

LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: ¿COMPETENCIA CONSTITUCIONAL O ESTATUTARIA?

J. LUIS GARCÍA RUIZ
EMILIA GIRÓN REGUERA

I. LA FINANCIACIÓN DE LAS AUTONOMÍAS ANTE UNA NUEVA FASE ESTATUYENTE.—II. LAS FUENTES NORMATIVAS DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: 1. *El diseño constitucional del sistema de financiación: la relación LOFCA-Estatutos de Autonomía*. 2. *La articulación de los modelos de financiación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera: una función trasladable al Senado*.—III. LOS TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE LA HACIENDA PÚBLICA AUTONÓMICA.—IV. SIMETRÍA O ASIMETRÍA EN LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN.—V. LA CONVENIENTE RACIONALIZACIÓN DEL PROCESO DE REFORMA ESTATUTARIA.

I. LA FINANCIACIÓN DE LAS AUTONOMÍAS ANTE UNA NUEVA FASE ESTATUYENTE

La reciente presentación, a nivel de texto terminado o de borrador, de determinados proyectos de reforma estatutaria por parte de algunas Comunidades Autónomas, en concreto de las denominadas *históricas*, nos sitúa ante lo que pudiera ser una segunda fase estatuyente en España (1). La entidad de las modificaciones pretendidas podría conllevar una profunda reestructuración del actual Estado de las Autonomías, que se ha desarrollado y consolidado a

(1) Han manifestado la voluntad de reformar sus Estatutos, constituyendo ponencias parlamentarias, las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Valencia, Aragón, Andalucía, Asturias, Castilla-León, Baleares y Canarias. En el momento de corrección de pruebas de este trabajo, ya habían sido remitidos y admitidos a trámite por el Congreso el proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía valenciano, el 20 de septiembre de 2005, así como el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, el 18 de octubre de 2005. Menor fortuna tuvo el Plan Ibarretxe, denominación que recibió la propuesta de un nuevo Estatuto vasco, que fue rechazado por las Cortes Generales el 1 de febrero de 2005.

lo largo de los últimos veinticinco años. Modelo de Estado en el que las Comunidades Autónomas han dispuesto de una arquitectura institucional homogénea, un similar nivel competencial, una vez se reformaron los Estatutos de aquellas que habían accedido a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, y un mismo modelo de financiación, a salvo las especialidades del País Vasco, Navarra y Canarias. Es en ese contexto de igualdad competencial y de financiación homogénea donde han vuelto a suscitarse nuevas reivindicaciones autonómicas, entre las que figura la revisión del actual sistema de financiación, por parte de alguna de las Comunidades Autónomas. En relación a esta última pretensión, se baraja la pretensión de asignar a los Estatutos un importante papel, de manera que éstos incluyan el modelo de financiación que se estime más conveniente, con el límite, más o menos difuso, de que las diferencias estatutarias no comporten privilegios económicos de los prohibidos por el art. 138.2 CE (2). Pero esta propuesta no tiene, a nuestro juicio, cabida en el actual sistema constitucional, pues, aunque el proceso descentralizador del Estado español puede derivar hacia un desarrollo autonómico desigual, sin que ello contravenga el espíritu de la Carta Magna, la implantación del modelo de financiación por vía estatutaria no resulta acorde con la Constitución. El presente trabajo intenta poner de relieve las razones que imposibilitan jurídicamente el diseño en sede estatutaria de modelos de financiación particulares.

II. LAS FUENTES NORMATIVAS DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Ante todo, debe tenerse en cuenta que el régimen de financiación no es materia estatutaria o, en todo caso, solo puede serlo limitadamente. Las fuentes normativas que intervienen en la regulación de la financiación reducen el margen de maniobrabilidad de las CC.AA. para configurar unilateralmente su propio modelo de financiación, ya que los Estatutos de Autonomía deben respetar el sistema que sea diseñado por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y por los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera (en adelante CPFF). De esta forma se garantiza la aplicación de un modelo financiero homogéneo en las autonomías de régimen común.

(2) A tal respecto, *cfr.* los artículos 202-214 del proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que contiene el particular sistema de financiación propuesto por esta Comunidad.

1. *El diseño constitucional del sistema de financiación:
la relación LOFCA-Estatutos de Autonomía*

Aunque la Constitución española de 1978 no perfiló un sistema acabado de financiación para las CC.AA., fundamentalmente por la falta de un definido modelo de Estado, compensó ese carácter abierto con la remisión, en su art. 157.3, de la regulación de los mecanismos de financiación autonómica a una ley orgánica. El constituyente impedía así que el silencio de otros artículos de la Constitución fuera entendido como una remisión en blanco a los Estatutos, como se reconoce expresamente en la STC 192/2000:

«La Constitución no predetermina cuál haya de ser el sistema de financiación autonómica, sino que se atribuye esa función a una Ley Orgánica, que cumple así una función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas prevista en el art. 157» (FJ. 4).

En virtud de la remisión efectuada a ley orgánica por el artículo 157.3, es dicha ley, y no la Constitución, la norma competente para la resolución del problema del reparto territorial de las competencias financieras en el Estado Autonomo. A esta reserva de ley orgánica se dio cumplimiento desde fechas relativamente tempranas mediante la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CC.AA., conocida como la LOFCA. Con esta ley orgánica, «*el Estado, dentro de los márgenes que la Constitución le otorga y respetando los principios y las competencias financieras autonómicas en ellas establecidas (singularmente en el art. 157 CE) está constitucionalmente habilitado para establecer uno u otro sistema de financiación autonómica*» (STC 192/2000, FJ. 10).

Esta ley orgánica, esto es, la LOFCA viene a representar en nuestro ordenamiento jurídico el papel de una auténtica constitución financiera, con la matización de que no es una fuente del derecho atributiva de recursos financieros, ya que éstos ya han sido conferidos directamente por el art. 157.1 CE, sino una norma que delimita y concreta la clase de competencia que tienen las Comunidades Autónomas en relación con su sistema de ingresos. Esta interpretación, a pesar de conferir a los Estatutos un papel secundario en la configuración de las Haciendas Autonómicas, comporta mayores garantías al asegurar un esquema mínimo e idéntico para todas las regiones. Es además la más acorde con el tenor literal y con la finalidad del artículo 157 CE. Con el tenor literal, por cuanto el párrafo primero del artículo 157 parece garantizar a todas las Comunidades Autónomas los recursos en él enumerados, sin dejar margen de opción alguna a los Estatutos para la elección entre los mismos. En

relación con la finalidad, porque el párrafo tercero del mismo artículo, al remitir la regulación de la extensión y límites de las competencias sobre los ingresos a una ley orgánica, ha tratado de evitar la creación de distintos modelos de financiación por vía estatutaria, que una remisión a los Estatutos hubiera inevitablemente supuesto. La misma opinión mantiene Hucha Celador: «en el ámbito de los ingresos recogidos en el artículo 157.1 de la CE, la competencia autonómica no está supeditada al doble filtro del artículo 148 de la CE y al correspondiente Estatuto de Autonomía, sino al filtro del artículo 156.1 de la CE y de la LOFCA», concluyendo que «la determinación de las competencias autonómicas en materia financiera no constituye un contenido necesario de los Estatutos de Autonomía, en tanto en cuanto el artículo 147.1.d) de la CE, cuando alude como contenido de aquéllos a las competencias asumidas, está pensando en las previstas en el artículo 148 y en las que pudieran ser asumidas por los entes autonómicos a la luz de la cláusula prevista en el artículo 149.3, pero no en aquéllas relacionadas con los instrumentos financieros que, directamente, el artículo 157, sin mediación estatutaria, les garantiza» (3).

En efecto, el artículo 157.1 CE no establece unas competencias financieras paralelas a las competencias del artículo 148.1 CE, sino que enumera únicamente los recursos que nutren las arcas de la Hacienda Autonómica, lo que permite eludir el riesgo de disparidad entre las fuentes de financiación de las CC.AA. Sin embargo, de tal enumeración no es posible deducir un orden de prevalencia entre las formas de financiación que contempla, ni su participación en la composición de la Hacienda regional. Es más que probable que en ausencia de tales previsiones, los Estatutos de autonomía hubieran configurado esquemas de financiación propios y diferentes entre sí. Pero consciente de ello, el constituyente introdujo en el art. 157 la reserva de ley orgánica, que garantizaba el establecimiento de un esquema financiero regional homogéneo, sin necesidad de optar en el articulado de la Constitución por un concreto modelo de financiación.

Esta pretensión homogeneizadora induce a relativizar el carácter potestativo con que se contempla la ley orgánica en el art. 157 de la Constitución. Porque en el supuesto de que la descentralización política se generalizase, como acabó finalmente ocurriendo, la intervención del legislador estatal resultaba obligatoria ya que la existencia de sistemas heterogéneos es de muy difícil encaje en una decisión constituyente que explícita expresamente, en el artículo 156.1 CE, los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de

(3) «Reflexiones sobre la financiación de las Comunidades Autónomas en la Constitución Española», *Documentación Administrativa*, núms. 232-233, 1993, págs. 428-433.

solidaridad entre todos los españoles como marco y límites de la autonomía financiera reconocida en dicho artículo. Por ello, el carácter de norma facultativa —«mediante ley orgánica podrá...»—, y no de derecho constitucional necesario, con que parece haber sido concebida dicha ley orgánica, resulta de difícil aceptación. Un dato de interés al respecto es que el anteproyecto de Constitución en su artículo 147.1 dotaba a esta ley de carácter obligatorio. Esta idea ya fue resaltada por Cazorla Prieto, quien consciente de la conveniencia de una consideración conjunta de los problemas económico-financieros que suscitaba la implantación de un modelo territorial basado en la existencia de Comunidades Autónomas mediante una ley orgánica de financiación de las mismas, escribía: «Esta ley, aunque el número 3 del artículo 157 señala sólo su posibilidad, no su obligatoriedad —dice «podrá regularse» y no deberá—, es una de las metas prioritarias tras las elecciones de 1 de marzo de 1979. Desde un punto de vista de la Hacienda Pública es de vital importancia su tramitación previa a los Estatutos de Autonomía, con el fin de dotar al fenómeno autonómico de un marco económico-financiero amplio y generoso, pero también integrado, armónico y realista» (4). Opinión que ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional con posterioridad:

«Con el art. 157.3 CE, que prevé la posibilidad de que una Ley Orgánica regule las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, no se pretendió sino habilitar una intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía. Su función no es, por tanto..., sino sencillamente permitir que una Ley Orgánica —la actual LOFCA— pudiese insertarse en el bloque de la constitucionalidad delimitador del concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera» (STC 68/1996, FJ. 9).

La función uniformadora constitucionalmente asignada a la LOFCA restringe obviamente el papel que los Estatutos de Autonomía pueden desplegar, y ello pese a que ambas normas poseen el mismo rango jerárquico. La LOFCA prima sobre los estatutos, que deben actuar obligatoriamente dentro del marco diseñado en ella, como consecuencia de la remisión que efectúa el art. 157.3 CE al legislador orgánico. La relación entre la LOFCA y el Estatu-

(4) «Incidencia de la nueva Constitución en la legislación territorial tributaria», *Hacienda y Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, pág. 771.

to de Autonomía viene determinada primordialmente por la función que la Constitución directamente atribuye a la primera y no por la relación de rango normativo, ya que respecto a la materia a la que se refiere hay una reserva constitucional en sentido propio (5). Aunque la LOFCA no puede modificar unilateralmente los Estatutos, con excepción de la salvedad que se comentará, tampoco éstos pueden introducir previsiones relativas a la Hacienda autonómica que contradigan lo dispuesto en la LOFCA. Por consiguiente, la aplicación preferente de la ley orgánica sobre las normas estatutarias será obligada cuando aquélla se mueva dentro de su ámbito competencial.

Un argumento que refuerza la posición aquí defendida de la preferencia aplicativa de la LOFCA se encuentra en el dato de que el carácter homogeneizador de ésta quedaría desvirtuado si las previsiones estatutarias pudieran desviarse del modelo en ella diseñado. Por tal razón, las normas estatutarias relativas a los ingresos podrán aplicarse en tanto en cuanto se acomoden a lo previsto en la LOFCA, y en caso de discordancia insalvable entre las disposiciones financieras de la citada Ley y el Estatuto, tal discrepancia ha de ser resuelta en favor de la aplicación de la primera (6). Tal proceder ha sido matizado por la regla de interpretación armónica de los Estatutos con la Ley Orgánica de Financiación, contenida en la Disposición final única de la LOFCA (7), que prevé que sólo si una contradicción no es superable por vía interpretativa —lo que no es sino manifestación del principio jurisprudencial de interpretación conforme a la Constitución—, la norma estatutaria habrá de

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

(6) Tal posición en el sistema de fuentes es ratificada también en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la LOFCA, ha reconocido explícitamente su subordinación a esta ley. Dispone en su Disposición Adicional Séptima: «El ejercicio de las competencias financieras reconocidas por este Estatuto a la Generalidad se ajustará a lo que establezca la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 157 de la Constitución». Previsión incorporada con posterioridad a la publicación de la LOFCA por otros Estatutos de Autonomía, véanse DA. 2.^a EA de Galicia; DT. 1.^a EA de Valencia, DA. 3.^a EA de Aragón.; DA. 2.^a EA de Castilla-La Mancha; art. 57.1 EA de Extremadura.

(7) La Disposición Final de la LOFCA afirma que: «Las normas de esta ley serán aplicables a todas las CCAA, debiendo interpretarse armónicamente con las normas contenidas en los respectivos Estatutos».

quedar inaplicada. En tal sentido, el Tribunal Constitucional, en las sentencias que sobre el contenido de la Disposición Final de la LOFCA han recaído, ha aclarado la equívoca fórmula utilizada por esta disposición, optando por considerar que es el precepto estatutario el que ha de plegarse a la LOFCA, y no viceversa, si bien ésta debe recibir la interpretación que sea más amplia y flexible para dar acogida en ella a las previsiones estatutarias (8).

Esta prevalencia de la LOFCA no representa una excepción frente a la regla general de que los Estatutos gozan de una especial fuerza pasiva respecto al resto de las leyes, orgánicas u ordinarias, encontrándose sometidos únicamente a las normas constitucionales primarias (9). Los Estatutos de Autonomía ocupan una posición ciertamente preeminente a las demás leyes por su carácter materialmente constitucional, pero es el principio de competencia el que debidamente explica las relaciones entre el Estatuto de Autonomía y las demás leyes estatales. Igualmente la primacía de la LOFCA sobre las normas estatutarias se justifica en el principio de competencia, ya que las normas estatutarias no pueden regular una materia reservada constitucionalmente a una ley estatal sin acudir previamente al procedimiento de reforma del Título X, pues, en caso contrario, esa regulación exorbitante incurriría en inconstitucionalidad por modificar la Ley Fundamental, que atribuye distintos papeles al Estatuto de Autonomía y a la LOFCA (10). Por ello, si la LOFCA es modificada, lo que resulta posible sin necesidad de reforma previa de los Estatutos, todos los Estatutos de Autonomía —salvo, el vasco y la LORAFNA—, en el supuesto de que fueran afectados, deberían ser reformados para adaptar su articulado a la nueva normativa.

No es esa, sin embargo, la postura sostenida por Javier Pérez Royo que, en relación a la cuestión de la posibilidad de reformar la LOFCA sin reformar

(8) Vid. SSTC 58/1982, FJ. 1.º; 85/1984, FJ 3.º

(9) Fuerza que se funda en «ese carácter que les corresponde, de ser concreción dispositiva del sistema autonómico constitucional, como, de manera especial, por la superrigidez que en su favor define el artículo 152.2 de la Constitución» (E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La primacía normativa del Título VIII de la Constitución», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 33, 1982, pág. 280).

(10) DE OTTO, sin embargo, admite que «los Estatutos de Autonomía pueden regular materias no incluidas en la reserva estatutaria, pero las normas en que lo hagan carecen de la específica rigidez de los Estatutos y pueden ser modificados por las leyes del Estado, orgánicas u ordinarias según los casos» (*Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Barcelona, Ariel, 1987, pág. 269). No comparte tal opinión Aguado Renedo, para quién la regulación constitucional exorbitante sería inválida, rechazando la posibilidad de que los contenidos indebidos del Estatuto puedan verse alterados constantemente por leyes posteriores, orgánicas u ordinarias, sin cambios formales del texto estatutario (*El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1996, pág. 520).

previamente los Estatutos de Autonomía, ha concluido que no es constitucionalmente admisible que el legislador del Estado pueda modificar unilateralmente el bloque de la constitucionalidad de la financiación autonómica, sin una previa reforma constitucional o estatutaria, una vez que el Estado de las Autonomías existe y funciona: «la LOFCA como decisión unilateral del Estado pudo insertarse en el bloque de la constitucionalidad autonómico cuando el derecho a la autonomía no había sido ejercido por las nacionalidades y regiones en colaboración con el Estado [...] Hoy la LOFCA sólo puede ser una norma reactiva, es decir, una norma que reacciona ante los cambios que introduzcan los Estatutos de Autonomía en la financiación autonómica a través del procedimiento de reforma en ellos previstos. Si se reforman los Estatutos de Autonomía y se revisa la financiación autonómica, entonces, pero únicamente entonces, podrá o tendrá incluso que intervenir el legislador del Estado para regular el ejercicio de las nuevas competencias financieras» (11).

Aunque resulta ser cierto que, pese a que la reserva legal del art. 157.3 CE limita el margen de maniobra de los Estatutos en materia de financiación, éstos, una vez aprobados, cuentan con la garantía adicional de que la revisión estatutaria ha de seguir un procedimiento especial, distinto y más agravado que el previsto en el art. 81.2 CE para la aprobación o derogación del resto de las leyes orgánicas, ya que todo proyecto de reforma ha de tramitarse conforme al procedimiento establecido al efecto por el legislador estatuyente y, tras ser aceptado por la Comunidad Autónoma, ha de ser aprobado por las Cortes Generales mediante ley orgánica conforme al art. 147.3 CE. Sin embargo, en relación a la materia de los tributos cedidos, nos encontramos con que las exigencias del art. 147.3 CE, que requiere sin excepciones una ley orgánica para reformar los Estatutos de Autonomía, y del artículo 152.2 CE, en virtud del cual no se puede alterar el contenido de los Estatutos de las CC.AA. del art. 151 CE sin un referéndum de ratificación, han de ser matizadas. En efecto, todos los Estatutos de Autonomía, sin excepción alguna, recogen la cláusula que reconoce que el contenido de los artículos referentes a la cesión de tributos puede ser modificado mediante acuerdo entre el Gobierno y la Comunidad Autónoma, acuerdo que el primero tramitará como proyecto de ley (ordinaria, y no orgánica) y que, a tales efectos, la modificación no se considerará reforma estatutaria (12). La eficacia de esta cláusula se ha puesto de

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

(12) Cfr. D.A 6.º del EAC; D.A 1.º del EAG; art. 57.2 EAA; D.A 2.ª del EAAst.; D.A 2.ª del EACant.; DA 1.º del EAR; D.A 1.º del EAMur.; art. 52.2 EAV; D.A 2.º del EAAR.; D.A 1.º del EACM; D.A 2.º del EACan; D.A 1.º del EAE; D.A 3.º del EAB; D.A 1.º del EAM; DA 1.º del EACL.

manifiesto en 1997 y, nuevamente en el 2002, ya que con objeto de adaptarse a las reformas introducidas en el régimen general de cesión de tributos se aprobaron nuevas leyes específicas de cesión, de rango ordinario, que también modificaron el artículo o disposición correspondiente del Estatuto referido a los tributos cedidos, sin tener que seguir los trámites establecidos para la reforma estatutaria (13).

Y explica Martínez Lafuente que la exclusión del carácter de reforma estatutaria a las modificaciones de las disposiciones estatutarias sobre tributos cedidos deriva de la innecesidad de regular la materia hacendística en los Estatutos: «así como los Estatutos de Autonomía son materia de ley orgánica, no lo son *per se* las cuestiones relativas a la Hacienda, que no pueden someterse a los requisitos exigidos constitucionalmente para la reforma de los Estatutos y de las Leyes Orgánicas; de ahí que sea una cláusula de estilo la contenida en todas las normas estatutarias» (14). Se trata de una interpretación demasiado extensa que no parece aceptable, a nuestro juicio, pues supone desconocer que los artículos estatutarios refieren su ámbito al contenido concreto referido a la materia «tributos cedidos» y, por tanto, no parece extensible su eficacia a toda la materia hacendística que pueda estar contenida en los Estatutos. En nuestra opinión, la alteración del contenido del Estatuto de autonomía, sin necesidad de seguir los trámites de la reforma estatutaria es posible, no tanto porque así lo establezca expresamente el propio Estatuto, sino porque se refiere a una materia que la Constitución reserva a la LOFCA. En este sentido, se ha pronunciado Balaguer Callejón que ha estimado que en relación a la modificación de los preceptos relativos a la cesión de tributos no se puede hablar de auténtica reforma, porque se trata de «una precisión del contenido del artículo en virtud de remisión a ley estatal que trae causa del art. 157.3 CE» (15). Según Aguado Renedo tal «desestatutización» contradice al art. 147.3 CE, y, por ello, intenta salvar dicha contradicción acudiendo a la concepción del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica, entendiéndolo que a la misma «le está reservada absolutamente sólo aquello que contribuye a su caracterización como tal, mientras que todo lo demás que debe o puede regular, le está reservado de forma relativa, sólo lo primero requiere de

(13) Véase el artículo primero de las Leyes 25 a 36/1997, de 4 de agosto, así como el art. 1 de las Leyes 17 a 31/2002, de 1 de julio.

(14) *La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 1983, pág. 41.

(15) «Naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía para Andalucía. La reforma del Estatuto», en AA.VV.: *Curso de Derecho Público de Andalucía*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, págs. 47 y 51-52.

la aplicación del procedimiento de reforma estatutario, mientras que en los demás casos, que deberán ser (y de hecho lo son) tan escasos como excepcionales, existe la posibilidad de que el propio Estatuto de Autonomía facilite su modificación hasta el mencionado punto (esto es, hasta donde comienza la reserva absoluta) por otras normas, sin necesidad de observar el procedimiento de reforma que el mismo establece» (16). Aplicando esta interpretación, es obvio que los impuestos cedidos, por su potencial carácter mutable, no es materia esencial del Estatuto en su calidad de norma institucional básica, por lo que las previsiones estatutarias comentadas no pueden estimarse inconstitucionales.

El entramado normativo formado por la Constitución, la Ley Orgánica de Financiación Autonómica y los Estatutos de Autonomía en materia de financiación pone de manifiesto que el rediseño del sistema de financiación autonómica no puede plantearse individualmente por cada Comunidad Autónoma vía estatutaria. El legislador constituyente ha interferido conscientemente en el ámbito de la financiación autonómica, imponiendo una reserva de ley orgánica para la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las CC.AA., todo ello con miras a asegurar la cohesión jurídica en esta parcela del ordenamiento autonómico. La obligatoriedad de los Estatutos de ajustarse a los preceptos de aquella ley estatal, por la obvia razón de estar sometidos al texto constitucional, no solamente relativiza la rigidez que caracteriza a los Estatutos, sino que también limita su ámbito material. Ambas limitaciones se justifican en la necesidad de homogeneización del sistema para salvaguardar los principios constitucionales de igualdad y solidaridad territorial, lo que no hubiera sido posible sin la *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*, dictada en virtud de la reserva *ex. art. 157.3 CE*. Dicha ley se ha erigido en la pieza clave para la composición, si bien no exenta de dificultades, del puzzle normativo de la financiación autonómica. Los Estatutos de Autonomía han tenido en esta ley su referente obligado, lo que ha posibilitado la implantación de un modelo homogéneo de financiación autonómica, salvando las peculiaridades económico-financieras del archipiélago canario y a las Comunidades Forales del País Vasco y Navarra, constitucionalmente reconocidas como hechos diferenciales.

2. *La articulación de los modelos de financiación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera: una función trasladable al Senado*

Pese a la trascendencia de la LOFCA para garantizar una ordenación armónica de la financiación autonómica, el carácter relativamente indeterminado

(16) *Op. cit.*, pág. 456.

que ha caracterizado al modelo de financiación que regula ha exigido su ulterior concreción normativa, lo que ha tenido lugar mediante los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que reciben *a posteriori* traducción legal en los Presupuestos Generales del Estado (17), si bien en este último quinquenio 2002-2006 se aprobó la *Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación autonómica*, como vehículo normativo destinado a mediar entre la LOFCA y las Leyes de Presupuestos —estatales y autonómicas—, y trasladar normativamente los acuerdos del CPFF. Dicha ley ha representado una importante novedad en el sistema de fuentes de la financiación autonómica, dotando de una mayor transparencia y seguridad jurídica a las finanzas autonómicas, asentadas en el principio de *programabilidad de los ingresos*. Pero con independencia de que los acuerdos del CPFF reciban proyección legal por una vía u otra, lo que se pone de relieve es que la articulación detallada del modelo de financiación autonómica no queda bajo la potestad individual de cada Comunidad Autónoma, sino que es facultad que compete al CPFF. Las Comunidades Autónomas participan así, por medio de sus gobiernos, en la negociación de los modelos de financiación aplicables pero conjuntamente y en pie de igualdad (18).

Aunque ha de reconocerse que en la práctica el sistema implantado desde la aprobación de la LOFCA ha funcionado bien, pese a la existencia de algunas anomalías, el papel que se ha arrogado el Consejo de Política Fiscal y Financiera está siendo objeto actualmente de discusión. Las propuestas alternativas que se están barajando sugieren dotar de un mayor protagonismo al Senado en la configuración de los modelos de financiación, sin descartar, por ello, la mediación del CPFF. Se trataría de que la articulación del sistema de

(17) El CPFF es un órgano consultivo y de deliberación para la adecuada coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado. Está integrado por los Ministros de Hacienda y de Administraciones Públicas y por los Consejeros que desempeñen las responsabilidades de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma, representantes, todos ellos, del Poder Ejecutivo. Actúa como Secretario, con voz, pero sin voto, el Secretario general de Política Fiscal Territorial y Comunitaria de la Secretaría de Estado de Hacienda.

(18) Por tal razón, no es admisible el principio de bilateralidad planteado en la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña en sus artículos 202.3 y 214.1, que regulan la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalidad como órgano bilateral de relación entre la Administración del Estado y la Generalidad en el ámbito de la financiación autonómica. El modelo de financiación debe ser decidido entre todas las Comunidades Autónomas y no de manera bilateral entre el Gobierno central y Cataluña, como propone el proyecto de Estatuto catalán.

financiación de las Comunidades Autónomas se residenciara conjuntamente en ambos órganos, que, en su condición de foros multilaterales, representan al Estado y a todas las CC.AA. El Senado podría asumir parte de las competencias que hasta el momento ha venido desarrollando el CPFF. La relativa inadecuación del ámbito parlamentario para la negociación de los acuerdos sobre el delicado problema de la financiación autonómica resultaría superable mediante la reserva de la función de consulta y proposición al CPFF, así como con una regulación reglamentaria especial del trabajo parlamentario para este específico supuesto. El CPFF quedaría reconvertido en un órgano técnico de asesoramiento, que apuntaría, de forma estimativa, las líneas fundamentales de la normativa de financiación y proporcionaría al Senado datos fiables sobre la financiación autonómica, contribuyendo a racionalizar de esta manera el debate político. Junto con esta reformulación de las competencias del CPFF, es prioritario también introducir cambios en su composición o, al menos, en su forma de adoptar acuerdos, que en la actualidad favorece ampliamente al Gobierno central, ya que los acuerdos son adoptados por mayoría absoluta y aquél tiene la mitad de los votos (19).

La aprobación por el Senado de los acuerdos de financiación autonómica elaborados por el CPFF eximiría de la necesidad actual de someterse a una ratificación bilateral para tener efectos. La atribución de esta nueva competencia al Senado nos conduce a la cuestión tan debatida de su reforma para convertirlo en una auténtica Cámara de Representación Territorial. Dadas las previsibles dificultades que el tema de la reforma del Senado puede llegar a plantear (entre las que no es la menor la reducción del número de Senadores), conviene decir aquí que, por lo que al tema que estamos comentando se refiere, esta reforma se incardinaría no tanto en la aspiración de llegar a constituir una auténtica Cámara de las Autonomías como en la de posibilitar la existencia de una Cámara especializada en política autonómica, en la que se diriman los asuntos de gran alcance territorial que afecten directamente a los intereses de las CC.AA., tales como el Plan Hidrológico Nacional o el modelo de financiación autonómica. Dos medidas serían esenciales en esta reforma. Por un

(19) La forma de votación se regula en el art. 10.3 del Reglamento de Régimen Interior del CPFF, en el que se previene que los acuerdos se tomarán en primera votación por dos tercios de los votos de los miembros de derecho que integran el Consejo, y en segunda votación por mayoría absoluta en el plazo máximo de diez días en relación con la primera. A tal efecto, los Ministros de Hacienda y de Administraciones Públicas dispondrán del mismo número de votos que posean las Comunidades y Ciudades Autónomas que formen parte del Consejo, adjudicándose a cada uno de los Ministros la mitad de los que a éstas correspondan, y los representantes de los entes autonómicos dispondrán cada uno de ellos de un voto.

lado, sustituir las provincias, como circunscripción electoral, por las CC.AA., que habrían de elegir a sus senadores bien directamente por el propio electorado autonómico, bien en una elección de segundo grado a través de las Asambleas autonómicas respectivas, sin que entremos aquí a posicionarnos sobre la distribución concreta de senadores por Comunidad Autónoma o sobre si cabría un procedimiento de designación por parte de los Ejecutivos autonómicos o algún posible sistema mixto, temas éstos de representación sobre el que ya se han pronunciado voces autorizadas (20). Por otro lado, resultaría imprescindible dotar a la Cámara Alta de una posición de preferencia respecto al Congreso en la iniciativa, tramitación y decisión final de proyectos y proposiciones de ley de especial incidencia autonómica, de forma que su voluntad afirmativa fuera indispensable para lograr su aprobación.

La especialización funcional del Senado habría de realizarse no con base en una cláusula general de contenido indeterminado, pues ello originaría inevitables conflictos políticos de calificación entre las Cámaras, sino en una lista cerrada de supuestos normativos referidos a la política autonómica, entre los que se incluirían no solamente los modelos de financiación autonómica propuestos por el CPFF, sino también las leyes de financiación de las Comunidades Autónomas, esto es, las leyes orgánicas de financiación del art. 157.3 CE, las leyes de cesión de tributos, las que aprueban el FCI, las secciones de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado relativas a la financiación autonómica, así como aquellas leyes que concedan subvenciones o ayudas financieras del Estado a las CC.AA. El asentimiento necesario a estas leyes por parte del Senado incorporaría un mecanismo similar al existente en el federalismo alemán, consistente en que el *Bundesrat* (o Cámara de los *Länder* o Estados federados alemanes) goza de poder de veto sobre todas aquellas leyes que afectan a los *Länder*, al exigirse su conformidad para la aprobación de las mismas (las *Zustimmungsgesetze*).

La formalización legal de los acuerdos sobre financiación autonómica garantizaría sin dificultades la homogeneización a nivel regional de la normativa financiera, pero con la ventaja de que suscitaría un mayor consenso entre las

(20) Por la elección en segundo grado, y no directamente por los ciudadanos, se decanta FERRÁN REQUEJO, ya que así se evitaría la posible existencia de posibles disfuncionalidades entre los senadores y las instituciones de la Comunidad Autónoma a la que representan («Diferencias nacionales y federalismo asimétrico», *Claves de Razón Práctica*, núm. 59, 1996, pág. 35). También Aja y Viver Pi-Sunyer, inspirándose en el *Bundesrat* alemán, propone que el Senado esté compuesto por representantes de los gobiernos, a partir de un mínimo común (dos o tres por CA) más uno más por cada millón de habitantes de cada CA («Valoración de veinticinco años de autonomía», *REDC*, núm. 69, 2003, pág. 112).

CC.AA., al sentirse éstas realmente partícipes en la aprobación de estas leyes, con la consiguiente disminución de los conflictos competenciales. El método para la determinación de los ingresos autonómicos no sería resultado ni de una decisión estatal, ni de una negociación del gobierno central con los distintos gobiernos autonómicos, sino una decisión política de la nación, en cuya elaboración habrían participado las Comunidades Autónomas. Además, la articulación parlamentaria de los acuerdos generará una mayor transparencia, permitiendo al electorado analizar y, en su momento, exigir responsabilidad política a los senadores representantes de las respectivas Comunidades, lo cual resultaría muy útil tanto si el sistema se decanta por la implantación de una emisión de votos en bloque por Comunidad Autónoma como si se hace separadamente.

Las reformas institucionales aquí sugeridas evitarían los desequilibrios y los conflictos que se han producido con ocasión de la discusión y negociación continua de los modelos de financiación en sede no parlamentaria, es decir, entre los gobiernos estatal y autonómicos, no sometidos al rigor de la publicidad parlamentaria, además de la grave patología institucional que representa que una política tan importante para el Estado, como es la financiación, se hurte al debate parlamentario. No es admisible en un Estado de Derecho que el sistema de financiación se encuentre permanente abierto a la negociación política y se diseñe en la práctica por acuerdos de un órgano que, según la Ley, tiene carácter meramente consultivo.

Si efectivamente se llegara a un consenso sobre la reforma del Senado para transformarlo en una auténtica Cámara Territorial, tanto en su composición como en su funcionalidad, se estaría ante la ocasión propicia para otorgarle un papel decisorio en materia de financiación autonómica, de forma que el CPFF quedara relegado a las funciones de consulta y de proposición de los modelos de financiación. Las CC.AA., debidamente representadas en el Senado, participarían de forma más directa en el proceso de adopción de las decisiones concernientes a la temática de las finanzas autonómicas. Esta propuesta contribuiría a salvaguardar un sistema de financiación cohesionado y solidario, sin perjuicio de que se sigan ampliando los márgenes de corresponsabilidad fiscal.

III. LOS TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE LA HACIENDA PÚBLICA AUTONÓMICA

Otro aspecto que coadyuva a esclarecer el alcance de la competencia de los Estatutos sobre la financiación autonómica es el relativo a los títulos competenciales que entran en juego, siendo decisivo en esta materia el artículo 149.1.14 de la Constitución, que otorga al Estado la competencia exclusiva para regular la Hacienda General. El problema fundamental del que se parte

estriba en determinar si el concepto Hacienda General engloba algunos elementos de las Comunidades Autónomas, que poseen, dada la autonomía que les otorga el art. 156.1 CE, de una potestad propia para la organización de su propia Hacienda.

La determinación del contenido de la competencia exclusiva del Estado sobre la Hacienda General en relación con la actividad financiera y el ámbito competencial de las CC.AA. es difícil y controvertida. Aunque la corriente mayoritaria de la doctrina española ha identificado el concepto de «Hacienda General» con Hacienda del Estado, se ha tendido a ir considerando que el ámbito de este título competencial va más allá del poder financiero y tributario del Estado sobre su propia Hacienda, porque, entre otras razones, de ser así el art. 149.1.14 CE sería un precepto redundante. Aunque este artículo no existiera, el Estado, en virtud de otros preceptos constitucionales (como los artículos 2, 131, 133.1 y 3, 135, 136, 149.1.10, 11, 13, 17, 18; 156.2, 157.3 y 158 CE), detentaría la competencia para la regulación de sus finanzas, aunque posteriormente fueran objeto de cesión.

La duda es aún mayor al no incluirse la Hacienda Regional en la relación de competencias, efectuada por la Constitución en el art. 148, que pueden ser asumidas por las Comunidades, al contrario de lo que con respecto al Estado hace el art. 149.1.14 CE, apartado éste último que se entiende que es reflejo del principio de unidad en materia financiera. Cabe justificar esta omisión mediante la lectura del artículo 156.1 CE, que atribuye a la Hacienda autonómica un carácter instrumental, configurándola como actividad medial de las competencias finales sustantivas, en lugar de configurarla como competencia con sustantividad propia. Tal es la explicación que el Tribunal Constitucional ha dado a esta cuestión, entendiendo que:

«atribuida la competencia exclusiva en materia de Hacienda General (art. 149.1.14 CE), sin que figure entre las que puede atribuirse a las Comunidades Autónomas la Hacienda Regional o cualquier otra locución similar que induzca a subsumir cuestiones de tal índole en el ámbito propio de las funciones a desarrollar por las Comunidades Autónomas (art. 148 CE), ello no es obstáculo a que deba admitirse que su Hacienda privativa es materia propia de dichas Comunidades..., aún sin manifestación expresa incluida en el art. 148 CE, del espíritu de su conjunto normativo se desprende que la organización de su Hacienda es no tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma» (STC 14/1986, FJ. 2.º).

Al respecto Ramallo Massanet comparte esta opinión jurisprudencial, pero entiende que la vía constitucional para reconducir la Hacienda Autonómica al

ámbito competencial de la Comunidad es la cláusula del art. 149.3 CE, argumentando: «la Hacienda Regional no es competencia exclusiva del Estado ni de las Comunidades Autónomas porque no se encuentra ni en la lista del artículo 148.1, ni en la del artículo 149.1, únicamente al amparo del principio de autonomía financiera (art. 156.1) y mediante la cláusula adicional primera del artículo 149.3 pueden las Comunidades asumir dicha competencia en su Estatuto» (21). La STC 14/1986 también ha admitido la posibilidad de que se reconozca la existencia de una Hacienda propia de las Comunidades Autónomas como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 149.3 de la Constitución.

Aun siendo coherente la posibilidad de recurrir argumentalmente a la cláusula de asunción competencial prevista en el artículo 149.3, en relación con la remisión explícita efectuada por el art. 148.2 CE, la interpretación que entiende implícita la competencia de la Comunidad autónoma sobre su hacienda propia en el reconocimiento y establecimiento del principio de autonomía financiera (art. 156.1 CE) incorpora mayores garantías para las Comunidades Autónomas, que no dependen así de la opción que al respecto realicen sus respectivos Estatutos. También Quintana Ferrer entiende que la necesidad de las prerrogativas de las CC.AA. sobre sus propias Haciendas conduce a la inoperatividad de la cláusula del art. 149.3 CE: «si fundamentásemos la competencia de las CC.AA. sobre sus Haciendas respectivas en el art. 149.3 de la CE (y no en los arts. 156, 157 y 158 CE), habría que concluir que la atribución de dicha competencia dependería de su inclusión en el respectivo Estatuto de Autonomía. De esta forma se llegaría a la absurda conclusión de que, en caso de que no se hubiera procedido a tal inclusión, estaríamos negando a la Comunidad Autónoma su autonomía financiera» (22). Para Lasarte, no obstante, esta disparidad de criterios no tiene mayor trascendencia, pues «ambos caminos conducirían a igual resultado: la inclusión de las mismas (cuestiones de Hacienda) en el ámbito de la potestad legislativa propia de cada Comunidad y no en el ámbito de la potestad legislativa que puede ser atribuida a las Cortes Generales en materias de competencia estatal conforme al artículo 150.1» (23).

(21) «Incidencia de la Constitución española de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas», *Hacienda y Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, pág. 124.

(22) «Incidencia de la Hacienda General en la Hacienda Autónoma», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 243, 1997, pág. 92.

(23) «Potestad legislativa y poder tributario de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Financiero*, n. 22, 1980, pág. 217.

Según García Añoveros la Constitución es perfectamente coherente al no incluir, en la enumeración del art. 148, la Hacienda de la Comunidad. Para justificar esta opinión recurre a la siguiente argumentación: «el artículo 148 enumera competencias *posibles* de las CC.AA.; una Comunidad Autónoma puede existir sin tener cualquiera de las competencias que el art. 148 enumera, o sin tener varias», pero «no puede existir si no tiene Hacienda propia, la Hacienda de la Comunidad Autónoma no es una competencia que la Comunidad «pueda asumir»; es una competencia necesaria si la Comunidad existe» (24).

Todas las argumentaciones anteriores llevan a idéntica conclusión, cual es la competencia de las CC.AA. para organizar y regular sus propias Haciendas, como ha tenido ocasión de reconocer el TC:

«la expresada competencia del Estado ex art. 149.1.14 CE, no es obstáculo para que deba admitirse que la Hacienda privativa de las CC.AA. es materia propia de dichas Comunidades, bien que para alcanzar esta conclusión las opiniones a veces tomen pie en preceptos diversos, como pueden ser el art. 156 CE, que les atribuye autonomía financiera, el art. 157.3, referente al ejercicio de competencias financieras, o incluso por mor de lo admitido en el art. 149.3 CE, por tratarse de una materia no expresamente atribuida al Estado» (192/2000, FJ. 6º).

Por tanto, son varios y diversos los preceptos constitucionales, en especial, los arts. 156, 157, 133.2 CE, de los que es posible inferir la existencia de una Hacienda propia de las Comunidades Autónomas, aunque no aparezca relacionada en el listado del art. 148.1 CE. Además y, en todo caso, los Estatutos de Autonomía han evitado toda ambigüedad al respecto e incluyen un Título sobre Hacienda y Economía, en el que indican expresamente que su respectiva Comunidad Autónoma contará para el desempeño de sus competencias con una Hacienda propia, procediendo, en consecuencia, a la regulación de la misma en sus líneas esenciales (25). Conviene, no obstante, no olvidar que este planteamiento estatuario no ha podido hacerse sin salvar lo dispuesto por el art. 138.2 CE, en cuya virtud las Comunidades no podrán configurar en base a su autonomía financiera, una Hacienda Pública que implique situaciones de privilegio frente a las demás Comunidades.

(24) «La Hacienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía», *Revista de Estudios Regionales*, núm. 14, 1984, pág. 105.

(25) Véanse, al respecto, los arts. 44 EAC; 42-44 EAG; 42-44 EAs.; 34-44 EAR; 40-42 EAMur.; 46-48 EAAR.; 54-56 EAA; 48-51 EAV; 44-48 EACan.; 42-44 EACM; 54.1-56 EAB; 51-53 EAM; 33-35 EAEL; 44-46 EACant.; 55-58 EAExtr.

El Tribunal Constitucional, aunque no ha determinado cumplidamente una línea interpretativa esclarecedora de la expresión Hacienda General, ha abordado la cuestión en diversos pronunciamientos, en los que ha formulado algunos criterios, a veces controvertidos, que han contribuido a delimitar el alcance de la competencia estatal sobre la Hacienda General, despejando en cierta medida la discusión.

Adaptando el contenido del fundamento jurídico tercero de la STC 38/1983 a la materia de Haciendas Públicas, podría concluirse que la Hacienda Autonómica está excluida de la cláusula general del art. 149.1.14 CE: «*el régimen general (...) está compuesto por las normas (...) válidas para la generalidad de las instituciones (...) del Estado en su conjunto y de las entidades territoriales en que se organiza a tenor del art. 137 de la CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos*» (FJ. 3.º). Las principales excepciones al respecto son la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE) y los derechos históricos de los territorios forales (DA 1.ª CE), por lo que en virtud del art. 149.1.14 CE corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre los recursos financieros de las diversas Haciendas, salvo cuando lo impidan el principio de autonomía financiera o los derechos históricos forales. Por ello, la determinación del contenido de la Hacienda General permite conocer indirectamente los límites de la autonomía financiera, si bien resulta más acertado proceder a la inversa: todas las competencias en materia de recursos financieros que el artículo 157.3 de la Constitución y la LOFCA no atribuyan a las Comunidades Autónomas formarán parte de la Hacienda General y corresponden de forma exclusiva al Estado.

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

nidades Autónomas corresponde también al Estado, mediante Ley Orgánica» (FJ. 3.º). Más concluyente fue la STC 192/2000 recaída al respecto, donde se declara que «la indudable conexión entre los arts. 133.1, 149.1.14 y 157.3 determina que el Estado sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las CC.AA. respecto de las del propio Estado» (FJ. 6.º).

De los diversos razonamientos esgrimidos por el Tribunal Constitucional cabe concluir que es competencia del Estado ex art. 149.1.14 CE y 157.3 CE, en aras del principio de unidad financiera, la regulación de los recursos financieros autonómicos en sus elementos más generales, esto es, en aquellos aspectos del régimen tributario que deben ser comunes y esenciales en todo el territorio nacional. Ha de evitarse, por tanto, la regulación detallada de los niveles hacendísticos regionales, que resultaría incompatible con la declaración de autonomía financiera del artículo 156 CE, que implica la posibilidad de cada CA de elaborar disposiciones sobre su propia Hacienda, si bien siempre dentro del marco definido por el Estado en la ley orgánica ex. art. 157.3 CE.

IV. SIMETRÍA O ASIMETRÍA EN LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN

De ahí que la asimetría del modelo autonómico en el ámbito fiscal se encuentre limitada por la necesidad de respetar el sistema de financiación diseñado por la normativa estatal, con la excepción que representan los sistemas forales de concierto y convenio económico (DA 1.ª CE) y el régimen económico-fiscal del archipiélago canario (DA 3.ª CE), únicos hechos diferenciales objetivos y explícitamente constitucionalizados en materia de financiación. Y ello porque el modelo de financiación no sólo afecta a la concreta Comunidad autónoma en la que sea de aplicación, sino que también condiciona la capacidad financiera del Estado y, por ende, del resto de las Comunidades autónomas.

Aunque el juego del principio dispositivo con que se configura el modelo de Estado permite amparar particularidades en la financiación, el principio de igualdad territorial ha obligado a descartar la coexistencia de modelos de financiación radicalmente distintos. Al respecto se han pronunciado García Morillo, Pérez Tremps y Zornoza, para quienes el principio de igualdad no puede tolerar que el marco básico de la financiación autonómica «pueda ser distinto para unas CC.AA. que para otras, fracturando así el régimen común y creando dos nuevas y distintas categorías de CC.AA.», por lo que apuestan por

una uniformidad mínima en la financiación autonómica (26). Aja va más allá considerando que el sistema general de las autonomías, difícilmente puede soportar una organización sometida al principio dispositivo, ya que si bien «éste resultó útil en los comienzos del proceso autonómico, resulta disfuncional cuando el Estado autonómico pretende funcionar como un sistema general y coherente», por lo que entiende que «la reforma de la financiación será mejor o peor, pero si se aprueba, debe aplicarse en todas las CC.AA.» (27).

En efecto, una excesiva heterogeneidad fiscal podría generar situaciones de desigualdad —obstaculizando la uniformidad sustancial de las condiciones de vida de los ciudadanos, que constituye un objetivo irrenunciable en un modelo territorial que se define como solidario—, así como competencias fiscales desleales que pudieran perturbar el funcionamiento de la economía o erosionar la unidad del mercado nacional. El principio de solidaridad interterritorial actúa como freno de toda medida fiscal que pueda comportar un privilegio para unos territorios y, en contrapartida, agravios comparativos para otros. La realización de este principio compete no sólo al Estado, aún cuando sea el máximo responsable de su salvaguarda conforme al art. 138.1 CE, sino también a las CC.AA., que están obligadas a acomodar el desarrollo de sus competencias financieras al principio de solidaridad, como se deduce del art. 156 CE.

Ahora bien, un cierto grado de asimetría es consustancial al principio de corresponsabilidad fiscal que ha inspirado los dos últimos modelos de financiación autonómica, lo que se ha de traducir necesariamente en el establecimiento de ciertos topes a la solidaridad. Tal es el posicionamiento que el Tribunal Constitucional adoptó en su STC 64/1990 porque, tras aceptar que los territorios en los que se produce una mayor capacidad económica han de asumir las consecuencias del principio de solidaridad, aconseja a las Comunidades más desfavorecidas la realización de un esfuerzo superador de su deficiente situación económica:

«ni la solidaridad, rectamente entendida, es exigencia de uniformidad ni como privilegio puede proscribirse toda diferencia o incluso mejora. Es precisamente la constancia de notables desigualdades de hecho, económicas y sociales, de unas partes a otras del territorio nacional, acentuadas en ocasiones por circunstancias coyunturales, pero debida también a elementos naturales —situación, recursos, etc.— difícilmente alterables, la que legitima, en aras y por imposición de la solidaridad interterritorial no sólo que zonas de mayor

(26) *Constitución y Financiación Autonómica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998, pág. 115.

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

capacidad económica asuman ciertos sacrificios o costes en beneficio de otras menos favorecidas, sino también que éstas promuevan acciones encaminadas a lograr adaptarse, en forma en todo caso equilibrada, a la inevitable tendencia de los agentes económicos a operar allí donde las condiciones para la producción sean más favorables» (FJ. 9.º).

Con esta declaración, el Tribunal Constitucional rechaza que el principio de solidaridad sea utilizado como baluarte indiscriminado para luchar contra cualquier diferencia fiscal y se pronuncia favorablemente sobre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas compitan fiscalmente con diferentes ofertas de incentivos a la inversión, como factor dinamizador de las economías regionales. Además la competencia, en cierta medida, forma parte del propio concepto de autonomía y es consustancial a cualquier proceso de descentralización. Lo que impide, a nuestro juicio, el principio de solidaridad es el incremento de las desigualdades territoriales a resultas de un modelo que favorezca a las CC.AA. con mayor capacidad fiscal, por lo que todo criterio de financiación que beneficie exclusivamente a las CC.AA. con mayor renta, sin un mecanismo de nivelación eficaz, no tiene cabida en nuestro sistema constitucional.

Tan sólo un Estado de las Autonomías relativamente asimétrico podría preservar el debido equilibrio entre unidad y diversidad, admitiendo el desarrollo, dentro de un infranqueable mínimo de homogeneidad, de políticas autonómicas diversas. Una estructura limitadamente asimétrica podría conducir tanto al nivel de homogeneización deseable para dar cumplimiento al principio de igualdad territorial como, al mismo tiempo, proporcionaría cobertura a normativas financieras autonómicas diferentes, acordes con las circunstancias específicas que afecten a cada región, así como a la realización de políticas fiscales distintas, en consonancia con las preferencias de sus ciudadanos, con las necesidades concretas del territorio y con las opciones políticas de cada gobierno, siempre que se respete un marco financiero común para todas las CC.AA., que es el contenido en la Ley Orgánica de Financiación. Los tratamientos asimétricos o diferenciados podrían basarse en factores diversos, tales como situación geográfica, población, factores socio-económicos o indicadores de riqueza regional, etc.

En un Estado moderadamente asimétrico, el sistema financiero deberá descansar en una financiación básica estable y uniforme, y a salvo este mínimo, nada cabría objetar a la existencia de asimetrías financieras (28). Peter

(28) En este sentido, también se ha pronunciado García Roca «cierto grado de homogeneidad estructural, competencial y financiera es inevitable en cualquier federalismo, y en cualquier

Pernthaler propone, como ejemplo modélico, un sistema que permita optar por una potestad tributaria autónoma o por participar en un sistema tributario asociado, pero con la condición indispensable, en cualquier caso, de que los niveles subcentrales de gobierno —regiones o Estados Federados— presten contribuciones solidarias (29). De esta forma, podría diferenciarse entre «una asimetría de la desigualdad» y «una asimetría de la solidaridad», que, con las debidas cautelas, coexistirían y permitirían la plena realización de los principios de autonomía y solidaridad respectivamente.

Las primeras, las asimetrías de desigualdad, resultan del ejercicio de las facultades normativas sobre los tributos por las Comunidades Autónomas, lo que comporta riesgos para el mantenimiento de una estructura territorial homogénea, pero contribuye a la realización del principio de responsabilidad fiscal, entendido como la correspondencia o asimetría entre el poder de decisión en los ingresos y el poder de decisión en los gastos (30). Estas asimetrías financieras, según García Roca, «se acrecientan en nuestros días por la concreta forma en que parece va a acometerse la llamada corresponsabilidad fiscal: diversas potestades normativas en un mismo impuesto y una territorialización de los ingresos», por lo que previene que la solidaridad ha de configurarse como «un límite impreciso pero necesario y expreso a las asimetrías competenciales y estructurales y a la corresponsabilidad fiscal» (31).

Por el contrario, las asimetrías de solidaridad son producto de las políticas de reequilibrio, tendentes a la equiparación de la calidad de vida y de los niveles de bienestar de los ciudadanos con independencia del lugar en el que residan, pretendiendo así una fisonomía homogénea de las unidades territoriales en el sistema global. Lo que implica un reparto desigual de la carga financiera, porque los entes regionales que más recursos generan estarán obligados a contribuir financieramente en mayor medida a la financiación de aquellos con

Estado, para asegurar su gobernabilidad y la vigencia de los principios jurídicos de unidad, igualdad y solidaridad; el problema es determinar ese grado y encontrar un razonable punto de equilibrio entre asimetrías de hecho y de derecho y homogeneidad» («España Asimétrica. Descentralización territorial y asimetrías autonómicas: una especulación teórica», *Asimetría y cohesión en el Estado Autónomo*, Madrid, INAP-MAP, 1997, pág. 61).

(29) *El Estado Federal Asimétrico (Fundamentos teóricos, consecuencias prácticas y ámbitos de aplicación en la reforma del Estado Federal Austriaco)*, Oñati, IVAP, 1999, págs. 103-104.

(30) Sobre las ventajas que reporta una territorialización paralela de gastos e ingresos públicos, véase GIRÓN REGUERA: *La financiación autonómica en el sistema constitucional español*, Cádiz, Universidad, 2003, págs. 41-42.

(31) «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (II), 1997, pág. 95.

menores recursos. Estas regulaciones asimétricas, a diferencia de las asimetrías de desigualdad, persiguen objetivos de homogeneidad.

Lo que no es admisible en nuestro actual sistema constitucional es la coexistencia de esquemas hacendísticos dispares, inusual incluso en consolidados Estados Federales, como Alemania, Suiza o Estados Unidos. La autonomía financiera no puede fundamentar una asimetría que implique un régimen fiscal distinto y privilegiado de una comunidad autónoma sobre otras.

IV. LA CONVENIENTE RACIONALIZACIÓN DEL PROCESO DE REFORMA ESTATUTARIA

Las razones antes comentadas nos llevan a concluir que toda iniciativa de reforma estatutaria unilateral que pretenda el establecimiento de un modelo de financiación autonómica alternativo al diseñado en la LOFCA resulta ilegítima, porque supondría una alteración del específico sistema de fuentes normativas previsto constitucionalmente para esta concreta parcela del Estado de las Autonomías. Tales reformas estatutarias implicarían de forma indirecta una modificación constitucional, por lo que serían inviables, sin la previa reforma de la Constitución.

Con el fin de evitar una relectura de la Constitución hecha a partir de los Estatutos reformados, lo que apuntaría a un grave fraude constitucional, sería preferible, en su caso, la tramitación de una reforma constitucional que estableciera las nuevas reglas de juego deseadas, en el marco de las cuales cada Comunidad Autónoma elaborara el proyecto de reforma de su correspondiente Estatuto, de modo semejante a cómo ha sucedido en Italia. En este país se ha reabierto un período de reelaboración de los Estatutos regionales, todavía no finalizado, tras la reforma constitucional italiana operada por las leyes constitucionales 1/1999, de 22 de noviembre, 2/2001, de 31 de enero, y 3/2001, de 18 de octubre, que modificaron profundamente la disciplina constitucional de las regiones con el fin de llevar a cabo la anhelada descentralización territorial del poder político en Italia (32).

(32) Aunque no procede analizar aquí en detalle el contenido de estas reformas, debe señalarse que la ley constitucional n. 1/1999 ha configurado la potestad estatutaria de las regiones italianas de estatuto ordinario bajo nuevos perfiles más amplios, hasta el extremo de que éstos han dejado de tener el carácter de normas estatales, y se configuran como una fuente normativa regional, que aprueba autónomamente la correspondiente asamblea regional (*Consiglio regionale*). Al no intervenir en su aprobación el Parlamento italiano, los estatutos han adquirido la naturaleza jurídica de auténtica fuente regional, dejando de tener la consideración de ley estatal.

Una reforma constitucional en tal sentido debería ser, además, resultado de una gran convención constitucional, en la que las fuerzas políticas acordaran de forma consensuada las modificaciones que habrían de ser incorporadas a la Constitución para consolidar definitivamente el modelo de Estado Autonomático y, por ende, también el sistema de financiación autonómica, de modo similar a cómo aconteció con los *Pactos Autonómicos de 1981*, mediante los cuales se configuró territorialmente el Estado en diecisiete Comunidades Autónomas con la misma naturaleza y organización institucional, y con los *Acuerdos Autonómicos de 1992*, a través de los que se equipararon los niveles competenciales de las CC.AA. del 143 con las del 151 CE. El principio de igualdad que inspiró estos pactos políticos debe ser también el que guíe esa tercera convención constitucional destinada a perfeccionar el modelo territorial de Estado.

Una constitucionalización del modelo de financiación evitaría los conflictos que se plantean periódicamente en España, cada vez que ha de negociarse un nuevo sistema. Eso sí, tal constitucionalización sólo sería oportuna en sus perfiles esenciales, de forma similar a la efectuada por la Ley Fundamental de Bonn, lo que permitirá su adaptación sin grandes dificultades a las nuevas circunstancias sin necesidad de continuas reformas constitucionales. La concreción constitucional del sistema de financiación no debería ser óbice para el mantenimiento de la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE, que ha cumplido siempre a la perfección su función racionalizadora de los modelos financieros autonómicos, con independencia de que hasta 1997 su texto propiciara la existencia de Haciendas autonómicas de Transferencia. Igualmente esa reforma constitucional debiera afrontar la tan necesaria del Senado, como Cámara de representación territorial de las Comunidades autónomas, introduciendo la previsión de que su parecer favorable sea un requisito imprescindible para la aprobación de las decisiones de interés autonómico, entre las que se incluiría la Ley Orgánica de Financiación y los modelos de financiación autonómica que hasta ahora vienen siendo aprobados por el CPFF, órgano que vería reducidas sus facultades a las de consulta, asesoramiento y proposición. La institución del Senado sería así la vía por la cual las Comunidades autónomas participarían conjuntamente en la definición y desarrollo de su sistema de financiación.

Conforme a la nueva redacción del art. 123 de la Constitución italiana, el Estatuto Regional debe ser aprobado y modificado por el Parlamento regional mediante ley votada favorablemente por mayoría absoluta de sus componentes, en dos deliberaciones sucesivas con un intervalo no inferior a dos meses. Únicamente se reconoce al gobierno de la República la facultad de promover la cuestión de constitucionalidad ante la Corte Constitucional italiana dentro de los treinta días siguientes a su publicación.

Las reflexiones efectuadas conducen a la conveniencia, o incluso necesidad, de una previa reforma constitucional, resultado de una nueva convención constitucional en materia autonómica, como la fórmula más adecuada para encauzar ordenadamente esa «segunda fase estatuyente» que, según todos los indicios, parece que va a iniciarse y garantizar la relativa homogeneización necesaria de los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas. Tal vez la recién estrenada *Conferencia de Presidentes Autonómicos* pudiera servir, en algún momento, para dar el pistoletazo de salida de esa convención constitucional tan necesaria.

RESUMEN

Este trabajo pretende exponer las razones que imposibilitan el diseño unilateral de los modelos de financiación autonómica en los Estatutos de Autonomía. La Constitución española reserva tal función a una ley orgánica específica con la finalidad de garantizar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómica, ya que una excesiva heterogeneidad fiscal sería contraria a los principios constitucionales de igualdad y solidaridad territorial. Además la ulterior concreción normativa del sistema regulado en la ley orgánica compete a los acuerdos multilaterales del Consejo de Política Fiscal y Financiera, aunque se sugiere dotar al Senado de un mayor protagonismo en la articulación de los modelos de financiación. Por ello, cualquier reforma estatutaria que establezca un modelo alternativo al diseñado en la ley orgánica de financiación constituiría un fraude constitucional.

PALABRAS CLAVE: Estado de las Autonomías, Financiación Autonómica, Estatuto de Autonomía, Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, Reforma estatutaria, Consejo de Política Fiscal y Financiera.

ABSTRACT

This study pretends to expose the reasons that prevent the unilateral design of the models of autonomous finance in Statutes of Autonomy. The Spanish Constitution reserves such a function to a specific organic law in order to guarantee a minimum degree of homogeneity in the system of funding, because an excessive fiscal heterogeneity would contravene the constitutional principles of territorial equality and solidarity. Furthermore, the subsequent normative development of the system regulated in that organic law is the responsibility of the multilateral agreements passed by the Council for the Fiscal and Finance Policy, although it is suggested the Senate should play a more important role in the regulation of the finance models. Thus, a statutory

reform which establishes an alternative model to the one designed in the Organic Law on Financing of the Autonomous Communities would constitute a constitutional fraud.

KEY WORDS: State of Autonomies, Autonomous Finance, Statute of Autonomy, Organic Law on Financing of the Autonomous Communities, Statutory Reform, Council for the Fiscal and Financial Policy.