

# MÁS ALLÁ DE LA LEY ORGÁNICA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: IMPLICACIONES CONSTITUCIONALES EN EL DISEÑO DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN SUBCENTRAL

**Beyond the organic law on the funding of autonomous communities: constitutional implications for the design of the subcentral funding system**

**PABLO GUERRERO VÁZQUEZ**

Universidad de Zaragoza

pgv@unizar.es

## **Cómo citar/Citation**

Guerrero Vázquez, P. (2022).

Más allá de la ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas: implicaciones constitucionales en el diseño del sistema de financiación subcentral.

*Revista Española de Derecho Constitucional*, 126, 189-219.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.126.06>

## **Resumen**

El presente trabajo persigue aportar una perspectiva constitucional al debate sobre la reforma del sistema de financiación autonómica, clarificando el marco conceptual dentro del cual deberá concretarse. Ello nos llevará a estudiar, en primer lugar, cómo los valores superiores del ordenamiento jurídico (libertad e igualdad), y los dos principios que vertebran territorialmente a España (unidad y autonomía) quedan plasmados en los posibles sistemas de financiación subcentral existentes en un plano teórico. También se analiza la relación que se da entre el sistema de financiación escogido —vertiente de los ingresos del sistema— y el diseño del sistema de distribución de competencias —vertiente de los gastos—. Para finalizar, el trabajo desciende de las musas al teatro, y se detiene en el estudio de los rasgos que caracterizan al sistema español de financiación subcentral y, también, en la repercusión que su posible reforma podría tener para los valores y principios reconocidos por el constituyente en 1978.

**Palabras clave**

Federalismo fiscal; autonomía financiera; corresponsabilidad fiscal; principio de conexidad; igualdad; libertad; unidad y autonomía.

**Abstract**

This paper aims to provide a constitutional approach to the debate on the reform of the funding system of autonomous communities by shedding light on the conceptual framework within which this reform should materialize. With this purpose, we will firstly study how the fundamental values of the legal system (freedom and equality) and the two structuring principles of Spanish territories (unity and autonomy) are embodied in the possible subcentral funding systems at a theoretical level. Secondly, we will analyze the relationship between the selected funding system—revenue side—and the design of the system of distribution of competences—expenditure side. Finally, the paper matches words with actions and delves into the study of the defining features of the Spanish subcentral funding system and the repercussions that its possible reform could have on the values and principles recognized by the constituent in 1978.

**Keywords**

Fiscal federalism; financial autonomy; shared fiscal responsibility; principle of related actions; equality; freedom; unity and autonomy.

## SUMARIO

---

I. LA FINANCIACIÓN SUBCENTRAL COMO OBJETO DE ESTUDIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL. II. UNA CUESTIÓN DE VALORES Y PRINCIPIOS: IGUALDAD, LIBERTAD, UNIDAD Y AUTONOMÍA. III. EL MUNDO DE LAS IDEAS: MODELOS TEÓRICOS DE FINANCIACIÓN SUBCENTRAL. IV. UNA DIMENSIÓN DISTINTA DEL MISMO PROBLEMA: SISTEMA DE FINANCIACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS (EL PRINCIPIO DE CONEXIDAD). V. DE LAS MUSAS AL TEATRO: FUNDAMENTOS DEL SISTEMA ESPAÑOL DE FINANCIACIÓN SUBCENTRAL Y SU POSIBLE REFORMA. *Bibliografía.*

---

### I. LA FINANCIACIÓN SUBCENTRAL COMO OBJETO DE ESTUDIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

Durante más de una década, el debate sobre nuestra forma de Estado ha monopolizado prácticamente la agenda política. Al albur de esta preocupación, la doctrina constitucionalista se ha visto en la obligación de profundizar en los elementos capitales del sistema de distribución territorial del poder (relaciones intergubernamentales, sistema de distribución de competencias, coerción federal...), hasta un punto tal que, a estas alturas, la cuestión territorial provoca cierta fatiga entre buena parte de los expertos en derecho constitucional.

Sin embargo, no todos los planos que componen la poliédrica materia territorial han sido estudiados con el mismo entusiasmo por parte de la doctrina. Hay al menos uno que, como norma general, y si bien existen cada vez más excepciones<sup>1</sup>, continúa siendo refractario a su estudio desde una perspectiva constitucional. Como se adivinará, nos referimos a la autonomía financiera de los entes subcentrales, en la vertiente de los ingresos y también, y en mayor medida, en la de los gastos. Ello pese a que la autonomía financiera es consustancial a la autonomía política, hasta el punto de que no cabe hablar de esta sin que se dé aquella, ya que el desarrollo de toda actuación pública debe estar respaldado con recursos económicos. Por ello Hamilton, con acierto, ya apuntó en *El Federalista* que el dinero era el principio vital del cuerpo político,

---

<sup>1</sup> Carmona Contreras (2020), Sáenz Royo (2013; 2016; 2018; 2020a; 2020b) o Vidal Prado (2020). Resulta ineludible hacer referencia, también aquí, a la monografía de Medina Guerrero (1992), en la que se abordó por vez primera de manera omnicomprendensiva esta problemática desde una perspectiva constitucionalista.

y como tal sostenía su vida y movimientos, y lo capacitaba para cumplir sus funciones más esenciales<sup>2</sup>.

Pese a ello, no corresponde al derecho constitucional el estudio pormenorizado de las diferentes fuentes de financiación con la que debe contar cada nivel de poder. Tampoco es su cometido diseñar con total precisión el concreto funcionamiento de los complejíssimos fondos que, en el marco de un Estado social, tratan de garantizar que todos los ciudadanos, con independencia de su lugar de residencia, cuenten con unas condiciones de vida equivalentes. El derecho financiero y la Hacienda pública han abordado con detenimiento estos detalles. Sin embargo, para nuestra disciplina resulta ineludible el estudio de los principios y valores que impregnan nuestro sistema de financiación, así como el modo en el que estos se verían afectados en una previsible —*certus an incertus quando*— reforma del sistema.

El presente trabajo, en coherencia con ello, no pretende diseñar con detalle un nuevo sistema de financiación autonómica, sino aportar una perspectiva constitucional a este preciso debate, clarificando el marco conceptual dentro del cual deberán concretarse las diferentes propuestas de reforma de nuestro sistema de financiación. Para ello, en primer lugar (II), se recapitula el contenido de los dos principales valores de nuestro ordenamiento jurídico —libertad e igualdad— y su relación con los dos principios que estructuran territorialmente a España —unidad y autonomía—. A continuación (III), se analiza cómo estos valores y principios quedan plasmados en los posibles sistemas de financiación subcentral existentes en un plano teórico. Se analiza, también (IV), la relación que se da entre el sistema de financiación escogido —vertiente de los ingresos del sistema— y el diseño del sistema de distribución de competencias —vertiente de los gastos—. Para finalizar (V), el trabajo desciende de las musas al teatro, y se detiene en el estudio de los rasgos que caracterizan al sistema español de financiación subcentral y, también, en la repercusión que su posible reforma podría tener para los valores y principios reconocidos por el constituyente en 1978.

## II. UNA CUESTIÓN DE VALORES Y PRINCIPIOS: IGUALDAD, LIBERTAD, UNIDAD Y AUTONOMÍA

Igualdad y libertad son los dos grandes valores, éticos y políticos, que «propugna» el art. 1.1 CE<sup>3</sup>. Sobre ellos se edifica toda democracia constitucional,

<sup>2</sup> Véase *El federalista*, XXX.

<sup>3</sup> Peces-Barba (1987: 385) señaló que los valores esenciales reconocidos en el art. 1.1 CE son la igualdad y la libertad. El pluralismo político puede reconducirse con facilidad a la

que solo puede desarrollarse, al menos desde un punto de vista teórico, en la medida en que estos dos valores se manifiestan en armonía<sup>4</sup>. Toqueville (2010: 843), en este sentido, ya puso de relieve que la libertad que caracteriza a las sociedades democráticas solo puede germinar en un contexto igualitario. Por ello la filosofía del derecho ha realizado un estimable esfuerzo por tratar de conciliar dos valores que, en la práctica política, son considerados en muchas ocasiones como antagonistas (Dworkin, 2000).

En la arena política, los ciudadanos, efectivamente, continuamos posicionándonos ideológicamente en torno a estos dos grandes valores (Herreros Vázquez, 2010). En especial si tomamos como referencia un eje ideológico económico, que es precisamente el que interesa en este trabajo, pues, como señaló Bobbio (1995), cada extensión de la esfera pública por razones igualitarias comporta una restricción de la libertad de elección en la esfera privada<sup>5</sup>. En consecuencia, en el plano económico, en la dialéctica entre libertad e igualdad, la izquierda se inclina por defender preponderantemente la igualdad, aunque ello comporte constreñir la libertad económica de los ciudadanos<sup>6</sup>. La derecha, por el contrario, defiende una mayor libertad económica, a costa de que las políticas redistributivas de la riqueza tengan un menor impacto<sup>7</sup>.

Por otro lado, el art. 2 CE reconoce los dos principios fundamentales en torno a los que se configura nuestra forma de Estado: unidad y autonomía. Si libertad e igualdad, en el plano teórico, no eran antagonistas, sino valores

---

libertad, y su autonomía solo la justifica la decidida voluntad del constituyente de evidenciar la ruptura con el régimen político anterior. La justicia, para Peces-Barba, no quiere decir sino libertad e igualdad, «que son los contenidos en que cristaliza en el mundo moderno».

<sup>4</sup> Otro buen ejemplo del necesario compromiso entre libertad e igualdad es el art. 9.2 CE, inspirado en el art. 3.2 de la Constitución italiana, donde se hace referencia a ambos valores de manera conjunta e indisoluble.

<sup>5</sup> Bobbio (1995: 135 y 158), en todo caso, también trató de realizar una interpretación conciliadora de estos dos valores. Finalmente, consideró que la libertad era susceptible de defensa y promoción por la derecha y por la izquierda y que, por lo tanto, la diferencia entre estos dos posicionamientos ideológicos radicaba, para este autor, en el distinto valor que ambos daban al valor de igualdad.

<sup>6</sup> Asimismo, Bobbio (1995: 158) también denunciaba que «la libertad privada de los ricos es inmensamente más amplia que la de los pobres».

<sup>7</sup> La tensión entre libertad e igualdad, superada por la filosofía del derecho, ha sido aceptada por otras disciplinas jurídicas más pragmáticas. En este sentido, Santamaría Pastor consideró que los posibles conflictos que podían surgir entre los valores constitucionales —una posibilidad que admite abiertamente— debían solventarse asegurando la coexistencia simultánea y el equilibrio entre ellos, de manera que la prevalencia de uno no se debía producir a costa de obviar por completo la aplicación de los otros (1988: 192).

complementarios, en este mismo plano tampoco existe contradicción alguna entre los dos principios que vertebran la estructura territorial de España. La autonomía, tal y como ha establecido el TC, solo alcanza verdadero sentido dentro del principio de unidad (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3), pues la unidad, que no uniformidad<sup>8</sup>, es un *prius* lógico que da vida al Estado. En efecto, resulta imprescindible la existencia de un poder para, en su caso, proceder a repartirlo (Arroyo Gil, 2016: 53).

No obstante, a los efectos de este artículo, con voluntad pedagógica, y sin pretender en modo alguno crear confusión acerca del carácter imprescindible que reviste el principio de unidad en todo Estado<sup>9</sup>, se va a identificar una mayor autonomía con una menor unidad. Más allá del lenguaje coloquial, incluso Muñoz Machado (1983: 1840) ha admitido que la unidad es, ciertamente, el punto de partida necesario para la existencia de la autonomía, pero también un contrapunto a esta. Santamaría Pastor (1988: 258; 2016: 96), en este mismo sentido, también ha admitido la oposición entre los principios de unidad y autonomía, por aludir el primero a los aspectos centrípetos del sistema y, el segundo, a los aspectos centrífugos. En opinión de Santamaría Pastor, haciendo de enlace entre estos dos principios, que tienen carácter estructural, aparece otro, de naturaleza dinámica, al que también hace referencia el art. 2 CE: el principio de solidaridad. Si bien el principio de solidaridad puede entenderse comprendido, al menos en este instante, en el de unidad, atendiendo a que tiene por fin último garantizar que todos los españoles tengan la posibilidad de disfrutar de unas condiciones de vida equivalentes. Solozábal (2019: 432), por ello, ha señalado que el principio de solidaridad está relacionado con la homogeneidad del Estado o con su unidad. Y Tajadura (2010: 41-43), sin llegar a desdibujar por completo las fronteras entre la unidad y la solidaridad, sí que reconoce que la solidaridad se identifica con el principio de unidad, dotándole de un contenido material, pues, si la solidaridad quebrase, la unidad formal no bastaría para asegurar la supervivencia del Estado<sup>10</sup>.

Sorprendentemente, en España, la derecha ha tendido a relacionarse sociológicamente con la unidad y la izquierda se ha erigido en la gran defensora de la autonomía (Penadés, 2017). Como no pasará desapercibido, esta particularidad esconde la paradoja de que la izquierda, igualitarista en un principio, parece

---

<sup>8</sup> La STC 96/2013, de 23 de abril, sintetiza la posición del Tribunal Constitucional a este respecto en el FJ 4.

<sup>9</sup> Para Aragón Reyes (2015: 321) el principio de unidad constituye, incluso, un límite material implícito a la reforma constitucional.

<sup>10</sup> Tajadura Tejada señala, por ello, que la relación entre los principios de autonomía y solidaridad es de carácter jerárquico, como lo es la relación entre los principios de unidad y autonomía.

enarbolar en España la bandera de la libertad de los territorios y la derecha, liberal en lo económico, defiende la igualdad de los españoles con independencia de su lugar de residencia<sup>11</sup>. Ante tal desorden, no debería extrañar a nadie que nuestro país padezca de manera crónica una severa crisis territorial.

No está de más recordar, en todo caso, que este desorden se está viendo superado, precisamente, en lo que respecta a las cuestiones financieras. Gobiernos autonómicos sostenidos por mayorías situadas a la derecha del Parlamento se han erigido en los principales defensores de la libertad de los territorios para modificar sus tipos impositivos. Por otro lado, desde la izquierda, incluso desde la izquierda nacionalista, se ha comenzado a abogar por una mayor armonización fiscal<sup>12</sup>. Este es un buen principio para situar el debate en sus propios términos. Pero, además, y es si cabe más relevante, las particularidades territoriales de diferentes CC. AA. han provocado que la línea divisoria entre la izquierda y la derecha se haya visto desdibujada, precisamente, en lo que respecta a este particular. Con independencia de su color político, algunos Gobiernos autonómicos han comenzado a tomar conciencia de que sus planteamientos son sustancialmente coincidentes en lo que respecta al sistema de financiación<sup>13</sup>.

En consecuencia, no es aventurado pensar que, si hoy en día existe un lugar donde se puede alcanzar un equilibrio entre los valores y principios defendidos por parte de la derecha y de la izquierda política, este es, precisamente, el sistema de financiación subcentral. Quizá por ello, voces reputadas en la academia —y también en la política—<sup>14</sup> han considerado que la superación de la crisis territorial que atravesamos —y que solo ha sido maquillada, transitoriamente, por la crisis sanitaria desencadenada en marzo de 2020 y el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania— pasa, en buena medida, por acometer una reforma del sistema de financiación.

<sup>11</sup> Como ha sintetizado Muñoz Molina (2013: 78), en España «primero se hizo compatible ser de izquierdas y ser nacionalista. Después se hizo obligatorio. [Y] a continuación declararse no nacionalista se convirtió en la prueba de que uno era de derechas».

<sup>12</sup> «Ayuso plantará cara al Gobierno si consuma el acuerdo con ERC para subir los impuestos en Madrid». *Radio Televisión Española*, 25-11-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3dN6PVH.l>.

<sup>13</sup> «Seis presidentes regionales del PSOE y del PP piden un acuerdo “multilateral” para el modelo de financiación». *El País*, 10-9-2018. Disponible en línea: <https://bit.ly/3Srq46o>.

<sup>14</sup> Como muestra de esta creciente preocupación, en la arena política, destaca especialmente el acuerdo adoptado por la Conferencia de Presidentes autonómicos celebrada en enero de 2017. En ella se decidió la creación de una comisión de expertos que debía realizar los análisis necesarios para la formulación posterior de un nuevo modelo de financiación autonómica, y que presentó sus conclusiones en julio de aquel año (Ministerio de Hacienda, 2017).

Entre la doctrina constitucionalista, Sáenz Royo (2018: 4377) ha apuntado que, de todos los elementos reformables de nuestra estructura territorial, la modificación de la financiación autonómica es la verdadera clave de la posible mejora. Blanco Valdés<sup>15</sup>, aunque admite la utilidad de introducir reformas de carácter territorial al margen de la financiación subcentral, sí que ha considerado que, de las posibles reformas que pueden acometerse en materia territorial, la reforma de la financiación autonómica es la única que exigiría propiamente un cambio constitucional. Y Aja (2014: 385-386), si bien consideró que existía otros aspectos que exigirían también un cambio constitucional, apuntó que la reforma del sistema de financiación subcentral era, indudablemente, uno de los que debían ser revisados.

Pese a ello, las propuestas de reforma constitucional formuladas por la doctrina iuspublicista han dedicado el grueso de su atención a otros aspectos relevantes de nuestra estructura territorial, y solo de manera accidental han aludido a la problemática relacionada con la financiación subcentral (Muñoz Machado *et al.*, 2017). Y cuando esta cuestión ha sido abordada con mayor detenimiento (García Roca, 2014: 115-124), la propuesta ha sido elaborada a partir de la ponencia de expertos en Derecho Financiero y Hacienda Pública<sup>16</sup>. Es por este motivo por el que se considera de interés profundizar en la repercusión que las diferentes propuestas de reforma del sistema de financiación tienen para los valores constitucionales de igualdad y libertad y, consecuentemente, para los principios de unidad y autonomía. Con la finalidad de clarificar este debate, creemos necesario, en primer lugar, detenernos a examinar los diferentes modelos teóricos de financiación subcentral y analizar, en abstracto, las ventajas e inconvenientes que nos ofrece cada uno.

### III. EL MUNDO DE LAS IDEAS: MODELOS TEÓRICOS DE FINANCIACIÓN SUBCENTRAL

La autonomía financiera, en su vertiente de los ingresos, admite ser definida, bien como la capacidad que tienen los entes subcentrales para incrementar

<sup>15</sup> Véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 445, 2018, pág. 7.

<sup>16</sup> La sociedad civil, por último, también ha demostrado su preocupación por este particular y, en este sentido, resulta especialmente llamativa la propuesta realizada por el Círculo de Economía (2018) para mejorar «el autogobierno de Cataluña y el funcionamiento del modelo territorial de Estado», que dedica una parte sustancial a abordar las deficiencias y posibilidades de mejora del sistema de financiación. En este mismo sentido, aunque más sintéticamente, también cabe destacar el documento elaborado por la Fundación FIDE (2018) para orientar una posible reforma de la organización territorial del Estado.

sus recursos mediante acciones fiscales que recaigan sobre su población, bien como el derecho que tienen estos de acceder a un sistema adecuado de ingresos suficientes que les permita ejercitar, debidamente, sus competencias.

Si a la hora de diseñar un sistema de financiación subcentral optamos por dar prioridad a la primera de las interpretaciones apuntadas, tendremos como resultado un sistema conocido como «de separación». Es decir, un sistema fiscal múltiple en el que, como apuntó Rodríguez Bereijo (1985: 65), los diferentes impuestos «se reparten entre el Estado central y los territorios autónomos, manteniendo así cada uno de ellos, por separado, su propio sistema de impuestos y asumiendo, en coherencia también por separado, las competencias para su establecimiento y recaudación». Si, por el contrario, nos decantamos por la segunda de las interpretaciones señaladas, configuraremos un sistema «de unión». A saber, y siguiendo de nuevo al profesor Rodríguez Bereijo, «un sistema fiscal único en el que el Estado se reserva la competencia exclusiva para establecer y recaudar los impuestos de manera uniforme en todo el territorio nacional, y establece diversos mecanismos para distribuir ese volumen de recaudación fiscal entre el Estado y los diferentes entes subcentrales».

Los sistemas de separación y de unión poseen virtudes, y esconden inconvenientes, siendo los puntos fuertes de uno de ellos las debilidades del otro. Los sistemas de separación, por ejemplo, fomentan la responsabilidad de los territorios autónomos, pues el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas depende, en exclusiva, del establecimiento por parte de cada ente subcentral de diferentes figuras impositivas que permitan financiar tal ejercicio. En efecto, la libertad de la que disfrutaban los Estados federados en un sistema de este tipo comporta un mayor compromiso en la gestión eficiente de los recursos públicos. Como contrapartida, sin embargo, un sistema de estas características erradica la noción de solidaridad, especialmente en aquellos Estados en los que la renta se distribuye de manera dispar a lo largo del territorio<sup>17</sup> o en los que, por diversos motivos —geográficos, demográficos...—, el coste per cápita de prestación de los servicios descentralizados no es equivalente (Monasterio Escudero, 2010). Con ello no quiere decirse que los sistemas de separación solo puedan ser implementados en Estados homogéneos, sino que, de ser aplicados en Estados con disparidades territoriales, sus ciudadanos deben tolerar bien la desigualdad; o, siendo más conciliadores, sus ciudadanos deben primar el valor de libertad sobre el de igualdad, y el principio de autonomía sobre el de unidad.

---

<sup>17</sup> Como señala Vilalta Ferrer (2016), en estos supuestos es muy probable que dos territorios autónomos, con una misma cesta tributaria, no obtengan los mismos ingresos por unidad de necesidad.

Para paliar la falta de equidad que caracteriza a los sistemas de separación, pueden introducirse mecanismos de nivelación: vertical (si son financiados con recursos federales) u horizontal (si son financiados con recursos subcentrales, lo cual no está exento de otros problemas no menores)<sup>18</sup>. Pero la previsión de estos mecanismos comporta, en ambos casos, la introducción de una lógica de unión: las regiones económicamente más débiles recibirán recursos a pesar de no haber sido responsables en su obtención y, por ello, el establecimiento de mecanismos de solidaridad en los sistemas de separación termina por desnaturalizarlos. Evidentemente, ello dependerá de la intensidad con la que se produzca la nivelación, pero no es posible eludir el *trade-off* existente entre solidaridad y responsabilidad o, en los términos en los que estamos planteando el debate, entre igualdad y libertad.

Además, los sistemas de separación dificultan la realización del Estado social, pues introducen un fuerte incentivo para que los entes subcentrales reduzcan sus tasas impositivas y, de este modo, ganen competitividad, o eviten perderla, en relación con el resto de entidades federadas integradas en un mercado común. Es la conocida como carrera hacia el abismo (*race to the bottom*), que hunde la recaudación, y, consecuentemente, la capacidad que tiene el sector público para proporcionar a sus ciudadanos un estándar de bienestar determinado. No obstante, esta coyuntura es valorada positivamente por la doctrina neoliberal, que defiende precisamente los sistemas de separación para evitar el progresivo crecimiento del Leviatán gubernamental<sup>19</sup>.

Por el contrario, los sistemas de unión no plantean problemas desde el punto de vista de la solidaridad interterritorial, al garantizar que los entes subcentrales puedan atender sus necesidades de gasto con independencia de su nivel de renta. Dichas necesidades se calculan *ex ante*, bien en el marco

---

<sup>18</sup> El establecimiento de sistemas de nivelación horizontal facilita la aparición, o la intensificación, de un caldo de cultivo extraordinario para que germine el populismo: los agravios territoriales. En efecto, los sistemas de separación crean la ficción de que tributan los territorios, y no los ciudadanos que en ellos residen. El establecimiento de sistemas de nivelación horizontal puede verse en las regiones con una mayor capacidad económica —y no es infrecuente que así sea— como un expolio.

<sup>19</sup> Moreno González (2017: 80) recuerda que la Escuela de la Elección Pública, para conseguir tal fin, propone tres posibles instrumentos: la limitación explícita del déficit y el endeudamiento públicos en la Constitución, la incorporación de mecanismos de democracia semidirecta para la elección de las bases impositivas y, por último, y es lo que nos ocupa ahora, el freno al poder recaudatorio mediante la instauración de un fuerte federalismo fiscal descentralizador. Específicamente sobre este particular, Brennan y Buchanan (1980: 168-186).

de una negociación política, bien, como ocurre en Australia, por un organismo independiente (*Commonwealth Grants Commission*). En cualquier caso, sea en el marco de la negociación política o de la discusión técnica, se calcula el montante de recursos económicos que necesitarán los territorios para ejercitar debidamente sus competencias. Con posterioridad, una vez que han recibido dichos recursos, los entes subcentrales deciden autónomamente, sin injerencias por parte del centro, cómo distribuirlos entre sus diferentes necesidades de gasto. El Estado central, en estos casos, entrega globalmente el importe calculado, y deja a la discreción de cada ente subcentral el reparto de dicho montante entre las diferentes funciones y servicios públicos de su competencia. Además, en relación con la aparición de agravios territoriales, en estos sistemas se evidencia de una manera mucho más nítida que la solidaridad no se da entre territorios, sino entre ciudadanos, y, por ello, el establecimiento de un sistema de unión puede contribuir a mitigar las nocivas repercusiones que tales agravios pueden provocar en el funcionamiento de un Estado federal.

A nadie escapa que el punto débil de un sistema de unión es, precisamente, la principal ventaja de los sistemas de separación. Efectivamente, en un sistema de unión, existe una mayor probabilidad de que los entes subcentrales asignen sus recursos de manera irresponsable, pues el precio político de recaudar es asumido por el centro, no por la periferia. Dado que a los entes subcentrales no les supone ningún esfuerzo conseguir los recursos económicos necesarios para el ejercicio de sus competencias, es más probable que dichos recursos sean empleados de manera poco eficiente. Los ciudadanos, por último, tienen más dificultades para establecer una relación entre el pago de los tributos y los beneficios derivados del gasto público, produciéndose una ilusión financiera y dificultándose la rendición de cuentas (Rodríguez Bereijo, 2018: 237-28). La falta de libertad del modelo, en definitiva, arrastra hacia una responsabilidad mermada y solo la introducción de reglas fiscales a nivel subcentral puede coadyuvar a paliar las alegrías presupuestarias periféricas<sup>20</sup>.

El establecimiento de un sistema de unión, no obstante, no comporta uniformidad en el ejercicio de las competencias subcentrales. La igualdad se garantiza en el punto de partida, en el momento previo a que la periferia

---

<sup>20</sup> En todo caso, el establecimiento de un sistema de separación no garantiza, *per se*, que los territorios autónomos gestionen eficientemente sus ingresos tributarios. En escenarios caracterizados por una elevada corresponsabilidad fiscal, también es necesario introducir mecanismos complementarios que limiten la generación de déficits por parte de la periferia: bien sea la introducción de reglas fiscales, bien sea la aplicación estricta de la disciplina de mercado (Pérez, 2017: 119).

ejercite sus competencias<sup>21</sup>. La unidad, en definitiva, se materializa en la vertiente de los ingresos, no en la de los gastos. En sentido estricto, y siempre que quede garantizada una financiación equivalente, en el plano de los gastos, la autonomía no provoca desigualdad, sino diversidad —una característica a valorar positivamente en un Estado descentralizado—<sup>22</sup>.

En todo caso, prácticamente ningún Estado federal se decanta por implementar un modelo íntegramente de separación o de unión. En los sistemas de unión cabe reconocer a los entes subcentrales, de manera limitada, capacidad para establecer sus propios tributos. En los sistemas de separación, por otro lado, es habitual introducir mecanismos de nivelación que desvirtúan, en buena medida, el principio de responsabilidad. Teniendo ello en consideración, podemos encuadrar dentro de los sistemas de separación, por ejemplo, a EE. UU. —en cuyo sistema se pueden identificar con mayor claridad los rasgos propios de este sistema— o a Suiza —que, sin embargo, implementó en 2008 un sistema de nivelación, recientemente reformado—<sup>23</sup>. Australia, por el contrario, quedaría comprendido dentro de los sistemas de unión —aunque todavía conserva características propias de un sistema de separación, como la capacidad formal que tienen los entes subcentrales para establecer sus propios tributos—.

Además, conviene subrayar que Suiza y Australia son dos federalismos clásicos que, partiendo de sistemas de separación, han ido introduciendo —con diferente nivel de intensidad— instrumentos propios de los sistemas de unión<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> En este sentido, resulta de interés la consulta de la comparecencia en el Congreso de los Diputados, en la Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico, de José Alberto Plaza Tejera, a la sazón de su condición de director del Instituto de Estudios Fiscales, que, en todo caso, se mostró también crítico con la posibilidad de que la periferia divergiese en el ejercicio de sus competencias. Véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 451, 2018, pág. 3.

<sup>22</sup> En un Estado descentralizado, los entes subcentrales deben tener libertad para decidir, dentro de su ámbito de competencias, qué políticas públicas deciden implementar —en detrimento de otras—. Todas ellas serán legítimas en tanto que se desarrollen dentro del ámbito de competencias subcentral y, en efecto, provocarán que los ciudadanos no tengan, necesariamente, las mismas condiciones de vida con independencia de dónde residan.

<sup>23</sup> La última reforma en el sistema de financiación subcentral suizo ha entrado en vigor en enero de 2020, y persigue reforzar el principio de solidaridad interterritorial (*Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges*, reformada el 21 de junio de 2019) (Kirchgässner, 2007).

<sup>24</sup> También responde a una lógica de unión el caso belga, que, sin embargo, lejos de ser un ejemplo de federalismo clásico, se desarrolla en contexto nítidamente centrífugo, con una estructura territorial atípica. Razón por la cual se ha optado por dejar al

El camino inverso, por el contrario, es mucho más difícil de recorrer. En efecto, resulta mucho más complejo, partiendo de un sistema de unión, introducir elementos propios de los sistemas de separación. El ejemplo más evidente de estas dificultades lo encontramos en Alemania, cuyo sistema de financiación puede ser considerado como de unión desde 1993 (Padrós Reig, 2013: 18), atendiendo a las escasas competencias normativas que tienen los *Länder* sobre sus tributos. Abordaremos el modelo alemán más detenidamente, pues el estudio del caso germano siempre resulta de interés cuando se trata algún extremo de nuestra forma de Estado —y especialmente en materia financiera, atendiendo a que nuestro sistema, indudablemente, mira más a Alemania que a EE. UU. (Sáenz Royo, 2013: 205)—.

La Ley Fundamental atribuye a los *Länder* la recaudación de una serie de impuestos federales, pero tales ingresos solo pueden ser considerados como propios en sentido amplio, ya que los entes subcentrales no realizan un esfuerzo real a la hora de obtenerlos. Tras la I Reforma del Federalismo (2006)<sup>25</sup>, que pretendía dar respuesta al intrincado sistema competencial alemán<sup>26</sup>, los liberales del FPD impulsaron una segunda reforma constitucional que perseguía completar aquella, pues su principal objetivo era incrementar la autonomía financiera de los *Länder* e incorporar, consecuentemente, instrumentos de separación en el modelo<sup>27</sup>. Sin embargo, en lo relativo a esta cuestión, el contenido de la II Reforma del Federalismo (2009)<sup>28</sup> fue, como señala Arroyo Gil (2010: 54 y 66), relativamente modesto. Las fuerzas políticas tomaron conciencia del riesgo que tenía, para la igualdad entre territorios y para el principio de solidaridad, seguir fortaleciendo la autonomía financiera de los entes subcentrales en la vertiente de los ingresos. Se esgrimió que una reforma constitucional que hubiera dotado de una mayor autonomía financiera a los *Länder* habría acentuado los rasgos competitivos del sistema federal alemán (Cordero González, 2012:

---

margen este modelo, pese a las similitudes que presenta con el sistema español de financiación subcentral (véanse López Laborda, 2011, o Renders y Willemart, 2010).

<sup>25</sup> *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes*, de 28 de agosto de 2006 (BGBl I, núm. 46, 2006).

<sup>26</sup> Ante la parálisis política que atravesaba el país, el desenlazamiento (*Entflechtung*) fue el *leitmotiv* de la reforma. Sobre los avatares de la I Reforma del Federalismo, Arroyo Gil (2006).

<sup>27</sup> El FDP, cuyo apoyo era determinante para aprobar la I Reforma del Federalismo, siempre ha sido proclive a acentuar los rasgos competitivos del modelo y, por ello, condicionó su apoyo a esta reforma constitucional a la apertura, de inmediato, de un segundo proceso de reforma orientado a incrementar la autonomía financiera de los *Länder* (Heinz, 2010: 3-4).

<sup>28</sup> *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes*, de 29 de julio de 2009 (BGBl I, núm. 48, 2009).

318-319). En este sentido, por ejemplo, se rechazó la posibilidad de incorporar instrumentos propios de los sistemas de separación ante el temor de que una competencia fiscal a la baja pudiese tener nocivos efectos sobre la recaudación<sup>29</sup>.

El sistema resultante tras la reforma de 2009 continuaba sin permitir a los *Länder* establecer sus propios impuestos ni les atribuía competencias normativas para modificar los tributos cedidos por el *Bund*. De modo que la financiación subcentral alemana seguía fundamentándose en las transferencias horizontales<sup>30</sup> y verticales, que perseguían situar a todos los entes subcentrales en una posición financiera equivalente a la hora de ejercitar sus competencias<sup>31</sup>. Tras la reforma, las transferencias horizontales continuaron jugando un papel muy relevante en la nivelación y, precisamente por ello, el sistema fue cuestionado prácticamente desde su nacimiento por aquellos territorios económicamente más fuertes<sup>32</sup>.

Tan cuestionado fue el sistema por parte de estos territorios que tal crítica terminó provocando la III Reforma del Federalismo (2017)<sup>33</sup>. Esta reforma, sin embargo, tampoco ha comportado la adopción de instrumentos de separación en la financiación subcentral, ni el abandono del sistema de

---

<sup>29</sup> En este mismo sentido, resultan de interés las intervenciones de Hans Eichel, expresidente del Bundesrat, y exministro federal de finanzas, durante la jornada *La reorganización de las constituciones financieras en España y Alemania: justicia y solidaridad territorial*, organizadas por la Fundación Manuel Giménez Abad, y celebradas en Zaragoza el 21 de marzo de 2018. En esta censuró la lógica competitiva que hubiese introducido una reforma en este sentido, que hubiese terminado provocando una disminución de la presión impositiva en el conjunto del Estado. En contra de la posición de Eichel, podemos destacar la del democristiano Roman Herzog, presidente de la República Federal, para quien el federalismo fiscal alemán debería discurrir por la senda del modelo competitivo estadounidense (posición recogida por Sáenz Royo, 2013: 189).

<sup>30</sup> La nivelación era horizontal, a lo sumo, en sentido lato, ya que los *Länder* tenían una capacidad muy limitada para modificar sus ingresos y, por ello, solo en un sentido amplio los recursos de los *Länder* podían considerarse recursos propios de estos. La nivelación horizontal, en sentido estricto, se dará en modelos de separación, donde los entes subcentrales han asumido realmente la carga de obtener los recursos que, posteriormente, se transfieren al sistema de nivelación.

<sup>31</sup> Sobre el sistema de financiación alemán vigente a partir de 2009, véase Padrós Reig (2013). En punto a la relación de dicho sistema con el sistema de financiación español, véase De la Fuente (2016).

<sup>32</sup> Baviera y Hesse llegaron a cuestionar la constitucionalidad de las normas que regulaban dicho sistema de financiación (la *Maßstäbengesetz* y la *Finanzausgleichgesetz*) por contradecir el principio federal, plasmado en el art. 20 GG. Finalmente, los recurrentes retiraron el recurso en septiembre de 2017, una vez que había sido aprobada la III Reforma del Federalismo (*Beschluss vom 21. November 2017 - 2 BvF 1/13*).

<sup>33</sup> *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes*, de 19 de julio de 2017 (BGBl I, núm. 47, 2017).

unión que caracteriza al federalismo fiscal alemán —pues no se ha visto afectada la capacidad normativa de los *Länder* en materia impositiva—. La reforma ha afectado al principio de solidaridad interterritorial, pero de una forma muy concreta: reduciendo el peso relativo de los instrumentos de igualación horizontal e incrementando el de las transferencias verticales. La solidaridad, desde la entrada en vigor de este nuevo modelo, no desaparecerá, sino que correrá a cargo del presupuesto del *Bund*. Si bien, en última instancia, quienes financiarán estas transferencias verticales serán los ciudadanos, y las empresas, que residan o estén radicados en aquellas partes del territorio más dinámicas económicamente. Quien tributa, al fin y al cabo, son las personas físicas o jurídicas, no los territorios. Con razón se ha denunciado que el nuevo sistema de financiación corre un serio riesgo de volver a ser cuestionado en el futuro, de nuevo, desde aquellos lugares con un mayor poder adquisitivo (Renzsch, 2019: 6; Scheller, 2017: 8). Si bien, al menos por ahora, el sistema de unión persiste y, con él, queda garantizada la solidaridad interterritorial.

En definitiva, los Estados descentralizados, cabe afirmar, no se diferencian tanto por cuánto gastan, aunque existen notables diferencias a este respecto entre ellos<sup>34</sup>, sino por cómo financian su gasto (Alber, 2018: 229). A diferencia de los sistemas de unión<sup>35</sup>, en todos los sistemas de separación existe una alta correlación entre, por un lado, el porcentaje de gasto descentralizado y, por otro, los ingresos subcentrales obtenidos al margen de las transferencias intergubernamentales<sup>36</sup>. Mientras en los sistemas de separación la autonomía financiera de los entes subcentrales descansa, a partes iguales, en la vertiente de los ingresos y en la de los gastos, en los sistemas de unión, la esencia de dicha autonomía radica, fundamentalmente, en la vertiente de los gastos. A saber, en la capacidad que tienen los entes subcentrales para determinar, sin condicionamientos indebidos, el destino de sus ingresos.

---

<sup>34</sup> Por ejemplo, las diferencias entre el sistema estadounidense y el suizo son formidables, a pesar de que ambos son considerados como sistemas de separación. En ambos Estados el peso del sector público en la economía es similar (en torno al 35 % del PIB), pero el gasto subcentral es mucho más elevado en Suiza que en la federación estadounidense. En EE. UU., más del 70 % del gasto público es federal —y el restante, estatal o local—. En Suiza, sin embargo, ocurre lo contrario: más del 65 % del gasto es subcentral, y el restante, federal. Sobre este particular, es de interés consultar las estadísticas elaboradas por el Fondo Monetario Internacional (<https://bit.ly/3fsEQeb>).

<sup>35</sup> En este sentido, en Australia, cuyo sistema es considerado de unión, el 85 % de los ingresos son federales, pero la mitad del gasto público es subcentral.

<sup>36</sup> Los datos han sido obtenidos de la base de datos del Fondo Monetario Internacional.

Cuando nos aproximamos a la correlación entre ingresos y gastos desde la perspectiva de los ingresos, se suele hablar de «corresponsabilidad fiscal». Cuando se aborda dicha correlación desde la perspectiva de los gastos, estamos ante el conocido como «principio de conexidad». Su estudio exige ser analizado de manera aislada, dedicándose a ello el próximo apartado.

#### IV. UNA DIMENSIÓN DISTINTA DEL MISMO PROBLEMA: SISTEMA DE FINANCIACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS (EL PRINCIPIO DE CONEXIDAD)

El principio de conexidad, en su interpretación más estricta, puede interpretarse con el coloquial preverbio anglosajón que sigue: *They that dance must pay the fiddler*. Quien baile debe pagar al violinista..., o, de manera más castiza, cada palo debe aguantar su vela. El principio de conexidad, así entendido, lo que comporta es que cada ente subcentral debe generar los ingresos suficientes para poder ejercitar sus competencias. La realización de este principio, como no pasará desapercibido, se alcanza sin dificultad en los sistemas de separación, donde centro y periferia mantienen, por separado, sus propios sistemas impositivos. En sentido estricto, tan solo cuando la autonomía financiera es entendida como la capacidad que tienen los entes subcentrales para incrementar sus recursos mediante acciones fiscales que recaigan sobre su población (sistema de separación), se puede garantizar que existe una conexión directa entre ingreso y gasto. En este sentido, por ejemplo, podemos destacar el apdo. 2 del art. 43a de la Constitución suiza, que establece que el órgano que se beneficia de un servicio público tiene la obligación de financiarlo.

La satisfacción del principio de conexidad en el marco de un sistema de unión, sin embargo, solo es posible en la medida en que los recursos subcentrales, que han sido transferidos por el centro, se consideren como propios de los estados federados. Pese a que, así entendido, el principio de conexidad tiene una virtualidad muy discreta (Valdesalici, 2018: 86), también ha sido reconocido constitucionalmente en algunos Estados que se decantan por un sistema de unión. Este es el caso del primer párrafo del art. 104a de la Ley Fundamental de Bonn, que dispone que en tanto que la *Grundgesetz* no establezca otra cosa, la Federación y los *Länder* asumirán por separado los gastos que resulten del cumplimiento de sus tareas. Si bien los recursos con los que cuentan los *Länder* para desarrollar dichas tareas han sido determinados por el *Bund*, sin que los entes subcentrales puedan influir directamente en su

montante<sup>37</sup>. Los problemas de responsabilidad que arrostra este sistema, con la consiguiente posibilidad de que acontezcan desequilibrios presupuestarios periféricos, han sido superados en Alemania con la introducción con rango constitucional de un freno al endeudamiento, *Schuldenbremse* (art. 109.2 GG), que ha sido implementado, como no podía ser de otra manera, con eficiencia germánica<sup>38</sup>.

En un sistema de unión, el principio de conexidad no queda satisfecho en sentido estricto, aunque siempre queda garantizado que los entes subcentrales puedan ejercitar debidamente sus competencias. Por el contrario, en el marco de un sistema de separación, y especialmente cuando la renta se distribuye de manera dispar a lo largo del territorio, surgen asimetrías entre aquellos entes subcentrales económicamente fuertes, que podrán ejercitar más fácilmente sus competencias, y aquellos económicamente más débiles, que pueden encontrar mayores problemas para prestar determinados servicios. Por ello, partiendo de una simetría *de iure* en el sistema de distribución competencial, puede alcanzarse en estos casos una asimetría *de facto* en relación con el ejercicio de dichas competencias. Esta anomalía puede superarse recurriendo al poder de gasto federal (*spending power*)<sup>39</sup>, en el caso estadounidense, o introduciendo mecanismos de solidaridad interterritorial, en el caso suizo. En este último caso, sin embargo, como puede intuirse, vuelve a quedar debilitado el principio de conexidad, por quedar desnaturalizado el sistema de separación. En el caso estadounidense, el principio de conexidad subsiste, pero

---

<sup>37</sup> El vigente sistema de financiación, si bien no puede ser modificado por los *Länder*, sí que puede ser derogado por tres de ellos en el caso de que estos soliciten, a partir del 31 de diciembre de 2030, una reorganización de las relaciones financieras, y transcurran cinco años desde esta solicitud sin que se alcance ningún nuevo acuerdo (art. 143f GG). Se trata de una previsión constitucional extraordinaria que otorga a los poderes ejecutivos la derogación, diferida en el tiempo, de una norma con rango de ley (Renzsch, 2019: 10).

<sup>38</sup> Los *Länder* que, desde diciembre de 2011, han sido monitorizados en el marco de un programa de saneamiento han cumplido escrupulosamente con la senda de ajuste marcada —tal y como ponen de relieve los diferentes informes emitidos por el Consejo de Estabilidad—. Disponible en: <https://bit.ly/3Sq0PRJ>.

<sup>39</sup> La doctrina del *spending power* es admisible en un contexto en el que un ente subcentral no ejercita voluntariamente su potestad tributaria, aun teniendo la posibilidad de hacerlo. En estos casos, estamos ante una renuncia tácita de la periferia en el ejercicio de sus competencias, que justifica la sustitución de su voluntad por parte del centro. De no darse en este contexto, la doctrina del *spending power* permite consolidar un federalismo de dos velocidades, en el que tan solo tiene autonomía el que se la puede financiar.

la supervivencia de la autonomía subcentral termina por depender, en la práctica, del *self-restraint* del centro —que en principio puede decidir y financiar prácticamente cualquier iniciativa (Medina Guerrero, 1992: 97)—. En este contexto, el precio de garantizar la observancia del principio de conexidad es que la autonomía subcentral, *de facto*, cuente tan solo con una garantía política, no jurídica.

El *spending power*, por otro lado, permite desarrollar un federalismo cooperativo manteniendo vigentes un sistema de separación y el principio de conexidad (Medina Guerrero, 1992: 69 y ss.). A diferencia del federalismo dual<sup>40</sup>, como es sabido, el federalismo cooperativo permite disociar la ejecución de la legislación<sup>41</sup>, y los entes subcentrales, además de ser titulares de competencias exclusivas, participan en la ejecución de la legislación estatal. Por ello, en ocasiones, se ha querido ver como un rasgo diferencial de aquellos sistemas de separación en los que está consolidado un régimen de *spending power* el hecho de que en estos se respeta el principio de conexidad, también, en lo que respecta a las competencias compartidas. Sin embargo, nada impide que este principio también se observe en los sistemas de unión cuando el centro legisla y la periferia ejecuta. De hecho, a esta lógica responde, precisamente, el segundo párrafo del art. 104a GG —que obliga a la Federación a asumir los gastos de los *Länder* cuando estos actúen por delegación— (Padrós Reig, 2013: 16).

En los sistemas de unión, cuando la competencia es exclusiva subcentral, la Federación debe transferir a la periferia recursos suficientes para que esta pueda ejercitar dichas competencias sin condicionamientos indebidos. Aquí, como se ha apuntado, el principio de conexidad solo se verá satisfecho en la medida en que entendamos que los recursos transferidos por el centro a la periferia son recursos propios subcentrales. Si, por el contrario, la competencia es compartida, la Federación deberá asegurarse de que los entes subcentrales cuentan con los recursos suficientes para que implementen la legislación federal.

---

<sup>40</sup> Como norma general, los sistemas de separación encajan mejor en un esquema de federalismo dual. Por ello, algunos autores, como Saunders (2018: 41), señalan que el federalismo fiscal es, en definitiva, un subsector del sistema de división competencial. En consecuencia, la distinción entre sistemas de financiación de separación y de unión encaja, sin grandes problemas, en la distinción entre federalismo dual e integrador.

<sup>41</sup> Grodzins (1966) denunció lo improductivo que resultaba afrontar las relaciones de poder entre el centro y la periferia desde la rivalidad, y sentó las bases del conocido como federalismo cooperativo, que se basa, fundamentalmente, en la coparticipación de los diferentes niveles de poder en el ejercicio de este.

Y el centro debería poder adoptar las medidas que considere pertinentes para cerciorarse de que dicha legislación, efectivamente, está siendo implementada (*v. gr.*, art. 84.3 GG)<sup>42</sup>. Es decir, el diseño de un sistema de unión no impide la realización del principio de conexidad: ni en el marco de las competencias compartidas, ni en el de las exclusivas si se interpreta con generosidad<sup>43</sup>.

En un sistema de unión, en lo que respecta a las competencias compartidas, legisla quien financia<sup>44</sup>. Sin embargo, en lo que respecta a las competencias legislativas subcentrales, quien tiene realmente la capacidad de financiar —el centro— no debe tener el poder de legislar. En caso contrario, el principio de autonomía puede quedar seriamente afectado y, con él, verse debilitada la dimensión vertical de la división del poder. En efecto, si esta premisa se relaja, se corre el riesgo de que, ante una situación de infrafinanciación de un ente subcentral, este deje de poder ejercitar libremente sus competencias legislativas y, ante esta coyuntura, el centro, esgrimiendo el principio de conexidad, financie y legisle sobre esa determinada materia.

Es por ello que la doctrina del *spending power*, al menos en una situación económica ordinaria (art. 104b GG)<sup>45</sup>, no puede tener encaje en el marco de un sistema de unión, pues podría terminar por provocar una transformación de la forma de Estado, que dejaría de ser compuesta y pasaría a ser unitaria descentralizada. Todo ello por la vía de hecho, sin acometer una reforma constitucional. En estos sistemas, la periferia no tiene la capacidad de incrementar

---

<sup>42</sup> La doctrina denuncia que, a pesar de esta previsión constitucional, el sistema es deficiente en punto a la supervisión de la ejecución de la legislación federal (Huber, 2019: 25-27).

<sup>43</sup> Por competencias compartidas entendemos aquí aquellas que lo son sobre el binomio legislación-ejecución y, también, en el caso español, aquellas compartidas sobre el binomio bases-desarrollo. Estas últimas, en todo caso, han sido denominadas, con mayor precisión, competencias concurrentes (Aja, 2014: 164).

<sup>44</sup> Evidentemente, en un federalismo cooperativo, el montante de los presupuestos subcentrales puede constituir una imagen desenfocada del nivel de autonomía real que corresponde a la periferia. Durante la tramitación de los presupuestos subcentrales, una parte sustancial de estos no podrá ser enmendada por estar su contenido predeterminado, quedando reducido sustancialmente el margen de maniobra presupuestario. Sobre este particular, en relación con el caso español, y a pesar de que el trabajo fue realizado en el marco de un sistema de financiación diferente al vigente en la actualidad, véase Barberán (2005).

<sup>45</sup> El art. 104b GG permite a la Federación, en casos de catástrofes naturales o de situaciones extraordinarias de emergencia que se sustraen al control del Estado, y que gravan considerablemente la situación financiera estatal, otorgar ayudas financieras, aunque no tenga reconocidas competencias legislativas.

con libertad sus recursos fiscales, sino que, por verse sobredimensionada la igualdad frente a la libertad, lo que tiene la periferia es el derecho a acceder a un sistema adecuado de ingresos que les permita ejercitar sus competencias. En este contexto, si un ente subcentral no puede ejercitar debidamente sus competencias por no haber sido calculadas con acierto sus necesidades de gasto, lo que procede es una revisión del sistema de financiación periférico. La Federación no debería aprovechar una situación de estas características para, arguyendo inversamente el principio de conexidad («quien tiene capacidad de financiar debe tener el poder de legislar») reordenar el sistema de distribución competencial<sup>46</sup>.

Llegados a este punto, y antes de finalizar este epígrafe, cabe regresar a la III Reforma del Federalismo alemán de 2017, pues, además de alterar el sistema de financiación subcentral en el sentido apuntado (*vid.* III), también ha afectado a la interpretación que el principio de conexidad recibía en Alemania.

La reforma se gestó en un contexto de infrafinanciación subcentral, especialmente en los *Länder* del Este, atendiendo a las grandes disparidades territoriales que continúan existiendo en Alemania casi treinta años después de la reunificación. Ante tal situación se reaccionó, como se ha visto, reformando el sistema de financiación subcentral y dotando de más recursos —centrales— a la periferia para que pudiese continuar ejercitando debidamente sus competencias. Sin embargo, la propia reforma reconoce que el incremento de financiación subcentral es, de entrada, insuficiente. En efecto, en 2017 también se acometió la reforma del art. 90 GG, que devolvió al *Bund* la competencia ejecutiva en materia de autopistas, y se introdujo un nuevo art. 104.c GG, que faculta a la Federación para financiar, condicionadamente, la construcción de escuelas municipales (competencia que, hasta la reforma, correspondía a los *Länder*).

En lo que respecta a las autopistas, la cuestión no plantea ningún problema desde un punto de vista teórico. Estamos sencillamente ante un supuesto de centralización. Políticamente, a través de un procedimiento legítimo de reforma

---

<sup>46</sup> Una solución de estas características solo es coherente en el marco de un sistema de separación, como el estadounidense (Dilger y Cecire, 2019), donde la responsabilidad de obtener los recursos necesarios para el ejercicio de las competencias subcentrales recae sobre cada ente periférico. De este modo, cuando un ente subcentral renuncia a incrementar sus recursos mediante acciones fiscales que recaigan sobre su población, puede tener justificación que el centro, con base en la doctrina del *spending power*, llene ese espacio. El ente subcentral tuvo la posibilidad de incrementar sus impuestos y, al no ejercer su libertad con responsabilidad, renunció tácitamente al ejercicio de sus competencias.

constitucional, se decidió que los *Länder* perdieran su capacidad de intervención en esta materia; y que fuese el *Bund* el que asumiese, directamente, la gestión. Desde la perspectiva de este trabajo, lo único que merece la pena destacar es que, en materia de autopistas, tras la reforma de 2017, el principio de conexidad comenzó a ser observado en sentido estricto, como en el resto de competencias exclusivas federales. Sin embargo, en lo que respecta a la educación, la III Reforma del Federalismo ha introducido una suerte de *spending power*, propio de los sistemas de separación, sin incrementar las herramientas fiscales con las que cuentan los *Länder* para obtener recursos y ejercitar, por sí mismos, sus competencias. En consecuencia, la reforma puede terminar por provocar algunos de los problemas que se han denunciado en estas líneas, pues, tras esta, la autonomía política de los *Länder* con menor capacidad económica será de menor calidad que la de aquellos estados más dinámicos financieramente.

Llegados a este punto solo queda preguntarse dónde queda el sistema de financiación español dentro de todo este maremágnum.

## V. DE LAS MUSAS AL TEATRO: FUNDAMENTOS DEL SISTEMA ESPAÑOL DE FINANCIACIÓN SUBCENTRAL Y SU POSIBLE REFORMA

La constitucionalización del sistema de financiación subcentral en España es extremadamente débil. Está recogida, escuetamente, en los arts. 156 (principios generales), 157 (recursos autonómicos) y 158 (sistemas de nivelación) CE, pero el sistema queda definido, realmente, en la LOFCA<sup>47</sup>. Y muy especialmente en la norma que complementa a esta norma integrada en el bloque de constitucionalidad<sup>48</sup>. De una lectura apresurada de estas disposiciones podría concluirse que el sistema de financiación cuenta con un número notable de elementos propios de los sistemas de separación<sup>49</sup>. Las CC. AA. pueden establecer sus propios tributos (impuestos, tasas y contribuciones especiales),

<sup>47</sup> Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

<sup>48</sup> 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 y se modifican determinadas normas tributarias.

<sup>49</sup> En este trabajo se hace referencia, exclusivamente, a las CC. AA. de régimen común. País Vasco y Navarra cuentan con un sistema de financiación que, por responder a una lógica confederal, ni siquiera puede ser enmarcado en el binomio unión-separación. El sistema foral del País Vasco y Navarra no cuenta con un equivalente en

les han sido reconocidas competencias normativas sobre algunos de los tributos estatales y pueden establecer recargos sobre buena parte de estos. Además, aunque en un plano distinto, pues son reflejo de un nivel de autonomía más débil, se les cede de manera incondicionada la recaudación obtenida por tributos estatales sobre los que no tienen potestad normativa (de manera similar a lo que ocurre en Alemania).

Sin embargo, el sistema cuenta con otros elementos que nos impiden calificar nuestro modelo como un sistema puro de separación. En primer lugar, el art. 6.2 LOFCA prohíbe a las CC. AA. gravar aquellos hechos imponibles ya gravados por el Estado —al que corresponde la potestad tributaria originaria, *ex* art. 133 CE—. Ciertamente, el TC comenzó interpretando con flexibilidad el art. 6.2 LOFCA (STC 37/1987, de 26 de marzo), si bien, en fechas recientes, ha constreñido notablemente, a través de su jurisprudencia, la libertad subcentral para obtener recursos de múltiples fuentes de riqueza (STC 74/2016, de 14 de abril). Por otro lado, y quizá sea lo más relevante, el diseño de los distintos fondos de nivelación con los que cuenta el sistema, y previstos en el art. 158 CE, dota al modelo de rasgos característicos de los sistemas de unión.

Entre los fondos de nivelación que dotan al sistema de una lógica de unión, destaca el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales. El FGSPF se nutre, además de con una aportación estatal (en torno al 10 % del total del Fondo, en la línea de lo estipulado en el art. 158.1 CE)<sup>50</sup>, del 75 % de los recursos que, normativamente, corresponden a las CC. AA. (art. 9 Ley 22/2009). Estos recursos se reparten entre todos los territorios atendiendo a una serie de variables (población, superficie, dispersión) que tienen en cuenta las necesidades de gasto autonómicas —aunque estas variables son negociadas políticamente y, en consecuencia, puede que no sean todo lo objetivas que deberían—. Por consiguiente, el grueso de los ingresos que en principio reconoce el sistema a los entes subcentrales —en un esquema de separación— se integra en un fondo que responde, con claridad, a una lógica de unión. Una lógica que se acentúa con el reparto de los restantes mecanismos de nivelación que, con mayor o menor acierto, transparencia y sencillez, coadyuvan a esta dinámica. En efecto, el establecimiento de diferentes fondos que pretenden realizar el principio de solidaridad provoca, en

---

derecho comparado y, como ha denunciado Sáenz Royo (2018: 4380), la autonomía financiera de estas dos CC. AA. ha devenido en una suerte de «soberanía financiera».

<sup>50</sup> Sáenz Royo (2020b: 144) ha denunciado que la literalidad del art. 158 CE permitiría la financiación directa, vía presupuestos, y no a través de un fondo, en lo que se refiere al mínimo normativo común sobre los servicios públicos fundamentales.

la práctica, la conversión de un sistema en apariencia de separación en uno de unión<sup>51</sup>.

La profesora Sáenz Royo (2018: 4384) ha criticado el sistema vigente por difuminar, en exceso, el principio de responsabilidad<sup>52</sup>. En este sentido, ha cuestionado especialmente la regulación del FGSPF, que provoca que sean las CC. AA. las que terminen financiando, con *sus* recursos, las competencias básicas estatales en educación, sanidad y dependencia. Efectivamente, España es actualmente un país muy descentralizado desde la perspectiva de los ingresos (Cuenca, 2014: 110), por haberse reconocido al nivel subcentral una participación muy elevada en los tributos estatales. Pero tal y como denuncia Sáenz Royo, los recursos se han atribuido a las CC. AA. sin tener en consideración el sistema de distribución de competencias. El elevado grado de autonomía financiera reconocido a las CC. AA. colisiona con la amplitud de las competencias básicas estatales, proyectándose una imagen distorsionada: el margen de actuación política de las CC. AA. es sensiblemente menor al que recogen sus presupuestos. Ello provoca una paradoja no menor, y es que, en España, las competencias estatales más estrechamente relacionadas con el Estado social terminan siendo financiadas por un sistema de nivelación horizontal. Es decir, a través de recursos formalmente subcentrales<sup>53</sup>. Quizá debamos reconocer que, en nuestro sistema, la descentralización del ingreso ha sido llevada demasiado lejos si se atiende al esquema de distribución de competencias. Y es que no deja de causar cierta perplejidad que el centro decida las prestaciones sociales básicas, y sea en buena medida la periferia, con sus recursos debidamente distribuidos, la que las financie<sup>54</sup>. Además, no puede pasarse por alto que un sistema

---

<sup>51</sup> La concreción constitucional del modelo no es, posiblemente, todo lo clara que debería y, por ello, el TC ha mantenido que, en nuestro sistema, la autonomía financiera implica tanto la capacidad de las comunidades autónomas para establecer y exigir sus propios tributos —sistema de separación— como su aptitud para acceder a un sistema adecuado de ingresos en términos de suficiencia —sistema de unión— (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3).

<sup>52</sup> En especial, en relación con las prestaciones sanitarias, véase Sáenz Royo (2020a).

<sup>53</sup> Ciertamente, las CC. AA. no tienen competencias normativas sobre una parte sustancial de la cesta de tributos. Ni son vistas por la ciudadanía, precisamente por ello, como responsables de la recaudación. Pero solo estas circunstancias evitan que, en contra de toda lógica, el centro tenga incentivos para tener un comportamiento irresponsable, pues su legislación básica termina siendo financiada con recursos que, jurídicamente, no son suyos.

<sup>54</sup> Desde luego, la experiencia comparada refleja una situación diferente (Sáenz Royo, 2020b).

de nivelación horizontal tan intenso favorece el fomento y consolidación de los agravios territoriales, tan habituales en nuestros días (Borrell y Llorach, 2015).

Pese a ello, todo apunta a que el próximo sistema de financiación responderá a una lógica similar al actualmente en vigor<sup>55</sup>, y que, consecuentemente, reproducirá la disfunción que se acaba de apuntar. Sin embargo, la reforma del sistema de financiación no puede realizarse de espaldas al sistema de distribución de competencias. En lo que respecta a las competencias compartidas, en las que el centro legisla y la periferia ejecuta, debe implementarse un modelo que garantice que los entes subcentrales cuentan con recursos suficientes para el ejercicio de sus competencias. Es decir, que todas las CC. AA. tienen realmente una financiación equivalente por habitante ajustada para ejecutar la legislación básica estatal, por ejemplo, en materia sanitaria o educativa. Por otro lado, en lo que respecta a la financiación de las competencias exclusivas autonómicas (agricultura, vivienda, vertebración del territorio...), puede pensarse bien en un modelo de separación —que fomente la libertad en detrimento de la solidaridad— o en un modelo de unión —solidario, pero potencialmente «irresponsable»—.

De optarse por un modelo de separación, es necesario reforzar la autonomía financiera real de las CC. AA. —implementando un sistema basado en los impuestos propios subcentrales— (Sáenz Royo, 2018: 4384). Sin embargo, no puede desconocerse que, de incrementarse la autonomía financiera subcentral en la vertiente de los ingresos, es probable que se termine produciendo una carrera fiscal a la baja. Por ello, allí donde se ha reconocido a las CC. AA. competencias normativas en impuestos estatales (impuestos de carácter patrimonial), el resultado ha sido una progresiva reducción de los tipos impositivos, ampliación de mínimos exentos e, incluso, bonificación total de la cuota<sup>56</sup>.

Dentro de este modelo, si se desea eludir los riesgos que comporta profundizar la autonomía financiera de los entes subcentrales, es necesario introducir en nuestro sistema una lógica de *spending power* (Sáenz Royo, 2014: 432). Pues, si bien es cierto que la descentralización del ingreso puede provocar una carrera fiscal a la baja, al reconocerse al centro poder de gasto, el peso que el sector

---

<sup>55</sup> En esta línea, el Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo para la Financiación autonómica, que, si bien realiza múltiples propuestas para maximizar la transparencia, comprensibilidad y equidad del modelo vigente, no recomienda una alteración radical del sistema.

<sup>56</sup> Esta dinámica, en todo caso, es especialmente llamativa en España, porque la configuración actual de los sistemas de nivelación, y en especial del FGSPF, lo que fomenta, a lo sumo, es que las CC. AA. empleen su autonomía para elevar los impuestos, no para bajarlos (Rallo, 2015).

público tiene en la economía no tiene por qué verse afectado. Sin embargo, la incorporación de esta lógica a nuestro sistema también plantea algunas zonas de sombra que se deben subrayar.

En primer lugar, en un Estado en el que la renta se distribuye de manera muy dispar a lo largo del territorio<sup>57</sup>, un sistema de estas características puede dar lugar a un federalismo de dos velocidades, en el que tan solo tenga autonomía el que se la puede financiar. La autonomía dejaría de ser un derecho para pasar a convertirse en un privilegio, produciéndose una reordenación del poder entre centro y periferia. En buena parte de las CC. AA., la decisión de recurrir a la financiación estatal de determinados programas puede terminar siendo, tan solo formalmente, voluntaria —tal y como ha sucedido en relación con la aceptación de los recursos del Fondo de Liquidez Autonómica—. Si para evitar este escenario se opta por la introducción de mecanismos de nivelación, *de facto*, se está desnaturalizando el sistema de separación que se acaba de reforzar. Como ya se ha apuntado, no es sencillo eludir el *trade-off* existente entre solidaridad y responsabilidad.

Por otro lado, un sistema de separación con capacidad de gasto federal plantea problemas no menores desde el punto de vista de su complejidad<sup>58</sup> y posible politización —pues es probable que el Gobierno central financie un mayor número de programas de gasto en aquellas CC. AA. políticamente afines—. Poco aporta, en fin, en lo que a esto respecta, un modelo de estas características en comparación con el vigente en la actualidad, caracterizado por la elevada complejidad y escasa tecnificación de los mecanismos de nivelación. Y todo ello sin olvidar que la introducción en nuestro sistema de una lógica de *spending power* comportaría revivir la cláusula de prevalencia (art. 149.3 CE), que lleva desactivada —prácticamente—<sup>59</sup> más de cuarenta años por la jurisprudencia constitucional. Un cambio de estas características tendría una repercusión indudable, pues obligaría a los operadores jurídicos a dejar de razonar en términos de validez, y comenzar a hacerlo en términos de eficacia.

Frente a este modelo, cabe pensar en un sistema que, para la financiación tanto de las competencias compartidas como de las exclusivas subcentrales,

<sup>57</sup> La renta per cápita madrileña (36.000 euros) prácticamente dobla a la extremeña (19.500 euros) (Instituto Nacional de Estadística, 2019).

<sup>58</sup> En EE. UU. la «nivelación» se articula fundamentalmente a través de subvenciones federales individualizadas, habiendo hoy en día más de mil acuerdos de este tenor, cada uno de ellos con su propia regulación (Alber, 2018: 233).

<sup>59</sup> Con la salvedad de los supuestos contemplados en las SSTC 102/2016, de 25 de mayo, y 204/2016, de 1 de diciembre. Véase Tejedor Bielsa (2017).

gire en torno a una lógica de unión<sup>60</sup>. Máxime cuando el sistema de unión no comporta, como hemos visto, la negación del principio de conexidad en relación con las competencias compartidas —cuya ausencia es una de las principales críticas que, con razón, se hace al modelo actualmente en vigor—.

En relación con las competencias compartidas, en las que la ejecución corresponde al nivel subcentral, debería quedar garantizado que el nivel de poder con capacidad para legislar, el centro, financiare la implementación de lo acordado. Igualmente, y como contrapartida, es probable que debiera reforzarse la supervisión estatal de la ejecución periférica<sup>61</sup>. Nada de ello es incompatible con el diseño e implementación de un sistema predominantemente de unión. Allí donde las CC. AA. tengan competencias legislativas —bien de manera exclusiva, bien de desarrollo de las bases—, el sistema deberá garantizar a la periferia el acceso a un sistema adecuado de ingresos suficientes para ejercitarlas. Además, resultaría interesante atribuir a una agencia independiente la facultad para determinar las necesidades de gasto subcentral que, con base en unos indicadores claros, deberá tener en cuenta el coste per cápita —debidamente ajustado por factores como el envejecimiento o la despoblación— del ejercicio de las competencias autonómicas<sup>62</sup>.

En un escenario como este, la responsabilidad subcentral se verá, indudablemente, mermada. En este sentido, Rodríguez Bereijo ya apuntó (1985: 71) que un sistema basado en las transferencias centrales daba lugar a haciendas autonómicas «parasitarias» e irresponsables fiscalmente<sup>63</sup>. Sin embargo, hoy en día, el actual marco jurídico-constitucional garantiza la responsabilidad subcentral a través de un sistema de disciplina fiscal que impide a la periferia, posiblemente con algún exceso por parte del centro, incurrir en alegrías presupuestarias excesivas. Los problemas de responsabilidad ínsitos a un sistema

---

<sup>60</sup> Si se diseñara un sistema en el que existiese unidad en el ingreso y en el gasto, no estaríamos ante una estructura descentralizada y, en este caso, la igualdad eclipsaría por completo a la libertad.

<sup>61</sup> Si bien, ni si quiera actualmente, y a pesar de la naturaleza incondicionada que tienen hoy en día la práctica totalidad de los recursos del sistema (Monasterio Escudero, 2010: 167), parece que existan problemas de incumplimiento de la legislación estatal ejecutada por el poder subcentral. Cuestión distinta es que el Estado, en algunas ocasiones, como es el caso de la educación, no ejercite con toda la intensidad constitucionalmente posible sus competencias (Aragón Reyes, 2013).

<sup>62</sup> Puede tomarse como modelo, por ejemplo, la *Commonwealth Grants Commission* australiana.

<sup>63</sup> De «esquizofrenia» más que de «asimetría» también calificó Rodríguez Bereijo (2008: 2957) la falta de correspondencia entre las responsabilidades de gasto y de ingreso de las CC. AA.

predominantemente de unión pueden ser paliados a través de diversos mecanismos de disciplina fiscal. Si bien los problemas derivados de la «balcanización tributaria» (Lago Montero, 2008: 3001), propia de los sistemas de separación, no son tan sencillos de eludir. Al menos sin pervertir la lógica del sistema —lo que se logra, como se ha visto, introduciendo complejos mecanismos de nivelación—. Quizá por ello, y aunque continúa siendo una posición minoritaria entre la doctrina, Calvo Ortega (2015) ha abogado —creo que con acierto— por hacer pivotar de nuevo buena parte del sistema de financiación subcentral en las transferencias estatales. Solo así se consigue que las CC. AA. cuenten con recursos «suficientes» para ejecutar la legislación estatal. Y con recursos «equivalentes» para ejercitar sus competencias exclusivas.

Un sistema que potencie los rasgos de unión puede ser más pertinente que otro que continúe ahondando en un principio de conexidad entendido en sentido estricto. En el plano axiológico, un sistema primordialmente de unión antepondría la igualdad a la libertad, pero lo haría, exclusivamente, en la vertiente de los ingresos de la autonomía financiera. La igualdad debe concurrir en el punto de partida, garantizando que todos los entes subcentrales cuentan con una financiación homogénea para el ejercicio de sus competencias. La libertad se materializa en la vertiente del gasto, en el punto de llegada. En la vertiente de los ingresos, la autonomía, en un Estado en el que la diferencia de renta per cápita entre regiones es abultada, fomenta la desigualdad. En la vertiente de los gastos, por el contrario, fomenta la diversidad. Igualdad y unidad en los ingresos, libertad y autonomía en los gastos cuando la periferia ejercita sus competencias —y supervisión central cuando ejecute legislación federal—.

Una lógica similar a esta fue la que permitió consolidar el Estado social durante el pasado siglo, cuando progresistas y conservadores tomaron conciencia de que el reconocimiento formal de una esfera de libertad a los individuos constituía una mera ilusión si estos no disponían de medios materiales suficientes para ejercitarla. Los ciudadanos, evidentemente, no pueden equipararse a los territorios, pero si queremos mantener una estructura política descentralizada en todo el territorio y, simultáneamente, garantizar mejor la igualdad de oportunidades de los españoles en el punto de partida, continuar acentuando los rasgos competitivos del sistema puede que no sea la decisión más acertada.

### **Bibliografía**

- Aja, E. (2014). *Estado Autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza.
- Alber, E. (2018). Intergovernmental Financial Relations: Institutions, Rules and Praxis. En A. Valdesalici y F. Palermo (eds.). *Comparing Fiscal Federalism* (pp. 223-273). Leiden: Brill-Nijhoff.

- Aragón Reyes, M. (2013). Las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas sobre educación. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 33, 191-199.
- (2015). ¿Cambiar la Constitución para adaptarla o para transformarla? Requisitos y límites de la reforma constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 36, 313-327.
- Arroyo Gil, A. (2006). *El Federalismo alemán en la encrucijada*. Madrid: Fundación Manuel Giménez Abad; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2010). La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 10, 40-71.
- (2016). Unidad, lealtad y coerción federal (o estatal) en Alemania y España. *Revista jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 31, 51-70.
- Barberán, R. (2005). El margen de maniobra presupuestario de las Comunidades Autónomas. Método de análisis y aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, 60, 232-251.
- Bernnan, G. y Buchanan, J. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bobbio, N. (1995). *Derecha e izquierda*. Madrid: Taurus.
- Borrell, J. y Llorach, J. (2015). *Los cuentos y las cuentas de la independencia*. Madrid: Catarata.
- Calvo Ortega, R. (2015). *Crisis de la financiación autonómica*. Navarra: Aranzadi.
- Carmona Contreras, A. (2020). Le fonti del blocco di costituzionalità nel contesto della Costituzione finanziaria spagnola: ompressioni di una relazione travagliata. En F. Palremo, S. Parolari e A. Valdesalici (eds). *Costituzioni finanziarie e riforme: Italia e Spagna a confronto* (pp. 13-40). Napoli: Edizione Scientifiche Italiane.
- Círculo de Economía (2018). *Propuestas para mejorar el autogobierno de Cataluña y el funcionamiento del modelo territorial de Estado*. Disponible en: <https://bit.ly/3rc97AD>.
- Cordero González, E. (2012). La reforma de la Constitución financiera alemana. En particular, el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y los Länder. *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 289-324. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.29.2012.6991>.
- Cuenca, A. (2014). Autonomía y corresponsabilidad: La política tributaria de las comunidades autónomas de régimen común. *Papeles de Economía Española*, 139, 97-114.
- De la Fuente, Á. (2016). La financiación regional en Alemania y en España: una perspectiva comparada. *Documento de Trabajo*, 16/18. BBVA Research. Disponible en: <https://bit.ly/3BTpkQj>.
- Dilger, R. y Cecire, M. (2019). *Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues*. Congressional Research Service. Disponible en: <https://bit.ly/3dPD32o>.
- Dworkin, R. (2000). ¿Entran en conflicto la libertad y la igualdad? En P. Barker (coord.). *Vivir entre iguales: apología de la justicia social* (pp. 57-80). Madrid: Paidós Ibérica.
- Eichel, H. (2018). Jornada La reorganización de las constituciones financieras en España y Alemania: justicia y solidaridad territorial. *Fundación Manuel Giménez Abad*, 21-3-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3Rl8orG>.
- Fundación FIDE (2018). *Reflexiones para una reforma constitucional: la reforma de la organización territorial del Estado*. Disponible en: <https://bit.ly/3Sz8RqY>.

- García Roca, J. (2014). *Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate*. Navarra: Thomson Reuters.
- Grodzins, M. (1966). *The American System. A New View of Government in the United States*. Chicago: Rand Mac Nally.
- Guerrero Vázquez, P. (2019). *Freno constitucional al endeudamiento y descentralización política*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Heinz, D. (2010). Federal Reform II in Germany. *Perspectives on Federalism*, 2 (2), 1-14.
- Herreros Vázquez, F. (2010). Valores y políticas que diferencian a los ciudadanos de derecha de los de izquierda. *Documento de trabajo*, 167. Fundación Alternativas. Disponible en: <https://bit.ly/3LOXj0I>.
- Huber, P. M. (2019). 70 años de Ley fundamental - cambio constitucional y federalismo. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 18, 20-35.
- Instituto Nacional de Estadística (2019). *Producto Interior Bruto por habitante*. Disponible en: <https://bit.ly/2yaQVMH>.
- Kirchgässner, G. (2007). Swiss Confederation. En A. Shah (ed.). *The practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives* (pp. 317-343). Canada: McGill-Queen's University Press.
- Lago Montero, J. M. (2008). Las grietas del sistema de financiación autonómica: ¿hacia un confederalismo fiscal insolidario? En M. Villar Ezcurra (coord.). *Estudios jurídicos en memoria de Don César Albiñana García-Quintana* (pp. 2957-2984). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- López Laborda, J. (2011). Comparación del sistema español de financiación regional con el de otros países de estructura federal: Bélgica e Italia. *Presupuesto y Gasto Público*, 62, 141-157.
- Medina Guerrero, M. (1992). *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ministerio de Hacienda (2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómico*. Disponible en: <https://bit.ly/3LNgmsc>.
- Monasterio Escudero, C. (2010). *El laberinto de la Hacienda Autonómica*. Navarra: Thomson Reuters.
- Moreno González, G. (2017). La teoría de la Constitución en James Buchanan: hacia un modelo de economía constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, 177, 57-88. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.177.02>.
- Muñoz Machado, S. (1983). Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las administraciones públicas. *Revista de Administración Pública*, 100-102, 1839-1873.
- Muñoz Machado, S., Aja Fernández, E., Carmona Contreras, A., Carreras Serra, F. de, Fossas Espadaler, E., Ferreres Coma, V., García Roca, J., López Basaguren, A., Montilla Martos, J. A. y Tornos Mas, J. (2017). *Ideas para una reforma de la Constitución*. Disponible en: <https://bit.ly/2YjUnjo>.
- Muñoz Molina, A. (2013). *Todo lo que era sólido*. Navarra: Seix Barral.
- Padrós Reig, C. (2013). El modelo federal alemán de relaciones financieras (*Finanzbeziehungen*) y de igualación financiera entre estados (*Länderfinanzausgleich*). *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 17, 11-70.

- Peces-Barba, G. (1987). Los valores superiores. *Anuario de filosofía del derecho*, 4, 373-388.
- Penadés, A. (2017). El eje territorial, la ideología y el cambio. *elDiario.es*, 27-11-2017. Disponible en: <https://bit.ly/3Cd3Pv8>.
- Pérez, J. J. (2017). *Reglas fiscales y artículo 135: ¿autonomía y responsabilidad? Informe de las Comunidades Autónomas 2016*. Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- Rallo, J. R. (2015). *El pésimo e injusto sistema de financiación autonómica de España*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=dSF4ASGIUkI>.
- Renders, D. y Willemart, E. (2010). La financiación de las entidades territoriales federadas en Bélgica. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 88, 247-262.
- Renzsch, W. (2019). Bending the Constitution: The New Regulation of Intergovernmental Fiscal Relations in Germany. *Occasional Papers Series Forum of Federations*, 43, 15.
- Rodríguez Bereijo, Á. (1985). Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de las Comunidades Autónomas. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 15, 65-78.
- (2008). Aspectos constitucionales de la financiación autonómica: presente y futuro. En M. Villar Ezcurra (coord.). *Estudios jurídicos en memoria de Don César Albiñana García-Quintana* (pp. 2957-2984). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- (2018). Una perspectiva constitucional del control del gasto público. *Revista Española de Control Externo*, 58, 229-244.
- Sáenz Royo, E. (2013). La responsabilidad de gasto y de ingreso en el Estado autonómico propuestas de mejora desde la perspectiva comparada. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 17, 184-220.
- (2014). Recensión a Estado autonómico y reforma federal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 102, 427-438.
- (2016). La financiación autonómica: un diagnóstico desde la perspectiva institucional. En J. Tudela y C. Garrido (coords.). *La organización territorial del estado, hoy: actas del XIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* (pp. 91-122). Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2018). La financiación autonómica después de cuarenta años: laberinto inextricable y reforma imprescindible. En B. Pendás (dir.). *España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas* (vol. 5) (pp. 4377-4389). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2020a). La prestación sanitaria en el Estado autonómico: las incongruencias entre el modelo competencial y su financiación. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 119, 119-149.
- (2020b) Federalismo y asistencia sanitaria distribución de competencias y financiación en Estados Unidos, Canadá y Alemania. *Revista de Estudios Políticos*, 190, 71-96.
- Santamaría Pastor, J. A. (1988). *Fundamentos de Derecho Administrativo I*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- (2016). *Principios de Derecho Administrativo General I*. Madrid: Iustel.
- Saunders, C. (2018). Financial Autonomy vs. Solidarity: A Dialogue between Two Complementary Opposites. En A. Valdesalici y F. Palermo (eds.). *Comparing Fiscal Federalism* (pp. 40-59). Leiden: Brill-Nijhoff. Disponible en: [https://doi.org/10.1163/9789004340954\\_005](https://doi.org/10.1163/9789004340954_005).

- Scheller, H. (2017). The recent reform of the fiscal equalization scheme –an unpopular reform with serious impacts for Germany’s Federal architecture. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 14, 7-19.
- Solozábal Echavarría, J. J. (2019). *Pensamiento federal español y otros estudios autonómicos*. Madrid: Iustel.
- Tajadura Tejada, J. (2010). *El principio de cooperación en el Estado Autónomo. El Estado Autónomo como Estado Federal Cooperativo*. Granada: Comares.
- Tejedor Bielsa, J. (2017). A (medias) vueltas con la prevalencia. *Blog de Es Público* [blog], 27-4-2017. Disponible en: <https://bit.ly/3E0be2g>.
- Tocqueville, A. (2010). *La democracia en América*. Madrid: Trotta.
- Valdesalici, A. (2018). *Federalismo fiscal e responsabilizzazione politico-finanziaria. Comparazione giuridica ed esercizi di misurazione del diritto*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Vidal Pardo, C. (2020). L’evoluzione della financiación autonómica nel dialogo tra la LOFCA e la giurisprudenza del Tribunal Constitucional. En F. Palremo, S. Parolari y A. Valdesalici (eds.). *Costituzioni finanziarie e riforme: Italia e Spagna a confronto* (pp. 57-80). Napoli: Edizione Scientifiche Italiane.
- Vilalta Ferrer, M. (2016). Las subvenciones de nivelación: ¿pegamento o disolvente? *De Fueros y Huevos* [blog], 17-5-2016. Disponible en: <https://bit.ly/3rcaBLd>.