

PROBLEMAS ACTUALES DE LA COORDINACIÓN FINANCIERA EN EL ESTADO AUTONÓMICO¹

Current problems of financial coordination in Spain's State of autonomous regions

CÉSAR MARTÍNEZ SÁNCHEZ

Universidad Autónoma de Madrid

cesar.martinez@uam.es

Cómo citar/Citation

Martínez Sánchez, C. (2025).

Problemas actuales de la coordinación financiera en el Estado autonómico.

Revista de Estudios Políticos, 210, 205-232.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.210.07>

Resumen

El presente trabajo tiene como punto de partida la muy relevante descentralización financiera que ha supuesto el desarrollo del Estado autonómico en España. Tras abordar el concepto y la justificación de la coordinación financiera en España, se analizan específicamente dos problemas: la coordinación en materia de tributos cedidos y la coordinación para asegurar el cumplimiento de las reglas fiscales. El autor concluye argumentando sus dudas acerca de la constitucionalidad de alguna de las medidas adoptadas por el Estado en el ejercicio de su competencia para la coordinación financiera.

Palabras clave

Coordinación financiera; reglas fiscales; federalismo fiscal.

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación «Retos de la Hacienda local ante la transición ecológica y la aplicación de las nuevas reglas fiscales» (PID2023-147345NB-I00 B), otorgado por la Agencia Estatal de Investigación y financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y por el Fondo Social Europeo Plus.

Abstract

The starting point of this paper is the highly relevant financial decentralization caused by the development of the autonomous State in Spain. After addressing the concept and justification of financial coordination in Spain, two problems are specifically analyzed: coordination in the area of assigned taxes (*tributos cedidos*) and coordination to ensure compliance with fiscal rules. The author concludes by arguing his doubts about the constitutionality of some of the measures adopted by the State in the exercise of its competence for financial coordination.

Keywords

Financial coordination; fiscal rules; fiscal federalism.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. PUNTO DE PARTIDA: LAS CONSECUENCIAS FINANCIERAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO. III. LA COORDINACIÓN FINANCIERA: CONCEPTO Y JUSTIFICACIÓN. IV. PROBLEMAS ACTUALES DE LA COORDINACIÓN FINANCIERA EN ESPAÑA: 1. La coordinación en materia de tributos cedidos. 2. La coordinación para asegurar el cumplimiento de las reglas fiscales. V. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Hace ya más de un siglo que, en los estertores de la Restauración, Ortega entendía que lo que él denominaba «particularismo» era una de las causas de la decadencia de España. Frente a esta tendencia, reflexionaba en torno a la idea de que «contar con los demás supone percibir, si no nuestra subordinación a ellos, por lo menos la mutua dependencia y coordinación en que con ellos vivimos. Ahora bien: una nación es a la postre una ingente comunidad de individuos y grupos que cuentan los unos con los otros»².

En efecto, tras el intenso proceso de descentralización política que ha experimentado nuestro país desde la aprobación de la Constitución, el reconocimiento de autonomía política, y por tanto también financiera, a las comunidades autónomas precisa de una labor de coordinación, que la propia carta magna atribuye al Estado.

A fin de realizar un análisis inteligible de esta labor de coordinación, el siguiente epígrafe presentará, como punto de partida, las consecuencias financieras que ha implicado pasar del Estado unitario de la dictadura al Estado de las autonomías, que vino de la mano de la restauración de la democracia en nuestro país.

A continuación, para clarificar el resto de la exposición y evitar los habituales malentendidos que genera la polisemia del término, será necesario establecer qué se entiende exactamente por «coordinación», ya que, como afirmó Cicerón al comienzo de su libro *De officiis*, «cualquier discurso que se emprenda razonadamente debe empezar por la definición de aquello que se trata, para que se tenga una idea clara de la materia sobre la que se va a hablar»³.

² *España invertebrada* se publicó originalmente en 1921, si bien aquí citamos la última reimpresión de este libro (Ortega y Gasset, 2024: 78).

³ No es una referencia directa, sino que aparece así citado en Rovira i Mola (1984:35).

Tras lo anterior, en una natural transición de lo general a lo concreto, se abordarán algunos problemas específicos de la coordinación financiera en España. En este epígrafe se tratará de ofrecer una sistematización de la actividad de coordinación tanto en el ámbito tributario como el presupuestario. Aquí se pondrá de relieve, junto con el muy relevante papel de la LOFCA en el diseño del sistema de financiación autonómica, el efecto centripeto que la normativa europea sobre estabilidad presupuestaria ha generado en las relaciones financieras entre las comunidades autónomas y el Estado.

Como colofón, en el último epígrafe se realizará una recapitulación de las cuestiones abordadas que resulten más relevantes, al tiempo que se ofrecerá una mirada crítica sobre la situación actual y, a fin de resultar constructivo, quizás alguna propuesta de mejora que pueda resultar útil.

Aunque se puede deducir de lo ya expuesto, conviene precisar que este trabajo solo se va a referir a la coordinación de las relaciones financieras (por tanto, no exclusivamente tributarias) entre el Estado y las comunidades autónomas de régimen común, lo que excluye a los territorios históricos vascos y a la Comunidad Foral de Navarra. Este régimen foral, que habitualmente es criticado por su opacidad⁴, precisa de una muy relevante coordinación tanto con el Estado como, en el particularmente complejo caso vasco, entre los distintos territorios y la comunidad autónoma, para lo que existen ya relevantes órganos como la Junta Arbitral⁵ o el Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi⁶. Sin embargo, el carácter específico y diferenciado del régimen foral merecería un análisis pormenorizado que excede de las posibilidades de un trabajo como el presente.

Asimismo, también se ha dejado a la Hacienda local fuera del ámbito de este estudio. El motivo es la diferencia cualitativa existente entre la autonomía

⁴ Entre otros, *vid.* De la Fuente (2022: 83).

⁵ La Junta Arbitral del Concierto Económico, cuya regulación se encuentra en la sección tercera del capítulo tercero de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, es un órgano de deliberación y resolución de los conflictos que se susciten entre la Administración Tributaria del Estado y las diputaciones forales, o entre estas y la Administración de cualquier comunidad autónoma en materia tributaria. Análogamente, también existe la Junta Arbitral del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, regulada en el art. 51 de la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

⁶ Creado por la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal, inicialmente estaba compuesto por tres representantes del Gobierno Vasco y uno de cada una de las diputaciones forales, si bien desde 2016 se han unido tres representantes de los municipios vascos.

financiera que tienen las comunidades autónomas y la muy limitada capacidad de decisión que se reconoce a las entidades locales⁷. A pesar de que, en un sentido muy amplio, pueda hablarse de la necesaria coordinación entre el Estado y las corporaciones locales en cuestiones financieras, es tal la relación de subordinación existente (*ordenación* más que *coordinación*) que la inclusión de las entidades locales en este estudio, lejos de aportar claridad, más bien podría dar lugar a equívocos.

Por último, a pesar de que las consideraciones que siguen se realizan desde la metodología y los conceptos propios del derecho, en alguna ocasión también se acudirá a otras disciplinas (especialmente la propia de la hacienda pública), que ayudan a entender mejor el funcionamiento y la finalidad real de las normas jurídicas.

II. PUNTO DE PARTIDA: LAS CONSECUENCIAS FINANCIERAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

Hace prácticamente cincuenta años, en las masivas manifestaciones que tuvieron lugar en Barcelona los días 1 y 8 de febrero de 1976, el lema que resumía las reivindicaciones era «llibertat, amnistia, estatut d'autonomia»⁸. En efecto, el fin de la dictadura franquista no solo supuso la transición de un Estado autoritario⁹ a un Estado democrático, sino que también implicó el paso de un Estado unitario a un Estado descentralizado, que, a pesar de la ambigüedad del texto constitucional¹⁰, tras el proceso de transferencia de competencias a las comunidades autónomas operado en las pasadas décadas ha deparado un resultado, en los hechos, similar al de un Estado federal¹¹.

⁷ No en vano, a diferencia de lo que ocurre con las comunidades autónomas, en el art. 142 de la Constitución no se menciona la palabra *autonomía*, sino que se ordena que las Haciendas locales deberán disponer de los «medios suficientes». Para un mayor detalle acerca de las diferencias entre la suficiencia financiera y la autonomía financiera, *vid.* Barquero Estevan (1998: 73 y ss.)

⁸ Para un detalle de estas históricas manifestaciones, *vid.* Ballester Muñoz y Risques i Corbella (2001).

⁹ Para la explicación de este término para definir a la dictadura franquista, *vid.* Linz (1970).

¹⁰ Muy tempranamente, ya se advirtió sobre la indeterminación del modelo en el trabajo *La curiosidad del jurista persa*, publicado originalmente 1981, que aquí citamos en un compendio posterior del profesor Pedro Cruz Villalón (2006).

¹¹ En este sentido, se ha afirmado que «el Estado español constituye un *supuesto de prefederalismo*. El Estado español de la Constitución de 1978 no será nunca un Estado federal, pero sí será siempre un Estado que se va a mantener *en la órbita o campo de atracción* del Estado federal» (Cruz Villalón, 2006: 438).

Así, en las últimas décadas se ha experimentado una continua tensión entre los principios de unidad y autonomía, sin que el paso de los años parezca haber atenuado este marcado antagonismo. En este proceso, las comunidades autónomas, especialmente las denominadas «históricas», han tratado de aumentar sus competencias, al tiempo que, justificado precisamente por la asunción de nuevas tareas, exigían una mayor autonomía fiscal.

En un primer momento, las decisiones sobre los ingresos quedaban en un segundo plano, en tanto que la capacidad decisoria de las CC.AA. se proyectaba sobre todo en la autonomía del gasto, en el marco de una Hacienda de transferencia (STC 68/1996), en la que los ingresos de las comunidades autónomas provenían fundamentalmente de los Presupuestos Generales del Estado. En esta primera época¹², paulatinamente el TC fue precisando el alcance de la autonomía financiera referida al gasto: a) las comunidades autónomas «disponen de autonomía financiera para poder elegir sus objetivos políticos, administrativos, sociales y económicos» (STC 13/1992, FJ 7.º); b) pueden «ejercer sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión las competencias propias, en especial las que figuran como exclusivas» (STC 201/1998, FJ 4.º), y c) la autonomía financiera «no entraña solo la libertad de sus órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, sino también para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias» (STC 127/1999, FJ 8.º).

A las transferencias de competencias de gasto le siguieron las cesiones en materia de ingresos, de manera que ya no se dependía exclusivamente de la participación sobre los ingresos estatales, sino que comenzó una nueva etapa que, al menos formalmente, estaba presidida por el principio de corresponsabilidad fiscal. Esto tuvo lugar a partir de la reforma del sistema de financiación de 1991 y, de forma más acusada, tras la reforma de 1996, que se materializó en una mayor capacidad de decisión sobre los tributos cedidos. Así, citando de nuevo al Tribunal Constitucional, a finales del año 2000 se afirmaba que «en los últimos años se ha pasado de una concepción del sistema de financiación autonómica como algo pendiente o subordinado a los Presupuestos Generales del Estado, a una concepción del sistema presidida por el principio de corresponsabilidad fiscal, y conectada no solo con la participación en los ingresos del Estado, sino también, y de forma fundamental, con la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho público» (STC 289/2000, FJ 3.º).

Tras este proceso, en la actualidad las comunidades autónomas gozan de una muy relevante autonomía en lo que se refiere a los ingresos tributarios,

¹² Para esta evolución de la autonomía financiera de las CC. AA., seguimos la exposición de Martín Queralt (2018: 1652).

tanto en relación con los tributos cedidos como en lo que tiene que ver con los tributos propios, tal y como ahora se explicará.

En cuanto a los tributos cedidos, se trata de los principales impuestos que conforman el sistema tributario español (IRPF, IVA, ISD, etc.). En su origen, como no podía ser de otro modo atendiendo al momento en que nacieron¹³, eran impuestos estatales que gestionaba y regulaba exclusivamente el Estado. Sin embargo, tras el proceso de descentralización al que ya se ha hecho referencia, se cedieron parcialmente a las comunidades autónomas la competencia sobre el rendimiento (recaudación), la competencia normativa y, en menor medida, la competencia para su gestión. Las sucesivas reformas del sistema de financiación han deparado una importancia creciente de las CC. AA., de modo que —en su configuración actual— la Ley de Cesión de Tributos (LCT)¹⁴ pone en manos de las regiones una parte muy importante de la recaudación y, lo que es más relevante a efectos de autonomía tributaria, una nada desdeñable capacidad normativa sobre los principales tributos. Junto a otros tributos menores, solo han quedado fuera del ámbito de cesión dos impuestos: el impuesto sobre sociedades (IS) y el impuesto sobre la renta de los no residentes (IRNR).

Como se puede apreciar en la tabla 1, existen grandes diferencias en el alcance de la cesión entre unos impuestos y otros, sin que exista un patrón claro en la atribución de competencias a las comunidades autónomas.

Tabla 1. *Resumen de las competencias autonómicas en materia de impuestos cedidos*

Impuesto	Competencia normativa	Competencia de gestión	Competencia sobre la recaudación
IP/ITP/ISD	Sí	Sí	100%
IRPF	Sí	No	50%
IS	No	No	No
IVA	No	No	50%
IRNR	No	No	0
II.EE.	No	No	0% 58% 100%
Tasa juego	Sí	Sí	100%

¹³ La mayoría de los impuestos hoy vigentes tienen su origen más inmediato en la reforma tributaria que se aprobó como consecuencia de los Pactos de la Moncloa de 1977 (García Añoveros, 2000: 24 y 25).

¹⁴ 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.

La atribución de amplias competencias normativas a las CC.AA. ha deparado una incuestionable carrera fiscal a la baja, especialmente en lo que se refiere al impuesto sobre el patrimonio (IP) y al impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD). En cuanto al primero, algunas regiones establecieron bonificaciones del 100 % que supusieron la desaparición de facto del tributo. Respecto del segundo, cada vez son más las regiones que han establecido una bonificación del 99 % sobre la cuota (prácticamente una exención) en las transmisiones *mortis causa* entre parientes cercanos.

Esto ha generado diferencias en la tributación patrimonial muy relevantes entre los territorios. Así, por ejemplo, con la normativa aplicable al ejercicio 2023, un contribuyente con un patrimonio neto de cuatro millones de euros debía satisfacer prácticamente 50 000 euros de cuota del IP en la Comunidad Valenciana, mientras que en la Comunidad de Madrid ese mismo contribuyente no habría pagado ni un euro (REAF, 2024: 438). Igualmente, atendiendo de nuevo a la normativa del ejercicio 2023, las diferencias en el ISD son muy notables. No en vano, un contribuyente soltero de treinta años, que hereda bienes por valor neto de 800 000 euros, habría tenido que satisfacer una cuota de ISD de algo más de 103 000 euros en el Principado de Asturias, mientras que su obligación tributaria habría ascendido a cero euros en Andalucía, Illes Balears, Cantabria y Galicia (*ibid.*: 442).

Esta anómala situación ha sido descrita como una «competencia fiscal nociva» que ha conducido a una «aplicación desigual del grado de tributación efectiva en la imposición patrimonial entre los ciudadanos. Esta aplicación afecta a la equidad horizontal entre los residentes en los distintos territorios, pero también a la eficiencia, porque induce deslocalizaciones de contribuyentes por motivos fiscales, con la consiguiente merma en la aplicación efectiva de estos impuestos personales y, por lo tanto, en la equidad vertical del sistema tributario en su conjunto» (Comité de Personas Expertas, 2022:720).

Junto con la posibilidad de regular —en los términos ya expuestos— los tributos cedidos por el Estado, a las comunidades autónomas se les reconoce en la Constitución la competencia para establecer sus tributos propios [art. 157.1.b) CE]. En efecto, tal y como ha reconocido el TC, esta potestad puede ejercerse «bien como una fuente de ingresos, esto es, como una manera de allegarles medios económicos para satisfacer sus necesidades financieras: fin fiscal; bien como instrumento al servicio de políticas sectoriales distintas de la puramente recaudatoria: fin extrafiscal» (STC 96/2013, FJ 5º).

Como cabe imaginar, el ejercicio de esta potestad tributaria por parte de las CC.AA. está sujeto a límites. Dejando de lado lo que tiene que ver con el derecho comunitario (tanto en lo que se refiere a las libertades relacionadas con el mercado único como la prohibición de ayudas de Estado) y los principios de justicia tributaria que se aplican a todos los tributos en general, la

Constitución y la LOFCA establecen tres límites específicos para los tributos propios.

En primer lugar, debe respetarse el habitualmente denominado «principio de territorialidad». Así, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 157.2 CE y 9 LOFCA, no pueden gravarse elementos patrimoniales, rendimientos, gastos, o negocios que estén situados, se hayan originado, realizado o celebrado fuera de su territorio. Ahora bien, el TC ha entendido que este límite, así como el de unidad de mercado que se abordará posteriormente, «no pueden ser interpretados en unos términos que impidan a las instancias autonómicas, en el ejercicio de sus propias competencias, adoptar decisiones cuyas consecuencias puedan proyectarse sobre otros lugares del territorio nacional» (por todas, STC 168/2004, FJ 5.º). En concreto, sobre la aplicación del principio de territorialidad a los tributos propios autonómicos, en la STC 14/1998, sobre el impuesto extremeño sobre aprovechamientos cinegéticos, se precisó en el fundamento jurídico 11 D) que este límite debe ser entendido en el marco general de la doctrina de la territorialidad aplicable al resto de competencias, a tenor de la cual «el límite territorial de las normas y actos de las Comunidades Autónomas no puede significar, en modo alguno, que les esté vedado a sus órganos, en el ejercicio de sus propias competencias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional».

Las CC. AA. tampoco deben vulnerar con sus tributos propios el segundo límite que habitualmente se enuncia como el «principio de unidad de mercado». En efecto, en cumplimiento de lo establecido en los arts. 157.2 CE y 9 LOFCA, no pueden establecerse tributos que constituyan obstáculo a la libertad de circulación de personas, mercancías, servicios y capitales; ni tampoco tributos que afecten de manera efectiva a la fijación de residencia. El mencionado art. 9 c) LOFCA, que es una concreción de los arts. 139.2 y 157.2 CE, remite expresamente al art. 2.1 a) LOFCA, que establece que «el sistema de ingresos de las Comunidades Autónomas [...] deberá establecerse de forma que no pueda implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales ni suponer la existencia de barreras fiscales en el territorio español». Por su parte, el art. 139.2 CE no impide la aprobación de cualquier norma que pueda afectar a la libertad de circulación, sino solo de aquellas que supongan una «fragmentación del mercado» (por todas, SSTC 32/1983, FJ 3.º; y 96/2002, FJ 11.º), en el sentido de que «las consecuencias objetivas de las medidas adoptadas impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación con el fin constitucionalmente lícito que aquéllas persiguen» (SSTC 37/1981, FJ 2.º; y 233/1999, FJ 26.º).

Igualmente, se debe atender al tercer límite que establece dos supuestos prohibidos de doble imposición. En particular, en los apartados segundo y

tercero del art. 6 de la LOFCA se prohíbe que los tributos propios autonómicos recaigan sobre hechos imponible ya gravados por los tributos estatales (art. 6.2 LOFCA) o locales (art. 6.3 LOFCA). En cuanto a la prohibición del art. 6.2 LOFCA, el Tribunal Constitucional ha afirmado que no debe ser entendida como una prohibición de materia imponible u objeto del tributo, «habida cuenta que la realidad económica en sus diferentes manifestaciones está toda ella virtualmente cubierta por tributos estatales, ello conduciría [...] a negar la posibilidad de que se creen, al menos por el momento, nuevos tributos autonómicos (STC 37/1987, de 27 de marzo, FJ 14)» (por todas, SSTC 110/2014, FJ 5.º; 74/2016, FJ 2.º, y 43/2019, FJ 3.º). Asimismo, debe precisarse que el Tribunal Constitucional recurre al método tradicional de examen de las prohibiciones de equivalencia del art. 6 LOFCA, consistente en un análisis comparativo en paralelo de todos los elementos esenciales de los tributos contrastados, en los supuestos en los que la doble imposición se predica de dos tributos pertenecientes a la misma categoría tributaria y, en concreto, de dos impuestos.

En cuanto al límite contenido en el art. 6.3 LOFCA, es relevante tener presente que originariamente la equivalencia prohibida se refería a la «materia imponible», término mucho más amplio que el actual «hecho imponible», fruto de la reforma operada por la Ley Orgánica 3/2009. Para ilustrar sobre la finalidad de esta modificación legal, el máximo intérprete de la Constitución declaró en la STC 122/2012, y reiteró en la STC 120/2018, que con ella se pretendió «clarificar también los límites para la creación de tributos propios por las Comunidades Autónomas y para ello y con el fin de reducir la conflictividad, se modifica el artículo sexto de la LOFCA para que las reglas de incompatibilidad se referan al «hecho imponible» y no a la «materia imponible», con lo que habría un espacio fiscal autonómico más claro en relación con los tributos locales, con una delimitación similar a la que existe en relación con los tributos estatales» (FJ 3.º).

Por tanto, para apreciar la coincidencia entre hechos imponibles, es preciso atender a los elementos esenciales de los tributos que se confrontan, al objeto de determinar la «manera» en que la correspondiente fuente de capacidad económica es sometida a gravamen en la estructura del tributo. Para lo cual se habrá de analizar, además del hecho imponible en sentido estricto, otros aspectos como los supuestos de no sujeción y exención, el sujeto pasivo y los elementos de cuantificación (STC 74/2016, FJ 4.º, y ATC 183/2016, FJ 4.º).

Expuesto lo anterior, se debe tener presente que las comunidades autónomas han utilizado de forma muy dispar su competencia para establecer tributos propios. Así, en el ejercicio 2024, en Cataluña se aplicaban catorce impuestos propios, mientras que en Castilla-La Mancha apenas había dos y en Madrid ninguno (REAF, 2024: 393 y 394).

A pesar de que la recaudación ha aumentado en los últimos años, en términos agregados se trata de una cifra aún modesta: en 2022, los impuestos propios recaudaron en total algo más de 2600 millones de euros. No obstante, en las comunidades que más uso han hecho de esta potestad tributaria, estos ingresos sí tienen cierta relevancia. Así, Cataluña, que fue la comunidad que de lejos más recaudó por este concepto (más de un tercio del total), obtuvo más de 922 millones de euros gracias a sus impuestos propios (*ibid.*: 396).

Este epígrafe relativo a las consecuencias de la autonomía fiscal no puede cerrarse sin hacer alusión, aunque haya de ser de forma muy somera, al régimen del endeudamiento de las comunidades autónomas.

Tras el endurecimiento de las reglas fiscales que en nuestro país se manifestó en la reforma del art. 135 CE y en la aprobación de la actual LOEPSF, se ha restringido la capacidad de endeudamiento de las comunidades autónomas. En efecto, en la actualidad se permite que sin necesidad de autorización estatal —siempre que se cumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, el de deuda pública y la regla de gasto— las CC.AA. realicen operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería; y también podrán concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año, siempre que cumplan determinados requisitos¹⁵.

Sin embargo, para llevar a cabo operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las CC.AA. precisarán autorización del Estado. Para la concesión de la referida autorización, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Asimismo, todas las operaciones financieras que suscriban las comunidades autónomas están sujetas al principio de prudencia financiera (sobre el que se volverá con posterioridad) y, en todo caso, las operaciones de crédito que realicen deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

A su vez, en 2012 se creó un mecanismo de apoyo a la liquidez de las comunidades autónomas, de carácter temporal y voluntario, que permitía atender las necesidades financieras de las comunidades autónomas, mientras persistieran las dificultades de acceso a los mercados financieros. Este Fondo de Liquidez Autonómico (FLA), que sigue vigente en 2025, ha permitido que las comunidades autónomas se financien a un coste claramente inferior al de

¹⁵ Según se establece en el art. 14.2 LOFCA, los requisitos son los siguientes: «a) Que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión. b) Que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma en el presupuesto del ejercicio».

mercado. Sin embargo, no parece haber servido para moderar el progresivo endeudamiento regional de nuestro país.

En efecto, a pesar de que en la LOEPSF se estableció que el conjunto de la deuda de las CC.AA. no debería superar el 13 % PIB, la realidad económica ha sido bien distinta, ya que ese límite se viene superando ininterrumpidamente desde el año 2010. Según señalan los expertos (Marín y Martínez, 2024), las CC.AA. se sitúan hoy en día como el nivel de gobierno regional más endeudado de la Unión Europea, con un nivel de deuda pública sobre el PIB del 22,2 % al cierre de 2023. En países de estructura descentralizada similar al nuestro, ese porcentaje se situó en el 17,7 % en Bélgica, 15,1 % en Alemania o 5,4 % en Austria.

Así, de acuerdo con el análisis realizado por la AIREF (2024), desde el mínimo alcanzado en 2007 (5,8 %), la ratio de deuda sobre el PIB de las comunidades autónomas aumentó más de 21 puntos hasta situarse en 2020 en su valor máximo (27,2 %) coincidiendo con el repunte de la pandemia. Desde ese punto, la ratio se ha reducido casi 5 puntos, hasta situarse en el 22,2 % del PIB a final de 2023, por debajo de los niveles en torno al 24 %, donde la ratio se había estabilizado en los años previos a la pandemia. El análisis de la AIREF también pone de manifiesto que la situación de la deuda de las CC.AA. varía considerablemente de una región a otra, con diferencias muy significativas en los niveles de endeudamiento en relación con su PIB. Estas diferencias se han ido ampliando notablemente en los episodios de crisis que se han sucedido en los últimos años. Así, la diferencia al cierre de 2023 entre la comunidad más endeudada (Comunidad Valenciana, 42,4 puntos de PIB) y la menos (Canarias, 12,1 puntos) era de más de 30 puntos. En general, se puede afirmar que la mayoría de las comunidades autónomas tienen niveles de deuda que superan la referencia establecida por la ley: de las diecisiete comunidades, catorce superaban a finales de 2023 el valor del 13 % del PIB regional.

III. LA COORDINACIÓN FINANCIERA: CONCEPTO Y JUSTIFICACIÓN

A pesar de la incertidumbre que en 1978 existía acerca de cuál iba a ser el desarrollo del proceso autonómico en nuestro país, se acertó en la redacción del art. 156 de la Constitución, al señalar que los principios de solidaridad y coordinación deberían servir como valladar de la autonomía financiera de las CC.AA.

No se puede desconocer que tanto en 1978 como en la actualidad las diferencias socioeconómicas entre las diferentes regiones eran y son ciertamente relevantes. Estos desequilibrios se advierten con claridad atendiendo, entre otros, a dos indicadores. Por un lado, la tasa de paro: según la EPA, a

finales de 2024 en Andalucía alcanzaba el 15,8 %, mientras que en Navarra se situaba en el 6,6 %. Por otro lado, el salario medio a tiempo completo: según el INE, en 2022 (últimos datos disponibles) ascendía a 2036 euros en Canarias, frente a los 2837 euros del País Vasco.

Estas divergencias regionales tienen un reflejo directo tanto en la generación de ingresos públicos (cuantas más personas trabajen y cuanto más cobren, más se recaudará), como en las necesidades de gasto público (cuantas menos personas trabajen y menos cobren, mayores serán las necesidades de gasto social). De ahí que se formule el principio de solidaridad como contrapeso a las diferencias socioeconómicas existentes entre las CC.AA., cuya más importante manifestación son los mecanismos de nivelación horizontal del sistema de financiación autonómica, especialmente el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

Junto con los desafíos que la autonomía financiera puede presentar frente a los principios de igualdad y solidaridad, en nuestro país existe una evidente tensión entre los principios de unidad y autonomía, que reclama cierta coordinación. No en vano, la «finalidad del principio de coordinación administrativa es, en líneas generales, armonizar la fuerza centrípeta del principio de unidad y la centrífuga del de competencia»¹⁶.

En este sentido, se debe advertir en primer término que la coordinación presupone la unidad. En efecto, la descentralización del Estado no implica la ruptura de su unidad económica básica, de modo que la unidad de la política económica exige la coordinación «entre los diversos niveles de gobierno en relación con todos aquellos elementos que puedan afectar al desarrollo de la economía nacional»¹⁷. Así, la coordinación fiscal entre el Estado y las comunidades autónomas es un imperativo que resulta de la unidad que la Constitución proclama en su artículo segundo.

Junto con lo anterior, y cronológicamente posterior, la coordinación de las políticas fiscales es una obligación que resulta también de la integración de España en la Unión Europea. En particular, es especialmente relevante el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que se introdujo en el marco de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Este acuerdo se diseñó para garantizar que los Estados miembros de la UE mantuvieran unas finanzas públicas saneadas después de la introducción de la moneda única. El PEC constaba originalmente de una resolución del Consejo Europeo (adoptada en 1997) y dos reglamentos del Consejo, de 7 de julio de 1997, que establecían disposiciones técnicas detalladas. Sin embargo, tras los graves desequilibrios

¹⁶ Citado en Albiñana García-Quintana (1984: 21), atribuido al profesor Ortiz Díaz.

¹⁷ Ruiz-Huerta Carbonell (1992: 200).

presupuestarios de algunos Estados miembros que se pusieron de manifiesto cuando estalló la crisis económica y financiera en 2008, se reforzó la normativa sobre gobernanza económica de la UE por medio de ocho reglamentos de la UE (los conocidos como *six-pack* y *two-pack*) y un tratado internacional (Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de 2012). Todas estas medidas se integran actualmente en el Semestre Europeo¹⁸, que es el mecanismo de coordinación de la política económica de la UE.

Pues bien, estas obligaciones que España tiene como Estado miembro de la UE en materia de estabilidad presupuestaria refuerzan la necesidad de que exista una coordinación entre las Haciendas territoriales, toda vez que, de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC 2010), tanto en términos de déficit público como en lo que se refiere a la deuda pública, las cuentas de las comunidades autónomas se consolidan con las de la Administración central —así como con las de las entidades locales y la Seguridad Social— a la hora de verificar si se ha cumplido o no con los compromisos comunitarios en la materia.

Justificada ya la necesidad de coordinación fiscal en España, cumple referirse a las dos principales acepciones que puede tener este concepto. Como ha descrito la doctrina¹⁹, la coordinación puede entenderse en un doble sentido: como principio de organización de la Administración y como competencia.

En su primer significado (principio de organización), la coordinación atiende fundamentalmente a un «resultado (la coherencia en la actuación de los distintos poderes públicos) que puede lograrse por distintas vías (la legislación, la planificación, la imposición de deberes legales y, naturalmente, a través de la colaboración y cooperación), aunque no exista una facultad coordinadora expresamente prevista»²⁰. A ese concepto general se refirió tempranamente el TC al afirmar que la coordinación persigue la «integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto del sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad del sistema» y, a fin de lograr esa finalidad, «la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades [...] estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema» (STC 32/1983, FJ 2.º).

¹⁸ Se puede consultar una sencilla explicación del funcionamiento del Semestre Europeo en: <https://is.gd/9Su0Tm>.

¹⁹ En esto, seguimos principalmente la exposición de García Martínez (2000: 64 y ss.).

²⁰ Menéndez Rexach (1994: 19).

Asimismo, existen supuestos específicos en los que existe un título competencial que habilita a una Administración, en este caso la central, a coordinar un sector determinado. En estos casos, la coordinación «conlleva un cierto poder de dirección. Consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado» (STC 214/1989, FJ 20.º). Ahora bien, «la facultad de coordinación no otorga a su titular competencias que no ostente y, en concreto, facultades de gestión complementarias» (STC 194/2004, FJ 8.º), ya que, como había afirmado previamente el Tribunal Constitucional, la coordinación «no supone, sin embargo una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma» (STC 27/1987, FJ 2.º).

En lo que a la coordinación financiera se refiere, resulta muy relevante tener presente que, junto con el principio de coordinación al que expresamente se hace referencia en el citado art. 156.2 CE, se atribuye al Estado la competencia para la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.ª CE), al tiempo que se reconoce inmediatamente después su competencia exclusiva sobre la Hacienda General y Deuda del Estado (art. 149.1.14.ª CE).

Antes de pasar al estudio de las manifestaciones concretas de la coordinación financiera, cabe realizar una última precisión acerca del concepto jurídico que se está estudiando. Se trata de la diferenciación entre la cooperación y la coordinación. A pesar de que en algunos casos se utilizan estos términos de forma indistinta, cabe afirmar que entre el Estado y las comunidades autónomas pueden producirse dos tipos diferentes de colaboración, que se manifiestan en «a) la que podríamos calificar como «colaboración forzosa», esto es, la coordinación, y b) la que podríamos denominar «colaboración voluntaria»: la cooperación (diferencia claramente entre la «idea de imposición», ínsita en la coordinación, y la «de voluntariedad», propia de la cooperación, la STC 101/2016, de 25 de mayo, FJ 9.º)²¹».

En definitiva, a diferencia de lo que ocurre en la cooperación en la que las Administraciones operan en pie de igualdad, toda coordinación «comporta un cierto poder de dirección, que se aprecia por el lugar de supraordenación en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado»²².

IV. PROBLEMAS ACTUALES DE LA COORDINACIÓN FINANCIERA EN ESPAÑA

Tal y como se expondrá a continuación, la coordinación que el Estado ha llevado a cabo de la actividad financiera de las comunidades autónomas se ha

²¹ Aguallo Avilés y Bueno Gallardo (2018: 1691 y 1692).

²² Albiñana García-Quintana (1984: 16).

referido tanto al ámbito tributario como al presupuestario, más en concreto, a lo que tiene que ver con el cumplimiento de las denominadas reglas fiscales. A fin de sistematizar la exposición, en primer lugar se abordarán algunos problemas de la coordinación realizada en materia tributaria y, posteriormente, se analizarán otros que se refieren al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

Es cierto que en el art. 2 LOFCA aparecen otras manifestaciones de la coordinación financiera del Estado. De hecho, en el art. 3 se le reconoce al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas una amplia capacidad para tratar muy distintas materias, tales como la política presupuestaria, la política de endeudamiento y la política de inversiones públicas. Sin embargo, por evidentes restricciones de espacio, se va a centrar en el análisis en los dos supuestos mencionados, sin perjuicio de que puedan realizarse alusiones puntuales a otras materias que también son objeto de coordinación por parte del Estado.

1. LA COORDINACIÓN EN MATERIA DE TRIBUTOS CEDIDOS

Como ya se señaló anteriormente, el paso de un Estado unitario a uno descentralizado no solo conlleva el traspaso de competencias que implican gasto público, sino también la cesión de los recursos tributarios que generaban los correspondientes ingresos. En este sentido, junto con la posibilidad de establecer tributos propios, es muy relevante el papel desempeñado por los tributos cedidos en este proceso de descentralización política y financiera.

Tanto la Constitución (art. 157) como la LOFCA (arts. 10 al 12, principalmente) establecen que los recursos de las comunidades autónomas estarán constituidos por, entre otros, los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado. Ahora bien, la concreción de esta cesión no puede buscarse en el texto constitucional, sino que es el resultado de un proceso *político* que, en definitiva, es el reflejo de las distintas composiciones de las Cortes en las sucesivas legislaturas. Eso explica que a lo largo de los años hayan variado, y lo seguirán haciendo a buen seguro, las competencias que las comunidades autónomas ostentan sobre los tributos cedidos, tanto en lo que se refiere a la capacidad normativa, al derecho sobre el rendimiento y a la competencia para su gestión.

En efecto, los límites *jurídicos* que la Constitución impone parecen bastante elementales: principio de coordinación, principio de solidaridad y los límites específicos ya señalados para el establecimiento de los tributos propios (principio de territorialidad, respeto a la unidad de mercado y prohibición de doble imposición, si bien este último límite no se refleja expresamente en la Constitución sino que aparece enunciado en la LOFCA). Frente a estos

últimos límites a los tributos propios autonómicos, que han tenido un prolijo desarrollo por parte del Tribunal Constitucional, menos concretos resultan tanto el principio de solidaridad, al que ya dediqué un estudio específico²³, como el de coordinación que ahora nos ocupa. En ambos casos, se trata de ámbitos en los que la libertad del legislador es necesariamente amplia, de forma que la Constitución solo obliga a que exista cierto grado de coordinación y de solidaridad entre las regiones.

Asimismo, en el art. 138.2 CE se estableció otro límite jurídico a la descentralización financiera, consistente en que las «diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales». A pesar de que el precepto constitucional se refiere a las diferencias que provengan de los estatutos de autonomía, parece sensato ampliar el alcance de este precepto a otras normas que también se comprenden dentro del llamado bloque de constitucionalidad, como es el caso de la LOFCA²⁴. En este sentido, ante la última propuesta de financiación «singular» para Cataluña, recientemente se ha sostenido que no «encontraría encaje en la Constitución el establecimiento de un sistema de financiación, común o foral, que tuviera como resultado allegar mayores recursos a una Comunidad Autónoma. Si ese fuera el resultado de algún sistema, foral o de otra Comunidad, la conclusión sería sin matices la inconstitucionalidad, porque no caben privilegios dentro del sistema de reparto de competencias (art. 138.2 CE)»²⁵.

Así pues, en tanto se cumpla con un nivel mínimo de coordinación y solidaridad, y se evite el establecimiento de privilegios, la decisión sobre cómo se articula la cesión de los tributos por parte del Estado es una cuestión exclusivamente política, que debería quedar extramuros del control de constitucionalidad.

En el epígrafe anterior se puso de manifiesto la existencia de muy importantes diferencias entre las CC.AA. en relación con el impuesto sobre el patrimonio y el impuesto sobre sucesiones y donaciones. Sin embargo, no existen

²³ *Vid.* Martínez Sánchez (2014).

²⁴ En el art. 28.1 LOTC se dispone que para «apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas». En este sentido, se especificó que la LOFCA forma parte del bloque de la constitucionalidad en la STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 3.º.

²⁵ Ruiz Almendral (2024: 8).

esas divergencias tan notables en el IRPF, que es el impuesto central del sistema tributario español. Y la explicación viene dada por la forma en que la se decidió la cesión de la competencia normativa en unos y el otro. Si se quiere, la menor diferencia de tributación en el IRPF se debe a una mayor coordinación realizada por el Estado, que en el caso de los otros dos impuestos difícilmente puede ser calificada como tal.

En efecto, como ya se ha apuntado, tras la reforma del sistema de financiación autonómica que tuvo lugar en 2001²⁶, se otorgó a las comunidades autónomas la potestad de regular la tarifa del impuesto sobre el patrimonio «sin ningún condicionante» (como elocuentemente decía la exposición de motivos), y, además, se les permitía crear deducciones y bonificaciones en aquel. Por lo que al impuesto sobre sucesiones y donaciones se refiere, las comunidades autónomas comenzaron a poder regular, novedosamente, las reducciones aplicables en la base imponible a las transmisiones *inter vivos*, mejorar las reducciones estatales, crear deducciones y bonificaciones, y fijar la tarifa del impuesto «sin ninguna limitación» (citando, de nuevo, la exposición de motivos de la ley que operó la reforma).

Las dos expresiones de la exposición de motivos que se acaban de transcribir son muy elocuentes de las amplísimas competencias normativas que se cedían a las comunidades autónomas. Precisamente, tal y como se expuso, el ejercicio de esas competencias cedidas llevó a la práctica desaparición del impuesto sobre el patrimonio en algunas regiones y a la tributación casi simbólica de la mayoría de las transmisiones *mortis causa*, pasando a convertirse el impuesto local sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana en el tributo más relevante, en términos cuantitativos, que grava la adquisición de bienes inmuebles por herencia.

Por el contrario, en el ámbito del IRPF las competencias normativas de las comunidades autónomas están mucho más acotadas. En particular, según lo dispuesto en el art. 46 LCT, pueden regular: el importe del mínimo personal y familiar aplicable para el cálculo del gravamen autonómico; la escala autonómica aplicable a la base liquidable general, siempre y cuando sea progresiva; deducciones en la cuota íntegra autonómica por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta, siempre que no supongan, directa o indirectamente, una minoración del gravamen efectivo de alguna o algunas categorías de renta; y, por último, aumentos o disminuciones en los porcentajes de deducción por inversión en vivienda

²⁶ Por medio de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía.

habitual. Como consecuencia de lo anterior, la coordinación estatal es intensa en este tributo, ya que, por un lado, no otorga ninguna capacidad de decisión en lo que se refiere a la base imponible del ahorro y, en cuanto a la base general, distingue nítidamente entre una cuota estatal, de exclusiva competencia del Estado e idéntica en todas las comunidades de régimen común, y una cuota autonómica que puede diferir según la voluntad de cada asamblea autonómica.

La cesión normativa en el ámbito del IRPF conjuga de forma acertada tres principios que son, a priori, difícilmente conciliables. Por un lado, la tarifa estatal idéntica en todas las comunidades garantiza la básica igualdad de todos los contribuyentes que residen en territorio común respecto del deber de contribuir (art. 31 en relación con el art. 149.1.1.^a CE), teniendo en cuenta que el IRPF es uno de los pilares estructurales del sistema impositivo (STC 19/2012). Por otro lado, la tarifa autonómica así como las competencias sobre el mínimo personal y las deducciones autonómicas permiten que la carga tributaria se module en función de las decisiones políticas que las asambleas legislativas decidan en uso de su autonomía financiera (art. 156.1 CE). Por último, el reflejo en la autoliquidación del IRPF de una cuota estatal y una cuota autonómica ahonda en el principio de corresponsabilidad fiscal, en el sentido de que el contribuyente puede ver, de forma concreta e inteligible, las consecuencias tributarias de las decisiones fiscales adoptadas en su región (art. 2 LOFCA).

En contraste con lo que ocurre con el IRPF, la situación del IP y el ISD es ciertamente criticable desde distintos puntos de vista, que tienen que ver tanto con la importancia de la función de dichos impuestos en el sistema tributario (señaladamente lo que tienen que ver con su efecto redistributivo), como por las consecuencias indeseables de su «excesiva» descentralización. Así, como se recordó en el último libro blanco sobre la reforma tributaria, la «teoría del federalismo fiscal señala que los tributos sobre la fiscalidad patrimonial personal (IP e ISD) no son las figuras impositivas más adecuadas para su descentralización, sobre todo teniendo en cuenta, por un lado, que recaen sobre bases móviles y, por otro, los efectos redistributivos y de control que se esperan de ellas, de acuerdo con su posición en el sistema tributario»²⁷.

Así, entiendo que —como ya han solicitado anteriormente importantes voces autorizadas²⁸— sería necesario revisar la cesión normativa a las

²⁷ Comité de Personas Expertas (2022: 719).

²⁸ Por ejemplo, la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica recomendó «armonizar las bases imponibles y liquidables de los tributos cedidos total o parcialmente, restringiendo la capacidad normativa autonómica a las escalas de gravamen y a posibles deducciones o bonificaciones de la cuota, así como

CC.AA. en relación con el ISD y el IP, de modo que, al igual que ocurre en la actualidad con el IRPF, se asegurase un tramo estatal idéntico en todas las regiones, que, al tiempo de asegurar la básica igualdad de todos los contribuyentes a la que se refiere la Constitución, desicentivara la actual carrera fiscal a la baja y, sobre todo, las prácticas elusivas (v.gr. traslados ficticios de residencia).

Ahora bien, esta modificación del alcance de las competencias normativas debería llevarse a cabo, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 10 LOFCA, por medio de una reforma de la Ley de Cesión de Tributos o, en aplicación de lo dispuesto en el art. 25.2 LCT, a través de una reforma de la ley sustantiva (Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio).

Sin embargo, lejos de utilizar el cauce legal al que se acaba de hacer referencia, en los últimos años se ha producido una armonización *de facto* de las competencias normativas, que merece una consideración crítica. Se trata de la aprobación del denominado inicialmente como Impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas. Formalmente, se trata de un nuevo impuesto estatal no cedido. Sin embargo, materialmente funciona como una restricción a la competencia normativa de las comunidades autónomas respecto del IP, en tanto que su hecho imponible y su base imponible son idénticos y su cuota depende de la que efectivamente se abone por el IP.

Precisamente, en la STC 149/2023 el recurrente argumentó que, con la creación del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, el Estado estaba alterando unilateralmente los términos de la cesión del impuesto sobre el patrimonio, sin ajustarse al procedimiento establecido para ello. Sin embargo, el TC, aun reconociendo que este nuevo impuesto persigue «mantener el nivel de tributación derivado de la normativa estatal del impuesto sobre el patrimonio», sostiene que «deja intactas las competencias normativas autonómicas reconocidas en el régimen de cesión del impuesto sobre el patrimonio». Esta primera afirmación no puede compartirse sino desde un formalismo exacerbado, toda vez que es evidente la restricción material que se está llevando a cabo de la capacidad de las CC.AA. para reducir la tributación en el IP. Tanto el abogado del Estado como el propio TC admiten que lo que se busca es una «armonización» del IP, por lo que no puede compartirse que queden «intactas» las competencias normativas autonómicas.

Mayores dudas ofrece, sin embargo, la cuestión relativa a si esta armonización ha de realizarse necesariamente por medio de la LOFCA o si, como defiende el TC en la referida sentencia, se puede llevar a cabo en ejercicio de las

estudiar la posibilidad de introducir topes máximos y/o mínimos de gravamen efectivo en ciertos impuestos patrimoniales» (CERMFA, 2017:18).

competencias del Estado *ex arts.* 133.1 y 149.1.14 CE, las cuales no deben instrumentarse mediante ley orgánica. No puede olvidarse que el TC ha sostenido en varias ocasiones, como también se recuerda en el voto particular suscrito por cuatro magistrados a la STC 149/2023, que «el art. 157.3 CE reserva a la ley orgánica la regulación de las relaciones financieras del Estado con las Comunidades Autónomas. Esta “Ley Orgánica —que en la actualidad es la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, de 22 de septiembre de 1980— aparece pues como punto de referencia para determinar la extensión y límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y las facultades que al respecto se reservan a los órganos centrales del Estado para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las competencias que la Constitución les atribuye” (STC 179/1987, de 12 de noviembre, FJ 2)» (STC 41/2016, FJ 16.º). Así, en la sentencia que se acaba de reproducir se declaró la inconstitucionalidad del art. 57 bis LBRL (que regulaba un supuesto de compensación «triangular» al autorizar al Estado a aplicar retenciones a las comunidades autónomas ante el incumplimiento de obligaciones de pago en las que el acreedor era una entidad local) por contener una regulación que, al incidir directamente sobre las relaciones financieras del Estado y las comunidades autónomas, «debió revestir forma de ley orgánica». Por tanto, lo decisivo es si se entiende o no si hay una «interferencia directa» del Estado sobre la autonomía financiera de las comunidades autónomas que exija la entrada en juego de la regulación orgánica (STC 33/2019, FJ 3.º). Y la respuesta a lo anterior dependerá de si se interpreta la afectación a las competencias normativas autonómicas desde un punto de vista estrictamente formal o si se realiza un análisis material de sus consecuencias reales. En el primer caso, se entenderá que este modo de proceder es constitucional. En el segundo caso, que es el que resulta a mi juicio más convincente, se deberá entender que se ha vulnerado la reserva de ley orgánica.

2. LA COORDINACIÓN PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES

Como ya se ha apuntado con anterioridad, la coordinación financiera que realiza el Estado respecto de las CC.AA. puede estar motivada por razones intrínsecas (armonización de la política tributaria, por ejemplo), pero también puede deberse a razones extrínsecas, esto es, provenientes de instancias de poder diferentes del Estado. Este precisamente es el caso que se va a tratar aquí: las obligaciones que impone la membresía de España en la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria y deuda pública solo pueden cumplirse si se coordinan lo que, en la terminología del SEC, se denominan como subsectores, esto es, las corporaciones locales, las comunidades autónomas y las Administraciones de la Seguridad Social ya que, tanto

en lo que se refiere al objetivo de déficit como al de deuda pública, el dato final que controlará la Comisión Europea será el agregado de los referidos subsectores. En este sentido, toda vez que es el Estado el que ha de responder ante los posibles incumplimientos de la normativa comunitaria, resulta lógico que se le atribuya una potestad de coordinación frente al resto de subsectores²⁹. En consecuencia, como ahora se expondrá, la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) ha atribuido al Estado unas competencias de control financiero sobre las comunidades autónomas de alta intensidad.

En lo que se refiere a la estabilidad presupuestaria, a pesar de que en el art. 11 LOEPSF se establece la obligación de que el conjunto de las Administraciones Públicas no supere el 0,4 % de déficit estructural, este tipo de déficit nunca se ha tomado como referencia a efectos de coordinar el resultado presupuestario de las CC. AA., a causa de la dificultad de su medición. En efecto, lo que se trata de lograr con la fijación de los objetivos de déficit es el cumplimiento del objetivo nominal del 3 % del PIB, que se establece en el protocolo (n.º 12) sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

De acuerdo con lo previsto en el art. 15 LOEPSF, corresponde al Gobierno la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones públicas, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local. El acuerdo del Consejo de Ministros se remitirá para su aprobación a las Cortes Generales junto con las recomendaciones y opiniones emitidas por las instituciones de la Unión Europea sobre el Programa de Estabilidad de España y un informe, elaborado por el Ministerio de Economía previa consulta al Banco de España, en el que se evalúe la situación económica que se prevé para cada uno de los años contemplados en el horizonte temporal de fijación de dichos objetivos. Tras lo anterior, el Ministerio de Hacienda, previo informe de la AIREF, formulará una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las comunidades autónomas (art. 16 LOEPSF).

Como puede observarse, la ley establece claramente el procedimiento a seguir desde un punto de vista formal, si bien nada dice en cuanto a los

²⁹ No obstante, en el art. 8.1 LOEPSF se instituye el principio de responsabilidad, en virtud del cual las Administraciones públicas «que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea o las disposiciones contenidas en tratados o convenios internacionales de los que España sea parte, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado».

criterios materiales que han de presidir el reparto de los referidos objetivos. Así, elocuentemente se ha afirmado que «la fijación de los objetivos de déficit y deuda pública entre niveles de gobierno en general, y entre las propias CC.AA. en particular, no sigue método alguno»³⁰.

La ausencia de criterios legales convierte la fijación de los mencionados objetivos en una negociación política, en la que se otorga una excesiva discrecionalidad al Ministerio de Hacienda. En efecto, es excesiva porque va más allá de su propio fundamento que no es otro que garantizar el cumplimiento de la normativa comunitaria, convirtiéndose, en los hechos, en una nueva facultad de tutela financiera sobre las comunidades autónomas. Así, la salvaguarda de la autonomía financiera de las comunidades autónomas requiere la modificación de la normativa actual, de modo que se establezcan criterios materiales, alineados con el derecho de la Unión Europea, que acoten la discrecionalidad del Estado en la fijación de los objetivos de déficit y deuda.

No obstante, se ha de recordar que se recurrió el art. 16 LOEPSF, por infracción de la reserva de ley orgánica establecida en el art. 135 CE³¹, toda vez que habría aspectos sustanciales de los principios constitucionales consagrados en el citado art. 135 que no habrían sido objeto de regulación, operándose así una deslegalización en favor del Gobierno. En particular, el Gobierno de Canarias entendió que la vulneración de la reserva de ley orgánica del art. 135 CE vendría dada tanto por la omisión en el texto del precepto de los criterios para la determinación de los objetivos generales de estabilidad presupuestaria y endeudamiento de cada una de las comunidades autónomas, como por la ausencia de la previsión de una audiencia previa a la comunidad autónoma afectada. Frente a lo anterior, el TC entendió —con argumentos ciertamente discutibles³²— que teniendo en cuenta que el art. 135.5 CE exige que una ley orgánica distribuya los límites de deuda entre las diferentes Administraciones públicas y la Ley Orgánica 2/2012 procede a su distribución porcentual entre la Administración central, las comunidades autónomas y las corporaciones locales,

el hecho de que luego se remita al Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, para la determinación del «objetivo individual» de cada Comunidad Autónoma, a los efectos de distribuir, simétrica o asimétricamente, el 13 por 100 atribuido al conjunto de las Comunidades Autónomas, con el máximo, para cada una de ellas, del 13 por 100 de su producto interior

³⁰ Martínez López y González González (2022: 106).

³¹ Para un análisis en profundidad del alcance de la reserva de ley orgánica establecida en el art. 135 CE, *vid.* De la Quadra-Salcedo Janini (2016).

³² *Vid.* De la Hucha Celador (2018).

bruto regional, no puede considerarse contrario a la reserva de ley orgánica contenida en el citado precepto constitucional (STC 215/2014, FJ 3.º).

A mi juicio, la cuestión relevante aquí no es tanto el incumplimiento de la reserva de ley orgánica³³, cuanto la afectación excesiva —en el sentido de desproporcionada— a la autonomía financiera de las comunidades autónomas, que se produce bajo el pretexto de coordinar el conjunto de la actividad financiera a fin de cumplir los compromisos comunitarios.

Junto con lo anterior, la coordinación financiera de las Administraciones públicas, en lo que se refiere al endeudamiento, se lleva a cabo también a través del denominado principio de prudencia financiera (art. 4.3 LOEPSF). En efecto, en el art. 13 bis LOFCA se reitera que todas las operaciones financieras que suscriban las comunidades autónomas están sujetas al principio de prudencia financiera, entendiéndose por este «el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste». Llamativamente, en el citado art. 13 bis se establece que las condiciones que deben cumplir las operaciones financieras se establecerán, en función de su naturaleza, bien por resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, o bien por resolución de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

En consecuencia, las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales habrán de cumplir las condiciones establecidas por medio de una resolución de una secretaría general³⁴. Este principio, cuya laudable intención no es puesta en duda, se ha articulado

³³ En cualquier caso, me parece más convincente la opinión expresada al respecto en el voto particular, en el que se afirma que para «respetar el mandato del art. 135.5 a) CE, como mínimo, la ley orgánica debería haber fijado los criterios que delimiten y sirvan de pauta para una decisión de semejante trascendencia. Por el contrario, la Sentencia de la mayoría acepta que la reserva de ley orgánica se vea soslayada mediante la atribución de esta competencia al Gobierno, cuando es patente que el art. 16 no recoge un contenido mínimo susceptible de posterior desarrollo reglamentario y ejecución. Porque, salvo que confundamos forma y sustancia, no cabe aceptar que tal contenido mínimo consista en fijar un procedimiento en el que está previsto el informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pues ello solo afecta a la forma a través de la cual se alcanza una decisión».

³⁴ En la actualidad, rige la Resolución de 4 de febrero de 2025, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales.

de un modo que —a mi juicio— podría resultar inconstitucional, tal y como ahora se expone.

En primer lugar, debe recordarse que en el art. 157 CE se establece expresamente que uno de los recursos con los que contarán las comunidades autónomas es el «producto de las operaciones de crédito». En este sentido, este tipo de operaciones se integran en la autonomía financiera que se predica en el art. 156 CE. Asimismo, no es menos cierto que en el art. 135 de la Constitución se establecen también límites a las operaciones de crédito de las comunidades autónomas: será necesaria la autorización por ley y el volumen de deuda pública no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, salvo en los supuestos excepcionales recogidos en el art. 135.4 CE.

En lo que se refiere a la autorización por ley, en el art. 14 LOFCA se establecen reglas claras acerca de las operaciones de endeudamiento que pueden llevar a cabo las comunidades autónomas, especificando cuáles necesitan autorización del Estado y cuáles no. Se trata de una manifestación evidente de la coordinación financiera que incumbe al Estado, desarrollada en una ley orgánica, por lo que no parece que a priori pueda formularse tacha alguna de inconstitucionalidad.

Sin embargo, en el art. 13 bis LOFCA en el que se enuncia el principio de prudencia financiera simplemente se regula lo siguiente: se expresa la sujeción de las comunidades autónomas a las condiciones que se establezcan, se define lo que se habrá de entender por operaciones financieras y, por último, en cuanto a las condiciones en sí, se produce una remisión en blanco a las resoluciones que emitan las secretarías generales del Ministerio de Economía y del Ministerio de Hacienda competentes en la materia.

Esta deslegalización completa en favor del Gobierno de las condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste vulnera, a mi juicio, la reserva de ley establecida en el art. 135.3 CE, que debe interpretarse a la luz de la autonomía financiera consagrada en el art. 156 de la Constitución. En efecto, por más que deba admitirse la colaboración reglamentaria en una cuestión tan técnica y volátil como son las condiciones financieras del endeudamiento, la reserva de ley implica que en la norma con tal rango han de recogerse al menos los criterios básicos que serán desarrollados reglamentariamente. Así, entre muchas otras posibilidades, podría decirse en el art. 13 bis LOFCA que el coste total máximo de las operaciones de endeudamiento, incluyendo comisiones y otros gastos, no podrá superar el coste de financiación del Estado al plazo medio de la operación, incrementado en el diferencial que anualmente se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, la actual normativa —al no establecer criterio alguno— implica una atribución de facultades discrecionales puras a la Administración, que supone una

inconstitucional cesión en blanco del poder normativo que defrauda la reserva de ley, sea esta orgánica u ordinaria (STC 292/2000, FJ 18º).

V. CONCLUSIÓN

En el momento en el que se elaboró la Constitución, la coordinación financiera de las comunidades autónomas que se encargó al Estado se justificaba en la necesidad de armonizar el incipiente proceso de descentralización del poder en España, en este caso del poder financiero tanto en su vertiente de ingresos como de gastos.

La adhesión de España a la entonces denominada Comunidad Económica Europea implicó, y sobre todo a partir del posterior Pacto de Estabilidad y Crecimiento ya en el seno de la UE, que la coordinación de la actividad financiera de las distintas Administraciones públicas se justifique también por la necesidad de asegurar que el Reino de España cumple con los objetivos de déficit y deuda públicos que fija la normativa comunitaria.

La labor de coordinación, y específicamente los límites a esta, se desenvuelve en una continua tensión entre los principios de unidad y autonomía, de suerte que su concreción tiene que ver con las decisiones políticas que se vayan legítimamente adoptando.

Durante décadas, y al menos hasta la aprobación del último sistema de financiación autonómica en 2009, ha existido una clara tendencia a la ampliación de la autonomía financiera de las comunidades autónomas, en detrimento de las competencias normativas del Estado. Sin embargo, tras la Gran Recesión y al calor del endurecimiento de la normativa de estabilidad presupuestaria de la UE y la reforma del art. 135 de la Constitución, se evidencia un aumento en las potestades de coordinación del Estado.

En el ámbito de los ingresos tributarios, se ha abierto una vía para la armonización indirecta de los tributos cedidos que, por no ajustarse a los mecanismos previstos en la LOFCA, debiera haber sido censurada por el Tribunal Constitucional, que, sin embargo, prefirió realizar en la STC 149/2023 una interpretación formalista que ha permitido al Estado, en los hechos, limitar claramente las potestades normativas que la LOFCA y la LCT atribuyen a las comunidades autónomas en lo relativo al Impuesto sobre el Patrimonio.

A mi juicio, habría sido deseable una reforma de la LCT o, en su caso, de la ley sustantiva que regula el tributo, en virtud de la cual se estableciese una tarifa estatal, idéntica en todas las comunidades de régimen común, y una tarifa autonómica, que reflejase las diferencias de criterio de cada comunidad, a imagen y semejanza de lo que ocurre actualmente en el IRPF.

En lo que se refiere a la fijación de los objetivos de déficit y deuda públicos, ningún reproche cabe realizar al papel del Estado como coordinador que asegure ante Bruselas el cumplimiento de los objetivos. Sin embargo, a pesar de que en el art. 135 CE se encomienda a una ley orgánica la distribución de estos objetivos, la LOEPSF simplemente recoge el procedimiento formal que habrá de seguirse, sin que exista ningún criterio material que el Estado deba seguir a la hora de fijar los referidos objetivos. Desgraciadamente, esta ausencia de regulación sustantiva no ha merecido tampoco el reproche del Tribunal Constitucional (STC 215/2014).

Aún más evidente es la deslegalización de los criterios relativos a las operaciones financieras de las comunidades autónomas que se contiene en el art. 13 bis LOFCA, que remite directamente a la resolución de dos secretarías generales, cuya posición en el sistema de fuentes es claramente subalterna y, por tanto, no cumple con las exigencias de la reserva legal establecida en el art. 135.5 CE, especialmente si se tiene en cuenta la afectación clara que se produce a la autonomía financiera de las comunidades autónomas.

En definitiva, jurídicamente es perfectamente posible que nuestro ordenamiento refuerce el papel del Estado en lo que se refiere a la coordinación financiera, toda vez que se trata de una decisión política legítima (como igualmente lo sería, a estos efectos, la decisión contraria). Sin embargo, lo que a mi juicio sí merece un reproche —a diferencia de la opinión mayoritaria del Tribunal Constitucional— es que, en las concretas cuestiones ya referidas, no se estén respetando las reglas que la Constitución y el bloque de la constitucionalidad establecen.

Bibliografía

- Aguallo Avilés, A. y Bueno Gallardo, E. (2018). Artículo 157.3. En M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer y M. E. Casas Baamonde (dirs.). *Comentarios a la Constitución Española* (pp. 1691-1702). Las Rozas: Fundación Wolters Kluwer.
- Albiñana García-Quintana, C. (1984). La coordinación financiera: problemática general. En *La coordinación financiera estatal, autonómica y local* (pp. 33-88). Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). (2024). *Ficha del subsector CC.AA. del Observatorio de Deuda. Julio 2024*. AIReF. Disponible en: <https://is.gd/ntt8FN>.
- Ballester Muñoz, D. y Risques i Corbella, M. (2001). *Temps d'amnistia. Les manifestacions de l'1 i el 8 de febrer de 1976 a Barcelona*. Barcelona: Edicions 62.
- Barquero Estevan, J. M. (1998). *La gestión de los tributos locales: aspectos competenciales*. Madrid: Civitas.
- Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica (CERMFA). (2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación*

- Autonómica*. Ministerio de Hacienda y Función Pública. Disponible en: <https://bit.ly/3KZLOXT>.
- Comité de Personas Expertas. (2022). *Libro blanco sobre la reforma tributaria*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales; Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- Cruz Villalón, P. (2006). *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- De la Fuente, A. (2022). Sobre el Sistema de Financiación Foral vasco y navarro: notas para un debate necesario. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 242, 53-90. Disponible en: <https://doi.org/10.7866/HPE-RPE.22.3.3>.
- De la Hucha Celador, F. (2018). Artículo 135. En M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer y M. E. Casas Baamonde (dirs.). *Comentarios a la Constitución española* (pp. 922-949). Las Rozas: Fundación Wolters Kluwer.
- De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2016). La incidencia de la reforma del artículo 135 de la Constitución sobre el Estado autonómico. En *Informe Comunidades Autónomas* (pp. 77-110). Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- García Añoveros, J. (dir.) (2000). *Manual del sistema tributario español*. Madrid: Civitas.
- García Martínez, A. (2000). *La gestión de los tributos autonómicos*. Madrid: Civitas.
- Linz, J. J. (1970). An Authoritarian Regime: The Case of Spain. En E. Allard y S. Rokkan (comps.). *Mass Politics: Studies in Political Sociology* (pp. 290-341). New York: Free Press.
- Marín, C. y Martínez, D. (2024). *The public debt of the Spanish regions. Estimates of their fiscal consolidation efforts and scenarios of future evolution*. Estudios sobre la Economía Española; 2024/15. FEDEA. Disponible en: <https://is.gd/wcCaL0>.
- Martín Queralt, J. (2018). Artículo 156. En M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer y M. E. Casas Baamonde (dirs.). *Comentarios a la Constitución española* (pp. 1651-1668). Las Rozas: Fundación Wolters Kluwer.
- Martínez López, D. y González González, F. (2022). Los objetivos de déficit en las Comunidades Autónomas: una propuesta basada en la deuda. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 241 (2), 105-141. Disponible en: <https://doi.org/10.7866/HPE-RPE.22.2.5>.
- Martínez Sánchez, C. (2014). El principio de solidaridad interterritorial: desafíos actuales. En J. Arrieta Martínez de Pisón y J. Zornoza Pérez (dirs.). *La distribución del poder financiero en España* (pp. 93-114). Madrid: Marcial Pons.
- Menéndez Rexach, A. (1994). La cooperación, ¿un concepto jurídico? *Documentación Administrativa*, 240, 11-50. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/da.v0i240.5379>.
- Ortega y Gasset, J. (2024). *España invertebrada y otros ensayos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF) (2024). *Panorama de la fiscal autonómica y foral 2024*. Consejo General de Economistas de España. Disponible en: <https://is.gd/TCZIfj>.
- Rovira i Mola, A. (1984). La coordinación de los sistemas fiscales. En *La coordinación financiera estatal, autonómica y local* (pp. 13-32). Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Ruiz Almendral, V. (2024). *El (difícil) encaje constitucional de la propuesta de financiación singular para Cataluña*. Apuntes; 2024/33. FEDEA. Disponible en: <https://is.gd/MoIKMR>.
- Ruiz-Huerta Carbonell, J. (1992). La coordinación de la política fiscal y financiera del Estado y de las Comunidades Autónomas. *Documentación Administrativa*, 230-231, 199-227.