

JUAN ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN  
JUAN ZORNOZA PÉREZ  
(dirs.)

FÉLIX ALBERTO VEGA BORREGO  
(coord.)

**LA DISTRIBUCIÓN  
DEL PODER FINANCIERO  
EN ESPAÑA**

**LIBRO HOMENAJE  
AL PROFESOR JUAN RAMALLO MASSANET**

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2014

# ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	13
<b>I</b>	
<b>ASPECTOS GENERALES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER FINANCIERO EN ESPAÑA</b>	
SISTEMA CONSTITUCIONAL Y MODELOS DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA, por Juan ZORNOZA PÉREZ .....	19
ALCANCE DEL CONCEPTO DE HACIENDA GENERAL COMO CRITERIO DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS AL ESTADO, por Felipe ALONSO MURILLO .....	39
EL PODER DE GASTO DEL ESTADO Y SU INCIDENCIA EN LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO, por Germán ORÓN MORATAL.....	57
LA CONSOLIDACIÓN FISCAL EN ESPAÑA DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL, por Violeta RUIZ ALMENDRAL .....	77
EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL: DESAFÍOS ACTUALES, por César MARTÍNEZ SÁNCHEZ .....	93
LOS PRIVILEGIOS DE LA HACIENDA PÚBLICA DEUDORA. ESPECIAL REFERENCIA A LA INEMBARGABILIDAD DE BIENES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL, por Álvaro RODRÍGUEZ BEREIJO .....	115
<b>II</b>	
<b>EL SISTEMA DE FUENTES Y LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER FINANCIERO</b>	
LOS LÍMITES DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL: LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL Y LA TÉCNICA JURÍDICA EN LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES, por Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO .....	137
LA REGULACIÓN DE LOS TRIBUTOS POR LAS LEYES DE PRESUPUESTOS ESTATALES Y AUTONÓMICAS, por Juan ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN .....	161

	<u>Pág.</u>
EL CONTENIDO POSIBLE DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS ESTATALES Y AUTONÓMICAS: SENTENCIAS TC 76/1992, 178/1994, 195/1994, 72/1997 Y 174/1998, por María del Carmen FERNÁNDEZ GONZÁLEZ	183
EL DECRETO-LEY EN MATERIA TRIBUTARIA, por José Ramón RUIZ GARCÍA .....	199
EL ALCANCE DE LA RESERVA DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA Y LAS HACIENDAS LOCALES, por Alejandro MENÉNDEZ MORENO.....	219

### III

#### **TRIBUTOS PROPIOS AUTONÓMICOS: ASPECTOS GENERALES**

EL «ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO» Y EL FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA EXTRAFISCALIDAD AUTONÓMICA, por José Luis PÉREZ DE AYALA y LÓPEZ DE AYALA.....	249
LOS TRIBUTOS PROPIOS AUTONÓMICOS Y EL PRINCIPIO DE TERRITORIALIDAD, por Juan MARTÍN QUERALT .....	261
LOS TRIBUTOS PROPIOS AUTONÓMICOS Y LAS LIBERTADES DE ESTABLECIMIENTO Y CIRCULACIÓN DE PERSONAS, CAPITALES, BIENES Y SERVICIOS, por Enrique ORTIZ CALLE.....	281
LOS TRIBUTOS PROPIOS AUTONÓMICOS Y LA PROHIBICIÓN DE DOBLE IMPOSICIÓN, por Francisco ESCRIBANO LÓPEZ.....	299
LA INCIDENCIA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE EL PODER TRIBUTARIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, por José Manuel CALDERÓN CARRERO.....	321

### IV

#### **TRIBUTOS PROPIOS AUTONÓMICOS EN PARTICULAR**

LA TASA DEL EURO POR RECETA. CONTROVERSIA COMPETENCIAL Y RÉGIMEN JURÍDICO, por Antonia AGULLÓ AGÜERO.....	349
EL CANON EÓLICO DE CASTILLA-LA MANCHA: ANÁLISIS CONSTITUCIONAL, por Luis María CAZORLA PRIETO.....	369
EL IMPUESTO SOBRE LOS DEPÓSITOS EN LAS ENTIDADES DE CRÉDITO, por Ernesto ESEVERRI MARTÍNEZ .....	401
EL IMPUESTO SOBRE GRANDES ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES, por Domingo JIMÉNEZ-VALLADOLID .....	421
EL LLAMADO IMPUESTO TURÍSTICO: UNA NUEVA OCURRENCIA TRIBUTARIA ANCLADA EN VIEJAS RAÍCES TRIBALES CONTRARIAS AL PRINCIPIO DE CAPACIDAD ECONÓMICA, por Guillermo NÚÑEZ PÉREZ	443

### V

#### **OTROS RECURSOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS NORMATIVAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL ÁMBITO DE LOS TRIBUTOS CEDIDOS, por María RODRÍGUEZ-BEREJO LEÓN .....	463
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

	<u>Pág.</u>
LOS RECARGOS AUTONÓMICOS SOBRE TRIBUTOS ESTATALES. UN INSTRUMENTO DEL SISTEMA VÍCTIMA DEL MODELO DE FINANCIACIÓN, por Juan LÓPEZ MARTÍNEZ .....	475
EL FONDO DE LIQUIDEZ AUTONÓMICO, por Andrés GARCÍA MARTÍNEZ .	495
LA REVISIÓN POR ÓRGANOS DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE ACTOS DE APLICACIÓN DE TRIBUTOS CEDIDOS, por Diego MARÍN-BARNUEVO FABO .....	511

VI

**HACIENDAS LOCALES**

LA NATURALEZA VINCULANTE DEL ARTÍCULO 9.2 DE LA LEY DE HACIENDAS LOCALES: LA OBLIGACIÓN DE COMPENSACIÓN, por M. <sup>a</sup> Luisa GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO.....	529
LAS PARTICIPACIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LOS INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, por M. <sup>a</sup> Luisa ESTEVE PARDO	543
BARCELONA, ¿UN RÉGIMEN FINANCIERO ESPECIAL?, por Montserrat BALLARÍN ESPUÑA.....	559

VII

**HACIENDAS FORALES**

LA APLICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A LAS HACIENDAS FORALES, por Fernando DE LA HUCHA CELADOR .....	579
LA CONSTITUCIONALIDAD DEL RÉGIMEN DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS NORMAS FORALES FISCALES, por Carlos PALAO TABOADA .....	611
TERRITORIOS FORALES Y NO RESIDENTES, por Félix Alberto VEGA BORREGO.....	649

## PRESENTACIÓN

El libro que tenemos la satisfacción de presentar constituye el homenaje que los discípulos, colegas y amigos de Juan RAMALLO MASSANET hemos querido rendirle con motivo de su jubilación de la Cátedra de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Autónoma de Madrid. El número de los participantes en la obra que presentamos se ha visto severamente limitado, pues al acotar el objeto de las posibles contribuciones, como lo hemos hecho, se ha dificultado de forma notable la participación de colegas y amigos que, sin embargo, nos han pedido que dejemos constancia de su adhesión a este homenaje. Dicho sea en nuestro descargo, la decisión sobre la estructura y contenidos de una obra como la que presentamos no pertenece ya completamente a quienes la promueven y dirigen, pues el libro homenaje, como subgénero de la literatura académica, atraviesa una crisis que ha modificado sustancialmente sus contenidos y presentación, aunque no su propósito, que sigue siendo el de mostrar el respeto, reconocimiento y cariño que merece el homenajeado.

En esa misma medida, la presentación de este tipo de obra podría igualmente transformarse, para pasar a dar cuenta de los contenidos que incorpora, como si se tratara de una publicación convencional. Sin embargo, creemos que de ese modo perdería su sentido, que no es otro que dar testimonio de la trayectoria académica del homenajeado y contribuir a su recuerdo, para que quienes no han tenido la oportunidad de conocerle sepan de su contribución a la construcción del Derecho financiero y tributario. Porque por múltiples razones que no es el momento de exponer, pero que de algún modo están relacionadas con las sucesivas modificaciones de los sistemas de acceso a las plazas de profesorado universitario, y los efectos colaterales que las mismas han producido en el tipo de trabajo y publicaciones que los académicos realizamos, estamos perdiendo la memoria, que es tanto como decir que estamos perdiendo nuestra identidad colectiva.

Sobre este riesgo advirtió hace años el profesor RAMALLO en sendos trabajos sobre la evolución del Derecho financiero y tributario en España desde la perspectiva académica, manifestando su preocupación porque las nuevas generaciones de docentes e investigadores desconocieran los hitos de la articulación de dicha disciplina. Algo tendrá que ver en ello el que, pese a los reiterados esfuerzos desplegados en ese sentido –en algunos de los cuales tuvo un destacado protagonismo nuestro homenajeado–, los profesores españoles de esta materia hayamos sido incapaces de organizarnos y trabajar como un colectivo, lo que obviamente nos priva de ejercer cualquier clase de influencia en los debates sociales en que deberíamos estar presentes. Por ello, después de más de quince

años de la publicación de aquellos trabajos, quizás debamos reconocer que el riesgo es más real que nunca, que el creciente número de estudiosos del Derecho financiero y tributario y el importante papel que la materia ocupa en los nuevos grados y posgrados no se ha visto acompañado de avances sustanciales en su elaboración sistemática y que todavía hoy carecemos de un cuerpo doctrinal articulado que suscite un grado suficiente de consenso. Antes al contrario, dejándonos arrastrar por la necesidad de analizar el sinfín de reformas normativas que se suceden de manera ininterrumpida, alcanzando ya a la Constitución y el bloque de la constitucionalidad, los estudiosos de esta materia hemos dirigido la gran mayoría de nuestros esfuerzos a comprender y explicar su encaje en el sistema normativo preexistente. Un sistema que ya no es posible conceptualizar y ordenar, por lo que –como *vaticinara* Juan RAMALLO– no pasa «en muchas ocasiones de conformarse como una simple tópica», lo que a su vez da lugar al empleo de conceptos «que no son válidos para todas las realidades normativas que pretenden abarcar».

A nadie extrañará la preocupación que se manifiesta en las anteriores líneas, ya que la pretensión sistematizadora ha sido uno de los vectores que ha orientado la trayectoria académica de Juan RAMALLO a lo largo de los muchos años y las muchas Universidades en que ha ejercido su actividad. Porque nuestro homenajeado, ya desde los años en que cursaba su licenciatura en Derecho, ha sido un buen ejemplo de lo que la movilidad significa, lo que explica que haya dejado amigos y discípulos a lo largo y ancho de todo el territorio español. Así, tras finalizar su licenciatura y siguiendo el consejo del profesor PÉREZ DE AYALA, se dirigió tempranamente a la Universidad Complutense de Madrid para beneficiarse del magisterio del profesor SÁINZ DE BUJANDA e integrarse en el Seminario de Derecho Financiero de la Universidad de Madrid, semillero del que se nutrirían paulatinamente las restantes Facultades de Derecho. Tras doctorarse en la Complutense, cursaría estudios en las Universidades de Viena y Heidelberg, donde trabajaría bajo la dirección de Klaus VOGEL y conformaría una estructura mental que en buena medida marcaría su posterior trayectoria académica. Al regreso de su segunda estancia en Heidelberg, ingresaría en 1975 en el cuerpo de Catedráticos, siendo su destino la Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid, desde la que se trasladaría a la Universidad de las Islas Baleares, para recalar desde el final de los años ochenta en la Universidad Autónoma de Madrid, donde ha permanecido hasta su jubilación que ahora celebramos o que, para ser más exactos, celebra especialmente él.

En todos esos lugares –y en algunos otros con los que ha mantenido especiales relaciones de colaboración– ha dejado amigos y discípulos, a los que no necesariamente ha dirigido tesis doctorales u otros trabajos, pero a los que siempre ha orientado con buen criterio. En este sentido se puede decir con justicia de Juan RAMALLO que es un auténtico maestro, porque somos muchos los que de una forma u otra nos consideramos sus discípulos: unos por haber disfrutado de su dirección desde el inicio de nuestras carreras, otros porque hemos aprendido de él mientras trabajábamos juntos y, todos, porque nos ha regalado su tiempo, su experiencia e incluso –en ocasiones– sus consejos, eso sí, evitando cualquier interferencia en la posterior toma de decisiones. De ahí la diversidad de perfiles de quienes participamos en este homenaje, unidos fundamentalmente por nuestro aprecio a Juan RAMALLO, que personifica perfectamente la idea de que la enseñanza y el aprendizaje no son procesos simplemente intelectuales, sino también emocionales. Las reuniones en el desaparecido Balmoral, tras su llegada a Madrid, en que participamos muchos de los colaboradores de este volumen,

son un ejemplo de esa imbricación entre ambas facetas que terminaría por tejer redes de complicidades entre quienes, de manera distinta en las diversas fases de nuestra vida, hemos orbitado en las proximidades de nuestro homenajeado.

Decía Ramón y Cajal que «no se enseña bien sino lo que se hace y quien no investiga no enseña a investigar», por lo que conviene resaltar que si nuestro homenajeado ha sido un buen maestro es por la calidad de sus investigaciones, que sería absurdo intentar reseñar en este momento. No obstante, prescindiendo de trabajos tan relevantes como el relativo a la cuantificación de la prestación tributaria, que publicaría en 1978 y todavía hoy sigue siendo de referencia imprescindible, o de la magnífica traducción de las *Steuerrechtliche Grundfragen* de Hans NAVIAWSKY, que contribuyó a desvelar la verdadera autoría intelectual de ciertas explicaciones sobre el esquema de la relación jurídico-tributaria; prescindiendo de esas y otras contribuciones igualmente significativas que podrían mencionarse, decíamos, en la presentación de una obra como esta conviene destacar dos grupos de publicaciones más recientes.

El primero es el relacionado con el concepto constitucional de tributo, que constituyó una de sus preocupaciones centrales en los momentos más álgidos del debate sobre la regulación de las tasas y precios públicos, quizás como consecuencia de su formación en la dogmática alemana que, desde el mismo trabajo de NAWIASKY a que se ha hecho referencia, se ha preocupado por esclarecer el concepto técnico de impuesto. Se trata de una reflexión todavía pertinente, pues la jurisprudencia constitucional no ha conseguido fijar de manera satisfactoria la noción de tributo en términos que permitan resolver las dudas respecto a los principios constitucionales aplicables a prestaciones patrimoniales públicas cuya naturaleza sigue siendo más que dudosa, como las «aportaciones» que deben realizar los operadores de telecomunicaciones de ámbito estatal y las sociedades concesionarias y prestadoras del servicio de televisión de ámbito estatal, de acuerdo con la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española. Y, más allá de ese caso, la reflexión sigue pareciendo necesaria porque en la búsqueda de nuevas fuentes de financiación del gasto público no cabe descartar la aparición de este tipo de gravámenes especiales, afectos a finalidades bien precisas y cuyo análisis desde la perspectiva de la generalidad e igualdad resultan más que problemáticas.

El segundo grupo de trabajos que conviene destacar es el relativo a la distribución territorial del poder financiero, materia a la que precisamente hemos querido referir las contribuciones que se agrupan en este homenaje académico a Juan RAMALLO. A esta cuestión se refirió por primera vez el profesor RAMALLO al analizar el sistema financiero de las corporaciones locales en el derecho alemán y, con posterioridad, le ha dedicado varios e importantes trabajos desde la aprobación de la Constitución de 1978. Se trata de trabajos no siempre bien conocidos, por haberse publicado muchos de ellos en revistas y obras colectivas no dedicadas específicamente a nuestra materia, pero que tienen un extraordinario valor, porque más allá del puro análisis jurídico formal de las normas reguladoras de la financiación autonómica y local se empeñan en contribuir a la construcción de un sistema de financiación del Estado autonómico que sea conforme a la arquitectura constitucional. A tal efecto, además de preocuparse del estudio del sistema normativo y del asimétrico reparto de competencias tributarias y en materia de gasto público entre los distintos ámbitos de gobierno, Juan RAMALLO se interesó por comprender y explicar el funcionamiento real de la financiación autonómica y local, diseccionando críticamente los distintos modelos que se han sucedido en el proceso de desarrollo constitucional tanto en

términos de su construcción jurídico formal, como de su correspondencia con los principios que pueden considerarse implícitos en el texto constitucional. Ese modelo de análisis crítico le permitió desvelar algunos de los principales problemas de los distintos modelos de financiación de las entidades territoriales, que todavía padecen los hoy vigentes y que constituyen –sin lugar a dudas– una de las principales fuentes de la inestabilidad –quién sabe si congénita– que padece el Estado autonómico. De ahí que muchas de sus reflexiones tengan hoy aún más sentido que cuando se formularon, porque el resurgir de las demandas de reforma de la financiación autonómica y local, o la discusión sobre la solidaridad financiera interterritorial y sus límites, ponen de manifiesto la urgencia de articular un modelo de financiación territorial acorde al sistema constitucional y que esté dotado de la estabilidad normativa que resulta imprescindible en un elemento tan decisivo para la articulación de la estructura territorial del Estado.

Francisco MURILLO FERROL, que también ocupara Cátedra en la Universidad Autónoma de Madrid, dejó escrito que «el universitario está obligado a mantener tensa la actitud crítica; no contra esto ni aquello en concreto, sino la actitud en sí misma, como postura radical». Y esa ha sido la postura de que ha hecho gala a lo largo de toda su vida universitaria el profesor RAMALLO, en su trabajo docente, transmitiendo a sus estudiantes y formando a sus discípulos en ese espíritu crítico, e igualmente en sus trabajos de investigación, ejerciendo siempre el derecho a la libertad de juicio que resulta imprescindible para el progreso de las ciencias sociales. Pero esa libertad de juicio no ha sido incompatible con la adopción de un compromiso con la sociedad que le llevó al Congreso de los Diputados, donde presidió la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, participó en la de Presupuestos y tuvo un papel destacado en discusiones de reformas tan polémicas como las realizadas en 1985 en la LGT y las incorporadas a la Ley sobre régimen fiscal de determinados activos financieros.

Quizás como consecuencia de ese compromiso aceptaría el nombramiento como miembro del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, tras el que regresó a la Universidad Autónoma hasta llegar el día de su jubilación. Un día que él ha vivido con más júbilo que sus discípulos y amigos, no sólo porque se ha visto liberado de las cargas inherentes a la puesta en marcha de los nuevos grados, adaptados a las reglas del espacio europeo de enseñanza superior, sino porque en su Isla de Palma, en Artá, en Cala Torta o en Palma, es más fácil disfrutar del simple paso del tiempo. No es ese el sentimiento que predomina entre nosotros, que confiamos en que su jubilación de la Cátedra no suponga el abandono de sus preocupaciones intelectuales ni la dejación de sus funciones como maestro universitario, porque de sus reflexiones, de sus trabajos y de su experiencia, continuaremos aprendiendo.

Los directores  
Febrero de 2014



I  
**ASPECTOS GENERALES  
SOBRE LA DISTRIBUCIÓN  
DEL PODER FINANCIERO EN ESPAÑA**

# **SISTEMA CONSTITUCIONAL Y MODELOS DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Juan ZORNOZA PÉREZ  
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad Carlos III de Madrid

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN Y CONSIDERACIONES PRELIMINARES.– 2. LOS DISTINTOS MODELOS DE FINANCIACIÓN Y LAS DEFICIENCIAS EN LA ARTICULACIÓN DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.– 3. EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE FINANCIACIÓN Y SUS POSIBLES DESARROLLOS FUTUROS.– 4. UNA REFLEXIÓN FINAL: HACIA UN SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.

## **1. INTRODUCCIÓN Y CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

Transcurridos treinta y cinco años desde la aprobación de la Constitución de 1978 (CE en adelante), la articulación de un sistema de financiación de las Haciendas territoriales conforme a los principios constitucionales constituye una tarea aún pendiente. Es cierto que a partir de la habilitación a los denominados entes preautonómicos para utilizar en la ejecución de sus acuerdos los medios personales y materiales de las Diputaciones y luego de la Administración del Estado, se han sucedido diversos modelos de financiación autonómica. Y no lo es menos que desde la transformación en tributos locales de las contribuciones territoriales y otros impuestos reales por la Ley 44/1978, la financiación local se ordenó por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y sus sucesivas modificaciones. Sin embargo, ninguno de los sucesivos modelos de financiación autonómica ha conseguido una mínima estabilidad, mientras que la pervivencia del sistema implantado en 1988, con sus sucesivas reformas, no ha conseguido modificar la imagen de las Haciendas locales como unas Haciendas excesivamente dependientes de las transferencias e incapaces de garantizar la suficiencia financiera.

Son muchas y diversas las circunstancias que permiten explicar esa situación, cuyas consecuencias son particularmente visibles en la presente coyuntura, pero sin duda una de las más relevantes es la falta de desarrollo de un auténtico sistema de financiación territorial, construido a partir de los principios constitucionales en la materia y con una cierta racionalidad, sobre bases jurídicamente estables. Pues bien, el presente trabajo, que quiere entroncar con algunos realizados en colaboración con el Profesor Juan Ramallo Massa-

net<sup>1</sup>, pretende reflexionar sobre las características de ese sistema constitucional de financiación, para apuntar luego algunos de los problemas sin resolver en nuestro país y a las tendencias que parecen atisbarse, en particular por lo que hace a la Hacienda de las CCAA. Para ello, nos serviremos de las ideas ya apuntadas sobre el desarrollo de los distintos modelos de financiación autonómica y local<sup>2</sup>, que nos permitirán establecer ciertas conclusiones preliminares sobre el sistema constitucional en que deberían haberse enmarcado y los problemas para su articulación, pasando luego al estudio de los problemas actuales y sus –más bien escasas– perspectivas de solución.

Problemas que no han sido –ni sólo, ni prioritariamente– de orden técnico jurídico, aunque hayan sido muchas las deficiencias observables desde esa perspectiva, sino fundamentalmente de naturaleza política. En este sentido, las particulares circunstancias de la transición española y el asimétrico reparto del poder entre las distintas fuerzas políticas en los ámbitos central, autonómico y local, seguramente pueden contribuir a explicar que la financiación territorial haya sido más el resultado de la pura negociación que de una construcción racionalmente articulada. Una construcción para la que, por otra parte, la Constitución proporcionaba pocas indicaciones, al margen del reconocimiento del carácter instrumental de la financiación respecto a la distribución de competencias sustantivas o, si se prefiere, de la existencia de un principio de conexión entre competencias y su financiación, tanto en el ámbito autonómico como local.

Precisamente por ello, las dificultades para articular jurídicamente el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (CCAA en lo sucesivo) son, en buena medida, el fruto de un proceso político un tanto desordenado desde los primeros años del desarrollo constitucional, en que la coexistencia de Entes preautonómicos y CCAA regularmente constituidas por diversas vías (arts. 143 y 151 CE), que suponían distintos niveles competenciales y, por ende, distintas necesidades de financiación, introdujo en esta materia una notable complejidad<sup>3</sup>. Una complejidad incrementada por el simultáneo desarrollo de un proceso de reforma fiscal en cuyo diseño y articulación no parece que estuviera presente en modo alguno la necesidad de realizar una distribución adecuada de las fuentes tributarias de financiación entre las distintas instancias territoriales. Es más, cuando estas consideraciones se tuvieron presentes, al atribuir a las Haciendas locales los antiguos tributos reales o de producto, cuya rigidez y reducida capacidad recaudatoria eran sobradamente conocidas, fue de forma inadecuada, ya

<sup>1</sup> Me refiero fundamentalmente a dos, el primero relativo a la Hacienda local: J. RAMALLO MASSANET y J. ZORNOZA PÉREZ, «Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas Locales», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993, pp. 499 y ss.; y el segundo a las Haciendas autonómicas, J. RAMALLO MASSANET y J. ZORNOZA PÉREZ, «Sistema y modelos de financiación autonómica», en *Papeles de Economía Española. Perspectivas del Sistema Financiero*, núm. 51, 1995, pp. 9 y ss.

<sup>2</sup> Tras los trabajos ya citados, los sucesivos modelos de financiación autonómica han sido analizados en la perspectiva que aquí interesa por J. ZORNOZA PÉREZ, «Corresponsabilidad fiscal y financiación de las Comunidades Autónomas: el modelo para el quinquenio 1997-2001», en AAVV., *El Estado de las autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*, t. IV, CEURA, Madrid, 1997, pp. 3987 y ss.; J. RAMALLO MASSANET, «Elementos jurídicos de la financiación autonómica», en J.M. GONZÁLEZ PÁRAMO (ed.), *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*, Fundación BBVA, Madrid, 2001, pp. 401 y ss.

Por lo que se refiere al ámbito local, me permito remitir a J. ZORNOZA PÉREZ, «La financiación de las Corporaciones locales durante el quinquenio 1999/2003», en AAVV, *El desarrollo del Gobierno Local (una aproximación doctrinal)*, MAP, Madrid 1999/2000, pp. 175 y ss.; *Ibid.*, «Perspectivas de la financiación de las Haciendas Locales», en *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2001, pp. 641 y ss.; y desde una perspectiva distinta a SUÁREZ PANDIELLO (coord.), *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, FEMP, Madrid, 2008.

<sup>3</sup> Cfr. J. RAMALLO MASSANET y J. J. ZORNOZA PÉREZ, «Sistema y modelos...», cit. en nota 1, pp. 11 y ss.

que a esa temprana decisión seguiría la configuración de las Haciendas locales como haciendas residuales, cuya ordenación se postergaría hasta la Ley 39/1988 y sin establecer ninguna conexión entre ellas y las Haciendas autonómicas<sup>4</sup>.

Si las cosas fueron así en términos sustantivos, no menos compleja resultaría la ordenación de las Haciendas territoriales desde la perspectiva jurídico formal, pues la temprana aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre) determinó que fueran las disposiciones estatutarias las que adelantaran las líneas básicas del sistema de financiación de las CCAA de régimen común, que sólo se definiría a partir de la aprobación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA en adelante), generando una cierta confusión –todavía no despejada, como veremos– en cuanto al sistema de fuentes de la financiación autonómica y, en particular, en cuanto a las relaciones entre Estatutos de Autonomía, por un lado y LOFCA, por otro. Por su parte, es posible que la discusión respecto a las competencias autonómicas en la regulación de las Haciendas locales esté en el origen de la falta de interés en su desarrollo y, con posterioridad, una vez que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional confirmara lo limitado de la intervención autonómica<sup>5</sup>, en el desentendimiento de las CCAA respecto a la financiación local, desconociendo de ese modo las determinaciones constitucionales. Porque la CE, en correspondencia con el «carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales» (STC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4.º), a cuya definición contribuyen el Estado y las CCAA con competencias en materia de régimen local, ha pretendido correspondabilizar en la financiación local a las instancias estatal-central y autonómicas a través de la consideración como recurso fundamental de las Haciendas locales de la participación en los tributos del Estado y también de las CCAA, pese a la falta de desarrollo de estas últimas hasta tiempos bien recientes<sup>6</sup>.

Prescindiendo de estas cuestiones, lo que nos interesa destacar ahora es que dicha conexión entre competencias y su financiación ha dificultado –hasta hacerla imposible– la articulación de un modelo estable de financiación de las CCAA de régimen común. En los primeros años del desarrollo constitucional debido a la asimetría en cuanto a las competencias de las CCAA según su forma de acceso a la autonomía y, con posterioridad, debido a que la CE y la generalidad de los Estatutos de Autonomía dejaron abierta la posibilidad de sucesivas ampliaciones de sus competencias. Ampliaciones de competencias que en la práctica se han

<sup>4</sup> Vid. J. RAMALLO MASSANET y J. ZORNOZA PÉREZ, «Autonomía y suficiencia...», *cit.* en nota 1, pp. 500 y ss.

<sup>5</sup> Tras la STC 179/1985, sería la muy posterior STC 233/1999 la que aclarase la naturaleza compartida de las competencias que, en materia de Haciendas locales, poseen el Estado y las CCAA que asumieron en sus respectivos Estatutos facultades en orden al desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas, indicando en su FJ. 4.b) que el Estado podrá regular con carácter exclusivo la Hacienda local «en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el art. 142 C.E., en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 C.E. (SSTC 96/1990, fundamento jurídico 7; 237/1992, fundamento jurídico 6.; 331/1993, fundamentos jurídicos 2 y 3; y 171/1996, fundamento jurídico 5)». Por su parte, las CCAA y, en el caso, la de Cataluña, ostentarían en principio «competencias de naturaleza legislativa y reglamentaria, que abarcarían la tutela financiera sobre los Entes Locales a que hace referencia el art. 48.1 E.A.C., y la función ejecutiva incluida la inspección conforme al art. 25.2 E.A.C.; todo ello, por supuesto, sin perjuicio de las competencias del Estado sobre dicha materia».

<sup>6</sup> Me permito remitir a J. ZORNOZA PÉREZ, «La regulación de las participaciones locales en ingresos de las Comunidades Autónomas: una exigencia constitucional», en *Cuadernos de Derecho Público* núm. 33, 2008, pp. 11 y ss.

producido tanto por la vía de las reformas estatutarias como a través de las leyes de transferencia o delegación a que se refiere el art. 150.2 CE, e incluso –esta vez en materia tributaria<sup>7</sup>– a través de las leyes marco a que se refiere el apartado 1 del mismo art. 150 CE. Y ampliaciones competenciales a las que lógicamente ha sucedido la revisión de los correspondientes modelos de financiación autonómica, diseñados casi siempre con pretensiones de conseguir una estabilidad que se ha demostrado imposible de alcanzar y que, por si fuera poco, tampoco han terminado de ajustarse a las que creemos que son las determinaciones constitucionales en punto a la articulación del sistema de financiación del Estado complejo que la CE articula. Por su parte, en lo que se refiere a la financiación local, la consagración constitucional del principio de suficiencia y la especificación de las fuentes financieras fundamentales de que habían de nutrirse las Haciendas locales en la CE fue compatible con un notable retraso en la ordenación legal de la Hacienda local, en cuyo diseño inicial y en sus posteriores modificaciones, no es sencillo identificar esa conexión entre competencias y financiación que la CE establece, ni tampoco un criterio claro para su articulación con las Haciendas de las CCAA.

Respecto a este último extremo, para terminar esta ya larga introducción, conviene destacar –puesto que luego nos centraremos en el análisis de la financiación autonómica– que para resultar conforme con las exigencias de un estado complejo estructurado en tres niveles de gobierno, el sistema de financiación territorial debería efectuar un reparto adecuado de las fuentes de financiación disponibles entre todos ellos, garantizando no sólo la autonomía financiera de las CCAA (art. 156 CE), sino también la suficiencia financiera de las Haciendas locales, a través del empleo de todos los recursos que considera fundamentales al efecto el art. 142 de la CE. Porque la articulación de la financiación autonómica constituye sólo una parte del diseño del sistema de financiación del Estado de las autonomías, en que los tres niveles de Hacienda pública constitucionalmente reconocidos han de tenerse presentes para que puedan cumplirse las exigencias constitucionales establecidas respecto a cada uno de ellos, regulando de manera adecuada las relaciones de cooperación financiera que entre ellos deben existir<sup>8</sup>. No ha sido esa la práctica española, en que es visible un serio defecto en la comprensión del modelo constitucional de distribución del poder territorial en materia financiera, al haberse entendido erróneamente que la construcción del sistema de financiación del Estado de las autonomías es un asunto que concierne sólo, activa y directamente, a sus dos instancias territoriales superiores, con la consiguiente marginación de las Haciendas locales<sup>9</sup>. Ese defecto de planteamiento, visible desde los primeros momentos del desarrollo constitucional, cuando en la articulación del modelo de financiación de las CCAA que plasmaría

---

<sup>7</sup> Porque las Leyes 25 a 36/1997, todas ellas de 4 de agosto, de modificación del régimen particular de cesión a las distintas CCAA de los tributos del Estado y fijación del alcance y condiciones de dicha cesión; dictadas para la implantación del modelo de financiación del quinquenio 1996/2001, se autodefinieron como leyes marco desde sus Preámbulos, invocando expresamente en su articulado el art. 150.1 de la Constitución como fundamento para atribuir a las CCAA «... la facultad de dictar para sí misma normas legislativas en relación con los tributos cedidos»; para la crítica a dichas disposiciones, J. GARCÍA MORILLO, P. PÉREZ TREMPES, y J. ZORNOZA PÉREZ, *Constitución y financiación autonómica*, Tirant lo Blanch, Valencia 1998, pp. 78 y ss.

<sup>8</sup> De nuevo J. ZORNOZA PÉREZ, «La regulación de las participaciones...», *cit.*, en nota 6, pp. 11 y ss.

<sup>9</sup> A ello apuntamos ya en J. RAMALLO MASSANET y J. ZORNOZA PÉREZ, «Autonomía y suficiencia...», *cit.* en nota 1, p. 516; luego he insistido sobre ello en J. ZORNOZA PÉREZ, «La financiación de las Corporaciones...», *cit.*, en nota 2, pp. 176 y ss.; en el mismo sentido G. CASADO OLLERO, «La participación de las Entidades locales en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas», en AAVV, *Jornadas de estudio y debate sobre financiación local y corresponsabilidad fiscal*, Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 2002, p. 158.

en la LOFCA se marginó por completo a las Haciendas locales, se ha perpetuado en el tiempo, hasta la implantación del más reciente –y todavía en vigor– modelo de financiación autonómico mediante la reforma de la LOFCA por la Ley Orgánica 3/2009. Se trata de un planteamiento erróneo porque, según resulta del art. 137 de la CE, el poder y el ordenamiento locales son parte, a título propio y de forma directa, del poder y del ordenamiento estatales; y la Administración local es una más de las piezas del Estado de las autonomías que la Constitución diseña. En efecto, siendo ello así, la ordenación de la Hacienda local sólo puede hacerse correctamente si se tienen presentes las relaciones existentes, en todos los órdenes del ingreso y del gasto, entre las distintas Haciendas subcentrales –las Haciendas de las CCAA y las Haciendas locales– y las que median entre éstas y la Hacienda central o estatal. Por ello, al haberse concedido prioridad absoluta a la ordenación de la Hacienda de las CCAA, prescindiendo además de clarificar sus relaciones con las Haciendas locales, que sólo marginalmente se tienen presentes en orden al reparto de las competencias tributarias de aquélla (art. 6.3 de la LOFCA), la Hacienda local queda postergada en la consideración del legislador y los problemas de su financiación pasan a tener una importancia residual respecto de los correspondientes a la financiación de las CCAA, situados en el centro del debate político y jurídico. Y no sólo en los momentos iniciales del desarrollo constitucional, sino en todas las negociaciones posteriores entre el Estado y las CCAA para el diseño de los sucesivos modelos de financiación autonómica, que han prescindido de la consideración de los problemas de la Hacienda local, entre otras causas porque los correspondientes acuerdos obedecen a una lógica exclusivamente intergubernamental y en los procesos correspondientes, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF en adelante), no intervienen las instancias locales, cuyos intereses sólo podrían ser tomados en consideración si, superando el déficit democrático de que adolecen, los problemas de financiación del Estado de las autonomías fueran objeto de consideración en la Cámara de representación territorial que debería ser el Senado.

Por ello resulta pertinente recordar de nuevo la marginación que las instancias locales han padecido en la construcción del sistema de las Haciendas públicas, ya que en la articulación del hoy vigente modelo de financiación autonómica, se ha incurrido en el mismo error de planteamiento, postergando nuevamente la reforma de la financiación local y, lo que es más grave, olvidando que el modelo de financiación de las CCAA constituye sólo una parte del diseño del sistema de financiación del Estado de las autonomías, en que los tres niveles de Hacienda pública constitucionalmente reconocidos han de tenerse presentes para que puedan cumplirse las exigencias constitucionales establecidas respecto a cada uno de ellos. Es cierto que algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía han abordado esta cuestión de forma más adecuada<sup>10</sup>, pero a pesar de las promesas de abordar conjuntamente la próxima revisión de la financiación autonómica y la imprescindible reforma de la financiación local, es difícil ser optimista respecto a la existencia de posibilidades reales de que se aborde de manera integral el diseño del sistema de financiación de las Haciendas territo-

<sup>10</sup> Así, en el caso del nuevo Estatuto de Andalucía (LO 2/2007), su art. 192.1 prevé que «Una ley regulará la participación de las Entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado», con una fórmula mucho más precisa que la del Estatuto de la Comunidad de las Islas Baleares (LO 1/2007), que se limita en su art. 134.7 a referirse a «la participación en los recursos de la hacienda de la Comunidad» para financiar los Consejos Insulares, o que la incorporada al art. 219 del Estatuto de Cataluña (LO 6/2006), que establece el deber de la Generalidad de establecer un fondo de cooperación local, añadiendo que «El fondo, de carácter incondicionado, debe dotarse a partir de todos los ingresos tributarios de la Generalitat y debe regularse por medio de una ley del Parlament».

riales, desarrollando modelos de financiación autonómica y local interrelacionados y congruentes entre sí, al tiempo que capaces de satisfacer las exigencias que desde la CE se formulan para su articulación.

## **2. LOS DISTINTOS MODELOS DE FINANCIACIÓN Y LAS DEFICIENCIAS EN LA ARTICULACIÓN DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**

Como creemos haber demostrado en otros lugares, el desarrollo de los distintos modelos de financiación autonómica se ha producido de manera desordenada, mediante la superposición de los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (CPFF en adelante) –publicados o sin publicar– con distintos tipos de disposiciones legales que en ocasiones se remitían a ellos, en otras los integraban e incluso –cosa sorprendente y constitucionalmente inaceptable– reconocían la subordinación de la ley a los acuerdos<sup>11</sup>.

Un buen ejemplo de ese defectuoso empleo de los acuerdos del CPFF para regular materias que requerían una intervención legal expresa lo encontramos en el Acuerdo 2/1981, de 16 de septiembre, relativo al Fondo de Compensación Interterritorial (FCI en adelante). Porque, como consecuencia de su adopción, la Ley 44/1981 procedería a incorporar a los Presupuestos del Estado una nueva Sección 33 denominada Fondo de Compensación Interterritorial, sin establecer su regulación, que sólo aparecería en sus aspectos puramente presupuestarios en las Leyes 9/1983 y 44/1983 y, finalmente, se realizaría por la Ley 7/1984. Pues bien, a la vista de ello no parece exagerado afirmar que las recomendaciones del CPFF, contenidas en su citado Acuerdo 2/1981, sustituyeron en la práctica a la regulación legal que la LOFCA reclamaba para la ponderación de los índices o criterios que habían de utilizarse en la distribución del FCI; regulación que sólo se produciría a través de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, cuya Exposición de Motivos reconocía la asunción de dichas recomendaciones, que ya habían producido efectos en los tres ejercicios anteriores pese a carecer, formalmente, de valor normativo alguno. Se trata de un ejemplo que conviene recordar, ya que pone de manifiesto una tendencia que luego se consolidaría a sacralizar los acuerdos del CPFF, incluso cuando suponían una distorsión o violencia de la normativa legal aplicable, que terminaba siempre cediendo ante las exigencias del pragmatismo que aconsejaba «reconocer el carácter esencialmente instrumental del marco normativo»<sup>12</sup>. Con todo, lo que interesa destacar ahora es que esa peligrosa tendencia pudo haber sido atajada por el Tribunal Constitucional, al resolver los recursos de inconstitucionalidad presentados por el Gobierno Vasco contra las Leyes de Presupuestos de 1982, 1983 y 1984. Sin embargo, en la STC 63/1986 se desaprovechó una de las primeras ocasiones para reconducir el proceso de financiación autonómica al orden de fuentes que se desprende del sistema constitucional, al adoptarse una perspectiva extraordinariamente formalista para ignorar que el Acuerdo del CPFF, dirigido como recomendación al gobierno en ejercicio de las competencias que la LOFCA le atribuía, había adelantado sus efectos al incorporarse implícitamente al cálculo de los créditos consignados en

<sup>11</sup> Vid. J. RAMALLO MASSANET y J. ZORNOZA PÉREZ, «El Consejo de Política Fiscal y Financiera y las Comisiones Mixtas en la financiación de las Comunidades Autónomas», en *Cuadernos de Derecho Público* núm. 2, 1997, pp. 102 ss.

<sup>12</sup> En expresión de J. RUIZ-HUERTA CARBONELL y J. LÓPEZ LABORDA, «Algunas reflexiones sobre la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», en *Hacienda Pública Española. Cuadernos de Actualidad* núm. 3, 1995, p. 106.

las Leyes de Presupuestos para el FCI, sin que se hubiera aprobado la Ley que el art. 16.1 de la LOFCA reclamaba para «la ponderación de los distintos índices o criterios» que habían de intervenir en su distribución.

Bien podría decirse que esa laxitud de la jurisprudencia constitucional en el análisis de las normas relativas a la financiación autonómica está en el origen de la falta de respeto que se ha mostrado en su regulación posterior con el sistema normativo previsto en la CE. De esa falta de respeto podrían proporcionarse muchos ejemplos en que los acuerdos parecen cobrar un valor superior a las leyes, como resulta de lo dispuesto en el art. 79 de la Ley 4/1990 de Presupuestos Generales del Estado, en que se decía que el FCI «se regirá, mientras no sea aprobada su nueva ley reguladora, por el contenido del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de fecha 21 de febrero de 1990 y por lo dispuesto en la Ley 7/1984, de 31 de marzo, reguladora del citado Fondo, en todo aquello que no resulte modificado por el mencionado Acuerdo». Ejemplos que vienen a confirmar que los acuerdos del CPPF han ido más allá del mero desarrollo de las reglas establecidas en la CE y la LOFCA, como piezas esenciales del sistema constitucional de financiación, para introducir reinterpretaciones o modificaciones de las mismas<sup>13</sup>; lo que explica que RAMALLO MASSANET se preguntara si «tiene algo que ver el Derecho con la financiación autonómica?»<sup>14</sup>.

Como es obvio, se trataba de una pregunta retórica a la que, sin embargo, no ha sabido dar la respuesta adecuada nuestro Tribunal Constitucional, que en sus pronunciamientos parece aceptar de forma acrítica que los acuerdos del CPPF desarrollen o interpreten –aunque sea a su modo– la regulación de la participación en los ingresos del Estado del art. 13 de la LOFCA, como muestra la STC 68/1986, al aceptar de forma acrítica que los porcentajes de participación establecidos en la Ley de Presupuestos de 1988 «son el resultado de aplicar la interpretación que de los criterios previstos en el art. 13.1 de la LOFCA se efectúa en el Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre» del CPPF, como si tales acuerdos formaran parte del sistema normativo que la CE establece. En definitiva, los acuerdos del CPPF se han mostrado como la fuente primaria de la financiación autonómica, hasta el punto de que en ellos se encuentra la causa de las modificaciones normativas que en ocasiones se ha debido realizar para implantar un nuevo modelo de financiación, como es evidente si se examina el Acuerdo de 23 de septiembre de 1996, cuya implantación daría lugar a la modificación de la LOFCA, de la Ley de Cesión de Tributos del Estado y de las disposiciones relativas a los tributos cedidos contenidas en los Estatutos de Autonomía, para permitir una auténtica «mutación constitucional» en el concepto de impuesto estatal cedido del art. 157 CE<sup>15</sup>.

Prescindiendo de otros problemas, es sabido que el modelo de financiación resultante de dicho Acuerdo fue objeto de varios recursos de inconstitucionalidad cuyo resultado es signo de que ninguna de las instancias implicadas en la financiación de las CCAA ha mostrado excesivo interés en la depuración de los vicios de inconstitucionalidad advertidos en esta materia. En efecto, los gobiernos autonómicos y central han preferido encontrar soluciones «políticas» para sus desacuerdos, con motivo de la negociación de cada nuevo modelo de financiación, desistiendo entonces de los recursos eventualmente interpuestos contra los modelos anteriores y allanando, de ese modo, el camino para el Tribunal Constitucional,

<sup>13</sup> Hemos expuesto con detalle estos supuestos en J. RAMALLO MASSANET y J. ZORNOZA PÉREZ, «El Consejo de Política Fiscal...», *cit.* en nota 11, pp. 102 ss.

<sup>14</sup> Cfr. J. RAMALLO MASSANET, «Elementos jurídicos...», *cit.*, pp. 403 y ss.

<sup>15</sup> Vid. J. ZORNOZA PÉREZ, «Corresponsabilidad fiscal...», *cit.* en nota 2, pp. 4014 y ss.



que no sólo ha admitido sin pesar tales desistimientos, sino que los ha hecho posibles al no pronunciarse sobre los recursos hasta que la aprobación de un nuevo modelo facilitaba las negociaciones tendentes a su retirada<sup>16</sup>. Y ello debe valorarse teniendo en cuenta, por un lado, que la pérdida de la vigencia de una norma impugnada no exime al Tribunal Constitucional de analizar su constitucionalidad siempre que la controversia que se planteaba no haya cesado (SSTC 223/2000, de 21 de septiembre; 275/2000, de 16 de noviembre; 16/2003, de 30 de enero y 137/2003, de 3 de julio) y, por otro, que tratándose de los modelos de financiación autonómica, cuya vigencia se ha limitado hasta la fecha a un plazo de cinco años, podríamos aplicar la doctrina sentada en la Sentencia 3/2003, de 16 de enero, que al resolver –dicho sea de paso, con una inusual celeridad– el recurso de inconstitucionalidad 2872/2002, interpuesto en mayo de ese año, afirmó que el hecho de que la norma impugnada tuviera una vigencia limitada «no sería causa determinante de la pérdida sobrevenida de objeto de un recurso de inconstitucionalidad contra la misma, aunque la sentencia resultante del proceso constitucional recayera después del período de tiempo en el que la ley cuestionada extiende su vigencia, pues ello sería tanto como negar la posibilidad de control por este Tribunal de determinadas normas con vigencia limitada en el tiempo (...), creándose así un ámbito normativo (...) in-mune al control de la jurisdicción constitucional»<sup>17</sup>.

Con todo, la jurisprudencia constitucional no ha podido eludir el último y más serio conflicto planteado respecto al sistema normativo regulador de la financiación de las CCAA consistente, como es sabido, en la determinación de las relaciones existentes a ese respecto entre los Estatutos de Autonomía y la LOFCA, como pieza esencial del bloque de la constitucionalidad en relación a esa materia. A este respecto, salvo el primer modelo transitorio de financiación, cuyas características se establecieron ya por el Estatuto de Cataluña de 1979, que avanzó además el régimen de los instrumentos esenciales que se utilizarían, los restantes modelos que se han sucedido hasta la fecha se han construido por completo al margen de los Estatutos de Autonomía, que permanecieron inmodificados, a diferencia de lo que ocurriría con la LOFCA, que en cuanto disposición llamada a «insertarse en el bloque de la constitucionalidad delimitador del concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera» (por todas, SSTC 181/1988, FJ 7; 183/1988, FJ 3; 250/1988, FJ 1, y 150/1990, FJ 3), estableciendo de ese modo «el marco general en que se ha desenvolver la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas» (STC 192/2000, FJ 6), ha sido objeto de reforma en aquellas ocasiones en que las modificaciones a introducir en la financiación autonómica suponían un giro tan profundo como para resultar abiertamente inconciliables con las disposiciones entonces vigentes.

Precisamente por eso, resulta llamativo que frente a una mayoría de Estatutos de nueva generación que aceptan de manera pacífica que el ejercicio de las competencias financieras de las CCAA ha de ajustarse a lo dispuesto en la ley orgánica a que se refiere el art. 157.3 de la CE<sup>18</sup>, aunque no renuncien a mantener

<sup>16</sup> Con una actitud de auto restricción que E. AJA FERNÁNDEZ «Principios, normas y procedimientos constitucionales de la financiación autonómica», en J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO (ed.) *Bases para un sistema estable...*, cit. en nota 2, p. 384 describe bien al afirmar que el Tribunal «evita entrar en el fondo del contencioso y remite su solución a las normas que deriven de la voluntad del legislador o del acuerdo entre el Estado y las CCAA».

<sup>17</sup> Cfr. V. RUIZ ALMENDRAL y V. ZORNOZA PÉREZ, «Reflexiones en torno a la financiación de las Comunidades Autónomas», en A.G. MOREIRA MAUES y I. GÓMEZ FERNÁNDEZ, *Ordenamiento territorial en Brasil y en España*, Tirant lo blanch, Valencia, 2005, pp. 286-287.

<sup>18</sup> Fórmula que emplea el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril), cuya disposición adicional primera es particularmente clara al respecto; pero con cuyo es-

posturas reivindicativas difícilmente compatibles con el marco constitucional en que desean situarse<sup>19</sup>; algunos Estatutos afirmen su aplicabilidad con ciertas reservas<sup>20</sup>, mientras que el de la Comunidad de Cataluña omite cuidadosamente cualquier referencia a la LOFCA, a la que se alude sólo para mencionarla entre las fuentes reguladoras de las relaciones financieras de la Generalidad con el Estado (art. 201.1) y para proclamar, en la disposición adicional décimo segunda que sus normas deberán «interpretarse armónicamente» con las contenidas en el Estatuto. Tras dicha opción subyace, seguramente, el entendimiento de que la LOFCA, en cuanto no es una ley necesaria, no tiene por qué ser previa y condicionar el ejercicio de las potestades financieras de las CCAA definidas por sus propios Estatutos, tal y como señalaron en su día el Dictamen 296/2005, de 1 de septiembre, del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña y el Dictamen 72/2006, de 10 de marzo, del Consejo Consultivo de Andalucía; de modo que la LOFCA –a diferencia de otras leyes orgánicas que desarrollan la CE– no impediría la actuación de los poderes autonómicos, dado «el decisivo e importante papel que los Estatutos de Autonomía tienen que tener necesariamente, en esta materia de financiación»<sup>21</sup>.

Se trata de una cuestión de la máxima importancia, no resuelta de manera definitiva por una jurisprudencia constitucional que en las SSTC 247/2007, de 12 de diciembre y 31/2010, de 28 de junio, ha rehuído pronunciarse con claridad al respecto, pese a proporcionar indicaciones útiles para mantener la preferencia lógica y jurídica de la LOFCA sobre los Estatutos de Autonomía en la regulación de los aspectos nucleares de la financiación autonómica. De hecho, aunque la cuestión apenas hubiera merecido atención<sup>22</sup>, el Tribunal Constitucional se había referido a ella de forma indirecta, al pronunciarse sobre la función de la LOFCA dentro del bloque de la constitucionalidad, afirmando que el art. 157.3 CE habilita una intervención unilateral del Estado para «*alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico*» evitando que «*dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía*» (STC 68/1996, FJ 9). Dicho con otras palabras, la LOFCA –más allá de que apareciese en el art. 157.3 CE como meramente potestativa– aparece en la jurisprudencia constitucional como la norma central para el desarrollo de la financiación autonómica, dado que su definición debe producirse dentro de parámetros unitarios que, por ello,

---

píritu coinciden los Estatutos de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril) y Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre).

<sup>19</sup> Pues todos ellos, salvo el Estatuto de Castilla y León, intentan condicionar de un modo u otro el destino de las inversiones del Estado, según se comprueba en la disposición transitoria segunda del Estatuto de la Comunidad Valenciana, en la disposición adicional tercera del Estatuto de Andalucía y en la más tibia disposición adicional sexta del Estatuto de Aragón.

<sup>20</sup> El Estatuto de Extremadura (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero), en su art. 86.1 afirma de manera enigmática que las relaciones entre la Hacienda central y la de la Comunidad se regirán «en su caso» por la LOFCA.

<sup>21</sup> Cfr. en ese sentido C. CHECA GONZÁLEZ, «Desarrollo de los aspectos fiscales del Estatuto de Autonomía de Extremadura hasta la actualidad. Razones para una reforma», en C. ELÍAS MÉNDEZ, (ed.) *La financiación en la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 7-8; en ese sentido parece pronunciarse E. QUINTANA FERRER, «La financiación en la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña», en C. ELÍAS MÉNDEZ, *Op. ult. cit.* pp. 80-81.

<sup>22</sup> Si prescindimos de las primeras opiniones de J. RAMALLO MASSANET, «Incidencia de la Constitución Española de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas», en AAVV, *Hacienda y Constitución*, IEF, Madrid, 1979, pp. 123 y ss.; y J. MARTÍN QUERALT, «La institucionalización de la Hacienda en los futuros Estatutos de Autonomía», en *Hacienda Pública Española*, núm. 59, 1979, p. 142; que por el momento en que se realizaron tienen un valor relativo tras los pronunciamientos al respecto del Tribunal Constitucional.

no pueden determinarse en los Estatutos de Autonomía, sino en una norma estatal aplicable al conjunto de las CCAA.

De ese modo, la jurisprudencia constitucional tenía reconocido que la Ley Orgánica del art. 157.3 de la CE precede, lógica y jurídicamente cualquier desarrollo de la financiación autonómica, ya que es al Estado a quien corresponde, mediante su dictado, «regular el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas (...) y delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas» (STC 183/1988, FJ. 3); o, si se prefiere, establecer «el marco general en que se ha desenvolver la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas» (STC 192/2000, FJ. 10). Un marco, dentro del cual, son «los propios Poderes Públicos responsables de ello, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas» (SSTC 145/1989 y 68/1996) quienes deben establecer cada uno de los modelos de financiación, a través primero de negociaciones multilaterales, en el seno del CPFF, que se concretan después para cada Comunidad en las correspondientes Comisiones Mixtas bilaterales<sup>23</sup>.

En definitiva, no es constitucionalmente posible resolver desde los Estatutos los problemas de la financiación de las CCAA, sin que sean suficientemente persuasivos a ese respecto los argumentos derivados del tenor literal del art. 157.3 CE y el carácter simplemente posible de la ley orgánica a que dicho precepto se remite. Porque la jurisprudencia constitucional respecto al significado y funciones de la LOFCA y sobre otros elementos de la financiación autonómica hace que el grado de «constitucionalización» de esta materia sea hoy muy superior al de los primeros momentos del desarrollo constitucional, lo que obviamente debe tenerse en cuenta<sup>24</sup>. Precisamente por ello, hubiera cabido esperar que las SSTC 247/2007, de 12 de diciembre y 31/2010, de 28 de junio, hubieran sido más rotundas a ese respecto, estableciendo con claridad las relaciones existentes entre Estatutos de Autonomía y LOFCA como piezas integrantes del sistema normativo de financiación de las CCAA. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha evitado realizar un pronunciamiento suficientemente rotundo al respecto, pese a reconocer que los Estatutos de Autonomía «no pueden desconocer los criterios materiales empleados por la Constitución cuando reenvía la regulación de aspectos específicos a las correspondientes leyes orgánicas (arts. 152.1 o 157.3 CE) pues dichos criterios, referidos a materias concretas para cada ley orgánica, determinan el ámbito que la Constitución les reserva a cada una de ellas, ámbito que, por tal razón, se configura como límite para la regulación estatutaria» (STC 247/2007, FJ. 6 el subrayado es nuestro). Y pese a que dicho pronunciamiento haya sido interpretado como signo de la primacía de la LOFCA sobre los Estatutos de Autonomía<sup>25</sup>, lo cierto es que la falta de rotundidad de la citada jurisprudencia alienta el debate sobre las relaciones entre ambos tipos de normas, máxime una vez que de la distinción entre validez y eficacia de los preceptos estatutarios resulta abierta la posibilidad de aprobar normas relativas a la financiación que serían válidas, aunque ineficaces, en cuanto no coincidieran con lo previsto respecto a la misma materia en la LOFCA.

<sup>23</sup> Hemos descrito esta operativa en J. RAMALLO MASSANET y J. ZORNOZA PÉREZ, «El Consejo de Política Fiscal...», *cit.* en nota 12, pp. 95 y ss.

<sup>24</sup> Dado que, como ha dicho G. FERNÁNDEZ FARRERES, *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico?*, Thomson-Civitas, Madrid, 2008, p. 75, respecto al sistema de distribución de competencias, podría afirmarse que el Tribunal Constitucional ha conformado una doctrina en materia de financiación autonómica que completa las insuficiencias que en sus inicios pudiese padecer el texto constitucional.

<sup>25</sup> Cfr. E. GIRÓN REGUERA, «Reflexiones sobre la financiación autonómica en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía», en C. ELÍAS MÉNDEZ (ed.), *La financiación en la reforma del Estatuto...*, *cit.* en nota 21, pp. 96-97.