sobre tierras infrautilizadas», que no grava «la percepción de una renta, sino la no producción de una renta». Con esta tesis se viene a cuestionar, por tanto, no sólo la naturaleza impositiva de este nuevo tributo autonómico, sino también su licitud constitucional a la luz de lo dispuesto en el artículo 31.1 de la Constitución en relación con el principio de capacidad económica”.*

En el artículo 14 de la Constitución y en el artículo 31.1 se hace referencia al principio de *igualdad tributaria*, y en este mismo artículo se enumera otro principio de vital importancia en la financiación autonómica que es el principio de *generalidad*.

Así se puede entender que el principio de igualdad establezca que los tributos sean aplicados con la misma intensidad y que el principio de generalidad en los tributos se aplique a todos los individuos sin diferenciar entre Comunidades Autónomas.

Por tanto, se puede concluir que se debe aplicar de forma conjunta ambos principios para que el sistema financiero sea estable y coherente a todos los individuos. Debe tratarse los supuestos iguales de la misma forma posible, sin aceptarse tratos favorables cuando las condiciones sean similares.

Otro principio que recoge el mismo articulado es el de progresividad, cuyo origen viene del ordenamiento italiano, estableciendo que se debe aplicar mayor contribución en el sistema

¹¹² STC 37/1987, de 26 de marzo. Fundamento Jurídico doce.

tributario a medida que aumenta la riqueza. Un individuo que posea un mayor patrimonio económico o unas aportaciones económicas elevadas debería pagar una mayor cantidad que otro individuo en condiciones económicas desfavorables, o con una subsistencia mínima para las necesidades vitales. Este principio se puede considerar como una prolongación del principio de capacidad económica, dando lugar a una redistribución de la riqueza.

El principio de no confiscatoriedad, también establecido en el artículo 31.1 de la Constitución, intenta conseguir que no se vulnere los derechos de los ciudadanos con la misma carga tributaria. No puede afectar el pago de un tributo a toda la capacidad económica del ciudadano.

Otro principio que desarrolla es el de reserva de ley. Este significa que toda la materia tributaria debe hacerse siempre mediante una ley de tipo formal. Desde una mirada tributaria, no puede aplicarse una serie de normas a los ciudadanos sin que sea norma con rango de tipo jerárquico, porque de ello depende la vinculación de la misma a todas las Comunidades Autónomas. El principio de reserva de ley trata de garantizar el cumplimiento y el control en la aplicación de los tributos. Dicho principio se aplica a todas de las Comunidades Autónomas, hasta el punto de que en diversas sentencias¹¹³ se ha puesto de manifiesto como la legalidad es estrictamente necesaria para el cumplimiento de la normativa.

También hay que reseñar otros principios de la financiación autonómica, tales como el principio de coordinación con la Hacienda del Estado, el de solidaridad y el de autonomía, y también el principio de suficiencia es considerado por muchos autores como un

¹¹³ STC 16 de noviembre de 1981.

principio necesario a la hora de hablar de la financiación de las Comunidades Autónomas.

El principio de autonomía está establecido en el artículo 137 de la Constitución, para la gestión propia de sus intereses. Es gracias a este por el que se fundamenta el poder financiero de las Comunidades Autónomas ¹¹⁴, sirviendo para desarrollar las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas. Pero dicha autonomía ejercida de forma conjunta con el principio de coordinación con el Estado y el de solidaridad entre todos los ciudadanos. El principio de autonomía no actúa de forma unilateral, sino que está vinculado al principio de coordinación con el Estado al cual se refiere el artículo 156.1 de la Constitución.

Entre las Comunidades Autónomas y el Estado deben de adecuarse determinados instrumentos de colaboración para poder obtener y compartir información recíproca, que se aplique por igual a todas las Comunidades Autónomas, consiguiendo actuar de forma homogénea para que el sistema sea estable para todos los Entes Públicos, evitando duplicidades y contradicciones.

¹¹⁴ CE Artículo 157: "Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por: a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado. b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales. c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado. e) El producto de las operaciones de crédito. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios. Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

En cierta medida, dicha coordinación puede considerarse un límite a la autonomía, porque no puede darse una autonomía ilimitada ni arbitraria, teniendo el objetivo de conseguir un sistema financiero común.

El principio de coordinación con la *Hacienda Estatal* está orientado a evitar las duplicidades y las sobreimposiciones que pueden llegar a ocurrir entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y también entre estas entre sí.

El principio de solidaridad establece una redistribución equitativa entre la riqueza y la renta. Y que sea de forma igualitaria las oportunidades que deben tener todos los ciudadanos de una Comunidad Autónoma. El significado de solidaridad está totalmente relacionado también con el principio de capacidad económica. El principio de solidaridad entre todos los ciudadanos supone también otro límite al citado principio de autonomía financiera, ya que una comunidad autónoma que aplique una normativa no puede dar lugar a desigualdades sociales o a tratamiento distinto para supuestos similares, o que no haya solidaridad entre Comunidades Autónomas.

5.1. LÍMITES DE LOS PRINCIPIOS

Todas las regiones que forman el Estado español deben respetar dichos principios citados para aplicar un sistema financiero que tienda a la estabilidad.

Las competencias que se atribuyen a las Comunidades Autónomas, tanto en materia de planificación, como de carácter económico, deben de coordinarse con las que tiene el Estado de manera originaria.

Gracias al respeto a esos principios se ha podido delegar la gestión, la recaudación de los tributos del Estado a las distintas regiones, en unas condiciones de igualdad no uniforme, respetando las condiciones particulares de cada Comunidad Autónoma. Por tanto, las Comunidades autónomas van a disponer de un poder tributario, pero matizado por los límites que se establece en forma de principios.

Otro límite que dispone la Constitución es que ese poder que van a disponer de carácter tributario no puede extralimitarse de su territorio, mermando o limitando las competencias de otras Comunidades Autónomas e incluso del propio Estado. Así, para poder aplicar el principio de suficiencia, son los Presupuestos Generales del Estado los que van a establecer las distintas asignaciones a las Comunidades Autónomas y a garantizar unos mínimos a todas y cada una de ellas.

Por tanto, la propia Ley de financiación autonómica regula los principios generales que informan la financiación de las Comunidades Autónomas. Así entre los principios del sistema financiero, algunos desarrollados anteriormente, puede decirse que suponen ese límite a la arbitrariedad del poder financiero de las Comunidades Autónomas. Por ejemplo:

El principio de *autonomía financiera*, principio fundamental en todo este desarrollo normativo, tanto en la vertiente de ingresos como en la vertiente de gastos; favoreciendo que las Comunidades Autónomas puedan establecer sus propios tributos.

Principio de *Neutralidad* en el establecimiento de los tributos autonómicos, dando lugar a que no existan privilegios económicos o de tipo social, ni barreras fiscales en los distintos territorios.

Principio de *Coordinación*, que garantiza el principio de solidaridad que posteriormente me remitiré.

Principio de *Suficiencia de recursos* para que puedan ejercer las competencias las Comunidades Autónomas.

Principio de *Corresponsabilidad* mencionado en el capítulo anterior y que es objetivo perseguido en todo el proceso de la evolución financiera de la democracia española.

Principio de Autonomía, que ampliará la potestad decisoria en materia fiscal de las Comunidades Autónomas, tanto en los servicios como en los recursos utilizados.

Principio de Coordinación, obligación principal de colaboración recíproca interregional tanto en gestión liquidación recaudación como en inspección de tributos.

Y, a más abundamiento, el principio de participación de las Comunidades Autónomas en los Tribunales Económicos Administrativos.

Uno de los principios que se considera junto al de Corresponsabilidad el eje fundamental en el proceso de financiación autonómica es el principio de Solidaridad. La solidaridad, como se decía con anterioridad, noción de difícil definición con una delimitación compleja, se convierte en la Constitución Española¹¹⁵ en un verdadero principio vertebrador de la norma fundamental (“La

¹¹⁵ GARCÍA VEGA, A. «El principio constitucional de solidaridad interterritorial en España y en Alemania: Aplicación y límites», en *Revista d’Estudis. Autònemics i Federals* 20 (2014), pp. 214-277.

Constitución española regula en diversos preceptos el principio de solidaridad interterritorial, entre los que pueden destacarse los siguientes. Para empezar, el art. 2 CE recuerda la unidad de la nación española y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, así como la solidaridad entre todas ellas. Más allá de la anterior mención, el art. 138 CE desarrolla esta cuestión e indica que será el Estado el encargado de garantizar su realización efectiva, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo”).

Es el principio informador y básico del Estado Autonomico español, considerándose necesario para las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre estas entre sí. Destacar el carácter meramente económico que adquiere el principio de solidaridad en la Constitución española, alejándose de otras concepciones como la lealtad constitucional.

Al decir la constitución “solidaridad”, se está refiriendo a debida entre la Administración central y las Comunidades Autónomas y no solo solidaridad directamente entre estas últimas. Se puede considerar la solidaridad una forma no exclusiva del Estado, pero si es cierto que es este el que debe garantizar e intentar lograr unos medios necesarios posibles para poder llegar a su realización.

Y las Comunidades Autónomas deben respetar dicho principio porque las relaciones entre estas también deben ser presididas por el mismo. Esto mismo ha sido expresado reiteradamente por sentencias como la 150/1990, de 24 de marzo que, en su Fundamento Jurídico 11º, señala que “la solidaridad vincula a todos los poderes públicos en el ejercicio de sus de sus respectivas competencias no sólo al Estado, que es únicamente su garante”. Por tanto, para poder lograr la debida solidaridad se necesita, de manera reciproca, un esfuerzo común de

todas las regiones del Estado español que logre el mínimo necesario. En nuestra Constitución se repite el término solidaridad y sus acepciones en varios artículos, destacando los artículos 2, 138.1, 156.1 y 158.2.

La solidaridad se cita por primera vez en el art 2 del texto constitucional, quedando suficientemente explicitado que *“se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”*. La solidaridad¹¹⁶ se entiende también como un principio más junto a los de unidad y autonomía de la organización territorial del Estado, considerado como el principio que logra el equilibrio entre la unidad del Estado y la autonomía de sus Comunidades Autónomas. Se consagra como Nación, término que aún hoy sigue sufriendo controversias regionales en su interpretación, aun cuando, a continuación, se determina como *“única e indivisible”*, intentando que las administraciones que la forman logren los desequilibrios interterritoriales existentes. Existen otros artículos en lo que se considera que la solidaridad está implícitamente expresada, como en donde hace referencia a derechos y deberes.

Entre algunos, destacar uno ciertamente no explicitado a la sociedad en todo su concepto como es el deber de defensa, término

¹¹⁶ LAGOS RODRÍGUEZ, M.G., IGLESIAS SUÁREZ, A. Y ÁLAMO CERRILL, R., «Solidaridad y Financiación Autónoma», en *Estudios de Economía Aplicada*, 28 (1) (2010), pp.103-122. “La Constitución supuso la adopción de una formula descentralizada en el reparto del poder político, conocida bajo la denominación de Estado de las Autonomías... El nuevo sistema no se limita a una mera descentralización de la organización de la Administración central sino conlleva el reparto efectivo del poder político hacia unidades territoriales de rango inferior, de manera que el estado central no ostenta ya el monopolio de la actividad pública”. Vol. 28 (1): 103-122.

ciertamente más amplio que lo que se entendía hasta la derogación del servicio militar obligatorio (Real Decreto de 9 de marzo de 2001 aprobado por el Consejo de Ministros) y alternativamente, el deber de realizar una prestación social sustitutoria o el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos.

También artículos como el 138.1, 156.1 y 158 contienen ¹¹⁷ determinadas especificaciones del mismo (*“En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso”*) En todos estos se observa la importancia del aspecto social y económico de la realización efectiva del principio de solidaridad.

En la reforma de la Hacienda Autonómica hay *“dos preceptos presiden el régimen financiero de las Comunidades Autónomas, en nuestra norma fundamental art 156, 157.1, las Comunidades Autónomas gozaran de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda Estatal y de solidaridad entre todos los españoles. Este principio de autonomía financiera no es absoluto, sino que está condicionado por límites contenidos en la propia constitución”*

El artículo 138.1, por el que *“El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español”*¹¹⁸ es la base o eje central para comprender el sentido económico del principio de solidaridad en

¹¹⁷ CE Artículo 158.

¹¹⁸ QUINTANA FERRER, E., *Reforma de la Hacienda Autonómica y Libro Blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas*. Tirant lo Blanch, Valencia 1996.

nuestro sistema constitucional. Se considera la solidaridad como el fundamento principal que se exige por parte del Estado en relación con las Comunidades Autónomas, incluidas las desfavorecidas, es decir con autonomía más pobre. En el art. 138.1¹¹⁹ se encarga específicamente al Estado¹²⁰ la realización efectiva del principio de solidaridad.

En el apartado 2º del artículo 13, el desarrollo del principio de solidaridad da lugar a la necesidad de eliminar situaciones que supongan privilegios o un trato que sea más favorable para unas Comunidades con exclusión de otras Autonomías, sin motivo suficiente y sin ninguna justificación.

Para evitar desequilibrios regionales, se crea un Fondo de Compensación para intentar corregir los desequilibrios regionales y hacer efectivo así el principio de solidaridad. Así dicho articulado actúa de forma similar y con reciprocidad para intentar lograr tal fin.

Los auténticos cimientos de la financiación autonómica son los principios de Coordinación y Solidaridad entre Comunidades autónomas, los cuales intentan que no provoque discriminaciones ni duplicidades entre la legislación Estatal y la de las Comunidades Autónomas.

La solidaridad también puede utilizarse en términos negativos, como sería el caso de la prohibición de privilegios económicos o

¹¹⁹ El artículo 138.1 de la CE, según el cual “El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español”.

¹²⁰ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «El artículo 138 de la Constitución española de 1978 y el principio de solidaridad», en *Cuadernos de Derecho Público* 21 (2004), pp. 47-77. “la importancia de este principio en la ordenación de las Comunidades Autónomas y su entorno, hasta el punto de haber sido caracterizada como «la clave de bóveda de toda la arquitectura institucional. Por ello, no es una mera coincidencia que nuestra Constitución acoja el principio de solidaridad en cuatro preceptos, a saber, los artículos 2, 138.1, 156.1 y 158.2, que regulan, cada uno; diferentes manifestaciones del principio de solidaridad”.

sociales existentes entre las regiones. Y como antes se expuso, hay una conexión efectiva entre la solidaridad con el principio de igualdad en varios ámbitos: Una ausencia de privilegios puede ser también como el derecho a no recibir un trato discriminatorio. Y también, el concepto de solidaridad puede ser considerado como una limitación del derecho de autonomía.

Por tanto, es el único principio que puede hacer posible dar lugar a una convivencia estable y equilibrada entre los diversos territorios que integran el Estado español, teniendo en cuenta siempre los posibles desequilibrios económicos y la diversidad cultural que presenta, dando lugar a que los intereses particulares se tengan en cuenta en base siempre a la unidad del Estado.

Según parte de la doctrina, se puede diferenciar distintos tipos de solidaridad interterritorial. Una de ellas la *política*, considerada como el fundamento esencial del Estado de tipo político y de la propia Constitución. También desde el punto de vista jurídico, considerándose de obligado cumplimiento entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre estas entre sí, y una solidaridad económica intentando solucionar las reales y existentes desigualdades regionales.

En el debate político parece olvidarse el debido comportamiento solidario con el resto de comunidades y, en especial, con aquellas menos desarrolladas y menos favorecidas tanto social como económicamente. Por otra parte, ha de entenderse como totalmente lógico, legítimo y, además, necesario, que cada Comunidad Autónoma actúe en favor de su propio bienestar, pretendiendo obtener un cierto beneficio de sus decisiones. Dicha actitud sólo puede ser declarada insolidaria cuando perjudique a otras Jurisdicciones o al conjunto Estatal.

Si la violación procede del nivel autonómico, el Estado puede actuar a través del mecanismo de ejecución forzosa previsto en el

artículo 155 de la Constitución, según el cual, si una Comunidad Autónoma incumpliese sus obligaciones constitucionales o legales, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al cumplimiento forzoso.

La Ley de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) señala que *“las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias, en su artículo 2.1 b) y les impone el respeto del principio de solidaridad consagrado en los artículos 2 y 138.1 y 2 Constitución, así como por la garantía de su propio equilibrio territorial y la realización del principio de solidaridad en el interior de su territorio , fundamentado en la indisoluble unidad de todos los españoles y reconoce y garantiza el derecho de autonomía*¹²¹. Hay un reconocimiento expreso de la solidaridad interregional en la Constitución, marcada en los artículos 40.1, 131.1, 138.1 y 158, debiendo ser promovida por las distintas Administraciones en la corrección de los desequilibrios interterritoriales, siempre en coordinación con el Estado. Igualmente, en la Ley de financiación autonómica se reconoce de forma expresa y tácita la solidaridad existente entre las distintas regiones que la integran.

Uno de los principales mecanismos creados para que se pueda alcanzar el principio constitucional son las “transferencias de nivelación” reflejadas en la propia Ley de Financiación. La LOFCA dispone que se reconoce capacidad a las Comunidades Autónomas para establecer sus propios impuestos, pero no de forma arbitraria, sino siempre será respetando lo establecido en la Constitución y en

¹²¹ LAGOS RODRÍGUEZ, M.G., IGLESIAS SUÁREZ, A. Y ÁLAMO CERRILL, R., «Solidaridad y Financiación Autonómica», en *Estudios de Economía Aplicada*, 28 (1) (2010), pp.103-122. p. 109.

las distintas leyes desarrolladas en dicha materia, a excepción de aquellos hechos ya gravados por el Estado.

Queda comprobado que no se considera dicha aplicación con características de uniformidad total y plena, ni tan solo en su gestión, porque, aunque todas las Comunidades Autónomas van a disponer de tal derecho, no todas se ajustan a las necesidades y a los requisitos que les permitan su aplicación.

Aunque en el desarrollo de este trabajo se hace referencia a la normativa actual, considerando un apartado que tiene que ser desarrollado de forma exclusiva, es necesario recordar que fue La Ley 22/2001 de 27 de diciembre la que estableció dos instrumentos con los que se intentó lograr mayor inversión por parte del Estado en aquellos territorios más desfavorecidos, uno de los cuales es el Fondo de Compensación Interterritorial, creado por el artículo 16 de la LOFCA

Posteriormente, la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de Modificación de la LOFCA y la mencionada Ley 22/2009, de la misma fecha, regulan el nuevo sistema de financiación de régimen común, creándose por primera vez un nuevo principio rector¹²² del modelo que es la garantía de un nivel equivalente de financiación de los

¹²² MANZANO MOZO, J.A., «El nuevo sistema de financiación autonómica. Una visión crítica», en *Estudios de economía Aplicada*, 28 (1) (2010), pp. 7-26. “La reforma del sistema de financiación que ha entrado en vigor en el año 2010 está directamente relacionada con el proceso de reformas de los Estatutos de las comunidades autónomas que se ha desarrollado desde el año 2004. En este proceso de reformas estatutarias ha influido de forma decisiva el debate sobre la revisión de la actividad financiera autonómica y de las relaciones financieras entre el Estado y las comunidades autónomas que se desarrolló alrededor de la reforma del Estatuto catalán. Este debate ha estado marcado por dos circunstancias, la insatisfacción por los resultados financieros del sistema del año 2001 y la coyuntura política generada tras las elecciones del mes de marzo de 2004. En cuanto a la primera de estas circunstancias, el sistema de financiación aprobado en 2001 incrementó de forma notable el peso relativo de los ingresos derivados de los impuestos cedidos sobre la financiación total, en detrimento de las transferencias del Estado, e incorporó la financiación de la sanidad al sistema general”, p. 9 y ss.

servicios públicos fundamentales. Y se da la consideración de tales a los servicios sociales, junto a los anteriores de sanidad y educación. Intento que trataba de conseguir la aplicación por igual de los servicios públicos fundamentales en todas las Comunidades Autónomas, respetando la solidaridad interterritorial y la coordinación entre todas las regiones.

Es en el primer título de la Ley 22/2009 donde se establece el cálculo de las magnitudes utilizadas para cambiar el sistema de financiación hasta entonces vigente. Lo primero fue establecer la necesidad que tienen las Comunidades Autónomas de poder aumentar su financiación y conseguir que dispusieran de los recursos suficientes para cubrir sus necesidades.

Uno de los problemas existentes es determinar cuáles son las necesidades de cada una de las Comunidades Autónomas, porque no es la misma financiación la recibida por cada una de ellas, variando considerablemente entre algunas.

Se tienen que tener en cuenta determinados impuestos cedidos de distinta manera, existen tributos cedidos a las Comunidades Autónomas que son gestionados en su integridad por el Estado y también diferenciando entre las transferencias del Estado. Cuando se establece cuáles son las necesidades de cada Comunidad autónomas, se debe calcular cuales son los recursos que necesita cada una, dichos recursos pueden ser determinados por la capacidad tributaria y por las transferencias del Estado.

Por tanto, se determina la capacidad tributaria de las distintas regiones por determinados recursos, como la recaudación de impuestos cuya gestión corresponde a las Comunidades Autónomas,

la recaudación que corresponde al Estado y solo cedidos de forma parcial a las Comunidades Autónomas y la recaudación de impuestos de gestión Estatal cedidos totalmente a las Comunidades Autónomas.

En base a todo ello, el mayor logro conseguido fue incrementar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y se han intentado evitar aquellos problemas derivados de la disparidad económica existente entre las regiones en base a la igualdad de las mismas, pero diferenciando las peculiaridades de cada una de ellas.

CAPÍTULO SEXTO. MARCO ACTUAL

Antes de proceder al desarrollo actual de la financiación autonómica actual, es necesario resumir el siguiente cuadro, una distribución por periodos en el que se observa la evolución normativa de los distintos Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera hasta hoy día.

| | |
|-------------------------------|--|
| Período comprendido 1978-1986 | - Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas. |
| Periodo comprendido 1987-1991 | Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 1/1986, de 7 de noviembre. Ley 32/1987, de 22 de diciembre, de ampliación del alcance y de las condiciones de cesión del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial. |
| Periodo comprendido 1992-1996 | Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992. Aplicación de un procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de 23 de septiembre de 1993. Acuerdo del Consejo de Política Fiscal de fecha 7 de octubre de 1993 para el desarrollo del sistema de la financiación de las Comunidades Autónomas durante el quinquenio 1992-1996. |

| | |
|-------------------------------|--|
| Periodo comprendido 1997-2001 | Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de fecha 23 de septiembre de 1996. Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la LOFCA. |
| Periodo comprendido 2002-2009 | Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001. Ley 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la LOFCA. Ley 21/2001, de 27 de diciembre por la que se aprueban las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Ley 22/2001, de 27 de diciembre por la que se regulan los Fondos de Compensación Interterritorial. |
| A partir del año 2009 | Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 15 de julio de 2009. Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre de modificación de la LOFCA. Ley 22/2009, de 18 de diciembre por la que se modifica el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de Autonomía. Ley 23/2009, de 18 de diciembre de modificación de la Ley 22/2002, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 3/2012, de 17 de enero |

En el periodo actual se está a la espera de una reforma del sistema de financiación vigente para buscar su estabilización¹²³,

¹²³ HIERRO LECIO, L.A. ATIENZA MONTERO, P., «El efecto estabilizador de la financiación autonómica», en *Investigaciones regionales: Journal of Regional Research* 31 (2015), pp. 75-100.

debido a que el mismo no está carente de defectos y de anomalías que ocasionan una serie de asimetrías, que dan lugar a *shocks* de inestabilidad económica. Atienza dice que *“Analizando críticamente la nivelación en el modelo de financiación autonómica la propuesta metodológica para estimar las variables distributivas y alternativa de reforma”*. *“La característica fundamental que define el modelo de financiación de 2009 es su complejo e inescrutable sistema de nivelación, sin duda el sistema menos transparente de cuantos se han aplicado en los 30 años de modelos de financiación autonómica. En apariencia el mismo consta de 3 fondos, el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF), Fondo de Suficiencia Global (FS) y Fondos de Convergencia Autonómica (FCA), que en realidad son 5 ya que los FCA son dos, el Fondo de Competitividad (FCp) y el Fondo de Cooperación (FCoo), y éste último a su vez se subdivide en dos subfondos (FCoo-S1 y FCoo-S2). No obstante, cuando nos adentramos en su estudio podemos ver que el modelo incorpora otros 9 instrumentos que no están nominados legalmente como fondos, por eso nosotros los denominaremos pseudofondos, pero que en realidad lo son y que en muchos casos inciden más en la distribución de recursos y, por tanto, en la nivelación que algunos reconocidos como tales”*.

Uno de los cambios que se necesitan, es el reparto de los ingresos tributarios entre las Comunidades Autónomas, particularmente a nivel de sanidad¹²⁴ y de educación. El modelo que se plantee debe ser uno que tenga vocación de permanencia en el tiempo, que sea estable a la vez que duradero. Es decir, conseguir no acudir de forma reiterada a la arbitrariedad, como forma de solucionar problemas que

¹²⁴ CANTARERO PRIETO, D., «La incidencia de la nueva financiación de las haciendas autonómicas españolas: El caso de los servicios de sanidad», en *Revista de estudios regionales* 66 (2003), pp. 307 a 319. “... solo a partir de 1997, se empieza a apostar por la línea de autonomía en el ingreso o espacio fiscal los segundos (*se refiere a la sanidad*) han venido abogando hasta el año 2001 por la opción de la línea de gasto, lo que ha planteado a la financiación sanitaria problemas respecto al cumplimiento de los principios de suficiencia autonomía eficiencia y corresponsabilidad fiscal”.

no encuentran una fácil resolución a las injusticias aplicadas en la distribución de los beneficios fiscales en cada Comunidad Autónoma.

Si se puede decir que en estos últimos años ha habido diferencias a la hora de financiar las distintas Comunidades Autónomas, aunque en la mayoría de los casos no se reconozca, el punto de inflexión ha sido diferente, destacando la Comunidad Valenciana como la peor financiada y la Comunidad de Madrid la que obtiene una mayor pérdida de recursos.

Por tanto, como objetivo principal de la nueva reforma Cantarero Prieto¹²⁵ cree que *“debe destacarse que una reforma como esta tiene que abordarse desde la colaboración leal y participativa de todos los gobiernos implicados. En este sentido, las fórmulas de integración no pueden entenderse por la administración estatal como un vaciamiento de competencias, ni considerarse por las Comunidades Autónomas como una etapa intermedia para terminar alcanzando competencias para gestionar la totalidad de tributos devengados en sus jurisdicciones. La esencia de este modelo integrado está en el diseño organizativo-institucional adoptado, el cual debe aportar los instrumentos, reglas, protocolos de coordinación y mecanismos de incentivos necesarios para aprovechar las ganancias de eficiencia potenciales y, consecuentemente, conseguir mejoras sustanciales del nivel de cumplimiento tributario en todo el país”*. En definitiva, reducir las notables diferencias entre las Comunidades, ya que el sistema actual genera muchas desigualdades no justificadas, e incide Cantarero ¹²⁶ en que *“el reparto inicial de recursos entre CCAA (Comunidades Autónomas) se ha venido haciendo sin que ningún mecanismo asegurase que el equilibrio entre necesidades de gasto y*

¹²⁵ ONRUBIA J., «Financiación autonómica y administración tributaria: Una propuesta de modelo integrado de gestión», en *Mediterráneo económico* 30 (2016), pp. 231-271. p 5.

¹²⁶ CANTARERO PRIETO, D., «Financiación autonómica del gasto social: cronicidad y desigualdades», en *Mediterráneo económico* 30 (2016e), pp. 383-399. p. 4.

financiación se mantuviese en el tiempo. Precisamente, es la falta de actualización periódica de los recursos asignados a las CCAA según cómo evolucionasen sus necesidades de gasto y demografía uno de los motivos habitualmente esgrimidos para justificar una próxima revisión del sistema de financiación (Zubiri, 2009). Asimismo, nuestro país se caracteriza por experimentar desde hace años un proceso de "envejecimiento del envejecimiento" demográfico que podríamos identificar con una 'involución poblacional' por la cual ha aumentado considerablemente el número de personas dependientes por cada persona en edad de trabajar. Todo ello impacta en nuestra capacidad de financiación de los gastos de tipo social, a los cuales están ligados, además de que nuestro elevado déficit público y "lenta devolución" de nuestra deuda pública en las próximas décadas se hará entre un menor número de contribuyentes".

Así pues, se consideran mejor financiadas comunidades autónomas como La Rioja, Cantabria y Extremadura y peor financiadas regiones como Valencia, Murcia y Canarias. Por tanto, el logro sería conseguir un sistema que evite estos desequilibrios económicos entre las distintas Comunidades Autónomas, evitando las diferencias existentes. Entre las prioridades¹²⁷ que se quieren realizar con la nueva reforma estaría que la aplicación de los impuestos pueda ser igual para todas las regiones y que estas puedan ejercer un mayor control sobre los ingresos y sobre los gastos.

Otra meta propuesta con la reforma sería obtener, a efectos de impuestos, la concesión para las Comunidades Autónomas del 100% del impuesto sobre la renta de las personas físicas, como propone

¹²⁷ PÉREZ FRANCESCH, J.L., «El Estado de las autonomías, a debate. Una reflexión desde Cataluña», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 54 (2006), pp. 145-157. "La autonomía de las comunidades implica reconocer su derecho a diferenciarse en sus niveles de prestación de los servicios. Pero ... implica garantizar a todas ellas los recursos necesarios para cubrir las necesidades a un nivel considerado básico o común, sin perjuicio de que por encima del mismo puedan existir diferencias".

Castañer¹²⁸ (*“El análisis distributivo ha reflejado un aumento de la desigualdad en la distribución de renta como consecuencia de la reforma del IRPF (reducción del índice de Reynolds-Smolensky). Teniendo en cuenta que el nuevo impuesto es más progresivo, es decir, tiene un mayor potencial de redistribución (aumenta el índice de Kakwani), esta mayor desigualdad ha sido debida a la caída experimentada por los tipos medios efectivos*). En el momento presente, el actual gobierno ha reiterado su interés por el respeto al principio de igualdad, aplicándose a todos de los ciudadanos, consolidando que puedan tener acceso a los servicios fundamentales en las mismas condiciones. Pero a pesar del logro conseguido a los servicios públicos fundamentales, queda camino pendiente para que se logre plenamente la deseada igualdad.

También se prevén algunos cambios como atisba Granell¹²⁹ (*“Nadie discute que regiones relativamente ricas deban aportar a las regiones relativamente pobres para conseguir que los servicios básicos queden debidamente atendidos. Incluso los partidos independentistas catalanes reconocen que deberían aportar una cierta cuota de solidaridad temporal hacia las zonas españolas pobres en un escenario de independencia por el peso de los inmigrantes procedentes de regiones pobres que viven y trabajan en Cataluña”*) en materia de solidaridad interterritorial, a fin

¹²⁸ CASTAÑER CARRASCO, J.M., ONRUBIA FERNÁNDEZ, J. Y PAREDEZ GÓMEZ, R., «Análisis de los efectos recaudatorios y redistributivos de la reforma del IRPF por comunidades autónomas», en *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía 19 (1998)*, pp. 1-58. *“El análisis distributivo ha reflejado un aumento de la desigualdad en la distribución de renta como consecuencia de la reforma del IRPF (reducción del índice de Reynolds-Smolensky). Teniendo en cuenta que el nuevo impuesto es más progresivo, es decir, tiene un mayor potencial de redistribución (aumenta el índice de Kakwani), esta mayor desigualdad ha sido debida a la caída experimentada por los tipos medios efectivos.*

¹²⁹ GRANELL, F., «Algunas ideas sobre la reforma del sistema de financiación autonómica», en *Fedea Policy Papers 10 (2016)*, pp. 1-7. p 3.

de crear mayor armonización entre las Comunidades Autónomas¹³⁰; circunstancia en la que podría haber cierto consenso.

Respecto este tema se necesita notables cambios en el reparto de los ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas, particularmente en base a los servicios fundamentales de educación y sanidad.

Comenta De La Fuente¹³¹ que *“el procedimiento que se utiliza en España para cuantificar las necesidades regionales de gasto ocupa una posición intermedia en cuanto a su grado de complejidad en relación con los métodos utilizados con el mismo fin en otros países descentralizados. En un extremo tenemos países como Canadá, en los que el objetivo del sistema de nivelación se formula en términos de recursos por habitante, lo que es equivalente a utilizar la población como único criterio para la fijación de las necesidades de gasto. En el extremo contrario se situaría Australia, donde existe un organismo independiente que se encarga de realizar estimaciones muy detalladas de los costes medios de los distintos servicios públicos en cada estado. Ambos enfoques extremos presentan problemas evidentes. Por un lado, resulta claro que la nivelación de la financiación por habitante no garantiza la igualdad en la capacidad de prestación de servicios cuando los territorios que conforman un país*

¹³⁰ FERNÁNDEZ LEICESGA, X. Y LAGO PEÑAS, S., «El modelo de financiación autonómica desde la perspectiva de los gobiernos autonómicos», en *Investigaciones Regionales* 30 (2014), pp. 159-196. “Las Comunidades de régimen común afrontaban la reforma de 2009 con unas expectativas de sustancial revisión al alza de los recursos. Una parte del déficit generado entre 2008 y 2010 puede explicarse por esas esperanzas. Con el nuevo modelo llegaron cuantiosos fondos adicionales. Sin embargo, se desplomaban los ingresos tributarios propios y las transferencias. Caída manifiesta a partir de 2010, por efecto del sistema de anticipos y liquidación con dos años de retardo. Entre 2009 y 2010 coinciden nuevos recursos, cambios en la proporción de ingresos tributarios y transferencias que suponía el nuevo modelo, unos anticipos generosos en exceso y unas liquidaciones muy positivas en 2009 (correspondían al ejercicio de 2007), que mutaron a partir de 2010 en voluminosas devoluciones a la hacienda central”. p 160.

¹³¹ DE LA FUENTE, A., «El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión», en *Fedea Policy Papers* 7 (2015), pp. 1-36. p. 3.

presentan diferencias importantes en su estructura demográfica que afectan a la demanda de ciertos servicios o características geográficas muy diferentes que pueden incidir sobre los costes unitarios de provisión de los mismos.

El sistema pendiente de reforma debe establecer¹³² un modelo de financiación que tenga mayor equidad y estabilidad a lo largo de los años, porque son muchas las críticas al modelo que está vigente hoy día, de que adolece de defectos.

El actual sistema, aprobado en el año 2009, está incurso en muchas distorsiones económicas. Consecuencia de ellos ha sido la reciente reunión donde se realizó la VI Conferencia de Presidentes para intentar lograr unos acuerdos comunes para todas las Comunidades Autónomas.

González¹³³ afirma que *“Por lo que se refiere a la autonomía tributaria, y particularmente a la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas en materia impositiva, como una manifestación de aquélla, la situación ha ido cambiado sustancialmente, tanto desde el punto de vista de las posibilidades que el sistema ofrece a las Comunidades Autónomas, cuanto desde la práctica que éstas han seguido. Aunque las sucesivas reformas del sistema de financiación autonómica han supuesto una clara descentralización del sistema impositivo, otorgando a las Comunidades capacidad normativa sobre gran parte de los tributos cedidos permitiendo que puedan decidir no sólo el volumen sino también la composición de sus*

¹³² SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, J., «Financiación autonómica y población», en *Revista de Estudios Regionales* 78 (2007), pp. 261-288. “La financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común depende fundamentalmente de la territorialización de los ingresos tributarios del Estado, además de sus ingresos propios (vía competencias transferidas) y fondos europeos. Pero la parte de esa financiación en la que estamos interesados ahora es la primera y el total que le corresponderá a cada Comunidad depende de tres factores: 1, Total a repartir, 2, Población y 3, Otros factores. El primero de ellos se puede considerar, en cierta forma, exógeno a cada una de las Comunidades Autónomas”.

¹³³ GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A.I. Y ÁLVAREZ GARCÍA, S., «Panorama actual de los tributos propios de las Comunidades Autónomas españolas», en *Crónica Tributaria: Boletín de Actualidad* 9 (2011), pp. 3-20.

ingresos, éstas siguen prefiriendo en buena medida buscar tales ingresos mediante la creación de nuevas figuras impositivas que, de alguna manera, no conlleven un gran coste político al verse enmascaradas bien por su denominación, bien por su pretendida finalidad”.

Se considera de manera unánime que Madrid es la comunidad autónoma que tiene mayores recursos y aun así con déficit fiscal, en ocasiones con un volumen mayor que en el resto de Comunidades.

A pesar de que todavía no está perfilado un nuevo modelo de financiación, se debería exigir el respeto absoluto al *principio de solidaridad y nivelación entre las regiones*.

Se debe intentar que las Comunidades Autónomas ricas no presenten tantas diferencias con las que son más pobres y que no solo obtengan beneficios aquellas que tengan mayor capacidad fiscal y aquellas que tengan mayor renta.

Actualmente el sistema que está en vigor genera muchas desigualdades que, en la mayoría de los casos, no tienen justificación alguna. No existe un reparto justo y equitativo entre todas ellas.

“La distribución de la financiación destinada a las Comunidades Autónomas no responde a un criterio general y único de reparto (criterio de equidad)”, asevera Pedraja¹³⁴. Y aclara a continuación que “El criterio de población ajustada lo es para una parte importante de los recursos, los asociados al FG, pero solo en términos dinámicos. Ese mismo criterio también se aplica en un sentido más global (para toda la financiación) pero solo para lo comprometido con una parte del Fondo de Competitividad (la asociada al principio de equidad, no para la parte que responde al principio de eficiencia). La distribución garantizada inicial no responde estrictamente a la pauta de la población ajustada y la distribución del Fondo de Cooperación atiende a otros criterios”.

¹³⁴ PEDRAJA CHAPARRO, F. Y ULTRILLA DE LA HOZ, A., «Autonomía y equidad en el nuevo sistema de financiación autonómica», en *Investigaciones Regionales* 18 (2010), pp. 191-218.

Ha sido durante el año 2018 cuando se creó un comité de expertos, el cual elaboraría una propuesta para poder reformar el modelo de financiación autonómica. Esa formación constaría de un presidente, que recae en el catedrático de Derecho Tributario de la Universidad de Jaén, Manuel González Sánchez, colaborando también a tal fin, María Antonia Monés, alto cargo del Partido Socialista en el Departamento de Economía del tripartito catalán; también otros dieciséis expertos en la materia por parte de cada una de las Comunidades Autónomas. En un periodo de seis meses debería haber fijado las propuestas sobre el sistema financiero actual y sus modificaciones.

La finalidad a la que se quiere llegar es establecer acuerdos consensuados, dando lugar a un modelo estable y duradero. Tratándose algunos puntos de los que ofrecen más preocupaciones, como considerar que los ingresos no deben tener tantas fluctuaciones en base al ciclo económico. Afectando no solo a la modificación financiera a las Comunidades Autónomas como tales, sino a los entes locales de los Ayuntamientos.

Todo el objeto de la reforma financiera obedece en gran medida a la crisis e inestabilidad de las instituciones que se han vivido estos últimos años en el país. La mayor parte de este déficit ha repercutido negativamente en todas las regiones, poniendo en peligro el deseado y llamado *Estado del Bienestar* de las Comunidades Autónomas.

Son varios los motivos que han llevado a la reforma del sistema vigente desde el año 2009. Entre los más destacados se considera que la financiación ha sido escasa y después ha dado lugar a una desigualdad entre las Comunidades Autónomas no solo en el régimen foral sino incluso entre aquellas de régimen común.

Consecuencia de todo ello es la escasez de recursos, no aplicándose el principio de suficiencia en base a las necesidades de las mismas, sin discusión alguna el principio de corresponsabilidad

está a años luz de cumplirse como tal y la solidaridad entre las regiones es carente de sentido cuando apenas se brinda cooperación entre muchas de ellas.

La reforma establecida en el año 2009 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera intentó consolidar ciertos aspectos fundamentales de la financiación autonómica, tales como la ampliación de la cesión tributaria a las Comunidades, aumento de la participación en el IRPF la participación en el IVA, que pasó del 35 al 50%, así como la participación en los Impuestos Especiales de Fabricación.

Para lograr realizar todas las metas planteadas inicialmente en la reforma se creó un complejo sistema de transferencias de nivelación por medio de una serie de fondos¹³⁵.

Los fondos de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF), aseguran que todas las Comunidades puedan ofrecer un nivel similar en la prestación de los servicios públicos fundamentales, como son la sanidad, la educación y los servicios sociales.

El Fondo de Suficiencia Global es similar al anterior Fondo de Suficiencia del modelo que estuvo vigente desde 2002 hasta 2009 y tiene como finalidad contribuir a la financiación de todas las competencias transferidas y asegurarla.

¹³⁵ CUBEL, M. Y GISPERT, C., «El Fondo de Compensación Interterritorial: simulaciones de reforma», en *Investigaciones Regionales 17* (2010), pp. 141-162. “Para garantizar la transparencia y simplicidad del FCI debería evitarse la modificación de las cantidades resultantes de aplicar la fórmula introduciendo factores de corrección como ocurre actualmente. De este modo, cualquier aspecto o variable (riqueza, insularidad, etc.) que se desee tener en cuenta en la definición del fondo se debería incluir en la fórmula de reparto de forma explícita y clara. Cuanto más transparente y fácil de interpretar y de calcularse al fondo, más se facilita la previsión y planificación por parte de los gobiernos autonómicos”. p 157 y ss.

Pero este sistema se ha caracterizado por la aparición de una serie de problemas¹³⁶ viéndose gravemente afectado por la crisis económica iniciada en ese periodo, dando lugar a que los objetivos planteados no pudieran cumplirse en su integridad, tal como se negociaron las condiciones del sistema en el 2009; año que entró en vigor y a partir del cual se inició un periodo en el que el país estaba incurso en una grave crisis nacional.

Por tanto, la diferencia del volumen de recursos entre regiones y la imposibilidad de sostenimiento del principio de suficiencia¹³⁷ dio lugar a una fluctuante variación entre regiones.

También hubo un aumento considerable entre de los recursos de aquellos tributos cedidos¹³⁸ y un detrimento de las transferencias Estatales. *“Con motivo de la última revisión del sistema -asevera De la*

¹³⁶ GARCIMARTÍN, C., DÍAZ DE SARRALDE, S. Y RUÍZ-HUERTA, J., «El actual modelo de Financiación Autónoma: efectos sobre la convergencia», en *XXIII Encuentro de Economía Pública. Universidad de Cantabria. Servicio de Publicaciones* (2016). “Durante los años en que ha estado en vigor el modelo actual de financiación autonómica se ha producido un claro proceso de convergencia en los recursos por habitante, con una reducción de la dispersión (desviación típica ponderada) del 30%. Esto ha sido posible fundamentalmente por dos factores. Por un lado, los nuevos recursos aportados por el Estado al Fondo de Garantía y los Fondos de Convergencia, junto a su mecanismo de reparto, han contribuido de forma importante a la caída de la dispersión. Por otro, el diseño del nuevo modelo también se ha mostrado más favorable a la convergencia que el anterior”. p 22.

¹³⁷ CANTARERO PRIETO, D. Y FERNÁNDEZ GÓMEZ, N., «Suficiencia y corresponsabilidad fiscal regional: Evolución y perspectiva», en *Libro XIII Encuentro de Economía Pública de Playadulce. Almería: Universidad de Almería, Servicio de Publicaciones* (2006d). “Este fondo de suficiencia pretende atender las insuficiencias financieras que surgen en alguna Comunidades como consecuencia de la diferente evolución que puede tener su capacidad financiera y sus necesidades de gasto”.

¹³⁸ DE LA FUENTE, A., «El cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales: una propuesta provisional», en *Fedea Policy Papers 2* (2016a), pp. 1-20. “Para los tributos que son gestionados directamente por las autonomías (los llamados tributos cedidos tradicionales), la solución elegida hasta el momento ha sido mucho menos satisfactoria. Tradicionalmente, se ha optado por actualizar la recaudación real de cada impuesto en el momento de su cesión en proporción al crecimiento de un índice de evolución de los ingresos netos del Estado por los grandes tributos compartidos, el llamado ITEn.”. p. 2.

Fuente-, en 2009 se introdujeron algunos ajustes ad-hoc para acercar la recaudación normativa de ciertos tributos cedidos a su recaudación real y se modificó el índice utilizado para actualizar la recaudación normativa del ITP y AJD, que se liga en el nuevo sistema a la evolución de los ingresos por IRPF, IVA e impuestos Especiales a nivel regional en vez de nacional. Estos ajustes, sin embargo, no han resuelto el problema subyacente y en el momento actual parece bastante claro que la recaudación normativa del sistema está muy lejos de medir correctamente la magnitud que en principio pretende medir.”

Claro que no puede obviarse la circunstancia del diferente tratamiento que se aplica entre las Comunidades Autónomas uniprovinciales; al contrario de las Autonomías pluriprovinciales con mayores competencias tributarias.

La reforma¹³⁹ debe ser necesaria, como se dice en un documento de la Comunidad Valenciana¹⁴⁰ y debería ser inminente, intentando definir el gasto que se necesita para atender a los servicios transferidos, en base a las necesidades reales de cada territorio con circunstancias como la demografía, la geografía, el envejecimiento de la población y la dispersión.

En el texto del citado documento se dice que *“Un sistema de financiación equilibrado y estable debe cumplir doce principios que en la actualidad no se ven suficientemente atendidos: o autonomía de ingresos y*

¹³⁹ GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A.I. Y ÁLVAREZ GARCÍA, S., «Panorama actual de los tributos propios de las Comunidades Autónomas españolas», en *Crónica Tributaria: Boletín de Actualidad* 9 (2011), pp. 3-20. “Desde el principio la previsión constitucional prevista en la constitución, desarrollada por la LOFCA y avalada por el tribunal constitucional de que las haciendas autonómicas pudieran disponer de impuestos propios, garantizaba autonomía financiera no solo en la vertiente del gasto sino del ingreso “.

¹⁴⁰ PÉREZ, P., BENEYTO, R., PÉREZ, J.A., FERNÁNDEZ, J.I., PEIRÓ, V. Y CUCARELLA, V., «Criterios y propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica (Documento elaborado por la Comisión de expertos nombrados por las Cortes Valencianas)», en *Corts Valencianes* (2013), pp. 1-97.

gastos, o equidad horizontal, que garantice el mismo acceso a los servicios públicos fundamentales a los ciudadanos de diferentes territorios, o solidaridad, que garantice servicios públicos fundamentales en condiciones similares, con independencia del nivel de renta del territorio siempre que se realice un mismo esfuerzo fiscal, que permita la convergencia de los recursos per cápita de los diferentes territorios, pero sin alterar la ordenación de las CC. AA. antes y después de la redistribución de recursos interterritoriales, o responsabilidad fiscal de las comunidades autónomas ante sus ciudadanos, basada en que un elevado porcentaje de sus ingresos dependa de los tributos recaudados en su territorio, o suficiencia (equilibrio vertical) que permita una distribución de las fuentes de ingresos entre las administraciones acorde con las funciones que tienen encomendadas, o garantía del bienestar, que favorezca el mantenimiento a lo largo del tiempo de los servicios básicos sanitarios, educativos y sociales que prestan las comunidades, o estabilidad presupuestaria compatible con el crecimiento económico, o sostenibilidad financiera a largo transparencia, basada en el suministro de información, la evaluación de resultados y la rendición de cuentas a la sociedad”.

Sería necesario también reformar la financiación local¹⁴¹, pues se considera que continúa a medio camino, siendo urgente un cambio estructural y de base, porque la Ley 27/2013 LRSAL ha reducido la autonomía local a mínimos, en ocasiones, inapreciables. En lo relativo a las competencias locales, el objetivo de evitar duplicidades con las competencias de otras administraciones. Sería necesario definir nuevamente la capacidad normativa de las Comunidades

¹⁴¹ ZOCO ZABALA, C., «Articulación autonómica de las competencias locales tras la LRSAL: hacia una autonomía local como derecho», en *Revista Vasca de Administración Pública* 102 (2015), pp. 107-138. “... las CC.AA. han procedido a dictar medidas urgentes para blindar las competencias locales propias y delegadas que la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local) reduce y vincula su implementación a criterios de racionalidad presupuestaria en arts. 7.4, 25.2, 26, y 27, LRSAL. Diseñada para racionalizar la estructura organizativa de la administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad, y sostenibilidad financiera.” p 107.

Autónomas, debido a la distinta interpretación y, en su caso, aplicación de muchas de ellas. Y, además, es preciso valorar aún más la corresponsabilidad fiscal, tema aún pendiente e incluso, algunos autores, consideran mal definido. Entre los defectos del vigente sistema se encuentra la existencia cada vez mayor de desigualdades en base al distinto lugar de residencia donde se hallen, tema que se considera debe ser zanjado.

También deberían redistribuirse los recursos tributarios de las regiones, diferenciando los estatales y los de las comunidades autónomas. Y utilizar criterios uniformes para las mismas sobre la base del concepto de población y de las distintas necesidades de cada una. En ese concepto de redistribución del gasto diferenciando los distintos colectivos se menciona aquellos que requieren un aumento de gasto en materia de educación, como la educación escolar o los estudios universitarios, o el mayor gasto sanitario para colectivos como las personas mayores de edad superior a 70 años.

La cuestión es que el modelo actual autonómico establece las clases de tributos, en base a ser una cesión total o de forma parcial; pero solamente los tributos propios y aquellos cuya cesión es total están gestionados, liquidados o recaudados por las distintas Comunidades. Algunas Comunidades Autónomas se han ido organizando estableciendo sus propias Agencias Tributarias en base a la Ley 23/2007 y según lo que establecen sus propios estatutos de autonomía. En cambio, la Agencia Estatal de Administración Tributaria se encarga de los tributos no cedidos, como el Impuesto sobre Sociedades, y aquellos de cesión parcial careciendo las Comunidades Autónomas de capacidad normativa sobre el tema. Por tanto, queda manifiesta nuevamente una *mayor coordinación y cooperación* entre el Estado y las Comunidades Autónomas (*“... se han examinado las posibilidades de mejorar la estimación de la recaudación normativa / capacidad fiscal de las comunidades autónomas en los tributos cedidos, de cara a la próxima revisión del sistema de financiación*

*autonómica. Se han analizado diversas alternativas, con distinto grado de complejidad en su aplicación. La primera es la más sencilla, y consiste en sustituir las vigentes reglas de actualización de la recaudación normativa de los tributos cedidos “tradicionales” por una regla según la cual dicha recaudación evolucione a la misma tasa a la que lo haga la recaudación normativa de los tributos cedidos “nuevos” (IRPF, IVA e Impuestos Especiales de Fabricación) en cada comunidad autónoma. La segunda estriba en calcular de la manera más precisa posible la recaudación normativa, como ya se hace, por ejemplo, en el IRPF, a partir de la información de las liquidaciones tributarias que proporcionen las comunidades autónomas. La tercera alternativa es menos precisa, y trata de aproximar la recaudación normativa estimando mediante indicadores sencillos la base de cada tributo, a la que se aplicaría el tipo de gravamen supletorio fijado por el Estado”*¹⁴² y realizarse una atribución de potestades de manera más equitativa.

El nuevo sistema debería intentar solucionar¹⁴³ el problema de la disparidad¹⁴⁴ entre la distinta capacidad recaudatoria que tiene unas

¹⁴² LÓPEZ LABORDA, L., «La medición de la capacidad fiscal de las comunidades autónomas: algunas alternativas», en *Fedea Policy Papers* 1 (2016a), pp. 1-16. p 14.

¹⁴³ ZUBIRI, I., «El Sistema de Financiación de las CC.AA.: Problemas y Propuestas de Solución», en *Fedea Policy Papers* 18 (2016), pp. 2-21. “En apariencia el sistema actual de financiación de las CC.AA. busca un equilibrio entre igualdad y territorialidad. Para lograr la equidad se ha creado un fondo para la financiación de los servicios fundamentales (educación, sanidad y servicios sociales) que se reparte entre CC.AA. en función de la necesidad estimada. A este fondo se le denomina Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FG). La territorialidad se obtiene permitiendo que cada CC.AA. se quede con un 25% de los que recauda con los impuestos cedidos”. p 2.

¹⁴⁴ ZABALZA, A., «Equidad y responsabilidad en la financiación autonómica», en *Fedea Policy Papers* 15 (2016), pp. 1-48. El propósito de este trabajo ha sido la formulación de una propuesta de reforma del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. Una cuestión distinta pero relacionada es la posible reforma del sistema de Concierto aplicable al País Vasco y Navarra. Esta cuestión no ha sido tratada en este trabajo, pero creemos importante señalar que la significativa mayor disponibilidad de recursos de que disfrutaban estas dos comunidades en comparación con las del régimen común, introduce un elemento de inestabilidad en el sistema global de financiación regional que en algún momento deberá ser corregido”. p. 4

y otras¹⁴⁵. Conseguir después de estos largos años que se logre cumplir el principio de corresponsabilidad fiscal aumentando la capacidad normativa a todas las Comunidades Autónomas.

Luego, lo que sí es cierto, es que la larga crisis actual ha ocasionado una devastadora influencia en la financiación de las Comunidades Autónomas, y lo que originalmente nació para establecer más estabilidad y cesión casi plena de la mayor parte de competencias ha chocado con muchos problemas.

La mayoría de las regiones están exigiendo una mejoría en la suficiencia de recursos de los cuales disponen y a veces no son acordes con las necesidades reales de financiación.

Todo ello podría conseguirse con un reparto equitativo en lo más ajustado posible de los distintos impuestos¹⁴⁶ y bases tributarias e intentar reducir el endeudamiento que cada vez ha sido mayor, logrando una mayor cesión que se realice efectivamente de la capacidad normativa de las mismas.

¹⁴⁵ DE LA FUENTE, A., «El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión», en *Fedea Policy Papers* 7 (2015), pp. 1-36. “En el modelo actual, la insularidad y la dispersión tienen una ponderación agregada en la fórmula de necesidades de gasto del 0,6% y la superficie regional del 1,8%. Así pues, los resultados que aquí se presentan sugieren que el peso de los dos primeros factores sería aproximadamente correcto y que el tercero estaría muy sobrevalorado. En términos generales, y dada la reducida precisión de mis estimaciones y la escasez de resultados nítidos en la literatura, quizás convenga quedarse con la idea de que no existe evidencia clara de que el modelo actual infravalore el impacto de los factores geográficos sobre los costes de provisión de los servicios autonómicos”. p. 47.

¹⁴⁶ MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., «El papel de los impuestos propios en la financiación autonómica: Lecciones de la experiencia internacional», en *Mediterráneo económico*, 30 (2016), pp. 175-189. “Los criterios que deben guiar la asignación de fuentes de ingresos entre diferentes niveles de gobierno en un país reflejan el doble papel de los impuestos. Primero, los impuestos simplemente proporcionan los medios para financiar la prestación de bienes y servicios públicos, pero los impuestos también se utilizan como un instrumento para lograr objetivos de política de gobierno, como la redistribución del ingreso a través de impuestos progresivos”. p.9.

La nueva reforma pendiente¹⁴⁷ debe de realizar un cálculo de la nivelación que realmente se quiere conseguirse y también establecer la que realmente se necesita, intentando no sobrepasar los límites que ocasionarían otra vez un aumento del endeudamiento. Consiguiendo con ese estudio un reparto¹⁴⁸ similar a todas las Comunidades Autónomas, pero teniendo en cuenta que las necesidades reales no son iguales para todas las Comunidades Autónomas¹⁴⁹, variando considerablemente entre unas y otras. Fernández Llera afirma que *“Quizás esta necesidad no era tan perentoria cuando el déficit y de la deuda de las CCAA alcanzaban magnitudes poco preocupantes, pero sí lo es en pleno proceso de consolidación fiscal, más aún, desde que el principio de*

¹⁴⁷ APARICIO PÉREZ, A., «Problemas básicos y perspectivas de futuro de la financiación autonómica y local», en *García Herrera, C. IV Encuentro de derecho financiero y Tributario Madrid: Instituto de Estudios Fiscales* (2016), pp.17-27. “El sistema sigue manteniendo en lo referente a los ingresos una fuerte dependencia centralista. Esto proporciona a las haciendas subcentrales una ventaja particular, “ya que no les exige el desgaste político que supone establecer impuestos y, además, les permite siempre trasladar responsabilidades sobre el gobierno central; pero también es cierto que, a cambio, un sistema centralizado otorga al gobierno central una influencia política que no tendría (o que sería mínima El sistema sigue manteniendo en lo referente a los ingresos una fuerte dependencia centralista. Esto proporciona a las haciendas subcentrales una ventaja particular, “ya que no les exige el desgaste político que supone establecer impuestos y, además, les permite siempre trasladar responsabilidades sobre el gobierno central; pero también es cierto que, a cambio, un sistema centralizado otorga al gobierno central una influencia política que no tendría (o que sería mínima”. p.26 y ss.

¹⁴⁸ DE LA FUENTE, A., «El impacto de los factores geográficos sobre las necesidades de gasto autonómicas: una aproximación empírica», en *Fedea Policy Papers* 8 (2016c), pp. 1-11. “En el modelo actual, la insularidad y la dispersión tienen una ponderación agregada en la fórmula de necesidades de gasto del 0,6% y la superficie regional del 1,8%. .../..., los resultados que aquí se presentan sugieren que el peso de los dos primeros factores sería aproximadamente correcto y que el tercero estaría muy sobrevalorado. En términos generales .../... quizás convenga quedarse con la idea de que no existe evidencia clara de que el modelo actual infravalore el impacto de los factores geográficos sobre los costes de provisión de los servicios autonómicos”. p 10.

¹⁴⁹ FERNÁNDEZ LLERA, R., «El encaje entre financiación autonómica y estabilidad presupuestaria en torno a la coordinación y la planificación», en *Mediterráneo Económico* 30 (2016), pp. 447-464. “La tradicional separación entre el sistema de financiación autonómica y las normativas de control del endeudamiento debe comenzar a estrecharse”. p.4.

estabilidad presupuestaria ha adquirido rango constitucional y se ha reforzado en la gobernanza europea. Si hasta ahora la LOFCA y la LOEPSF han seguido caminos paralelos (con algunas excepciones, como por ejemplo los mecanismos de retención de fondos estatales o el principio de prudencia financiera), es preciso que en sus inminentes reformas –sobre todo la de la LOFCA- comiencen a converger en algunos objetivos compartidos. El nexo entre ambas es el principio de coordinación, para lo cual también es preciso mejorar la planificación presupuestaria, comenzando antes que nada por la elaboración de previsiones macroeconómicas fiables e independientes, ayudadas por otros instrumentos de gestión como el FC, para los gastos imprevistos, inaplazables y no discrecionales”.

El elemento base de toda la reforma¹⁵⁰ debe ser conseguir un *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales*. Dicho elemento ha de ser sometido a estudio para la mayoría de regiones y así adecuarlo a las necesidades reales de cada una de ellas.

Por tanto, viendo como se ha desarrollado el sistema de financiación autonómica vigente, la autonomía no se puede considerar como soberanía, con lo que siempre va a ser necesario, al existir en varias Comunidades Autónomas, una *coordinación* que intente asegurar la aplicación homogénea a todas en condiciones de igualdad, sobre el fundamento de los derechos ciudadanos

¹⁵⁰ SOLER MARCO, V., «Financiación y modelo económico», en *Estudios de Economía Aplicada* 34 (3) (2016), pp. 531-544. “El problema nace de que a las comunidades autónomas les corresponde gestionar un núcleo de servicios públicos básicos para los ciudadanos -la sanidad, la educación, la asistencia social, la vivienda social y los recursos materiales del sistema judicial- que supone aproximadamente entre el 55% y el 80% del gasto de las comunidades autónomas. Y veinticinco puntos de diferencia es mucho, pues de esa diferencia depende que para el resto de políticas la correspondiente comunidad autónoma pueda disponer del 45 o del 20% de su presupuesto. Además, ha de tenerse en cuenta que los servicios públicos básicos son gastos perentorios ineludibles, inaplazables e inflexibles por lo que, sin tener asegurada una financiación suficiente” . p 538.

fundamentales y el establecimiento por igual de los servicios mínimos necesarios.

En materia de coordinación, ha sido el Tribunal Constitucional¹⁵¹ el que reiteradamente ha establecido el significado (*“El primero de tales principios es el de igualdad en derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional. Es obvio, sin embargo, que tal principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones. Esto no ha sido nunca así entre nosotros en el ámbito del Derecho Privado y, con la reserva ya antes señalada respecto de la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y libertades, no es ahora resueltamente así en ningún ámbito, puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan potencialmente da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional. Es cierto que esta diversidad se da dentro de la unidad y que, por consiguiente, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas no puede regular las condiciones básicas de ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado (arts. 53 y 149.1.1.ª de la Constitución), cuyas normas además son las únicas aplicables en las materias sobre las que las Comunidades Autónomas parecen de competencia legislativa, prevalecen en caso de conflicto, y tienen siempre valor supletorio (149.3). En cuanto que la ley impugnada y, en concreto los artículos que ahora sometemos a examen, no afectan, como veíamos, a ninguna posición jurídica fundamental de los ciudadanos y no establecen discriminación alguna entre los vecinos de los distintos lugares del territorio nacional, no se percibe violación del principio que prohíbe esta discriminación”*)¹⁵² y también el alcance de dicha competencia

¹⁵¹ STC 37/1981, de 16 de noviembre, Fundamento Jurídico Segundo.

¹⁵² STC 32/1987, de 28 de abril, Fundamento Jurídico Segundo.

estatal, primero se intenta conseguir una integración en un todo de cada una de las partes del territorio español, intentando evitar fluctuaciones en las competencias asumidas, así estableciendo una serie de pautas o límites a las competencias que se atribuyen a las Comunidades Autónomas¹⁵³.

Supone a la vez reciprocidad entre todas las regiones y una forma de poder actuar de forma conjunta respecto de cualquier discrepancia que se plantee.

El vigente modelo de financiación aprobado por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación y desarrollado por la Ley 22/2009 de 18 de diciembre por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía entro en vigor el 1 de enero de 2009.

Como se observa, el modelo que está vigente necesita una reforma (*“La competencia estatal de coordinación presupone, lógicamente, la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas, competencia que el Estado debe respetar, evitando que la coordinación llegue «a tal grado de desarrollo» que deje vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas (STC 32/1983, fundamento jurídico 2.º).c) Dicha coordinación debe ser entendida como «la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades... estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema» (STC 32/1983), fundamento jurídico 2.º, que luego reproducen varias Sentencias posteriores y, entre ellas, significativamente, la 144/1985, fundamento*

¹⁵³ STC 45/1991, de 28 de febrero, Fundamento Jurídico Cuarto.

jurídico 4” ¹⁵⁴), necesitándola de manera urgente, al estar repleto de deficiencias que causan y obstaculizan la aplicación por igual de dicho sistema.

El sistema es complejo por diferentes motivos; uno de los principales es el distinto régimen aplicable a los territorios forales y al resto de Comunidades autónomas y también los regímenes territoriales especiales de Canarias y de Ceuta y Melilla.

También hace difícil la aplicación que parte de la recaudación proceda de tributos estatales, bien en tributos cedidos, bien en las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas.

En todo este proceso se ven favorecidas aquellas Comunidades Autónomas que poseen mayor capacidad de renta, es decir, las más ricas, pues disponen también una mayor actividad económica. También los tributos que se ceden a las Comunidades Autónomas, aunque disponen de su funcionalidad la estructura básica y originaria de los mismos siempre van a ser del Estado¹⁵⁵ (*“el art. 6.2 de la L.O.F.C.A. no tiene por objeto impedir a las Comunidades Autónomas que establezcan tributos propios sobre objetos materiales o fuentes impositivas ya grabadas por el Estado, sino que lo que estrictamente prohíbe es la duplicidad de hechos impositivos. Siendo esto así, en el supuesto que nos ocupa no puede afirmarse que esa duplicidad de hechos impositivos se produzca, pues, como ya hemos visto, el hecho imponible del «Impuesto de dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento» lo*

¹⁵⁴ DELGADO TÉLLEZ, M. Y PÉREZ, J.J., «La financiación de las comunidades autónomas más allá del sistema de financiación autonómica», en *Mediterráneo económico* 30 (2016), pp. 465-482. “En el caso de nuestro país, a pesar del esfuerzo de consolidación en curso desde mitad de 2010, los indicadores tradicionales de situación de la política fiscal, la deuda y el déficit públicos, se mantienen en máximos históricos en muchos casos, y una mayoría de Comunidades Autónomas (CCAA) se encuentra bajo el paraguas de un conjunto de fondos de apoyo proporciona dos por el gobierno central. En muchos casos, la presión presupuestaria para mantener un funcionamiento adecuado de los servicios públicos proporcionados por dichas administraciones ha sido enorme, así como las dificultades para atender de manera regular los pagos a sus proveedores de bienes y servicios”. p 7.

¹⁵⁵ STC 186/1993, de 7 de junio, Fundamento Jurídico cuarto.

constituye «la calificación de la dehesa en deficiente aprovechamiento», calificación que se adoptará cuando concurren la circunstancia señalada en el art. 18 y con arreglo al procedimiento previsto en el art. ambos de la misma Ley. Sin embargo, el hecho imponible en el Impuesto sobre el Patrimonio es notoriamente distinto, por cuanto en la actualidad lo constituye «la titularidad por el sujeto pasivo en el momento del devengo, del patrimonio neto ...», constituyendo el patrimonio neto de la persona física «... el conjunto de bienes y derechos de contenido económico de que sea titular, con deducción de las cargas y gravámenes que disminuyan su valor, así como las deudas y obligaciones personales de las que deba responder» (arts. 1, párrafos 2. y 3., párrafo 1. de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio”).

Una cuestión que plantea el sistema hasta ahora vigente es el asunto de la no igualdad tributaria. Tema complicado en su esencia, porque intentar de forma teórica justificar la no igualdad¹⁵⁶ es ya difícil, pues en la práctica a la vez que complicada, no es posible y no carente de injusticia.

La Constitución se refiere reiteradamente a la igualdad tributaria en el artículo 31, del Título I, de los derechos y deberes fundamentales, el cual establece: “1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”. Pero en el texto constitucional ni en la legislación no existen en la actualidad unos criterios o pautas que determinen que son situaciones iguales o similares.

¹⁵⁶ FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. Y LAGO PEÑAS, S., «El modelo de financiación autonómica desde la perspectiva de los gobiernos autonómicos», en *Investigaciones Regionales* 30 (2014), pp. 159-196. “El cambio de modelo en 2009, pretendió incrementar la autonomía y la corresponsabilidad regional con el aumento del porcentaje de cesión de los tributos compartidos y una mayor capacidad normativa de las haciendas regionales sobre todo en el IRPF”. pp. 159-196.

Y como se ya ha expresado, igualdad no implica uniformidad, porque si eso fuera así, tal y como ha expresado el Tribunal Constitucional, sería una uniformidad de tipo ficticio.

Sí se tiene derecho a recibir una diferencia en el trato, pero cuando sean circunstancias que amparadas por una razón real y objetiva.¹⁵⁷

Eso sí, no es justificable que el pago de un impuesto que debe ser igual para todos los contribuyentes, sea distinto según la región donde se encuentre, algo explicable porque cada Comunidad Autónoma se encarga de fijar sus tarifas y sus deducciones, siempre con ciertos límites.

Dicha situación se puede suceder en el *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*, que algunas Comunidades Autónomas disponen de bonificaciones llegando actualmente hasta el 99 por cien, mientras que, en otras, apenas existen.

¹⁵⁷ STC 13/2007 de 18 de enero. “Con relación al principio de suficiencia financiera hemos dicho que ésta va íntimamente ligada a la autonomía financiera de los entes territoriales, instrumento indispensable para la consecución de su autonomía política. Ello exige que dichos entes disfruten de la plena disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 CE (por todas, SSTC289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3;96/2002, de 25 de abril, FJ 2;168/2004, de 6 de octubre, FJ 4; y179/2006, de 13 de junio, FJ 3). Y no cabe duda de que uno de los instrumentos para alcanzar dicha suficiencia es la participación en los ingresos del Estado, que el art. 157.1 a) CE establece como uno de los recursos de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, para un correcto entendimiento del principio de suficiencia financiera [igualmente consagrado en el art. 2.1 d) LOFCA] y de su aplicación a los entes territoriales deben tenerse en cuenta dos consideraciones. En primer lugar, que dicho principio tiene un primer límite en la propia naturaleza de las cosas, por lo que “dicha suficiencia debe quedar enmarcada, como concepto relativo que es, en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto”.

Respecto a los municipios ¹⁵⁸, hay escasa regulación en la Constitución. Existe una dependencia ¹⁵⁹ tanto a la legislación estatal como de la de las Comunidades Autónomas, en cuyo ámbito estén ubicados. Por tanto, se observa que su autonomía es mínima ¹⁶⁰ (*“El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar... Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura*

¹⁵⁸ STC 32/1981, 28 de julio afirma que la autonomía de los municipios se trata de una garantía institucional con el siguiente significado y alcance: “El orden jurídico político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se considera indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un número o reducto indisponible por el legislador.

¹⁵⁹ El artículo 119 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, dice: “La Comisión podrá solicitar de los órganos constitucionalmente legitimados para ello la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que estime lesivas para la autonomía local garantizada constitucionalmente.

¹⁶⁰ STC 32/1981, de 28 de julio.

*clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace”), contando con muy pocos sistemas o mecanismos de defensa.*¹⁶¹

Es en la Sentencia 27/1987, de 27 de febrero, el Tribunal Constitucional la que reitera en varias ocasiones como entre ellas, la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero y 32/1981, de 28 de julio, fundamentalmente), que la autonomía se establece en base a la distribución territorial del Estado en sentido amplio, y significa que se amplía también a los entes locales.

Por tanto, la autonomía local está limitada una serie de potestades para poder ejercer la función de administración pública sin delimitar su alcance ni tan siquiera su contenido. Todas sus competencias serán delimitadas y determinadas por la legislación estatal en primer término. Incluso la Constitución no otorga autonomía fiscal a los distintos entes locales, sino que establece que deberá tener medios suficientes para aquellas funciones que se le otorguen.

Por tanto, si carecen de capacidad fiscal ¹⁶²y no tienen en modo alguno capacidad legislativa es impensable que realicen tributos propios solo lo que se les determine.

¹⁶¹ La LEY 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local establezca en su artículo 119. “La Comisión podrá solicitar de los órganos constitucionalmente legitimados para ello la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que estime lesivas para la autonomía local garantizada constitucionalmente. Esta misma solicitud podrá realizarla la representación de las entidades locales en la Comisión”.

¹⁶² STC 27/1987, de 27 de febrero, Fundamento Jurídico.

Este es otro motivo¹⁶³ por el que se necesita una reforma¹⁶⁴ en donde se abarque de manera extensa e imperativa un nuevo cambio en la materia respecto la autonomía de los entes locales, especificando una normativa que les permita un amplio margen de actuación.

¹⁶³ MONÉS, M.A., BALLETBÒ, A. Y DE LA FUENTE, A., «Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. Discusión y conclusiones», en *FEDEA-Policy Papers* 9 (2016), pp. 1-21. “Finalmente, Cuenca presenta algunas propuestas para aumentar la corresponsabilidad fiscal sobre el IRPF. Las propuestas van desde una mayor participación regional en la gestión a través de la AEAT hasta el establecimiento de dos IRPF distintos, uno para el Estado y otro para las Comunidades Autónomas, siempre manteniendo la definición de las bases imponibles en manos del Estado. El ponente también avanza una propuesta alternativa consistente en la cesión del 100% del IRPF a las Comunidades Autónomas a cambio de la recuperación por parte del Estado del IVA y los impuestos especiales”. p 9.

¹⁶⁴ ONRUBIA, J., «Financiación autonómica y administración tributaria: Una propuesta de modelo integrado de gestión», en *Mediterráneo económico* 30 (2016), pp. 231-271. “El éxito de un sistema tributario depende, en gran medida, de la efectividad de la administración tributaria encargada de aplicarlo. En el caso español, si contemplamos el conjunto del sistema fiscal, al menos el configurado por los tributos de titularidad estatal, se encuentren cedidos, parcialmente cedidos o no, así como los tributos propios de las CCAA de régimen común, podríamos decir que resulta difícil considerarlo, propiamente, como un «modelo». Por una parte, la gestión de los tributos propios se realiza en exclusividad por las CCAA utilizando para ello sus propios recursos, organizados formalmente bajo dos modelos alternativos, como hemos visto: por un lado, los servicios tributarios tradicionales, por otro, los entes de derecho público configurados, en la mayor parte de los casos, bajo la denominación de «agencias tributarias»”, p 30 y ss.

Por lo expuesto se deduce que el sistema vigente¹⁶⁵ no está carente de problemas, difícil de resolver a medio plazo¹⁶⁶, como falta de autonomía en el término estricto de la palabra y, lo más relevante, la escasez de igualdad tributaria. Viendo el marco legal establecido en el sistema de financiación autonómica, se intuye que *el principio de autonomía financiera* está resuelto de tal forma hasta el momento, que resulta incompatible con el *principio de igualdad*.

¹⁶⁵ DE LA FUENTE, A. «La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común 2002-2014», en *Fedea. Estudios sobre la economía española* 31 (2016b), pp. 1-45. "Con este fin, se construyen series de financiación efectiva a competencias homogéneas que intentan aproximar, mejor que los datos oficiales de financiación normativa, los recursos que el sistema ordinario de financiación autonómica habría proporcionado a los gobiernos regionales durante el período analizado para financiar las competencias comunes a todas las comunidades autónomas si éstas hubiesen aplicado una escala tributaria común en los impuestos sobre los que tienen capacidad normativa.¹ También se construyen series complementarias de financiación por caja y financiación destinada a competencias singulares y se recopilan otros agregados de interés que pueden servir para relativizar la financiación autonómica, incluyendo la población ajustada regional, que hasta 2009 se calcula tanto con los criterios del sistema actual como con los de su antecesor. Estas series se utilizan en la segunda parte del trabajo para ilustrar algunos rasgos de interés de la evolución de la financiación agregada regional y de la posición relativa de las distintas comunidades autónomas en términos de financiación por unidad de necesidad". p.1.

¹⁶⁶ VILLALTA, M., «Pasado, presente y futuro de la nivelación en el modelo de financiación de las comunidades autónomas», en *Mediterráneo económico* 30 (2016), pp. 87-116. "En relación al proceso de negociación: el mecanismo de nivelación es el que acaba determinando el volumen de recursos a disposición de los distintos gobiernos autonómicos. La discusión y la posterior aprobación de su funcionamiento debe desarrollarse con la máxima transparencia posible, evitando la discrecionalidad. Los cálculos y los datos utilizados deben ser conocidos, y los términos en que se lleva a cabo la negociación deben ser claros y aceptados por las partes. Por ello, sería recomendable plantear qué cambios institucionales y legales se deberían introducir para asegurar la transparencia, la coordinación y la lealtad entre las distintas administraciones. Se trata de negociar un aspecto clave que afecta a la hacienda del gobierno central y a la de los gobiernos autonómicos". p. 23.

Hay que delimitar determinados aspectos de actuación. Esto no quiere decir que debe cederse y darse autonomía sin límite a las Comunidades Autónomas porque, en relación con la imposición directa, podría seguirse en el *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, en el *Impuesto sobre la Renta* de los no residentes y en el *Impuesto sobre Sociedades* con la permanencia de su establecimiento, gestión, recaudación, con la competencia estatal.

Otros impuestos deberían pasar a ser propios de Comunidad Autónoma que tome la decisión de cómo regularlos, en qué momento y dónde. Así las Comunidades Autónomas tendrían un aumento de autonomía y a la vez habría una mayor corresponsabilidad fiscal.

Este mismo problema ocurre en las Entidades Locales¹⁶⁷, pero resulta de más difícil solución, porque desde el principio no tienen potestad legislativa alguna, al depender del Estado y de la legislación que establezca su propia Comunidad Autónoma, sin contar con la circunstancia del elevado número de municipios españoles y de la variabilidad en el número de habitantes o de superficie de términos municipales.

Años después de la reforma del 2009 se estableció el *Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo*, por el que se fijaron las pautas generales de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas. Así se permite a las Comunidades autónomas, mediante un sistema de crédito, las obligaciones anteriores al 1 de enero de 2012, pendientes de pago.

Año tras año, desde 2009, con el obstáculo que ha supuesto la crisis económica vívida, la situación financiera ha ido empeorando, endeudándose las Comunidades Autónomas, contemplándose cada

¹⁶⁷ SEVILLA, J.V., SEVILLA SEGURA, J., «El nuevo sistema de financiación autonómica», en *Revista de libros* 155 (2009), pp. 23-28.

ejercicio presupuestario un mayor déficit,¹⁶⁸ dando lugar a una disminución considerable de los posibles ingresos.

Los responsables políticos de las Comunidades Autónomas han manifestado mayoritariamente su descontento con el sistema de aplicación vigente, pues lo consideran complejo, con falta de transparencia y sin garantías de continuidad. Y, lo que es peor, sigue sin cumplirse el objetivo de corresponsabilidad fiscal.

¹⁶⁸ APARICIO PÉREZ, A., «Problemas básicos y perspectivas de futuro de la financiación autonómica y local», en *García Herrera, C. IV Encuentro de derecho financiero y Tributario Madrid: Instituto de Estudios Fiscales (2016)*, pp.17-27. “De la vigente regulación, podemos destacar las siguientes deficiencias: En primer lugar, la complejidad del sistema, hasta tal punto que ya se habla de “laberinto de la Hacienda Autonómica. Esta complejidad viene motivada por diversas causas: por una parte, la dualidad básica del modelo, distinguiendo entre régimen común y foral con distintas estructuras, sin olvidar, además, la existencia de los regímenes territoriales especiales de Canarias y de Ceuta y Melilla, y la existencia de comunidades uniprovinciales que han absorbido las haciendas y las competencias de las Diputaciones Provinciales, que se mantienen con competencias propias en las Provincias de las restantes Comunidades Autónomas, por otra, las competencias transferidas, distintas y en diferentes momentos, las transferibles y delegables, inciertas, y el sistema de gestión financiera local del que se hacen cargo algunas Comunidades Autónomas y otras no, en cuya virtud actúan de intermediarias en el pago de las transferencias que van de la Hacienda Central a las Haciendas Locales”.

CAPÍTULO SÉPTIMO. BREVE REFERENCIA A PAIS VASCO Y NAVARRA

En España existen dos modelos de financiación autonómica. El régimen foral que esta de aplicación en las Comunidades Autónomas del País vasco¹⁶⁹ y de Navarra, y el régimen común, de aplicación al resto de las diferentes comunidades autónomas, con diferentes particularidades.

La diferencia de la distinción entre regímenes de aplicación en la financiación autonómica siempre se ha justificado desde 1878, cuando se determinó que las tres provincias vascas realizaran contribución al Estado mediante un concierto.

Hubo un concierto económico anterior, vigente durante el régimen de Franco en las provincias de Navarra y Álava.

Son las diputaciones forales las recaudan los impuestos para País Vasco y para Navarra¹⁷⁰. Éstas pagan un cupo o una aportación al propio Estado, para sufragar competencias con el Estado y los gastos.

La capacidad legislativa que tienen las comunidades autónomas de régimen común es más limitada.

El concierto económico da lugar un privilegio, en base a que la financiación por habitante es mayor que la del resto de regiones. Uno de los motivos de la gran cantidad de recursos que tiene el País

¹⁶⁹ GALDEANO LARIZGOITIA, I., «Financiación de las entidades locales de Euskadi en el marco de la ley 2/2016, de instituciones locales de Euskadi», en *Revista Vasca de Administración Pública* 107 (2017), pp. 471-501. “El concierto económico, principal instrumento por el que se reconocen y actualizan los derechos históricos amparados por la disposición adicional primera de la Constitución, ha permitido la configuración de un régimen económico financiero local propio, con amplia capacidad financiera sustentado a su vez en un amplio poder foral en el ámbito financiero y tributario que explica y condiciona el régimen local vasco, caracterizado por su singularidad foral o territorial”. p. 472.

¹⁷⁰ GÓMEZ URANGA, M., GARCÍA SÁEZ, B. Y JUBETO RUÍZ, Y., «Sistema de innovación regional el caso del país vasco y de la comunidad foral de Navarra», en *Lan Harremanak* 3 (2000), pp. 83-105.

Vasco, es que apenas tiene solidaridad interterritorial, y que no suponen coste las competencias del Estado que asume el país vasco.

En cambio, en el resto de Comunidades Autónomas, es el Estado quien ingresa la mayor parte de los tributos y luego cede parte a las autonomías.

El análisis de la evolución del sistema financiero, inicialmente descrito en la Constitución, no se puede completar sin antes hacer una descripción del régimen foral¹⁷¹.

Así, decir que las Comunidades del País Vasco y Navarra tienen un régimen distinto por determinadas razones consideradas históricas, precisamente a resultas del Concierto Económico de 1878, momento en que se creó las tres provincias que forman el País Vasco (Álava, Vizcaya, y Navarra). Nuestra Constitución recoge y establece el respeto a esas circunstancias diferenciadoras y, el amparo a “*los derechos históricos de los territorios forales*”, que ya entonces tenían un régimen tributario diferente al resto de las regiones.

Tanto en el País Vasco como en Navarra son las Diputaciones Forales las que tienen a su cargo la recaudación íntegra de los impuestos; por lo que se establece más tarde que deben pagar una aportación al Estado para sufragar competencias estatales y cubrir algunos gastos de las instituciones que si comparten con las demás Comunidades.

El régimen es totalmente diferente a la Administración Central, porque en ésta, es el Estado el que lleva a cabo gran parte de la recaudación y después transfiere en la mayoría de los casos una parte a las Comunidades Autónomas.

¹⁷¹ SÁNCHEZ ARRESEIGOR, J.J., «El primer constitucionalismo vasco», en *Historia Contemporánea* 35 (2007), pp. 765-789. “A medio plazo y a largo plazo, el sistema constitucional les ofrecía a los vascos corrientes muchas ventajas, pues les permitía acceder al poder político, pero a corto plazo los inconvenientes eran muy considerables. El mayor de todo era el reclutamiento, Es de destacar que en esa época no se reclutaba a toda la juventud masculina casi en bloque para tenerla en fila uno o dos años y luego devolverla a su casa”. p 772 y ss.

Por tanto, la admisión de los dos modelos de financiación de las Comunidades Autónomas fue un reconocimiento específico por entender que era un derecho de situaciones de hecho ya consolidadas en Navarra y en el País Vasco. Por otra parte, para el resto de Comunidades Autónomas, sin fueros, se creó un régimen común.

Es en la Disposición Transitoria Cuarta¹⁷² de la Constitución Española se regula la incorporación del País Vasco y Navarra. Esta Disposición facilita que estas Comunidades Autónomas accedieran a la autonomía por una serie de vías distintas.

El País Vasco accede a la autonomía en base al artículo 151 de la Constitución. En cambio, Navarra no accede a la autonomía ni por el artículo 143 ni tampoco por el 151, sino en base a la Disposición Adicional Primera de la Constitución *“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”*.

El mismo año que se aprobó la Constitución, se creó el Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, mediante el cual estableció el régimen llamado preautonómico en el País Vasco.

Se permitió a que diversas provincias como Álava, Guipúzcoa y Vizcaya podrían elegir con toda libertad cómo incorporarse al Consejo General del País Vasco por medio de sus Juntas Generales y en Navarra por medio del órgano que tuviere dicha competencia. Por

¹⁷² CE. Disposición Adicional Cuarta; 1.” En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.”2. “Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período del mandato del Órgano Foral competente, y en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 143.”

medio del Decreto nombrado anteriormente, se fijó el procedimiento de acceso.

El inicio del procedimiento no fue una vía rápida, porque en un primer momento fue rechazado por la Comisión determinada por el régimen foral, pero, posteriormente, después de una serie de pactos, se accedió a dicha vía.

El sistema fiscal del País Vasco destaca por ser un sistema peculiar del propio territorio. La base de este sistema fiscal tiene una antigüedad de más de cien años. El primer Concierto Económico del País Vasco se remonta a 1878 y, posteriormente, han ido desarrollándose sucesivas modificaciones a lo largo del tiempo.

Lo más destacable del Concierto Económico Vasco, desarrollado en la Disposición Adicional Primera¹⁷³ de la Constitución, considera que las relaciones tributarias y fiscales entre el Estado y País vasco se desarrollan y ejecutan en base al Sistema Foral tradicional del Concierto Económico.

Así los territorios históricos vascos son los únicos que disponen de un sistema tributario peculiar y distinto al resto de las Comunidades Autónomas, poseyendo capacidad de tributos y capacidad de gestión propia, similar a la que tiene el propio Estado. También el Concierto Económico Vasco, contienen ciertas normas de armonización que favorecen la coordinación entre los diversos tributos del mismo.

Su sistema permite que con los ingresos que vayan obteniendo sufraguen gastos que le ocasione las distintas partidas a lo largo de la ejecución de los tributos y tienen potestad, para exigir a los ciudadanos del País Vasco cuáles son los impuestos que deben pagar y sobre cuáles no tienen obligación.

Establecen la calificación de lo que consideran servicios públicos fundamentales o servicios necesarios en donde realizan la

¹⁷³ C.E. Disposición Adicional Primera

financiación de determinados pagos para educación o para acción social o incluso para aquellas infraestructuras que consideren necesarias.

Solo participan en la recaudación de las arcas del Estado español con una serie de pagos que se denomina cupos, una cantidad de dinero que es para aquellas competencias que no han sido objeto de transferencias. El cupo lo determina una Comisión Mixta, formada por doce miembros, uno por cada Diputación Provincial, de los territorios históricos ¹⁷⁴, tres del gobierno vasco y seis de la Administración Estatal.

En el País Vasco se tiene el propio Impuesto sobre la Renta y también sobre el impuesto de Sociedades, igualmente sobre el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y sobre el Patrimonio.

En Navarra, en base a la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, esta se incorporó al proceso histórico de creación de la unidad nacional española conservando la condición de Reino.

Fue durante el siglo XIX, cuando ésta perdió la condición de Reino, pero en la Ley de 25 de octubre de 1839 se le permitió mantener esos Fueros referenciados, independientemente de su unidad constitucional. De las variadas negociaciones con el Estado nació la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, aprobada por las Cortes de la Monarquía española. En base a todo esto, Navarra

¹⁷⁴ TENA PIAZUELO, V., «Derechos históricos y autonomía financiera: Los territorios forales como especialidades en el sistema de financiación autonómica», en *Revista Española de Derecho Constitucional* 42 (1994), pp. 81-115. “El aludido es un sistema singular consistente fundamentalmente en que las instituciones competentes (de los Territorios Históricos en Euskadi y de la Comunidad Autónoma en Navarra) tienen una amplia potestad tributaria, capacidad de crear su propio sistema tributario en el marea del concierto o del convenio económico. Se nutren de ingresos esencialmente a través de los denominados tributos concertados o convenidos, regulados por sí mismas y con respecto a los cuales llevan a cabo todo un conjunto de actividades financieras que coloca a aquéllas en una situación sustancialmente distinta del resto de Comunidades Autónomas”.

pudo conservar el régimen foral y lo ha ido desarrollando año tras año estableciendo una serie de competencias con la Administración del Estado

Nuestra propia Constitución española ha facilitado en base a sus principios democráticos sociales y autonómicos la existencia junto con el régimen común del resto de las Comunidades Autónomas, el régimen foral de Navarra, promulgando a la vez el Real Decreto de 26 de enero de 1979, con el que se inició el proceso de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

En base al régimen foral de Navarra, tanto el sistema tributario como el sistema financiero se regirán en todo momento por el Convenio Económico. Se determinarán cuales son las cargas o pagos realizados al propio Estado, así como determinar los criterios de armonización con el resto de tributos estatales.

El Convenio vigente fue aprobado el 26 de noviembre de 1990 y mejoró notablemente las reglas de armonización con respecto a la normativa estatal. Determina cuáles son las aportaciones que deben pagar al sostenimiento de las cargas del Estado.

Y establece el régimen fiscal privativo y específico navarro que será de aplicación. No se puede modificar su contenido de forma unilateral, solamente sería posible con un acuerdo de todas las partes. El convenio regula, además, cual es el procedimiento tributario de aplicación.

Por tanto, Navarra puede establecer regular y aplicar su propio sistema tributario, considerando potestades en base a las normas de armonización con el Estado¹⁷⁵. Dice Endemaño que *“El régimen financiero foral de los territorios históricos del País Vasco tiene su base constitucional en la disposición adicional primera de la Carta Magna, que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios*

¹⁷⁵ ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M., «La financiación de los municipios vascos a través de su participación en la recaudación por tributos concertados: una cuestión competencial no resuelta», en *Revista Vasca de Administración Pública* 98 (2014), pp. 97-137.

forales y prevé su actualización general en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Esta actualización se realiza de conformidad con el artículo 41 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, que establece que las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de concierto económico, cuyo contenido respetará y se acomodará, entre otros, a los siguientes principios y bases: a) Las instituciones competentes de los territorios históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. El Concierto se aprobará por Ley. b) La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la renta de aduanas y los que actualmente se recaudan a través de monopolios fiscales, se efectuará, dentro de cada territorio histórico, por las respectivas diputaciones forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y de su alta inspección. c) La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus territorios”.

Es cierto que debe respetar las competencias que haya determinado el Estado, aún independiente de su autonomía, para aplicar determinados tributos en el territorio. El respeto es extensible a los tratados y convenios de carácter internacional, para evitar una imposición duplicada sobre los mismos, facilitando las normas de armonización con la Unión Europea. Tampoco puede obviarse uno de los principios fundamentales en el sistema de financiación autonómica, que aquí no podría estar exento de cumplimiento como es el *principio de solidaridad*.

Mencionar también el respeto a la libertad de circulación y establecimiento de personas y de bienes capitales y servicios en el territorio español.

En el caso de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos propios de la Comunidad Foral, tendrá las mismas facultades que tiene la Hacienda Pública del Estado. Es obligación en base al convenio la colaboración recíproca en los regímenes tributarios de aplicación.

Uno de los recursos de las Haciendas Locales es la participación de los municipios en la recaudación de los tributos concertados. Se establece en el artículo 1.1 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL) sobre las bases atribuidas al régimen jurídico de la Administración Local, según el artículo 149.1. 18^a de la Constitución», salvo a los que regulan el sistema tributario local, que se considera dictados en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución, y a los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado a que se refiere el artículo 142 sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1. 14^a de la Constitución».

En base a esto, se puede decir que la financiación de la mayoría de municipios vascos y navarros a través de su participación en la recaudación, suponen un soporte en el funcionamiento de las haciendas locales, en el conjunto de la hacienda general. Se considera también un elemento fundamental la competencia estatal para su regulación necesita el apoyo de lo establecido en el artículo 149.1. 14^a de la Constitución.

En el país vasco, en su propio estatuto no establece ninguna referencia determinada a aquellas materias que pertenecen a la hacienda general ni determina cuáles son a las haciendas locales, entonces se acude a otro título donde se pueda establecer cuáles son los tributos concertados. Un ejemplo claro y conciso al respecto es el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía el cual atribuye a la

Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de «régimen local... sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1. 18.ª de la Constitución». (Sentencias 171/1996, de 30 de octubre, sentencia 184/2001, de 23 de noviembre, sentencia 179/1985 entre otras).

Entonces el título competencial denominado “régimen local” permitiría distribuir la forma de participar los municipios vascos en la recaudación de los tributos compartidos, pero sin olvidar que debe estar contenido en los Presupuestos autonómicos.

CONCLUSIONES

PRIMERA

El objetivo planteado inicialmente ha sido estudiar la evolución del sistema de financiación autonómica desde sus comienzos en la Constitución hasta hoy día y desarrollar un análisis de los principios constitucionales que han dado lugar a la creación del llamado “Estado de las autonomías”.

A lo largo de la evolución observada en el sistema de financiación autonómica, se mantiene la evidencia de que es el propio Estado el que dispone de potestad originaria para establecer los tributos, obligado también a coordinar en materia de financiación a todas las Comunidades Autónomas. Por tanto, es el Estado quien sigue teniendo una posición superior, en base al principio de unidad. Pero eso no debe ser obstáculo para compatibilizarlo con el derecho de autonomía que disponen las Comunidades Autónomas.

Así, en base al Principio de igualdad y según los límites establecidos, las Comunidades Autónomas en las que hoy se está dividido el Estado español, disponen de potestad tributaria. Igualdad que no significa uniformidad equitativa. Esa autonomía financiera no debe ser igual para todas, porque no son tributariamente idénticas, aunque sean consideradas, eso sí, por igual, aunque con sus circunstancias diferenciadoras. Por consiguiente, todos los ciudadanos, resultandos iguales ante la Ley, deben tener acceso a los mismos derechos, sin que quepa ningún tipo de discriminación por su residencia.

SEGUNDA

La descentralización, por la cual se transfieren distintas competencias del Estado a las Comunidades Autónomas, ha supuesto

una gran transformación del modelo de organización territorial vigente. El proceso de descentralización ha sido el resultado de una serie de fases o periodos en los que, paulatinamente, se han ido cediendo competencias a los distintos entes territoriales.

En el primer periodo descrito destaca la creación de los diferentes estatutos de autonomía en las Comunidades Autónomas, dando con ello comienzo al denominado proceso de descentralización.

Fue durante el periodo comprendido entre 1987 y 1991 cuando se desarrollaron la mayoría de traspasos de competencias a todas las Comunidades Autónomas. El fin pretendido pretendía llegar era a proporcionar suficientes recursos a las Comunidades Autónomas para prestar los servicios necesarios.

Pero fue en el periodo 1997-2001 cuando se atribuyen a las Comunidades Autónomas mayores competencias en cesión tributaria, aumentando las facultades normativas y la capacidad de gestión.

A partir del año 2002 se realizaron cambios en estatutos de autonomía de la mayoría de Comunidades Autónomas. Y a partir de esa fecha, se ha intentado mejorar la capacidad competencial exigiendo mayores recursos. No fueron pocas las dificultades para la gestación de un mapa autonómico financiero, resultando un proceso lento, pero incesante. Entre esas dificultades, coordinar el principio de unidad con el principio de autonomía, sin que uno u otro invadan su ámbito de aplicación. O conseguir el acceso a servicios públicos fundamentales y, a la misma vez, propugnar cierta independencia financiera, sin restar al principio de solidaridad.

Por tanto, no puede abordarse la descentralización existiendo separación total de competencias entre los distintos organismos de la Administración del Estado y los de las Comunidades Autónomas, pues eso daría lugar a una descoordinación entre los distintos entes, solapando funciones y dando lugar a enfrentamientos cruzados entre las Comunidades Autónomas.

TERCERA

El desarrollo cronológico del sistema de financiación autonómica está sustentado por unos principios que han sido y son criterios fundamentales de aplicación del mismo.

En una primera instancia, lograr un proceso de transferencias solo exigía disponer de ciertos recursos suficientes para prestar los servicios según determinadas competencias. Por tanto, “el principio de suficiencia” garantizaría la cantidad de recursos que debían disponer las Comunidades Autónomas. Según ese principio de suficiencia, todas las Comunidades deberían tener las mismas cantidades de recursos para poder asumir las necesidades y prestar los servicios públicos. La dificultad estribaba en saber cuántos eran esos recursos que se necesitaban para, a su vez, llegar a financiar una cantidad de servicios públicos adecuados en cada territorio.

En cada una de las etapas por las que ha transcurrido el proceso de financiación autonómica, es el “principio de autonomía” el que se considera la meta a alcanzar. Siempre ha sido considerado un principio básico para llevar a cabo los objetivos en cada periodo. Así, se establece que todas las Comunidades Autónomas dispondrán de autonomía financiera para poder realizar sus competencias y cierta potestad para utilizar sus recursos, en base a sus necesidades.

Uno de los principios que pueden considerarse controvertidos en todo el proceso es el de “corresponsabilidad fiscal”, considerándose como aquella responsabilidad que deben de tener tanto las Comunidades autónomas como el Estado, pero debiendo ser realizadas de forma compartida y con obligaciones comunes.

La primera vez que planteó el asunto de la corresponsabilidad fue en el Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera para el periodo 1987-1991.

Fue en el Quinquenio 1997-2001, cuando se pretendió lograr un mayor aumento de la corresponsabilidad fiscal, interpretándose como una extensión de la propia autonomía, tanto financiera como política; debiéndose aplicar tanto a las Comunidades Autónomas como a las Entidades Locales. Ha sido tarea difícil cumplir dicho principio en los distintos modelos de financiación, en los que sí se ha podido garantizar que las Comunidades Autónoma establezcan sus propios tributos y, con ello, lograr la deseada corresponsabilidad. Pero tampoco han sido pocos los obstáculos encontrados, como, por ejemplo, la duplicidad de tributos en el Estado y en las Comunidades Autónomas.

CUARTA

Para que el reparto entre las Comunidades Autónomas, sea lo más justo y equitativo posible, se establecen una serie de factores de aplicación, entre los que cabe reseñar la inversa de renta por habitante, el porcentaje de desempleo, la superficie territorial, el hecho insular y aquellos criterios que se consideren necesarios para la correcta distribución.

La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas se ha realizado, por tanto, según una serie de factores de carácter demográfico y también geográfico, preparándose así distintas pautas en la aplicación de los servicios públicos fundamentales. Establecer su reparto en base a las necesidades reales que se tengan por región, resulta añadir más variables a la ecuación.

Así, algunos los criterios que se utilizan, para un reparto lo más justo posible son, por ejemplo, el criterio de la población, diferenciando los distintos tipos de ésta en base a la edad (edad escolar, mayores de 65 años...), la superficie o la dispersión de la población. También factores propios regionales, como la insularidad. Se establecen una serie de cálculos en los que se consideran indicadores de financiación para distribuir los recursos entre las Comunidades Autónomas. Se intenta crear un sistema de reparto, que ha de resultar lo más fiable posible ante las necesidades reales, sin proceder a discriminación alguna según la zona donde se resida u otros factores.

Para que las Comunidades Autónomas pudieran recibir los mismos recursos y garantizar esto en el tiempo se creó el *Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales*, que distribuirá entre comunidades en función de las verdaderas necesidades del gasto. Otros fondos que intentan garantizar un reparto justo son el *Fondo de Suficiencia Global*, *Fondo de Convergencia*, el *Fondo de Competitividad* y el *Fondo de Cooperación*.

QUINTA

En España, hay dos modelos de financiación de las Comunidades Autónomas, el denominado régimen común aplicable a la mayoría de las Comunidades Autónomas y el régimen foral de Navarra y del País Vasco que disponen de su propio régimen económico, según lo establecido en la Disposición Adicional I de la Constitución Española que respeta los llamados derechos históricos de los territorios forales, siempre dentro del marco de la propia Constitución y de los respectivos estatutos de autonomía.

Tanto el País Vasco, como Navarra, tienen un régimen distinto del resto de las Comunidades Autónomas, en los que se paga una cantidad al Estado, denominada CUPO, por aquellos servicios prestados en su territorio por las competencias no transferidas.

Ambas Comunidades disponen de un régimen peculiar, diferente del resto de Comunidades Autónomas, disponiendo de potestad para establecer y mantener un régimen tributario distinto en el que se gestiona, liquida y recaudan los impuestos estatales que correspondan tanto a Navarra como País Vasco. Los ingresos del CUPO van a pasar a formar parte de los Presupuestos Generales del Estado. Ciertamente es que, al obtener sus propios ingresos, van a sufragar los distintos gastos que se vayan ocasionando las diferentes partidas presupuestarias para la ejecución de los tributos, obligando al ciudadano a pagar los tributos que ellos consideren.

Por tanto, la participación en las arcas del Estado es mínima, realizada con una serie de pagos que podrían considerarse mínimos, a fin de contrarrestar aquellas competencias que no han sido transferidas. Cada cinco años se fija el cupo que se debe pagar, aunque se actualiza anualmente, según una serie de índices establecidos.

Diferentes expertos han establecido ciertas críticas al sistema establecido en estos territorios forales, a diferencia con el resto de las Comunidades Autónomas. Consideran que lo que se está consolidándose es un privilegio para País Vasco y Navarra en detrimento de las demás regiones. Y, aunque participan en un sistema solidario con el resto de Comunidades Autónomas, resulta insuficiente y, por tanto, desigual.

SEXTA

El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas establece el llamado "*Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales*", que garantiza una financiación básica igualitaria para determinadas competencias como son la educación, la sanidad y los servicios sociales, determinando cómo se realiza dicha distribución y cuáles son los criterios utilizados.

El reparto entre las Comunidades Autónomas debe establecerse en base a las necesidades de la población, según el número de habitantes y valorando determinados aspectos relevantes a la hora del cálculo, como son, la dispersión, superficie, población protegida por el sistema de salud, insularidad, división de la población por grupos de distintas edades. Realizándose dichos cálculos de manera anual en base a las necesidades que vayan surgiendo.

El hecho de la creación de este Fondo, permite que se pueda distribuir la financiación según las características de la población, para que los gobiernos de las Comunidades Autónomas apliquen la demandada corresponsabilidad, de una forma igual o similar en todas las Comunidades.

No podría aplicarse dicho Fondo, de una manera equilibrada si no se tuviera en cuenta las distintas necesidades que cada una de las Comunidades Autónomas tiene y cuáles son los costes que se requieren para la aplicación de las mismas.

Por tanto, en primer lugar, hay que diferenciar cuáles son los recursos necesarios para cada región, cuáles son sus necesidades y establecer una aplicación homogénea de los servicios públicos necesarios para todos ellos.

El mayor problema que se plantea es cómo se pueden garantizar en el tiempo estos servicios públicos necesarios entre los ciudadanos de cada Comunidad Autónoma, sin que se dé una desigualdad entre ellas.

La aplicación de cierto grado de equidad es necesaria para poder llevar a cabo el objetivo de aplicar los servicios fundamentales necesarios, intentando que la aplicación de los recursos sea proporcional a las necesidades reales.

SÉPTIMA

En un Estado descentralizado, como es el español, surgen desequilibrios fiscales entre las distintas Comunidades Autónomas. Es difícil garantizar con seguridad un reparto equitativo de recursos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, asegurando una protección idéntica en ambos entes.

Las diferencias entre necesidades de gasto reales y la capacidad fiscal es un desequilibrio del sistema. Cada uno de los desequilibrios que acontecen se debe a desajustes entre la distribución de competencias de forma vertical, ocasionando a veces una insuficiencia de recursos.

Una solución a esos desequilibrios verticales, es intentar aplicar el *Principio de Equidad* de la manera más homogénea posible, así aplicando los recursos según las necesidades reales que se tengan.

También se tienen desequilibrios horizontales entre Comunidades Autónomas, variando en muchas ocasiones los costes a la hora de proveer los distintos servicios públicos.

Así son las diferencias de reparto entre los ingresos y los gastos los que ocasionan desequilibrios de tipo vertical, ya que dan lugar a diferentes coberturas entre los recursos y los gastos. Por tanto, se generan desequilibrios entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre éstas entre sí.

El nuevo sistema -que aún está pendiente de ser aprobado- debería afrontar el problema de la distribución de recursos de la manera más equitativa y justa posible para establecer una clasificación de dicha distribución lo más simplificada y con mayor claridad para ser aplicada por todas las regiones por igual; para así favorecer la igualdad deseada en la medida de lo posible, y provocar que las Comunidades Autónomas sean capaces de controlar su gasto, aumentando la responsabilidad que tuviera cada una de ellas.

Según el borrador de la reforma pendiente, para solucionar el problema del endeudamiento de las Comunidades Autónomas se debe hacer un reparto del propio déficit, adecuándose a las distintas condiciones económicas de cada una de ellas, asumiendo cada Comunidad una parte proporcional de ingresos y gastos según las competencias otorgada.

OCTAVA

No se puede realizar una reforma del sistema de financiación autonómica sin aplicar un criterio de equidad similar y modulable a todas las Comunidades Autónomas. Pero no se puede considerar que la igualdad deba de significar reparto equitativo, existiendo una cierta desigualdad de carácter moderado, porque salvo en ocasiones idénticas, caben excepciones a la igualdad. Estableciéndose siempre que la desigualdad no sea por razón del reparto territorial.

Para reformar el sistema de financiación tal y como se pretende, es necesario una negociación bilateral entre el Estado y las Comunidades Autónomas, dando mayor participación a éstas en sus decisiones, pero sin obviar la certera superioridad del ente Estatal.

Dicha coordinación entre ambos entes, solo será posible si se respetan algunos de los principios fundamentales que rigen desde su origen el sistema financiero, valorando las necesidades reales del gasto que necesita cada Comunidad Autónoma según sus peculiaridades y cuál es la recaudación normativa de la que disponen en materia de tributos cedidos.

El fin principal de esta nueva reforma debería conseguir una solución tangible al desproporcionado endeudamiento de las Comunidades Autónomas, y lograr un reparto más equitativo de ingresos y gastos entre las administraciones. Y conseguir, además que, en momentos de grandes dificultades económicas como los vividos, las Comunidades Autónomas sean capaces de solventar de forma unilateral sus problemas, pudiendo acudir a soluciones dentro de su responsabilidad.

Las Comunidades Autónomas no deberían disponer de tan amplio margen de endeudamiento a largo o medio plazo, así sería conveniente que dicho periodo no excediera de un año, solventando así su posible no liquidez.

El sistema debería implicar, un elevado nivel de transparencia de la liquidez existente de cada Comunidad Autónoma, dando lugar a la creación de límites, para otorgar un endeudamiento con un tope de cobertura.

NOVENA

Para que el nuevo sistema de financiación autonómica sea lo más eficaz posible, no es necesaria la creación de nuevos recursos para las Comunidades Autónomas. Sería plenamente eficaz y de mayor éxito, un reparto y distribución de los recursos entre las mismas de la forma más equitativa posible, sin que diera lugar a las discriminaciones a la hora del reparto.

Por tanto, objetivo de la nueva reforma sería lograr una mayor transparencia en la cantidad y en el porcentaje que recibe cada Comunidad Autónoma. Sin otorgar clasificaciones improcedentes entre aquellas regiones más ricas y aquellas que no lo son, dando lugar una indeseable discriminación.

Un objetivo para poder llegar a tal fin, sería establecer un sistema, en el que aquellas Comunidades autónomas denominadas ricas o con mayor solvencia económica, deberían contribuir en una cantidad mínima para que se pudieran solventar, al menos, los servicios mínimos de aquellas que no pudieran.

Para lograr esta distribución proporcional o lo más equitativa posible, una solución sería que aquellas Comunidades Autónomas más ricas, pudieran ingresar una cantidad superior para poder compensar aquellas otras Comunidades Autónomas que por la escasez de recursos o de ingresos, no pueden afrontar en determinados momentos gastos, que a corto plazo les ocasionarían endeudamiento.

Para asegurar la equidad y la igualdad de oportunidades entre Comunidades Autónomas, el Estado cuenta como instrumento los Servicios Públicos Fundamentales, pero es necesario contar además con la incorporación a las comunidades forales a la financiación de la solidaridad interterritorial. Los expertos estiman necesaria una revisión del cupo y de la aportación, así como de los ajustes a consumo de los impuestos principales para adecuarlos a normativa., incorporando a esa revisión una valoración real de las cargas que no fueron asumidas por los territorios forales.

Hay disparidad de criterios para conseguir financiar a las Comunidades Autónomas. Por lo general, hay coincidencia en la necesidad de Fondos de Financiación y de Financiación Vertical, además de un Fondo Complementario para aquellas comunidades con competencias singulares.

Y, por último, intentar que el nuevo sistema de financiación sea transparente, evitando diferencias notables en los servicios básicos de cada Comunidad Autónoma. Para ello debe tenerse en consideración los denominados factores lógicos, como pueden ser aquellos de orden geográfico y demográfico, en función de los gastos que vayan generándose en las diferentes zonas.

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES BIBLIOGRAFICAS

ADELANTADO, J., COUCEIRO, M., IGLESIAS, M. Y SOUTO, J., «La dimensión simbólica, sustantiva y operativa en las políticas autonómicas de servicios sociales en España (1982-2008)», en *Zerbitzuan* 53 (2013), pp. 41-56.

AGUAS ALCALDE, A., «El sujeto activo en los tributos cedidos. Tributos traspasados», en *Anuario de la Facultad de Derecho* 29 (2011), pp. 91-98.

ALBERTI ROVIRA, E., «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 5 (14) (1985), pp. 135-177.

ÁLVAREZ RICO, M., «El principio de coordinación en el Estado de las Autonomías», en *Revista de Documentación Administrativa* 196 (1982), pp. 5-48.

ÁLVAREZ, L., «La igualdad ante la ley y el principio de nacionalidad», en *Revista Telemática de Filosofía del Derecho* 9 (2005), pp. 129-152.

AMORES BONILLA, P., «La estructura territorial del Estado Español», en *Clío* 38 (2012), pp. 1-74.

APARICIO PÉREZ, A., «Problemas básicos y perspectivas de futuro de la financiación autonómica y local», en *García Herrera, C. IV Encuentro de derecho financiero y Tributario Madrid: Instituto de Estudios Fiscales* (2016), pp.17-27.

ARIAS-SALGADO MONTALVO, R., «Acotaciones al ayer y al hoy de las Estado de las autonomías», en *Cuadernos de Pensamiento Político* 1 (2003), pp. 25-53.

ATIENZA MONTERO, P. Y HIERRO RECIO, L.A., «¿Hasta dónde la corresponsabilidad fiscal en el sistema español de financiación autonómica de régimen común? Un ejercicio de comparación con el caso canadiense», en *Revista de Estudios Regionales* 74 (2005) pp. 43-87.

ATIENZA MONTERO, P., HIERRO RECIO, L. Y PATIÑO-RODRÍGUEZ, D., «Evaluando los instrumentos de solidaridad interterritorial en el ámbito de la financiación autonómica», en *Cuadernos de CC.EE. y EE* 54 (2008), pp. 115-138.

BALAGUER CASTEJÓN, F., «Notas sobre la estructura constitucional del Estado Español», en *Revista de Derecho Político* 32 (1991), pp. 189-220.

BAÑO LEÓN, M., *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*. INAP Colección de estudios, Madrid 1988.

BARRIO GARCÍA, G., «Principio de Relación entre las Administraciones Publicas», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Coruña* 4 (2000), pp. 67-81.

BASSOLS COMA, M., «Las relaciones entre la administración periférica del estado y las comunidades autónomas en la Constitución», *Revista de administración pública* 89 (1979), pp. 61-78.

CÁMARA VILLAR, G., «El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», En *Revista de derecho constitucional europeo* 1 (2004), pp. 197-240.

CANTARERO PRIETO, D., «La nueva financiación autonómica de la Sanidad: evaluación de la suficiencia y la equidad», en *Psicothema* 12 (Supl 2) (2000a), pp. 111-113.

CANTARERO PRIETO, D., *Financiación de las Haciendas regionales españolas experiencia comparada*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2001b.

CANTARERO PRIETO, D., «La incidencia de la nueva financiación de las haciendas autonómicas españolas: El caso de los servicios de sanidad», en *Revista de estudios regionales* 66 (2003), pp. 307 a 319.

CANTARERO PRIETO, D., «Descentralización y financiación autonómica: una aproximación empírica», en *Tribuna de economía* 828 (2006c), pp. 205-220.

CANTARERO PRIETO, D. Y FERNÁNDEZ GÓMEZ, N., «Suficiencia y corresponsabilidad fiscal regional: Evolución y perspectiva», en *Libro XIII Encuentro de Economía Pública de Playadulce*. Almería: Universidad de Almería, Servicio de Publicaciones (2006d).

CANTARERO PRIETO, D., «Financiación autonómica del gasto social: cronicidad y desigualdades», en *Mediterráneo económico* 30 (2016e), pp. 383-399

CANTOS CANTOS, J.M., «La financiación autonómica. El 15% y la corresponsabilidad fiscal», en *Añil: Cuadernos de Castilla-La Mancha* 2 (1993), pp. 41-43.

CASTAÑER CARRASCO, J.M., ONRUBIA FERNÁNDEZ, J. Y PAREDES GÓMEZ, R., «Análisis de los efectos recaudatorios y redistributivos de la reforma del IRPF por comunidades autónomas», en *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía* 19 (1998), pp. 1-58.

CASTELLANO GÓMEZ, S., «El Estado de las autonomías: un modelo vivo y eficaz», en *Anuario de derecho parlamentario* 18 (2007), pp. 43-63.

CHECA GONZÁLEZ, C., «La degradación de los principios tributarios como consecuencia de la globalización económica», en *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Extremadura)* 18 (2010), pp. 17-40.

CLAVERO ARÉVALO, M.F., «El nacimiento del Estado de las Autonomías, en *Mediterráneo económico* 10 (2006)», pp. 39-52.

CRUZ VILLALÓN, P., «La reforma del Estado de las Autonomías», en *Revista d'Estudis Autònemics i Federals* 2 (2006), pp. 77-100.

CUBEL, M. Y GISPERT, C., «El Fondo de Compensación Interterritorial: simulaciones de reforma», en *Investigaciones Regionales* 17 (2010), pp. 141-162.

CUENCA GARCÍA, A. Y GONZÁLEZ, R., «Cesión del 100% del IRPF a las Comunidades Autónomas de régimen común: un ejercicio de simulación», en *XXII Encuentro de Economía Pública: Reformas y nuevos retos de los Estados de Bienestar: eficiencia y equidad. Universidad de Vigo* (2015).

DE LA FUENTE, A., «El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión», en *Fedea Policy Papers* 7 (2015), pp. 1-36.

DE LA FUENTE, A., «El cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales: una propuesta provisional», en *Fedea Policy Papers* 2 (2016a), pp. 1-20.

DE LA FUENTE, A., «La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común 2002-2014», en *Fedea. Estudios sobre la economía española* 31 (2016b), pp. 1-45.

DE LA FUENTE, A., «El impacto de los factores geográficos sobre las necesidades de gasto autonómicas: una aproximación empírica», en *Fedea Policy Papers* 8 (2016c), pp. 1-11.

DE LA FUENTE, A., «El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión», en *Hacienda Pública Española* 223 (2017), pp. 133-189.

DE LA PEÑA AMORÓS, M.M., *Las competencias normativas de las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos. Tesis Doctoral Universidad de Murcia* 2004a.

DE LA PEÑA AMORÓS, M.M., *Las competencias normativas de las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos. Murcia: EDITUM Universidad de Murcia* 2005a.

DE LA TORRE DEL ARCO, M., «Las etapas en la financiación autonómica. Un nuevo sistema de financiación», en *Anuario Jurídico y Económico Escorialense* 43 (2010), pp. 331-354.

DE LOS RÍOS BERJILLOS, A., «La nueva financiación autonómica: ¿un modelo realmente definitivo?», en *Revista de Estudios Regionales* 68 (2003), pp. 187-212.

DE LOS RÍOS BERJILLOS, A., «La financiación autonómica. Una revisión desde el periodo transitorio hasta el 2002», en *Fomento Social* 57 (233) (2004), pp. 99-128.

DE MOOIJ, RUUD Y KEEN, MICHAEL, «Principios tributarios. Cómo sacar provecho de un mal necesario», en *Finanzas y Desarrollo, publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, 51(4) (2014), pp. 50-51.

DELGADO TÉLLEZ, M. Y PÉREZ, J.J., «La financiación de las comunidades autónomas más allá del sistema de financiación autonómica», en *Mediterráneo económico* 30 (2016), pp. 465-482.

DELGADO TÉLLEZ M. Y PÉREZ J.J., «La financiación de las comunidades autónomas más allá del sistema de financiación autonómica», en *Fedea Policy Papers* 22 (2016), pp. 1-30.

DOMÍNGUEZ ZORRERO, M. Y SÁNCHEZ PINO, A.J., «La solidaridad interterritorial y la financiación autonómica», en *Revista de estudios regionales* 66 (2003), pp. 153-165.

DURÁN CABRÉ, J.M., «La corresponsabilidad fiscal en la financiación autonómica: Un tema aún pendiente», en *Principios: estudios de economía política* 7 (2007), pp. 109-121.

ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M., «La financiación de los municipios vascos a través de su participación en la recaudación por tributos concertados: una cuestión competencial no resuelta», en *Revista Vasca de Administración Pública* 98 (2014), pp. 97-137.

FERNÁNDEZ AMOR, J.A. Y MASBERNAT, P., «La vigencia de los principios de justicia tributaria en España, aportaciones para debate», en *Estudios constitucionales*, 11 (2) (2013), pp. 495-546.

FERNÁNDEZ GÓMEZ, N. Y CANTARERO PRIETO, D., «La reforma de la Financiación autonómica, Necesidades y Alternativas», en *Revista de estudios regionales* 78 (2007), pp. 317-328.

FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. Y LAGO PEÑAS, S., «El modelo de financiación autonómica desde la perspectiva de los gobiernos autonómicos», en *Investigaciones Regionales* 30 (2014), pp. 159-196.

FERNÁNDEZ LLERA, R., «El encaje entre financiación autonómica y estabilidad presupuestaria en torno a la coordinación y la planificación», en *Mediterráneo Económico* 30 (2016), pp. 447-464.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Revista de estudios de la vida local*, 201 (1979), pp. 9-36.

FERRARO GARCÍA, F., «El Estado abierto de las Autonomías», en *Mediterráneo Económico* 10 (2006), pp. 11-35.

FONCILLAS, S., «El Estado de las Autonomías y la unidad del Sistema Económico», en *Cuenta y Razón* 1 (1981), pp. 55-64.

FONTÁN PÉREZ, A., «Apuntes para una historia política de las autonomías. Claves de la transición (I)», en *Nueva revista de política, cultura y arte* 83 (2002), pp. 2-30.

FORERO FORERO, C.H., «Principios Constitucionales, Manifestación positiva de los principios generales del derecho», en *Revista Telemática de Filosofía del Derecho* 6 (2003), pp. 167-192.

FUERTES SUAREZ, J.L., «La transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas», en *Revista de Derecho Político* 10 (1981), pp. 155-159.

GALÁN JUÁREZ, M., «Formas del Estado de Derecho y delimitación del derecho de buen gobierno», en *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura* 745 (2010), pp. 901-915.

GALDEANO LARIZGOITIA, I., «Financiación de las entidades locales de Euskadi en el marco de la ley 2/2016, de instituciones locales de Euskadi», en *Revista Vasca de Administración Pública* 107 (2017), pp. 471-501.

GARCÍA CABELLO, J., «Análisis de la evolución de los resultados de la financiación autonómica vigente», en *Revista de Estudios Regionales* 8 (2009), pp. 367-404.

GARCÍA CANALES, M., «Principios generales y principios constitucionales», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* 64 (1989), pp. 131-167.

GARCÍA MORILLO, J., PÉREZ TREMP, P. Y ZORNOZA PÉREZ, J., *Constitución y financiación autonómica. Valencia: Tirant lo Blanch* 1998.

GARCÍA VEGA, A., «El principio constitucional de solidaridad interterritorial en España y en Alemania: Aplicación y límites», en *Revista d'Estudis. Autònòmics i Federals* 20 (2014), pp. 214-277.

GARCÍA RUÍZ, J.L. Y GIRÓN REGUERA, E., «La incidencia del modelo de Estado en el sistema de financiación autónoma», en *Revista española de Derecho Constitucional* 17 (1997), pp. 141-158.

GARCIMARTÍN, C., DÍAZ DE SARRALDE, S. Y RUÍZ-HUERTA, J., «El actual modelo de Financiación Autónoma: efectos sobre la convergencia», en *XXIII Encuentro de Economía Pública. Universidad de Cantabria. Servicio de Publicaciones* (2016).

GARRIDO FALLA, F., «Algunas cuestiones del Estado de las Autonomías», en *Revista de Administración Pública* 100 (1983), pp.1997-2018.

GÓMEZ DE LA TORRE DEL ARCO, M., «Las etapas en la financiación autonómica un nuevo sistema de financiación», en *Anuario Jurídico y Económico Escorialense* 43 (2010), pp. 331-354.

GÓMEZ URANGA, M., GARCÍA SÁENZ Y B. JUBETO RUIZ, Y., «Sistema de innovación regional el caso del país vasco y de la comunidad foral de Navarra», en *Lan Harremanak* 3 (2000), pp. 83-105.

GONZÁLEZ CASANOVA, J.A., «El proceso de integración de Cataluña en la política del estado español», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 5 (1990), pp. 79-101.

GONZÁLEZ GARCÍA, I., «El papel de la norma en la colaboración interterritorial: Propuestas de reforma», en *Revista d'estudis autonòmics i federals* 23 (2016), pp. 160-200.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A.I., «La corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas. Un balance», en *Entemu, Revista de la UNED* 12 (2000), pp. 63-68.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A.I. Y ÁLVAREZ GARCÍA, S., «Panorama actual de los tributos propios de las Comunidades Autónomas españolas», en *Crónica Tributaria: Boletín de Actualidad* 9 (2011), pp. 3-20.

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «El artículo 138 de la Constitución española de 1978 y el principio de solidaridad», en *Cuadernos de Derecho Público* 21 (2004), pp. 47-77.

GRACIANO REGALADO, J.C., «Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal: Especial referencia al nuevo modelo de 2009», en *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales* 9 (2009), pp. 175-208.

GRANELL, F., «Algunas ideas sobre la reforma del sistema de financiación autonómica», en *Fedea Policy Papers* 10 (2016), pp. 1-7.

HABERLE, P., «El Federalismo y regionalismo: Una estructura modélica del Estado constitucional. Experiencias alemanas y proyectos. Memorándum para un proyecto español», en *Revista Española de Derecho Constitucional* 77 (2006), pp. 9-25.

HERRERO ALCALDE, A. Y TRÁNCHEZ MARTÍN, J.M., «El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica», en *Presupuesto y gasto público* 62 (2011), pp. 33-65.

HIERRO RECIO, L. A., «Los efectos financieros de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas», en *Hacienda Pública española* 147 (1998), pp. 75-91. Disponible en *V Encuentro de Economía Pública: La Realidad de la Solidaridad en la Financiación Autonómica*. 1-41.

HIERRO RECIO L.A. Y ATIENZA MONTERO P., «La evolución de los resultados distributivos de los sistemas de financiación autonómica 1987-2010», en *Investigaciones Regionales* 30 (2014a), pp. 129-143.

HIERRO RECIO, L.A. Y ATIENZA MONTERO, P., «El efecto estabilizador de la financiación autonómica», en *Investigaciones regionales: Journal of Regional Research* 31 (2015), pp. 75-100.

HIERRO RECIO, L.A. Y ATIENZA MONTERO, P., «Analizando críticamente la nivelación en el modelo de financiación autonómica. Propuesta metodológica para estimar las variables distributivas y alternativa de reforma», en *Mediterráneo Económico* 30 (2016b), pp. 325-351.

JIMÉNEZ AGUILERA, J.D., MONTERO GRANADOS, R., BARRILAO GONZÁLEZ, P.E. Y VILLAR RUBIO, E., «El sistema de financiación de las Comunidades autónomas de régimen común y la desigualdad de la recaudación regional (1986-2007)», en *Estudios de Economía Aplicada*, 28 (1) (2010), pp. 77-102.

JULIÁ DÍAZ, S., «España plural y el Estado de las autonomías», en *Cátedra Jorge Juan. Ciclo de conferencias: curso 2006-2007. A Coruña: Servizo de Publicacións Universidade da Coruña* (2008), pp. 153-172.

LAGO PEÑAS, S. Y MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J., «La descentralización tributaria en las comunidades autónomas de régimen común: Un proceso inacabado», en *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública* 192 (1) (2010), pp. 129-151.

LAGOS RODRÍGUEZ, M.G., IGLESIAS SUAREZ, A. Y ÁLAMO CERRILL, R., «Solidaridad y Financiación Autonómica», en *Estudios de Economía Aplicada*, 28 (1) (2010), pp.103-122.

LASARTE ÁLVAREZ, F. J., «El nuevo modelo de financiación autonómica. Aspectos jurídicos generales», en *Revista de Estudios Regionales* 66 (2003), pp. 91-106.

LAVILLA ALSINA, L., «Estado y Sociedad en la Constitución y en la Realidad Política», en *Cuenta y Razón* 31 (1987), pp. 7-16.

LEGINA VILLA, J., «Principios Generales del derecho y constitución», en *Revista de Administración Pública* 114 (1987), pp. 7-37.

LEÓN, S., «¿Por qué el sistema de financiación autonómica es inestable?», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)* 128 (2009), pp. 57-87.

LÓPEZ GUERRA, L., «El futuro del Estado de las Autonomías», en *Cuadernos de Derecho Público* 32 (2007), pp. 11-23.

LÓPEZ LABORDA, J. Y VALLES GIMÉNEZ, J., «Evolución del endeudamiento autonómico entre 1985 y 1997: La incidencia de los escenarios de consolidación presupuestaria y de los límites de la Lofca», en *Papeles de trabajo del Instituto de estudios fiscales* 2 (2001), pp. 3-52.

LÓPEZ LABORDA, L., «La medición de la capacidad fiscal de las comunidades autónomas: algunas alternativas», en *Fedea Policy Papers* 1 (2016a), pp. 1-16

LÓPEZ LABORDA, J., «La medición de la capacidad fiscal de las comunidades autónomas: algunas alternativas», en *Fedea Policy Papers* 1 (2016b), pp. 1-16.

LÓPEZ LABORDA, J., «La medición de la capacidad fiscal de las comunidades autónomas: algunas alternativas», en *Mediterráneo Económico* 30 (2016c), pp. 211-229.

LÓPEZ MARTÍN, M.C. Y DE LOS RÍOS BERJILLOS, A., «Financiación de los gastos de capital: Posicionamiento de las Comunidades Autónomas ante los nuevos escenarios», en *Revista de Estudios Regionales* 79 (2007), pp. 129-156.

LUQUE CORTELLA, A., «Financiación Local en España. Incremento de los recursos tributarios y la eliminación de las causas del déficit municipal», en *Tourism & Management Studies* 3 (2007), pp. 159-171.

MAGADÁN DÍAZ, M., «Imposición Verde y Financiación autonómica. Evolución y estructura territorial», en *Economía industrial* 371 (2009), pp. 155-167.

MANZANO MOZO, J.A., «El nuevo sistema de financiación autonómica. Una visión crítica», en *Estudios de economía Aplicada*, 28 (1) (2010), pp. 7-26.

MARTÍN NAVARRO, J.L. Y PALMA MARTOS, J.L., «Actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (1981-1987)», en *Revista de estudios regionales* 25 (1989), pp. 125-150.

MARTÍN RODRÍGUEZ, J., «La participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas: la hora de la verdad», en *Fundación Democracia y Gobierno Local* 24 (2010), pp. 101-143.

MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J., «El papel de los impuestos propios en la financiación autonómica: Lecciones de la experiencia internacional», en *Mediterráneo económico*, 30 (2016), pp. 175-189.

MENÉNDEZ MORENO, A., «El marco normativo constitucional de la financiación de las Comunidades Autónomas», en *Revista. Jurídica Castilla y León*, 3 (Extra. La Reforma de los Estatutos de Autonomía) (2004), pp. 477-503.

MONASTERIO ESCUDERO, C. A., «Una valoración crítica del nuevo sistema de financiación autonómica», en *Documentos de trabajo (Universidad de Oviedo. Facultad de Ciencias Económicas)* (1988), pp. 1-42.

MONÉS, M.A., BALLETBÒ, A. Y DE LA FUENTE, A., «Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. Discusión y conclusiones», en *FEDEA-Policy Papers* 9 (2016), pp. 1-21.

MORAGAS MORAGAS, R., «Transferencias de servicios sanitarios y sociales: actitudes, innovaciones y peligros», en *Documentación Administrativa* 195 (1982), pp. 197-216.

MUT AGUILAR, I. Y ULANDE SAN JUAN J.M., «Autonomía y Corresponsabilidad en el nuevo sistema de financiación autonómica», en *Presupuesto y gasto público* 62 (2011), pp. 67-83.

OLCINA, G. PÉREZ, F., «Cooperación entre gobiernos para la recaudación de impuestos compartidos», en *Documentos de trabajo: Serie EC (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas)* 9 (1991), pp. 1-30.

ONRUBIA, J., «Financiación autonómica y administración tributaria: Una propuesta de modelo integrado de gestión», en *Mediterráneo económico* 30 (2016), pp. 231-271.

PARADA VÁZQUEZ, J.R., «España: ¿Una o trina? (Hacia el Estado de las Padanías de la mano de Herrero Rodríguez de Miñón)», en *Revista de Administración Pública* 141 (1996), pp. 7-24.

PEDRAJA CHAPARRO, F. Y ULTRILLA DE LA HOZ, A., «Autonomía y equidad en el nuevo sistema de financiación autonómica», en *Investigaciones Regionales* 18 (2010), pp. 191-218.

PÉREZ FRANCESCH, J.L., «El Estado de las autonomías, a debate. Una reflexión desde Cataluña», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*. 54 (2006), pp. 145-157

PÉREZ LUÑO, A.E., «Los Principios generales del derecho: ¿Un mito jurídico?», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* 98 (1997), pp. 9-24.

PÉREZ TOURIÑO, E., «Reforma del Estado y las Autonomías», en *Ferrol Análisis: revista de pensamiento y cultura* 28 (2013), pp. 47-60.

PÉREZ, P., BENEYTO, R., PÉREZ, J.A., FERNÁNDEZ, J.I., PEIRÓ, V. Y CUCARELLA, V., «Criterios y propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica (Documento elaborado por la Comisión de expertos nombrados por las Cortes Valencianas)», en *Corts Valencianes*, pp. 1-97

PORTERO MOLINA, J.A., «Principio democrático y Principio de Autonomía», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid* 21-22 (1997), pp. 413-428.

PRIETO, A., «Transferencias sanitarias, Una oportunidad para mejorar», en *Atención primaria*. 28 (9) (2002), pp. 32-34.

QUINTANA FERRER, E., *Reforma de la Hacienda Autonómica y Libro Blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas*. Tirant lo Blanch, Valencia 1996.

RAMALLO MASSANET, J., «Contenido, instrumentos y límites de la corresponsabilidad fiscal», en *Autonomies: revista catalana de dret públic* 20 (1995a), pp. 17-34.

RAMALLO MASSANET, J., «La asimetría del poder tributario y del poder de gasto de las Comunidades Autónomas», en *Revista española de derecho constitucional* 13 (49) (1993b), pp. 43-62.

RAMALLO MASSANET, J. Y ZOMOZA PÉREZ, J., «El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la financiación de las comunidades Autónomas», en *Papeles de economía española* 83 (2000c), pp. 60-74.

RAMIÓ, C. Y SALVADOR, M., «El proceso de descentralización regional en España y el fenómeno de no innovación ni mejora de las nuevas instituciones administrativas», en *Studia Politicae* 4 (2004), pp. 21-49.

RÉ SORIANO, D., *La participación en los tributos del Estado de las entidades locales en el marco de la financiación local. Especial referencia a la región de Murcia*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, Murcia 2010.

RECIO SÁEZ DE GUINO A J.M., «¿Es posible otro modelo de Estado? Reflexiones sobre el futuro del Estado de las Autonomías», en *Jornada sobre El estado autonómico visto por la primera generación de la democracia*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico (2010), pp. 1-31.

REQUEJO COLL, F., «L'Estat de les autonomies 25 anys després», en *Nous Horitzons* 175 (2004), pp. 16-20.

ROCA, M.J., «La neutralidad del Estado: Fundamento doctrinal y actual delimitación en la jurisprudencia», en *Revista española de Derecho constitucional* 48 (1996), pp. 251-272.

RODRÍGUEZ-ARANA, J., «Sistema autonómico, solidaridad, igualdad y cooperación», en *Nueva revista de política, cultura y arte* 104 (2006), pp. 42-58.

RUIPÉREZ ALAMILLO, J., «La división de competencias en el llamado Estado de las Autonomías», en *Revista de estudios políticos* 59 (1988), pp. 225-252.

SÁNCHEZ ARRESEIGOR, J.J., «El primer constitucionalismo vasco», en *Historia Contemporánea* 35 (2007), pp. 765-789.

SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, J., «Financiación autonómica y población», en *Revista de Estudios Regionales* 78 (2007), pp. 261-288.

SÁNCHEZ FERRIZ, R., «El Estado de las autonomías antes y después de 2006», en *Revista valenciana d'estudis autonòmics* 51 (2008), pp. 14-35.

SÁNCHEZ MALDONADO, J., GÓMEZ SALA, J.S., «Financiación de los servicios de sanidad en el periodo 1998-2001», en *Consejo de Política Fiscal y Financiera. Financiación de los Servicios de Sanidad en el período 1998-2001. Revista de estudios regionales* 50 (1998), pp. 237-262.

SÁNCHEZ MALDONADO, J., ORDOÑEZ DE HARO, C., Y MOLINA GARRIDO, C., «La reforma de la financiación autonómica: un escenario de reparto de los recursos basado en las necesidades de gasto», en *Revista de Estudios Regionales* 78 (2007), pp. 109-133.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, E.M., *El principio de igualdad en materia tributaria. (Tesis doctoral). Universidad de Jaén, 2015.*

SERRANO ANTÓN, F., «El principio de corresponsabilidad fiscal: fundamento y límites de los ingresos en la Constitución Española», en *FORO Revista de Derecho* 20 (2013), pp. 77-104.

SEVILLA SEGURA J., «El impacto económico del Estado de las autonomías», en *Mediterráneo económico* 10 (2006), pp. 53-67.

SEVILLA SEGURA, J., «El nuevo sistema de financiación autonómica», en *Revista de libros* 155 (2009), pp. 23-28.

SOLER MARCO, V., «Financiación y modelo económico», en *Estudios de Economía Aplicada* 34 (3) (2016), pp. 531-544.

SOLER ROCH, M.T., «La relación de los tributos cedidos y no cedidos en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas», en *Anales de la Universidad de Alicante: Facultad de Derecho* 3-4 (1985), pp. 177-209.

SUÁREZ PANDIELLO, J., «Financiación Local y corresponsabilidad Fiscal Local: ¿Ganamos con el nuevo modelo?», en *Revista de Estudios Regionales* nº 66 (2003), pp. 115-128.

TANCO MARTÍN-CRIADO, J. DURO ÁLVAREZ, P., «Corresponsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial», en *Rodríguez García, J. Collado Machuca, J.C. Andalucía en el umbral del siglo XXI. (Recurso electrónico): I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía. Cádiz: Universidad de Cádiz* (1998), pp. 1-23.

TANCO MARTÍN-CRIADO, J., «El sistema de financiación autonómico», en *Revista de Estudios Regionales* 66 (2003), pp. 57-90.

TENA PIAZUELO, V., «Derechos históricos y autonomía financiera: Los territorios forales como especialidades en el sistema de financiación autonómica», en *Revista Española de Derecho Constitucional* 42 (1994), pp. 81-115.

TRAVERSO, D., «La disfuncionalidad del Estado de las autonomías», en *Cuenta y Razón* 12 (1983), pp. 119-124.

TRUJILLO, G., «La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado», en *Documentación Administrativa* 226 (1991), pp. 153-197.

UTRILLA DE LA HOZ, A., *El modelo autonómico español: sistema de financiación y equilibrio regional* (No. 90-24). Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Madrid 1990.

URBANOS GARRIDO, R. M. Y UTRILLA DE LA HOZ, A., «Descentralización sanitaria y financiación autonómica: Incidencia en el periodo 1997-2000 y escenarios alternativos para el periodo 2002-2006», en *Documentos de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales* (2000), pp. 1-36.

VILLALTA, M., «Pasado, presente y futuro de la nivelación en el modelo de financiación de las comunidades autónomas», en *Mediterráneo económico* 30 (2016), pp. 87-116.

VILLARÍN LAGOS, M., *La cesión de impuestos estatales a las Comunidades Autónomas*. *Lex Nova*, Valladolid 2000.

ZABALZA, A., «Equidad y responsabilidad en la financiación autonómica», en *Fedea Policy Papers* 15 (2016), pp. 1-48.

ZOCO ZABALA, C., «Articulación autonómica de las competencias locales tras la LRSAL: hacia una autonomía local como derecho», en *Revista Vasca de Administración Pública* 102 (2015), pp. 107-138.

ZUBIRI, I., «El Sistema de Financiación de las CC.AA.: Problemas y Propuestas de Solución», en *Fedea Policy Papers* 18 (2016), pp. 2-21.

FUENTES JURIDICAS

STC 4/1981, de 2 de febrero de 1981.

STC 32/1981, de 28 de julio de 1981.

STC 37/1981, de 16 de noviembre de 1981.

STC37/1987, de 26 de marzo de 1987.

STC 27/1987, de 27 de febrero de 1987.

STC 32/1987, de 28 de abril de 1987.

STC 45/1991, DE 28 DE FEBRERO DE 1991.

STC 13/1992, de 13 de febrero de 1992.

STC 135/1992, de 5 de octubre de 1992.

STC 186/1993, de 7 de junio de 1993.

STC 156/2004, de 21 de septiembre de 2004.

STC 13/2007, de 18 de enero de 2007.

STC 76/2014, de 8 de mayo 2014.

STC 33/2016, de 18 de febrero de 2016.

STC 118/2016, de 23 de junio de 2016

STC 96/2016, de 12 de mayo de 2016.

STC 79/2017, de 22 de junio de 2017.