

SISTEMA Y MODELOS DE FINANCIACION AUTONOMICA

Juan Ramallo Massanet
Juan Zornoza Pérez

I. INTRODUCCION

Es ya habitual en nuestra literatura la caracterización del sistema de financiación de las comunidades autónomas (CC.AA.) de régimen común (1) como un sistema mixto, cuyo diseño constitucional no responde ni a los principios de un sistema fiscal único o de unión, ni a los de un sistema fiscal múltiple o de separación. Ello es visible desde el artículo 157.1 de la Constitución de 1978 (CE), que prevé que los recursos de las CC.AA. estarán constituidos por conceptos de naturaleza diversa respecto de los cuales el poder de decisión sobre su existencia y cuantía corresponde, en ocasiones a las CC.AA. (sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales o el producto de las operaciones de crédito) y en otras al Estado (subvenciones u otras asignaciones con cargo a sus presupuestos) que, en ocasiones, decide previa audiencia o de acuerdo con las CC.AA. (tributos cedidos y participación en ingresos del Estado); todo ello con independencia de la decisión sobre el destino o empleo de dichos recursos.

Se trata de un sistema de carácter flexible y relativamente simple, puesto que el citado artículo 157.1 y el artículo 158 de la CE se limitan a enumerar los recursos susceptibles de ser empleados por las CC.AA., sin pronunciarse sobre cuáles de ellos habían de constituirse como fuentes primordiales de financiación, quizá como consecuencia de la falta de claridad respecto de cómo había de concretarse el modelo de organización territorial del Estado previsto en la CE, que adolecía de una cierta imprecisión y no estaba exento de ambigüedades y, de otro lado, no podía desconocer la generalización de los entes preautonómicos tras el restablecimiento de la Generalidad de Cataluña en septiembre de 1977 (2). En definitiva, el proceso político de la fase preautonómica condicionaba seriamente el modelo de organización territorial del Estado que había de consagrar la CE; y éste, a su vez, constituía el presupuesto a partir del cual organizar un sistema de financiación que, por ello, necesariamente debía ser abierto y relativamente simple.

Con posterioridad, tampoco la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), también condicionada por la previa aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña, fue capaz de desarrollar en todos sus extremos un sistema de financiación que había de resultar satisfactorio para la totalidad de las CC.AA. de régimen común y no sólo para algunas de ellas. De ahí que la LOFCA, más que desarrollar las distintas clases de recursos previstas en la CE, optara por establecer el conjunto de límites que habían de enmarcar el sistema tributario de las CC.AA., por delimitar el ámbito de la cesión de tributos y articular un sistema de autorizaciones para el empleo del crédito público, regulando de forma un tanto imprecisa la participación en los ingresos del Estado y el sistema provisional y transitorio para su cálculo; con lo que dejaba abierta la posibilidad del posterior desarrollo de diversos modelos dentro del sistema de financiación diseñado en el bloque de la constitucionalidad.

Siendo ello así, no debería resultar extraño que el posterior desarrollo de esos modelos pivotara sobre aquellas piezas del sistema previsto en la CE y la LOFCA que, como fruto de su regulación en el bloque de la constitucionalidad —también en los Estatutos de autonomía— requerían para su operatividad el acuerdo, plasmado bien con carácter bilateral, entre el Estado y cada comunidad, en las denominadas comisiones mixtas, bien con carácter multilateral, entre el Estado y el conjunto o algunas CC.AA. en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF). De este modo, en definitiva, el tan repetido carácter consensuado de la CE y del proceso de su aplicación inmediata en lo que se refiere a las CC.AA., trascendió más allá de ese contexto inicial para constituirse en una característica esencial del desarrollo del proceso autonómico, tanto en lo que se refiere a la delimitación y transferencia de competencias, como en lo relativo a su financiación.

Y de ello se encontrarán abundantes muestras a lo largo de nuestra exposición, porque en los momentos actuales el acuerdo sigue siendo la base para el desarrollo de los diversos modelos de financiación, generalmente sobre la base de las reco-

mendaciones del CPFF que, en ocasiones, no son seguidas por el correspondiente acuerdo bilateral en la Comisión Mixta, lo que necesariamente supone desviaciones respecto del modelo de los acuerdos del CPFF, a los que se quiere conceder un valor de referencia que jurídicamente no les es propio.

Sobre tales premisas, el presente trabajo pretende, en definitiva, observar el grado de correspondencia existente entre el sistema de financiación de las CC.AA. establecido en el bloque de la constitucionalidad y los distintos modelos de financiación aplicados tras la aprobación de la CE. Porque el sistema de financiación de las CC.AA. previsto en la CE y en la LOFCA, pese a su carácter flexible y relativamente simple, establece algunos condicionantes para el empleo de los recursos que en él se integran, que serán más o menos precisos según los casos y, en ocasiones, necesitarán de desarrollo normativo. Pero lo que no cabe es prescindir absolutamente de ellos, por vías pretendidamente interpretativas, ni tampoco, efectuar ese desarrollo a través de simples acuerdos, mediante instrumentos que no sean adecuados desde el punto de vista de la teoría de las fuentes, pues el desarrollo del bloque de la constitucionalidad debe efectuarse a través de normas jurídicas.

Se trata de una tarea que nos parece particularmente oportuna en los momentos actuales, cuando los Acuerdos de 7 de octubre de 1993, del CPFF, para el desarrollo del sistema de financiación de las CC.AA. del quinquenio 1992-1996, han suscitado dudas de constitucionalidad y que obliga a plantearse, como una cuestión fundamental, cuál sea la naturaleza y alcance de esos acuerdos bilaterales y multilaterales a través de los que vienen implantándose los distintos modelos de financiación autonómica.

II. EL CARACTER ABIERTO Y DINAMICO DEL PROCESO DE TRASPASO DE COMPETENCIAS COMO CONDICIONANTE DEL SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA

Las dificultades para articular jurídicamente el sistema de financiación de las CC.AA. son, en buena medida, el fruto de un proceso político un tanto desordenado, en el que a través de normas de diversa naturaleza e incluso de simples acuerdos, se trató de proporcionar los medios más elementales de funcionamiento a ese nuevo sujeto político que las CC.AA. representaron. Una primera fuente de problemas surge de la rápida generalización de los entes preautonómicos tras su inicial constitución sólo en las denominadas nacionalidades históricas, lo que obligó a concebir el proceso autonómico como un proceso de alcance general y no sólo limitado a algunos territorios o regiones. Ello aclarado,

las diversas vías de acceso a la autonomía contempladas en la CE (arts. 143 y 151) y los distintos contenidos competenciales a ellas asociados introdujeron una nueva complejidad, pues resultaba tremendamente complicado ordenar jurídicamente un proceso en el que coexistían entes preautonómicos con CC.AA. regularmente constituidas por diversas vías que suponían, además, distintos niveles competenciales y, por ende, distintas necesidades de financiación.

Todas esas dificultades habían de proyectarse en la regulación jurídica de las fuentes de financiación de que habían de disponer las CC.AA., constituidas o por constituir, para atender al cumplimiento de sus servicios y funciones, lo que en buena medida podría explicar la diversidad de fuentes, basadas en ocasiones en acuerdos previos que parecen condicionar —como luego veremos— el contenido de las correspondientes disposiciones legales, que hubieron de utilizarse a tal fin en los inicios del proceso autonómico. En efecto, incluso tras la aprobación de la LOFCA y durante el denominado período transitorio (1981-1986), resultaba hasta cierto punto comprensible la inexistencia de un modelo cerrado para la financiación de unas CC.AA. que, en algunos casos, se encontraban todavía en proceso de constitución y que, además, en la generalidad de los supuestos, continuaban recibiendo transferencias de competencias cuya financiación debía ser objeto de acuerdo en las comisiones mixtas.

No obstante, la finalización del período transitorio previsto en la LOFCA, no supuso la renuncia a la vía del acuerdo en la articulación del modelo de financiación que había de ser aplicado a partir de aquel momento. Quizás ello pueda explicarse, al menos en parte, por razones semejantes a las que acabamos de exponer, pues el fin de aquel período transitorio de financiación no coincidió, ni podía coincidir, con el fin del proceso de traspaso de competencias, dado que la propia CE y la práctica generalidad de los estatutos de autonomía —si bien con diversas fórmulas— dejaban abierta la posibilidad de que las CC.AA., transcurridos cinco años desde su constitución, mediante la reforma de sus estatutos, pudieran ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149 (art. 148.2 CE); al margen de que siempre quedaría abierta la posibilidad de que el Estado transfiriera facultades correspondientes a materias de su titularidad (art. 150.2), supuesto cuyas consecuencias en el orden de la financiación se encuentran expresamente previstas en la propia CE, pues la ley correspondiente deberá establecer la transferencia de los oportunos medios financieros.

Parece pues que la CE renuncia a cerrar el ámbito competencial de las CC.AA. que, en consecuencia, quedaría permanentemente abierto. Y no se trata sólo de que puedan atribuirse «sucesivamente» a las CC.AA. competencias no previstas inicialmente en sus estatutos sino, además, del carácter

esencialmente abierto del proceso de transferencia de los servicios correspondientes a las competencias que las CC.AA. tuvieran asumidas, hecho que la propia LOFCA reconoce, más allá del período transitorio de financiación en ella establecido, al prever con carácter general que el porcentaje de participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado pueda ser objeto de revisión «cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma y que anteriormente realizase el Estado» (art. 13.3.a); circunstancia que ha de ser tenida en cuenta cualquiera que sea su causa, esto es, resulte de una eventual modificación estatutaria, de la transferencia de facultades por parte del Estado, o del normal y paulatino desarrollo del proceso de transferencias.

Ello no debe impedir que se cuestione si, cerrado ese inicial período transitorio, el modelo de financiación de las CC.AA. debería ser definido únicamente por el Parlamento, a través de las correspondientes decisiones legislativas y, sobre todo, cuál es el papel que cumplen los acuerdos alcanzados en los órganos de negociación bilaterales (comisiones mixtas) y multilaterales (CPFF) a que se refieren de forma un tanto imprecisa las leyes y que parecen constituir un elemento fundamental del sistema constitucional de financiación de las CC.AA., cuya naturaleza parece imprescindible clarificar.

Para ello, conviene repasar, siquiera brevemente, el desarrollo del proceso de financiación autonómica desde los reales decretos-leyes que aprobaron los regímenes preautonómicos, hasta el Acuerdo del CPFF de 7 de octubre de 1993, cuyas consecuencias son visibles ya en la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1994; aunque quizá convenga advertir que no se trata de seguir en todos sus detalles dicho proceso sino de apuntar algunas de las características esenciales de su ordenación jurídica y, fundamentalmente, de intentar clarificar las confusas y complejas relaciones que han mediado entre los acuerdos alcanzados entre el Estado y las CC.AA., de un lado, y las leyes estatales en que han tenido su reflejo, de otro.

III. LEYES Y ACUERDOS PARA LA FINANCIACION AUTONOMICA: UN PROCESO DESORDENADO

1. El inicio del proceso: el modelo de financiación de los entes preautonómicos

La primera fase de la financiación autonómica comenzó tras la aprobación de los primeros reales decretos-leyes de restablecimiento o creación de los denominados regímenes preautonómicos que,

como regla, se limitaban a habilitar a los Entes preautonómicos para utilizar en la ejecución de sus acuerdos «los medios personales y materiales de las Diputaciones» incluidas en su ámbito territorial (3); siendo sólo los reales decretos dictados para su desarrollo los que, junto a tales medios, previeron la utilización también de los «medios personales y materiales de la Administración del Estado», que debería ser regulada, como la de los medios de las diputaciones, en los acuerdos de transferencia (4). Como consecuencia de ello, la Ley 1/1978, de 19 de enero, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1978, en su art. 25, autorizó al Consejo de Ministros para efectuar la transferencia de los créditos correspondientes, a las haciendas preautonómicas (5), «en la medida en que se acuerden, a través de Comisiones Mixtas, transferencias de funciones y servicios del Estado a regímenes preautonómicos restablecidos o creados».

Como se desprende de lo dicho, la autorización contenida en la citada Ley de Presupuestos tenía su causa en los reales decretos de desarrollo y, además, parecía concebirse como una transferencia directa, que no se canalizaba a través de una sección creada al efecto y se subordinaba a la actuación de las comisiones mixtas creadas en dichas disposiciones de desarrollo, cuyos criterios de comportamiento se desconocen. Se establecía pues, para determinar la financiación correspondiente, un mecanismo de negociaciones bilaterales Estado-Ente preautonómico, sin ningún marco de referencia conocido, cuyo resultado sería formalizado a través de las correspondientes transferencias de crédito desde los Presupuestos Generales del Estado.

La aprobación de la CE, que en sus arts. 156 y siguientes estableció las líneas maestras del sistema de financiación de las CC.AA., no determinó ninguna variación sustancial en el proceso ya iniciado. En efecto, la Ley 1/1979, de 19 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, que incorporó a los estados de gastos una nueva Sección 32, denominada «Entes preautonómicos», mantuvo el mismo sistema de autorización al Gobierno para realizar en favor de los Entes preautonómicos las transferencias de los créditos correspondientes a «las funciones y servicios del Estado que legalmente» hubieran sido transferidas (art. 3.2). Desaparecía, pues, la referencia expresa a las comisiones mixtas a efectos de determinar la cuantía de la financiación, lo que sin embargo no debió resultar en exceso relevante, habida cuenta de que su actuación venía ya contemplada en los reales decretos a que hemos aludido con anterioridad, de modo que todo parecía seguir funcionando sobre la base de unas relaciones bilaterales Estado-Entes preautonómicos carentes de reglamentación.

Como hemos dicho, a partir de 1979, los acuerdos alcanzados en esas negociaciones bilaterales debían reflejarse en transferencias operadas desde

las distintas secciones de los estados de gastos a la citada Sección 32 (Entes preautonómicos). Sin embargo, ello no debió ser así en la práctica, al menos en todos los casos, sino que por parte de los distintos ministerios y organismos autónomos se continuaron realizando transferencias de créditos directamente a los Entes preautonómicos y a las CC.AA. que se fueron constituyendo, lo que explica que unos años más tarde, en la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, se incluyera un Anexo III, de «normas de gestión y control de los créditos presupuestarios afectados por los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas», en cuyo punto 6 se establecía que los diversos ministerios y organismos autónomos «se abstendrán de realizar transferencias directas a las Comunidades Autónomas para financiación del coste efectivo de los servicios transferidos, procurando, asimismo, que las operaciones de modificación de crédito permitan situar en la Sección 32, con la antelación suficiente, las dotaciones de créditos destinados a la cobertura del mismo» (cuadro núm. 1).

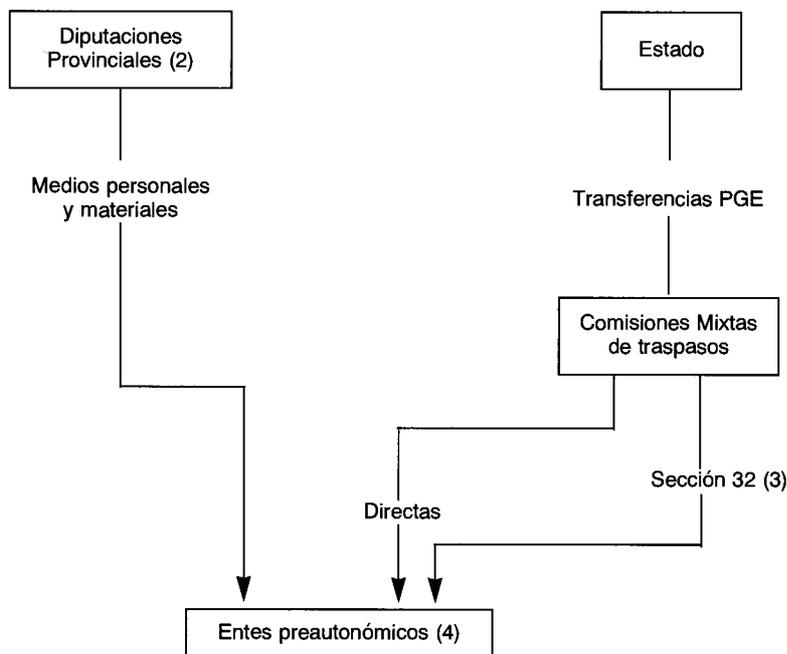
El modelo de financiación que se había puesto en marcha de ese modo, había de continuar operando en los ejercicios de 1980 y 1981, en que las correspondientes leyes de presupuestos, en sus respecti-

vos arts. 3.3, reiteraron idéntica autorización que la contenida en la Ley de Presupuestos para 1979. Nos encontramos pues ante un primer modelo de financiación, nada articulado, en que el restablecimiento o creación de regímenes preautonómicos y la posterior constitución de las primeras CC.AA. determina la utilización de medios personales y materiales financiados mediante transferencias desde los Presupuestos del Estado, previo el acuerdo de las comisiones mixtas (6), realizadas directamente o a través de la nueva Sección 32 incorporada a los estados de gastos en el ejercicio de 1979, cuya denominación variaría en 1980 (Entes preautonómicos y autonómicos) y en 1981 (Entes territoriales).

Estas comisiones mixtas, cuya intervención ha sido y sigue siendo fundamental en el desarrollo de los diversos modelos de financiación autonómica, tienen su origen en los primeros reales decretos de desarrollo de los regímenes preautonómicos y fueron institucionalizadas —en lo que se refiere a las cuestiones de financiación— a partir de la Disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, que aprobó el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que no sólo encontraría su reflejo en los posteriores estatutos de autonomía, sino que constituye el antecedente directo de la Disposición transitoria primera de la LOFCA, con la que

CUADRO NUM. 1

MODELO DE FINANCIACION DE ENTES PREAUTONOMICOS (1)



- (1) Ejercicios de 1978, 1979, 1980, 1981.
- (2) Según reales decretos-leyes de restablecimiento o creación de Entes preautonómicos.
- (3) A partir de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 1979.
- (4) Cataluña accedió a la autonomía en 1979 (L.O. 4/1979, de 18 de diciembre). A lo largo de 1981 accedieron: Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria.

coincide literalmente salvo en lo relativo a la duración del período transitorio (7).

2. El modelo transitorio de financiación

a) Características generales

En todo caso, a partir del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se iría produciendo de forma paulatina la aprobación de los estatutos de las restantes CC.AA., que incorporaron, sin modificaciones excesivamente relevantes, el sistema de recursos autonómicos consagrado en el art. 157.1 de la CE (8). No obstante, dentro del sistema constitucional de financiación, las disposiciones transitorias de los estatutos contienen ya algunas de las características propias del modelo transitorio de financiación autonómica, pues en ellas aparecen algunos de sus elementos más importantes, entre los que conviene destacar los siguientes:

- El Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos con una cantidad igual a su coste efectivo, lo que supone la aparición de un primer criterio para cuantificar la financiación que cada Comunidad Autónoma ha de recibir desde las instancias centrales para asegurar su suficiencia.

- Dicha financiación se instrumentará a través de un porcentaje de participación en los ingresos del Estado, fijado a través del método adoptado por comisiones mixtas paritarias que, según cada Estatuto, coinciden, o no, con las comisiones mixtas de transferencias de servicios y competencias. Se opta, por tanto, por la vía del acuerdo bilateral entre el Estado y cada Comunidad Autónoma, que se verá posteriormente reflejado a través de la aprobación del porcentaje por la Ley de Presupuestos del Estado, lo que supone una notable diferencia respecto de los acuerdos de las comisiones mixtas de transferencia de servicios, que adoptarán la forma de propuesta al Gobierno, que las aprobará mediante decreto.

- El período transitorio de financiación se define de manera diversa en los distintos estatutos, que vienen a establecer la garantía de financiación conforme al criterio del coste de los servicios hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes a las competencias que se les atribuyen; garantía a la que algunas CC.AA. añaden el mantenimiento, en todo caso, de ese criterio durante un período mínimo de cinco o seis años. Especialmente curiosos resultan, además del caso de Canarias, que no prevé período transitorio alguno, los de las CC.AA. de Asturias, Murcia y Rioja, para cuyos estatutos esa transitoriedad debía extenderse hasta tanto no se dictaran las disposiciones que permitieran la financiación total de los servicios transferidos, disposiciones que no resulta sencillo identificar porque dichos estatutos son posteriores a la LOFCA, que regula en forma mucho más precisa

la duración de dicho período. De todas formas, dichas disposiciones estatutarias han carecido de efectos en la práctica, pues la finalización del período transitorio se produjo de acuerdo con el ritmo marcado por la aprobación en 1979 del Estatuto de la Comunidad de Cataluña y la aplicación del período de seis años previsto tanto en el art. 45.1 de dicho Estatuto, como en la Disposición transitoria primera 1 de la LOFCA, que sólo se cumplía en 1986, a partir de cuyo inicio operó el nuevo modelo, para dicha Comunidad.

b) La financiación transitoria en ausencia de porcentaje de participación

Tras la aprobación del Estatuto de Cataluña, en septiembre de 1980, el sistema constitucional de financiación de las CC.AA. sería desarrollado a través de la LOFCA, cuya Disposición transitoria primera consolidó el modelo de financiación preanunciado en el Estatuto de Cataluña, aunque introduciendo, como consecuencia de otros preceptos en ella contenidos al menos una novedad relevante. En efecto, la citada Disposición transitoria continuó garantizando la financiación del coste efectivo de los servicios a través de un porcentaje de participación en los ingresos del Estado adoptado a través del método fijado por las comisiones mixtas, pero la relación puramente bilateral entre el Estado y las CC.AA. que se deriva tanto de los Estatutos como de dicha Disposición transitoria, se vio afectada de forma sustancial por la aparición en el art. 3 de la LOFCA de un órgano colegiado, constituido para la coordinación de la actividad financiera de las CC.AA. y de la Hacienda del Estado, al que se caracteriza como órgano consultivo y de deliberación pero que, como veremos, cumplirá funciones de mayor trascendencia práctica: el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF).

La aparición del CPFF había de introducir cambios significativos en el modelo de relaciones bilaterales Estado-CC.AA., canalizado a través de las comisiones mixtas previstas en los estatutos de autonomía, que pronto comenzarían a operar aceptando como punto de partida para sus trabajos los métodos recomendados por el CPFF; con independencia de que, en algunos casos, como el del Acuerdo 2/1981, de 16 de septiembre, sobre los criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), dichas recomendaciones parecen directamente dirigidas al Gobierno para su introducción en los correspondientes proyectos de ley.

Como ha quedado dicho, la aprobación de la LOFCA no produjo efectos inmediatos en cuanto al modelo de financiación que había de verse reflejado en la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1981 que, no obstante, inició el desarrollo de una de

las piezas del sistema constitucional de financiación, al anunciar en su art. 18 que, en cumplimiento del art. 158.2 de la CE, se constituiría en el Presupuesto para 1982 un Fondo de Compensación, cuyo importe habría de fijarse y distribuirse de conformidad con lo previsto en la LOFCA. Pero dicho texto legal, que en su art. 16 reguló el FCI, no contenía elementos suficientes para hacer posible el cumplimiento de dicho mandato, porque según dispone el citado art. 16.1 de la LOFCA, en su último inciso, la ponderación de los índices o criterios en él establecidos había de realizarse por Ley, cumpliendo además con el procedimiento especial previsto en el art. 74.2 de la CE.

Fue el CPFF, a través del citado Acuerdo 2/1981, el que vino a determinar la ponderación de esos criterios de distribución del FCI y a decidir sobre los destinatarios, que serían todas las CC.AA., sin que lo que formalmente tenía el valor de una recomendación encontrara, al menos de forma inmediata, reflejo alguno en las correspondientes disposiciones legales. De ahí que la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982, se limitara a incorporar una nueva Sección 33, denominada «Fondo de Compensación Interterritorial», sin establecer ningún tipo de regulación, que sólo aparecería en la posterior Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, cuyo art. 21 contenía sólo reglas para la transferencia de fondos desde la correspondiente Sección 33 a la de «Entes Territoriales», para la disposición de dichos créditos por parte de las CC.AA., la incorporación de remanentes, etc. El mismo tipo de normas aparecerían en la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, cuyo art. 22 contenía además la dotación del FCI que habría de incorporarse a la correspondiente Sección 33 de los estados de gastos, e incorporaría algunas reglas complementarias respecto de la posibilidad de establecer proyectos conjuntos entre CC.AA. y Corporaciones locales, etc.

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 han 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 reconoció la asunción de dichas recomendaciones, que ya habían producido efectos en los tres ejercicios anteriores pese a carecer, formalmente, de valor normativo alguno.

En ese ejercicio de 1981, en el que hemos encontrado la primera referencia al desarrollo del FCI, se inició también la aplicación de otro de los recursos que han de nutrir las Haciendas de las CC.AA.: los tributos cedidos, regulados por primera vez en la Ley 41/1981, de 28 de octubre, de Cesión de Tribu-

tos a la Generalidad de Cataluña, que entraría en vigor el 1 de enero de 1982.

A partir de esa fecha, hasta la extensión de la cesión a las restantes CC.AA., el modelo de financiación de la Comunidad de Cataluña debía haberse singularizado, como consecuencia de la necesidad de tener en cuenta la recaudación obtenida por tributos cedidos a efectos de calcular el porcentaje de participación con cargo al cual debía garantizarse la financiación del coste efectivo global de los servicios transferidos, de conformidad con lo previsto en la Disposición transitoria primera 4, de la LOFCA. Sin embargo, incumpléndose dicha previsión, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios de 1982 y 1983 la Comunidad de Cataluña continuó financiándose por el mismo sistema de transferencias incorporadas a la Sección 32 de los estados de gastos que se aplicaba a las restantes CC.AA., aunque con una garantía específica de oscuro sentido, incorporada a la Disposición final sexta de la Ley de Presupuestos para 1982, en la que se preveía que el Gobierno autorizaría, a propuesta de la Comisión Mixta, las modificaciones necesarias para garantizar la financiación de las competencias y servicios transferidos. Pese a esa cláusula inespecífica, para respetar el criterio del coste efectivo, la Disposición final segunda del mismo texto legal, añadió a la tradicional autorización al Gobierno para efectuar transferencias a los Entes preautonómicos y autonómicos, una segunda para realizar las adaptaciones precisas, transfiriendo o minorando créditos, «como consecuencia de las transferencias de servicios o cesiones de tributos a las Comunidades Autónomas».

Posiblemente no se consideró conveniente establecer un porcentaje de participación en los ingresos del Estado para una sola Comunidad Autónoma, por lo que sólo en un momento posterior, tras la aprobación de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado y de las leyes de cesión de cada Comunidad Autónoma, que hicieron posible la generalización en el empleo de este recurso a partir del 1 de enero de 1984, se daría cumplimiento a la Disposición transitoria primera 4, de la LOFCA, garantizando la cobertura del coste efectivo de los servicios mediante la combinación de esos dos recursos: tributos cedidos y porcentaje de participación.

En efecto, la citada Disposición transitoria primera de la LOFCA estableció la garantía de financiación de los servicios transferidos con una cantidad igual a su coste efectivo que, de acuerdo con su apartado 4, sería cubierto mediante la recaudación obtenida por cada Comunidad por los tributos cedidos y un porcentaje fijado a partir del método establecido por las comisiones mixtas considerando «el coste efectivo global de los servicios transferidos» minorado «por el total de la recaudación obtenida» por los tributos cedidos, en relación con la suma de los ingresos obtenidos por el Estado en los capítu-

los I y II del último presupuesto anterior a la transferencia de los servicios valorados.

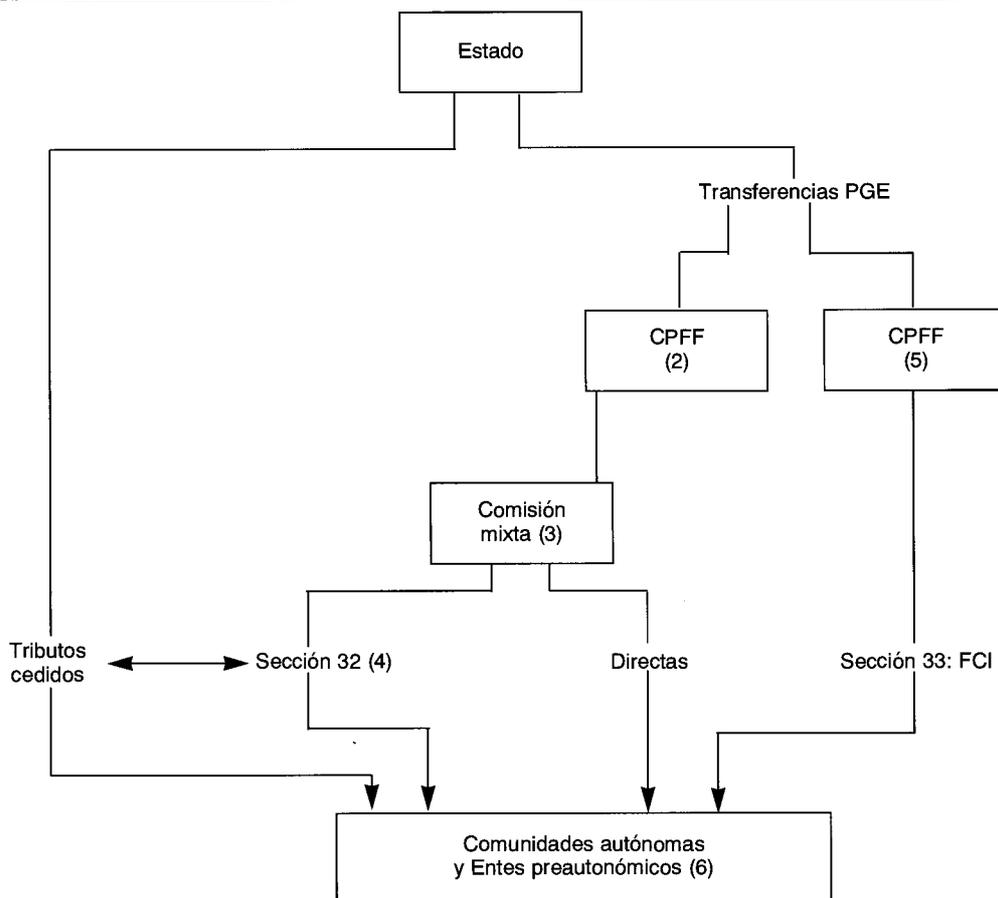
Ese método que habían de establecer las comisiones mixtas fue elaborado, en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 3.2.c) de la LOFCA, por el CPFF que, tras un período de estudios, lo aprobaría a través de su Acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, en el que resulta evidente la influencia del Informe de la Comisión de Expertos constituida para preparar los acuerdos autonómicos que serían suscritos por los principales partidos políticos en 1981.

Prescindiendo del análisis de su contenido, centrado como es sabido en la concreción de los elementos que integran el coste efectivo (9), interesa destacar que la adopción de dicho método constituyó el primer paso para la efectiva implantación del modelo de financiación de la Disposición transitoria primera de la LOFCA, pues a pesar de no fijarse se-

guidamente el porcentaje a que dicha Disposición se refiere, las transferencias consignadas en las Leyes de Presupuestos para los ejercicios de 1983 y 1984 obedecieron ya a la garantía de la financiación del coste efectivo que se pretendía alcanzar en ese período.

La implantación del modelo transitorio de financiación previsto en la LOFCA había de producirse, pues, en dos fases, una primera en que la financiación de las CC.AA. se efectuó a través de transferencias consignadas en la Sección 32 de los Presupuestos, sin que su cálculo obedeciera a ningún criterio formalizado, y una segunda, a partir del Acuerdo 1/1982, del CPFF, en que dicha financiación siguió realizándose por la vía de las transferencias consignadas en la Sección 32, calculadas ahora de acuerdo con el método en él establecido. En esta segunda fase ha de destacarse que la Comunidad de Cataluña que, como hemos señalado,

CUADRO NUM. 2
MODELO TRANSITORIO EN AUSENCIA DE PORCENTAJE (1)



(1) Ejercicios de 1982, 1983.

(2) Acuerdo 1/1982 sobre coste efectivo aplicado en 1983.

(3) De la Disposición Transitoria 1.ª, 2.ª y 3.ª de la LOFCA.

(4) A partir de 1982 se deducen de las transferencias a todos los Entes preautonómicos y CC.AA. las tasas afectas a los servicios traspasados; y en Cataluña también los impuestos cedidos.

(5) Acuerdo 2/1981.

(6) En 1982 acceden a la autonomía: La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha; en 1983: Extremadura, Baleares, Madrid, Castilla-León.

dispuso de tributos cedidos desde el 1 de enero de 1982, aunque ello no diera lugar a la implantación del porcentaje de participación que debía corresponderle, se financió también por vía de transferencias calculadas de acuerdo con el coste efectivo, aunque ya minorado por el importe de la recaudación obtenida por ese concepto (cuadro núm. 2).

Así, en la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, se consignaron las correspondientes transferencias para la financiación de las CC.AA., calculadas de acuerdo al coste efectivo de los servicios transferidos en la Sección 32 (Entes territoriales) de los estados de gastos (10) y, para dar cumplimiento al Acuerdo 1/1982, aunque sólo la Comunidad de Cataluña disponía de tributos cedidos, la Disposición final cuarta de la citada Ley de Presupuestos para 1983, dispuso que «cuando la transferencia de servicios comporte la cesión de tributos afectos a la financiación de los transferidos..., los créditos se minorarán teniendo en cuenta el importe de la recaudación a obtener por tales tributos en función de los tipos aplicables por el Estado, cualesquiera que sean los efectivamente en vigor en la Comunidad Autónoma»; norma que, como es obvio, afectaba a la totalidad de las CC.AA. aunque no dispusieran de tributos cedidos en el sentido del art. 11 de la LOFCA.

Se comenzó de ese modo a considerar conjuntamente las transferencias y los tributos cedidos para financiar el coste efectivo, aunque empleando un concepto de tributo cedido que no era el previsto en el art. 11 de la LOFCA, porque parecían considerarse como cedidos, a efectos de la financiación del coste efectivo, una serie de tributos que, a la vista del art. 7.2 de la LOFCA, deben ser considerados como tributos propios de las CC.AA. (11); opción que se había incorporado al art. 26.4 del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) y que, tras la STC 76/1983, de 5 de agosto, que consideró que se trataba de una norma plenamente constitucional (FJ. 33.º), pasaría a ser consagrada en el art. 19.4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

Así, se vino a poner de manifiesto hasta qué punto el criterio del coste efectivo y el método establecido para su cálculo en el Acuerdo 1/1982, del CPFF, condicionaban el funcionamiento de los distintos recursos del sistema constitucional de financiación y, en concreto, de los tributos cedidos, cuya noción sería modificada a efectos del cálculo del porcentaje de participación y que, frente al modelo de cesión generalizada que preveía el art. 1 de la Ley 30/1983, sólo serían objeto de cesión efectiva en las leyes particulares de las distintas CC.AA. en la medida en que su rendimiento excediera del coste efectivo de los servicios transferidos (12).

Y conviene subrayar la importancia de la citada

Ley 12/1983 en la concreción del modelo del coste efectivo previsto en la Disposición transitoria primera de la LOFCA, pues su art. 19, cuyo origen se encuentra también en este aspecto en el art. 26 del Proyecto de LOAPA —«norma complementaria de la LOFCA» según la STC 76/1983— estableció que el coste efectivo de los servicios transferidos se determinaría de acuerdo con «la metodología común, aplicable a todas las Comunidades Autónomas, que aprobará el Gobierno previa elaboración por el Consejo de Política Fiscal y Financiera».

c) La financiación transitoria del coste efectivo a través del porcentaje de participación y de los tributos cedidos

Como habíamos señalado, el criterio del coste efectivo se empleó para el cálculo de las transferencias a las CC.AA. consignadas en las Leyes de Presupuestos también en el ejercicio de 1984, en el que un buen número de ellas disponían ya de tributos cedidos, pese a lo cual todavía no se consignaron los correspondientes porcentajes de participación en la Ley 44/1983, de 28 de diciembre. Por ello, su Anexo III.4 y 5 estableció que, hasta que no se aprobara por ley dicha participación, según el mandato de su Disposición adicional vigésimocuarta, únicamente sería objeto de transferencia financiera a través de la Sección 32 el coste efectivo de los servicios transferidos, del que habrían de deducirse, en todo caso, las tasas afectadas al coste de los servicios y, para las CC.AA. que dispusieran de este recurso, el importe estimado de la recaudación por tributos cedidos (13).

Sería la Ley 43/1984, de 13 de diciembre, por la que se fijaron los porcentajes de participación en los ingresos del Estado en 1984, con efectos desde el 1 de enero de ese año, la que haría posible el cumplimiento del modelo de financiación previsto en la Disposición transitoria primera de la LOFCA, una vez determinado el método para el cálculo del coste efectivo por parte del CPFF y puesta en marcha la cesión de tributos. No obstante, dicha cesión había sido efectiva sólo para las comunidades de Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia, Aragón, Canarias y Extremadura, por lo que respecto de las restantes CC.AA. el porcentaje de participación no podía determinarse considerando la recaudación de otros tributos cedidos que no fueran las tasas afectadas a los servicios transferidos.

El citado texto legal, según ponía de manifiesto su Exposición de Motivos, a efectos de la determinación del porcentaje de participación asumió el cálculo del coste efectivo realizado por las comisiones mixtas adoptando la metodología del Acuerdo 1/1982 del CPFF que, como anticipábamos, tuvo de este modo todos los efectos prácticos con inde-

pendencia de su falta de formalización jurídica. A partir de ese dato, como señalaba la citada Exposición de Motivos de la Ley 43/1984, se calcularía el porcentaje que suponía el coste de los servicios transferidos respecto de los ingresos que efectivamente hubiera obtenido el Estado por los conceptos tributarios no susceptibles de cesión; porcentaje que debería ser reducido, para las CC.AA. que dispusieran de tributos cedidos, en una cuantía igual al porcentaje que supusiera la recaudación líquida de los tributos cedidos obtenidos en el territorio de dichas comunidades, en el ejercicio inmediato anterior, respecto de los ingresos impositivos del Estado, en ese mismo año, por los capítulos I y II de su Presupuesto, excluido el rendimiento líquido de los impuestos susceptibles de cesión.

Según el art. 1 de la Ley 43/1984, el porcentaje así fijado para cada Comunidad Autónoma, previo acuerdo de la comisión mixta correspondiente, debía aplicarse, para determinar la participación que le correspondía en los ingresos del Estado, a la recaudación líquida que el Estado obtuviera durante el ejercicio «por los conceptos tributarios no susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas e incluidos en los capítulos primero y segundo del Presupuesto de ingresos del Estado» lo que, como es lógico, sólo resultaba posible tras la finalización del ejercicio y una vez liquidados los presupuestos. De ahí, que el citado texto legal, recogiendo el contenido del Acuerdo 1/1984, de 14 de septiembre, del CPFF, estableciera en su art. 2 las cantidades que para cada Comunidad Autónoma resultaban «provisionalmente de los porcentajes indicados..., sobre las estimaciones iniciales de recaudación», lo que inevitablemente forzaba a una liquidación final de la participación, terminado el ejercicio y realizada la liquidación de los Presupuestos, «en base a la recaudación líquida efectivamente obtenida por los mismos conceptos tributarios computados para la determinación de los porcentajes de participación» (art. 6).

La efectiva aplicación de los porcentajes de participación no había de suponer la desaparición de las transferencias ordinarias, que continuarían empleándose como medio de financiación de los nuevos servicios asumidos por cada Comunidad en tanto no se procediera a la valoración definitiva de su coste por parte de las comisiones mixtas. Y conviene destacar que ambas vías de financiación implican niveles diversos de autonomía para las CC.AA., pues el destino de la financiación recibida a través del porcentaje de participación puede ser fijado libremente por las CC.AA., mientras que la financiación obtenida por créditos transferidos da lugar a una financiación condicionada que, según el Acuerdo 1/1982 (apartado 4.3), había de ser empleada en el mismo destino que tenía asignado en el Estado.

Sin entrar en otras cuestiones, conviene destacar que en esta Ley 43/1984 se refleja, por vez primera que nos sea conocido, la existencia de las denominadas subvenciones de autogobierno, subvencio-

nes condicionadas a las que se alude en su art. 3.3.^º autorizando al gobierno a efectuar las modificaciones presupuestarias (altas y bajas) con ellas relacionadas, con el fin de vincularlas al criterio del coste efectivo de la Disposición transitoria primera de la LOFCA, lo que resulta un tanto sorprendente pues al no ser consecuencia de un traspaso de servicios no entraban en las valoraciones de dicho coste efectivo, por lo que se trata de una financiación ajena al sistema y que, como resulta lógico, se destinaba tanto al consumo público como a algunas inversiones reales (14).

Junto a ello, finalmente, mayor importancia tiene que el mismo texto legal, en su Disposición adicional segunda, estableciera como nuevo criterio para la determinación del porcentaje de participación en el ejercicio de 1985 «las necesidades de la coordinación de la política económica con el fin de mantener el equilibrio financiero de las Administraciones Públicas». Se trata de un criterio que no está previsto en la LOFCA ni en la metodología aprobada por el Acuerdo 1/1982 del CPFF, que ciertamente manejaba la noción de equilibrio financiero en el traspaso de servicios aunque sin atribuirle un papel específico y que, pese a resultar sumamente inconcreto, estaba llamado a justificar la introducción de los denominados «porcentajes deslizantes», que pretendían corregir el discutido efecto financiero (15).

Implantado en todos sus elementos por la repetida Ley 43/1984 el modelo de financiación resultante de la Disposición transitoria primera de la LOFCA, la posterior Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, de conformidad con lo que indicaba el apartado 3 de la citada Disposición transitoria, incorporaría por primera vez a la Ley de Presupuestos los porcentajes de participación para ese ejercicio aprobados por las diferentes comisiones mixtas (16). Con independencia de la mención de las subvenciones para gastos de primer establecimiento y de funcionamiento de los órganos de autogobierno (subvenciones de autogobierno) como un componente más de la Sección 32 de los estados de gastos (art. 75.4), ha de subrayarse que en esta Ley 50/1984 se incorporaron al procedimiento de liquidación de la participación las reglas dirigidas a la aplicación de los «porcentajes deslizantes», en términos tan sumamente inconcretos como para permitir su utilización en cualquier sentido, porque su art. 75.5 se limita a establecer que el porcentaje se determinará «teniendo en cuenta» los datos relativos a los elementos que intervienen en su cálculo en el ejercicio de su aplicación y en el inmediato anterior.

No se trata sólo de que la corrección del efecto financiero sea en sí misma polémica, porque se haya considerado que constituía «una fuente más de ingresos de las CC.AA.», ni tampoco de que la metodología adoptada para su corrección pueda ser cuestionada por su inadecuación a la LOFCA y a los

estatutos de autonomía (17) sino, sobre todo, de resaltar que la técnica jurídica empleada para su definición en la citada Ley de Presupuestos —que no difiere de la empleada en la Ley 46/1985, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, aunque en ella se tengan en cuenta otros datos— no permite conocer cuál es el efecto que ha de producir y, en consecuencia, genera una cierta inseguridad.

La citada implantación en todos sus elementos del modelo previsto en la Disposición transitoria primera de la LOFCA había de suponer, en definitiva, la financiación del coste efectivo de los servicios mediante la suma de los tributos cedidos y un porcentaje de participación en los ingresos del Estado. Ello condujo a que la participación se convirtiera en el puro resultado de restar de la «carga asumida neta» (18) la recaudación por los tributos que, en su caso, se hubieran cedido; de modo que inicialmente el porcentaje sólo se calculaba a efectos formales, para reconducir a la Ley el resultado previamente obtenido (19), sin perjuicio de que al conocerse la base real sobre la que había de practicarse la liquidación definitiva pudieran producirse disfunciones en virtud del repetido efecto financiero.

Además, esa pretendida implantación del modelo de la Disposición transitoria primera de la LOFCA no supuso que las CC.AA. percibieran el importe del coste efectivo de los servicios transferidos únicamente por la vía de los tributos cedidos y el porcentaje de participación, como dicha Disposición transitoria parece establecer. En efecto, la Ley de Presupuestos para 1985, en su art. 76.1 se refería a la existencia de servicios cuyo coste no había sido computado para el cálculo del porcentaje, lo que obligaba a incorporar separadamente los créditos correspondientes en la Sección 32, «Transferencias a Comunidades Autónomas por coste de servicios asumidos». Y no se trata de nuevos servicios cuya transferencia se hubiera efectuado a lo largo del ejercicio y que darían lugar a la consignación en dicha Sección 32 de los créditos correspondientes (art. 76.4), sino de servicios que estando ya transferidos no habían sido considerados a efectos del cálculo del porcentaje de participación. Se reconoce así, por primera vez en las Leyes de Presupuestos, la existencia de las denominadas «subvenciones condicionadas», desgajadas de la definición del coste efectivo y cuyo volumen fue de tal importancia como para que desde un enfoque agregado pudieran considerarse el recurso fundamental del modelo de financiación que consideramos (20).

Tales subvenciones condicionadas se consignaron en los mismos términos en la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, que en lo relativo a los restantes elementos de la financiación de las CC.AA. contenía reglas coincidentes con las que hemos observado a lo largo del período de vigencia de este modelo de financiación. No obstante, ha de destacarse que en la

aprobación de los porcentajes de participación para ese ejercicio habría de tenerse en cuenta la entrada en vigor, el 1 de enero de 1986, del impuesto sobre el valor añadido (IVA), que supuso la supresión del impuesto de lujo; lo que, al tratarse de un tributo cedido a las CC.AA., suponía una disminución de la recaudación por ese concepto que debía ser compensada mediante la variación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado que, a su vez, se vieron aumentados en virtud de dicha reforma tributaria (21). Y, sobre todo, conviene destacar que los nuevos porcentajes son aprobados para todas las CC.AA. con exclusión de las de Cataluña y Galicia, a las que no se efectuaba mención alguna, lo que parece indicar que debieron percibir provisionalmente la financiación resultante de la aplicación de los porcentajes aprobados para ellas en el ejercicio de 1985, realizándose con posterioridad, a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1987 (art. 62.8) la regularización correspondiente, mediante la aprobación de los porcentajes definitivos de participación que correspondían a esas dos CC.AA. respecto de 1986 (cuadro núm. 3).

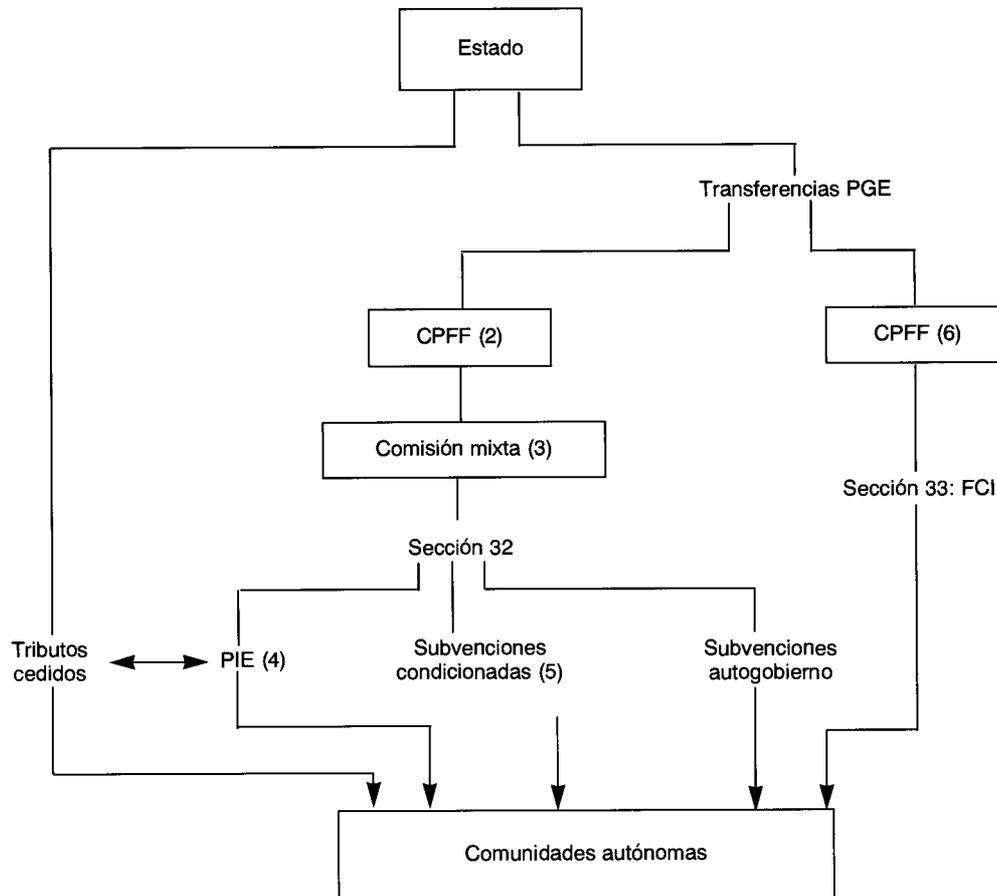
En ese ejercicio de 1986, transcurridos seis años desde la promulgación del Estatuto de Cataluña, se entendió cumplido uno de los supuestos previstos en la Disposición Transitoria primera de la LOFCA para dar por finalizado su período transitorio (22). Parecía quedar así cerrado ese modelo de financiación que, como hemos visto, no se llegó a cumplir en su integridad en ningún momento, pues ni siquiera a partir de la aprobación por la Ley 43/1984 de los porcentajes de participación en los ingresos del Estado, las CC.AA. obtuvieron la garantía de financiación del coste efectivo de los servicios mediante la suma del porcentaje de participación y los tributos cedidos, como parece prever la Disposición transitoria primera de la LOFCA. En efecto, no todos los servicios fueron tomados en consideración para el cálculo del coste efectivo y, en consecuencia, del porcentaje, lo que dio lugar a la aparición de las denominadas subvenciones condicionadas que, de otro lado, contribuyeron también a financiar gastos no imputables a servicios transferidos, como ocurrió en el caso de las subvenciones de autogobierno (23), sin que unas y otras estuvieran contempladas como fuentes de financiación típicas para el período transitorio que la LOFCA diseñó.

3. El primer modelo definitivo: el período 1987-1991

a) Características generales

El paso del período transitorio de financiación al definitivo había sido preparado por el Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre del CPFF, por el que se aprobó el método para la aplicación del sistema de financiación de las CC.AA. en el período 1987-1991, que no sería objeto de publicación en el *BOE*

CUADRO NUM. 3
MODELO TRANSITORIO CON PORCENTAJE DE PARTICIPACION Y TRIBUTOS CEDIDOS (1)



(1) Ejercicios de 1984, 1985, 1986.

(2) Acuerdo 1/1982 sobre coste efectivo.

(3) De la Disposición Transitoria 1.ª, 2.ª y 3.ª de la LOFCA.

(4) Ley 43/1984. El sistema PIE sólo podía funcionar a medida que se aplicaba la cesión de tributos a las CC.AA.; en ejercicio 1984: Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia, Aragón, Canarias, Extremadura; en 1986: Baleares, Madrid. Hasta su incorporación al PIE las CC.AA. reciben transferencias por el sistema anterior, ver nota (4) del cuadro núm. 2.

(5) A partir de PGE para 1985.

(6) Ley 7/1984, a partir de PGE para 1985.

hasta casi dos años después. No hemos de entrar en el análisis de detalle del citado Acuerdo, respecto del que existe una abundante literatura hacendística (24), sino que a efectos de nuestro trabajo nos interesa destacar únicamente los siguientes aspectos:

- El Acuerdo, salvo en un escueto apartado 5 relativo a la «financiación autónoma» (25), carente del más mínimo contenido y que sólo aludía a los recargos, y en un apartado 4.2 relativo a la coordinación entre el FCI y el FEDER, se refería fundamentalmente al método para el cálculo de la participación en los ingresos del Estado, aunque teniendo en cuenta a tal efecto el juego de los tributos cedidos y otras subvenciones con cargo a los presupuestos del Estado; empleando para el tratamiento de dichos recursos de las CC.AA. una tipología básica (financiación incondicionada y financiación condicionada) que es ajena al sistema constitucio-

nal y no alude tanto al tipo de recursos con que han de nutrirse las haciendas de las CC.AA., cuanto al carácter vinculado, o no, del correspondiente gasto autonómico.

- La denominada financiación incondicionada o «financiación fuera fondo» se establecía a partir de una «restricción básica», consistente en garantizar a cada Comunidad una financiación mínima igual a la que venía percibiendo a través del modelo vigente durante el período transitorio (apartados 2 y 3).

- Como reflejo derivado del criterio del coste efectivo vigente en el período transitorio (26), una vez fijado el importe global de la financiación incondicionada que cada Comunidad debería percibir en el supuesto de que hubiera alcanzado su techo competencial, se procedía a restar la financiación correspondiente a servicios no transferidos, las cantidades correspondientes a la subvención de gratuidad de la enseñanza y «la cantidad fijada como ob-

jetivo de recaudación de tributos cedidos y tasas afectas a los servicios» (apartado 3.1.3), con el fin de establecer la parte de dicha financiación a obtener por la vía de la participación en los ingresos del Estado. De este modo, también en el modelo del Acuerdo 1/1986, se seguía manteniendo la conexión entre porcentaje de participación y tributos cedidos establecida en el período transitorio de la LOFCA para la garantía de la financiación del coste efectivo de los servicios y no prevista en dicho texto legal para el período definitivo.

- Realizada dicha operación, a efectos de determinar el porcentaje de participación en los ingresos del Estado, el Acuerdo partía de una clasificación de las CC.AA., según los bloques de competencias asumidas, que se corresponde con las CC.AA. constituidas, respectivamente, de conformidad con los arts. 151 y 143 de la CE, aunque se asimilan a las primeras las comunidades de Valencia y Canarias, que habían asumido ya las que el método denomina genéricamente «competencias de Educación» (apartado 3.1). Se trata de una diferenciación que, inicialmente anclada en las vías de acceso a la autonomía, tiene su lógica como reflejo del condicionante que supone para el cálculo de la financiación por vía de porcentaje el coste de los servicios asumidos.

- Siempre en el marco de las reglas relativas a la participación en los ingresos del Estado, el Acuerdo suponía un desarrollo del art. 13.1 de la LOFCA, que estableció con carácter abierto los criterios a ponderar para la determinación del porcentaje, al admitir «otros criterios que se estimen procedentes» (art. 13.1.e) y no se pronunció sobre el valor que cada uno de ellos debía tener. En efecto, en el apartado 3.1.2 del Acuerdo y en su Anexo I se empleaban los criterios de «superficie», «insularidad» y «unidades administrativas», no reflejados en la LOFCA, estableciéndose además una ponderación numérica del valor que les correspondía a efectos del cálculo del porcentaje que implicaba la consideración de la «población» como «el criterio fundamental sobre el que se basa la distribución del volumen global de financiación entre las Comunidades» (27). Y no puede dejar de señalarse que el desarrollo del art. 13.1 de la LOFCA así realizado prescindía por completo de considerar el criterio de «la cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios», consagrado en su letra c) y cuya toma en consideración podía haber dado lugar a un modelo de financiación radicalmente diverso (28).

El porcentaje determinado a través del empleo de dichos criterios, constituiría «provisionalmente el porcentaje de participación para el quinquenio 1987/1991, que se aprobará en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1987», mientras que una vez conocidos los datos de dicho ejercicio y

la liquidación del porcentaje de 1986, se procedería a la fijación de los porcentajes definitivos del quinquenio que «se aprobarán por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988». Y ese juego de remisiones desde los acuerdos a las leyes de presupuestos, que parece obedecer al mecanismo previsto en la Disposición transitoria primera 3 de la LOFCA, obliga a cuestionarse si la ley para la aprobación del porcentaje a que se refiere el art. 13.4 de la LOFCA puede seguir siendo la Ley de Presupuestos y si, aun admitiendo esa posibilidad, basta con que dicha ley apruebe las cifras en que dicho porcentaje se concreta o, por contra, es necesario que incorpore también los criterios que conducen a ellos y su ponderación que, como veremos, no han sido incluidos en las leyes de presupuestos posteriores al Acuerdo 1/1986, salvo para la liquidación de la participación, a efectos de tener en cuenta los límites dentro de los que ha de ir evolucionando.

- El concepto de ingresos del Estado que empleaba el método del Acuerdo 1/1986 para calcular el porcentaje de participación y la evolución de la financiación que de él se deriva es el de «Ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente» (ITAE) (apartado 3.1.3), que incluyen la recaudación por cotizaciones a la Seguridad Social y al desempleo (apartado 3.2 regla primera); concepto que es difícilmente conciliable con el de «impuestos estatales no cedidos» que emplea el art. 13.1 de la LOFCA (29).

- La evolución de dicha participación, en el método del Acuerdo 1/1986, había de producirse dentro de los límites máximo (crecimiento nominal del PIB) y mínimo (incremento en los gastos equivalentes del Estado) que se desarrollaban en el propio Acuerdo (apartado 3.2 reglas segunda y tercera) sin que existiera ningún tipo de anclaje en la LOFCA, cuyo art. 13 no prevé la existencia de restricción alguna para la evolución de la participación derivada de la aplicación del porcentaje.

- Igualmente, el Acuerdo desarrollaba en su apartado 3.3. el art. 13.3 de la LOFCA introduciendo algunas variaciones en el sentido de los criterios que según la LOFCA justifican una revisión del porcentaje. En primer lugar, porque transforma la circunstancia de su letra d) en un mecanismo de revisión automática del porcentaje con periodicidad quinquenal y, en segundo lugar, porque combina las circunstancias previstas en sus letras b) y c) para que, además de cuando se produzca la cesión de nuevos tributos o se reforme sustancialmente el sistema tributario del Estado, también haya de revisarse el porcentaje cuando se modifiquen las previsiones de rendimiento recaudatorio de los tributos cedidos como consecuencia de la aplicación de normativa estatal que se apruebe. Finalmente, efectuando en este caso un desarrollo puramente procedimental, el Acuerdo estableció igualmente la metodología para efectuar las revisiones y determinar qué CC.AA. habían de verse afectadas por ellas.

• Conviene destacar la reordenación que el Acuerdo efectuaba respecto de las denominadas subvenciones condicionadas, que habían ido apareciendo en las leyes de presupuestos durante el período transitorio y que, a partir del mismo, se dividirían en dos grupos. El primero de ellos, estaría integrado por aquellas de índole recurrente y con vocación de permanencia —que el método no concreta— y las subvenciones de autogobierno, que pasarían a integrarse en el bloque de financiación incondicionada; mientras que las restantes subvenciones condicionadas, por causas diversas, seguirían teniendo la consideración de otras asignaciones con cargo a los presupuestos y terminarían por suscitar conflictos de competencias constantes que, planteados ante el TC, darían lugar a su amplia jurisprudencia sobre el poder de gasto del Estado (30).

• Por fin, el Acuerdo, que había integrado un 25 por 100 del importe del FCI dentro del bloque de la financiación incondicionada, fijaba en un 30 por 100 de la inversión pública la dotación del Fondo en el sistema definitivo de financiación, incorporando además algunas referencias a la conveniencia de coordinar el FCI y el FEDER a través de reglas que limitaban el acceso a ese Fondo Europeo al establecer que la cofinanciación de los correspondientes proyectos debería realizarse con cargo al FCI de cada Comunidad Autónoma, hasta un máximo del 30 por 100 del mismo.

b) El desarrollo del modelo en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado

En todo caso, según el Acuerdo anunciaba, la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, aprobaría en su artículo 62.1 los porcentajes de participación provisionales para el quinquenio 1987-1991 fijados por las correspondientes comisiones mixtas, recogiendo ya el nuevo sistema de liquidación definitiva de la participación con remisión expresa al citado Acuerdo 1/1986, «aprobado» por el CPFF y «ratificado» por las correspondientes comisiones mixtas. Del mismo modo, siempre conforme a la metodología del Acuerdo (apartado 3.3.3.^a), continuaba estableciéndose un sistema de transferencias presupuestarias para la financiación de nuevos servicios asumidos durante el ejercicio que, a partir de esta Ley de Presupuestos (art. 63) se canalizarían a través de la Sección 32, Programa 911-A.

Como hemos señalado, el Acuerdo preveía el mantenimiento, al margen del porcentaje de participación, de otras subvenciones o, en la terminología de la CE y la LOFCA, de otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, respecto de las cuales la Ley 21/1986, estableció en su art. 65 normas para su distribución y gestión que, como había ocurrido con anterioridad respecto de

las reglas de gestión de otras subvenciones relativas a diversos sectores de actividad, generarían conflictos de competencias de difícil resolución.

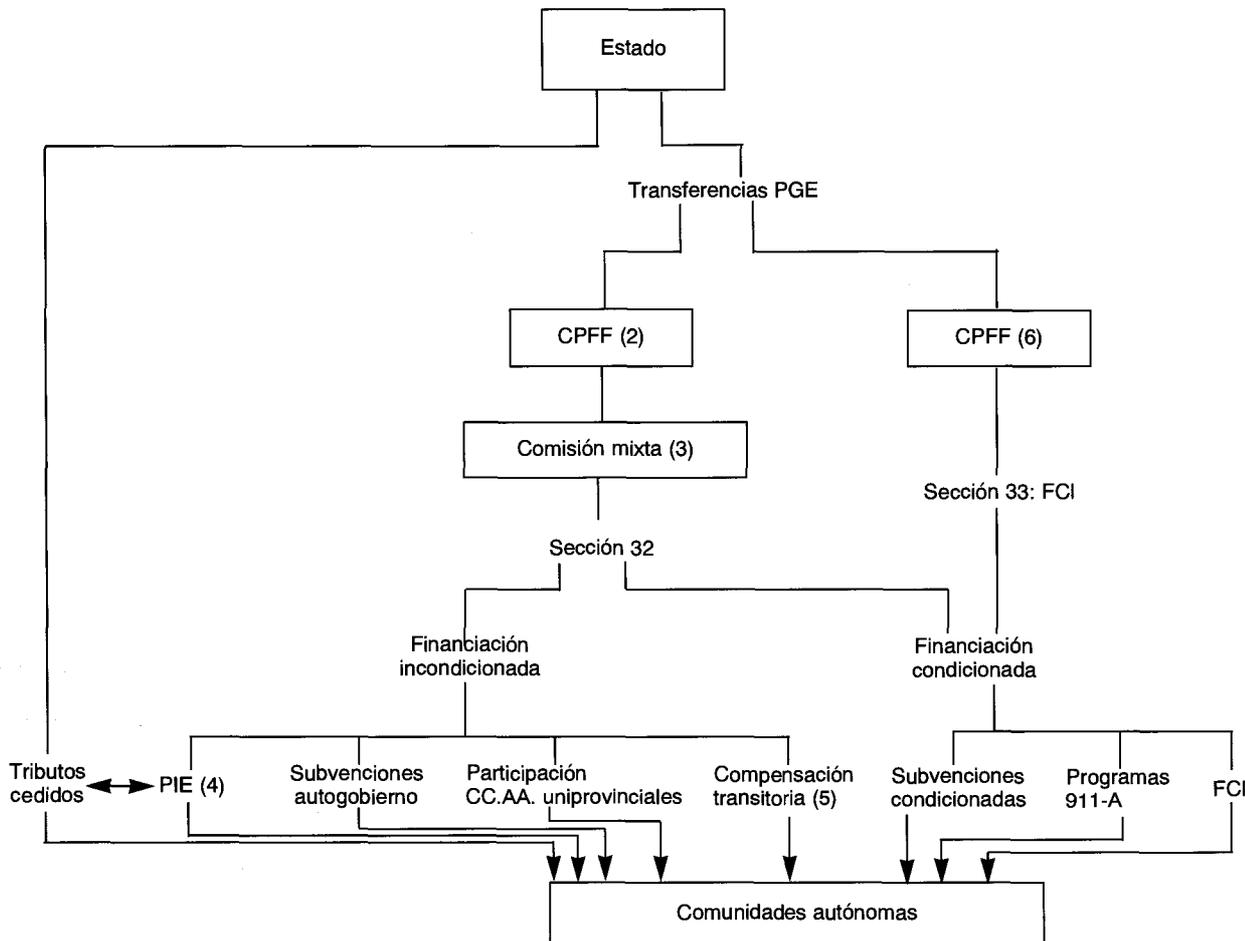
En definitiva, dejando al margen las citadas subvenciones condicionadas, la Ley 21/1986, conforme al Acuerdo, pretendió reconducir todas las fuentes de financiación de las CC.AA. a las categorías establecidas en el método por él aprobado y, sin embargo, en su art. 62.7 hubo de dar carta de naturaleza a un concepto que no había aparecido hasta entonces expresamente formulado en otras leyes de presupuestos: la consideración como ingresos de las CC.AA. uniprovinciales de la participación en los ingresos del Estado correspondientes a las diputaciones provinciales a las que sustituyeron.

Siempre en aplicación del método aprobado por el Acuerdo 1/1986, las comisiones mixtas procedieron a fijar el porcentaje definitivo de participación para el quinquenio 1987-1991 que, incorporado al artículo 118 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, resultaría aplicable sólo para el ejercicio de 1987. En efecto, el art. 119 del mismo texto legal, estableció un nuevo porcentaje definitivo, aplicable a partir de 1 de enero de 1988, esta vez, como consecuencia de la revisión efectuada por las comisiones mixtas según lo dispuesto en el art. 13.3.a) y b) de la LOFCA y en el apartado 3.3 del Acuerdo 1/1986 del CPFF; esto es, tanto a causa de la ampliación de competencias de las CC.AA., como de la cesión de nuevos tributos que se había producido en virtud de la Ley 32/1987, de 22 de diciembre, anunciada ya en el Acuerdo 1/1986 (apartado 2.3) (31).

Quedaba así puesto de manifiesto el carácter dinámico de ese modelo de financiación, que se pretendía definitivo pero debió adaptar algunos de sus elementos y, fundamentalmente el porcentaje de participación, de conformidad con la propia LOFCA, a la evolución de un proceso de transferencias de servicios y competencias que por su naturaleza resultaba esencialmente abierto, lo que explica que tras la implantación del modelo resultante del Acuerdo 1/1986, en sus dos primeros años de vigencia operasen dos porcentajes de participación provisionales y otros dos definitivos para cada Comunidad Autónoma.

Finalmente, prescindiendo de la consideración de otras cuestiones respecto de las que la Ley de Presupuestos para 1988 incorporó reglas sustancialmente idénticas a las del Presupuesto para 1987, interesa destacar que la Ley 33/1987, vino a añadir un nuevo Título IX (De los Entes Territoriales) a la Ley General Presupuestaria, en el que se dotó de estabilidad a la regulación, parcialmente incorporada a anteriores leyes de presupuestos, de los aspectos relacionados con la gestión presupuestaria de la participación en los ingresos del Estado, subvenciones gestionadas por las CC.AA. y de los anticipos a las mismas.

**CUADRO NUM. 4
PRIMER MODELO DEFINITIVO (1)**



- (1) Ejercicios de 1987 a 1991.
- (2) Acuerdo 1/1986.
- (3) Que ratifican el Acuerdo CPFF 1/1986.
- (4) De acuerdo a variable art. 13.1 LOFCA y a variables y límites del Acuerdo 1/1986, deduciendo tributos cedidos y tasas afectas a servicios. Liquidación definitiva anual y revisión en los supuestos del art. 13.3 LOFCA.
- (5) A partir PGE para 1990.
- (6) Acuerdo 21 de febrero de 1990 recogido en Ley 29/1990.

Puesto que la Ley de Presupuestos para el ejercicio de 1989 no introdujo ninguna variación en la aplicación del modelo resultante del Acuerdo 1/1986, ya que a lo largo del mismo resultaron de aplicación los porcentajes para el quinquenio aprobados en la Ley 33/1987, sin que se introdujera ninguna otra modificación relevante respecto de la situación anteriormente descrita, hemos de pasar a referirnos a las disposiciones contenidas en la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para ese año.

Dicho texto legal, conforme a lo previsto en el artículo 13.3.a) y b) de la LOFCA y en el apartado 3.3 del Acuerdo 1/1986, sin hacer referencia en esta ocasión a la intervención de las comisiones mixtas, revisó los porcentajes de participación para el quinquenio 1987-1991, con efectos a partir de 1 de

enero de 1990, para las diez CC.AA. respecto de las que se habían producido las circunstancias determinantes de dicha revisión; por lo que para las cinco CC.AA. restantes, continuaron aplicándose los porcentajes establecidos para el quinquenio en la Ley de Presupuestos para 1988.

Al margen de ello, la repetida Ley de Presupuestos para 1990 reitera reglas que nos son ya conocidas respecto de la financiación de las CC.AA. uniprovinciales, las transferencias al Programa 911-A de la Sección 32, etc.; por lo que sólo interesa destacar a efectos de nuestra exposición las prescripciones relativas al FCI que, no sólo resultan de especial interés para el análisis de las fuentes de ordenación jurídica de la financiación autonómica, sino que vinieron a introducir una nueva pieza en este modelo de financiación cual es la «compensa-

ción transitoria» que había de instrumentarse como consecuencia de la prevista reforma de esa institución (art. 79.2).

Dicha compensación transitoria se mantendría incluso tras la aprobación de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial, que había de producir efectos desde el 1 de enero de 1990 y cuya Exposición de Motivos no sólo no contenía referencia alguna al Acuerdo de 21 de febrero de 1990, sino que tampoco mencionaba dicha «compensación transitoria» que, no obstante, continuaría apareciendo en los Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios de 1991 y 1992 sin que para este último se expresen los criterios conforme a los cuales ha de realizarse su distribución.

A partir de la aprobación de su nueva Ley 29/1990, el FCI debía recuperar su función originaria dentro del sistema constitucional de financiación, abandonando el doble carácter que le atribuía la Ley 7/1984 para situarse al servicio de los principios de solidaridad y redistribución de la renta y la riqueza y constituirse como un instrumento de desarrollo regional. De ahí que se estableciera una vinculación con la metodología que las Comunidades Europeas emplean para determinar los territorios beneficiarios de los Fondos Estructurales del Objetivo 1 y que, como consecuencia, se redujera el número de CC.AA. receptoras, detallándose además los criterios de distribución del FCI entre las CC.AA. destinatarias del mismo y su ponderación, en términos que pueden considerarse conformes con el amplio marco establecido en el art. 16 de la LOFCA (cuadro núm. 4).

Retomando el hilo de nuestra exposición, además de reflejar la evolución del FCI en los términos que han quedado expuestos, la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, procedió a revisar según el artículo 13.3.a) y b) de la LOFCA y el apartado 3.3 del Acuerdo 1/1986 del CPFF, los porcentajes de participación definitivos del quinquenio 1987-1991, aplicables a partir de 1 de enero de 1991 para las CC.AA. de Cataluña y Andalucía; de modo que otras nueve CC.AA. mantuvieron los porcentajes establecidos en los Presupuestos para 1990 y las cuatro restantes CC.AA. continuaron financiándose mediante los porcentajes fijados en los Presupuestos para 1988.

c) La transición del primer al segundo modelo definitivo

Manteniéndose en los términos que hemos venido exponiendo el resto de los elementos del modelo de financiación, la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, una vez finalizado el quinquenio para el que estaba previsto el modelo del Acuerdo 1/1986, de conformidad con lo previsto en el art. 13.3.a) y b) de

la LOFCA y el apartado 3.3 de dicho Acuerdo, aprobó nuevos porcentajes definitivos de participación para las CC.AA. de Murcia y Canarias para el quinquenio 1992-1996, con efectos desde 1 de enero de 1992.

Parecía entenderse, de este modo, que el simple transcurso de cinco años desde la implantación del modelo definitivo, forzaba a una revisión de los porcentajes, según había señalado el Acuerdo 1/1986, en su apartado 3.3, al afirmar tajantemente que «el porcentaje de participación será de carácter fijo y quinquenal, quedando sometido a una regla general de revisión cada cinco años». Esa especie de caducidad quinquenal del porcentaje no tiene apoyo alguno en la LOFCA, cuyo art. 13.3.d) únicamente prevé que «transcurridos cinco años» desde la puesta en vigor de la participación correspondiente al modelo abierto tras el fin del período transitorio, las CC.AA. o el Estado podrían solicitar su revisión, pero en absoluto fuerza a que cada cinco años hayan de modificarse los porcentajes, como el Acuerdo pretende (32), salvo en el caso de la Comunidad Valenciana, cuyo Estatuto (art. 53.2) sí establece la necesidad de revisión automática del porcentaje «en todo caso cada cinco años».

Además, la citada Ley de Presupuestos para 1992, puso de manifiesto que ese cambio de quinquenio no suponía revisión del porcentaje por el simple transcurso del tiempo, sino que era preciso que concurriera al efecto alguna otra de las circunstancias previstas en el mismo art. 13.3 de la LOFCA, por lo que sólo en ese caso, respecto de las dos CC.AA. que hemos mencionado, se procedió efectivamente a una revisión del porcentaje, que únicamente en términos cronológicos podía decirse que era para el quinquenio 1992-1996, sin que ello implicara modificación del modelo en que dicho porcentaje de participación se basaba. De ahí que las CC.AA. de Cataluña y Andalucía continuaran aplicando los porcentajes que se habían establecido en la revisión realizada por la Ley de Presupuestos para 1991, mientras que otras ocho CC.AA. aplicaron los establecidos en la revisión efectuada por la Ley de Presupuestos para 1990 y las tres restantes los fijados en la Ley de Presupuestos para 1988.

4. El segundo modelo definitivo: el período 1992-1996

a) Características generales

Quizá, esa referencia anticipada al quinquenio 1992-1996 se debiera también a que en el ejercicio de 1992 había de aprobarse el Acuerdo del CPFF sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996, de 20 de enero de 1992; un documento suficientemente conocido y comentado en la literatura (33), del que nos interesa sólo destacar los siguientes aspectos:

- El Acuerdo, salvo en un escueto apartado II.3, relativo a la autonomía financiera, en el que se descartó la ampliación de la cesión de tributos y se puso en marcha un grupo de trabajo para establecer las posibilidades que ofrecía la variable esfuerzo fiscal para incrementar la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA. y en un apartado III.1, referido a la cuantía del FCI en 1992, se centra en el establecimiento del método para el cálculo de la que se sigue denominando financiación incondicionada (34), esto es, en el desarrollo de los recursos vinculados a la suficiencia; manteniendo una terminología que, con origen en el Acuerdo 1/1986, es ajena al sistema constitucional y no alude, como ya hemos dicho, tanto al tipo de recursos con que han de nutrirse las haciendas de las CC.AA., cuanto al carácter vinculado, o no, del correspondiente gasto autonómico.

- No obstante, el Acuerdo señala que el CPFF «ha considerado que las modificaciones incorporadas al sistema debían efectuarse dentro del marco de la LOFCA y orientarse en la línea general de profundizar en el desarrollo de dicho marco legal» (apartado II.1), lo que no sólo desvela que el anterior modelo se había apartado de lo previsto en el bloque de la constitucionalidad, sino que hace visible una cierta preocupación respecto del encaje en dicho marco del modelo de financiación de él resultante.

- La denominada financiación incondicionada se establece a partir de una «restricción inicial» (apartado II.4), consistente en garantizar a cada Comunidad una financiación mínima igual a la que percibió en el año base (1990) por el porcentaje de participación, los tributos cedidos y tasas afectas, las subvenciones por gratuidad de la enseñanza y el importe de la compensación transitoria implantada con ocasión de la reforma del FCI.

- A partir de dicha restricción inicial, sumando las cantidades para inversión nueva en el quinquenio, que se irían integrando gradualmente en la financiación incondicionada por terceras partes anuales en los tres primeros años del mismo, se determinaría la masa global de recursos a asignar a las CC.AA. para garantizar su «suficiencia estática» (apartado II.5). A efectos de la determinación de esa masa global, continuaría realizándose en el Acuerdo de 1992 la distinción entre CC.AA. según bloques competenciales que, como ya hemos visto, se corresponde con las distintas vías de acceso a la autonomía, sumando a las CC.AA. del art. 151 de la CE las Comunidades Valenciana y de Canarias.

- A efectos de la distribución de la masa global de financiación entre las CC.AA. previamente agrupadas según bloques competenciales, se diferenciaban dos tipos de variables: las geodemográficas y las redistributivas. En la primera clase de variables (apartado II.7.1.1), cuya ponderación varía según

los bloques competenciales, pueden a su vez diferenciarse las que ya estaban contempladas en la LOFCA o en el Acuerdo 1/1986, como la población, superficie, insularidad y unidades administrativas, y la variable de dispersión que aparece por primera vez en el Acuerdo de 1992. Por su parte, las variables redistributivas (pobreza relativa y esfuerzo fiscal, apartado II.7.1.2), cuya ponderación es común a los dos bloques competenciales, estaban ya contempladas en la LOFCA y habían sido empleadas en el Acuerdo 1/1986, aunque en el Acuerdo de 1992 se varía su sentido, pues se trata de variables que arrojan un resultado de suma cero entre las CC.AA., al limitarse a trasladar recursos entre ellas, cumpliendo así una nueva y, hasta entonces, desconocida función (35).

- La ponderación de las citadas variables arrojará una cifra de participación para cada Comunidad que, en el Acuerdo de 1992 estaba sometida a una modulación (apartado II.8), que corregía el resultado así obtenido para las distintas CC.AA. en relación al crecimiento medio de su grupo competencial, a la tasa media de financiación por habitante y a la tasa media de la renta por habitante; todo ello, sin que pueda encontrarse fundamento para tales correcciones en la LOFCA.

- El Acuerdo establecía igualmente las reglas de evolución de la masa global así distribuida, con el fin de garantizar la que denominaba «suficiencia dinámica» del modelo (apartado II.6), en términos coincidentes con los del Acuerdo 1/1986 que, por ello, no hemos de comentar en este momento.

- Aplicando la metodología que hemos expuesto se llegaba a alcanzar, según el Acuerdo de 1992, la financiación incondicionada para cada Comunidad autónoma, que serviría de base para el cálculo de la participación que debía corresponderles en los ingresos del Estado. A tal fin, de la cifra de financiación incondicionada que podríamos llamar «bruta» de cada Comunidad había de deducirse la recaudación por ella obtenida en concepto de tributos cedidos y tasas afectas a los servicios transferidos y, con posterioridad, según los casos, habría que deducir el coste de los servicios todavía no transferidos y que hubieran sido tomados en cuenta para el cálculo de la masa global o, sumar el coste de los servicios no incluidos inicialmente en dicho cálculo por ser competencia singular de alguna comunidad. Y esa cifra final sería el importe a percibir por participación para cada Comunidad, a partir del cual se determinaría el porcentaje que le correspondiese sobre los ingresos del Estado, definidos en los mismos términos del Acuerdo 1/1986 que ya han sido comentados.

- Finalmente, el Acuerdo de 1992, que parecía continuar considerando que el art. 13.3.d) de la LOFCA determinaba la necesidad de efectuar una revisión quinquenal del porcentaje, desarrollaba el procedimiento a adoptar a tal efecto, en el caso de

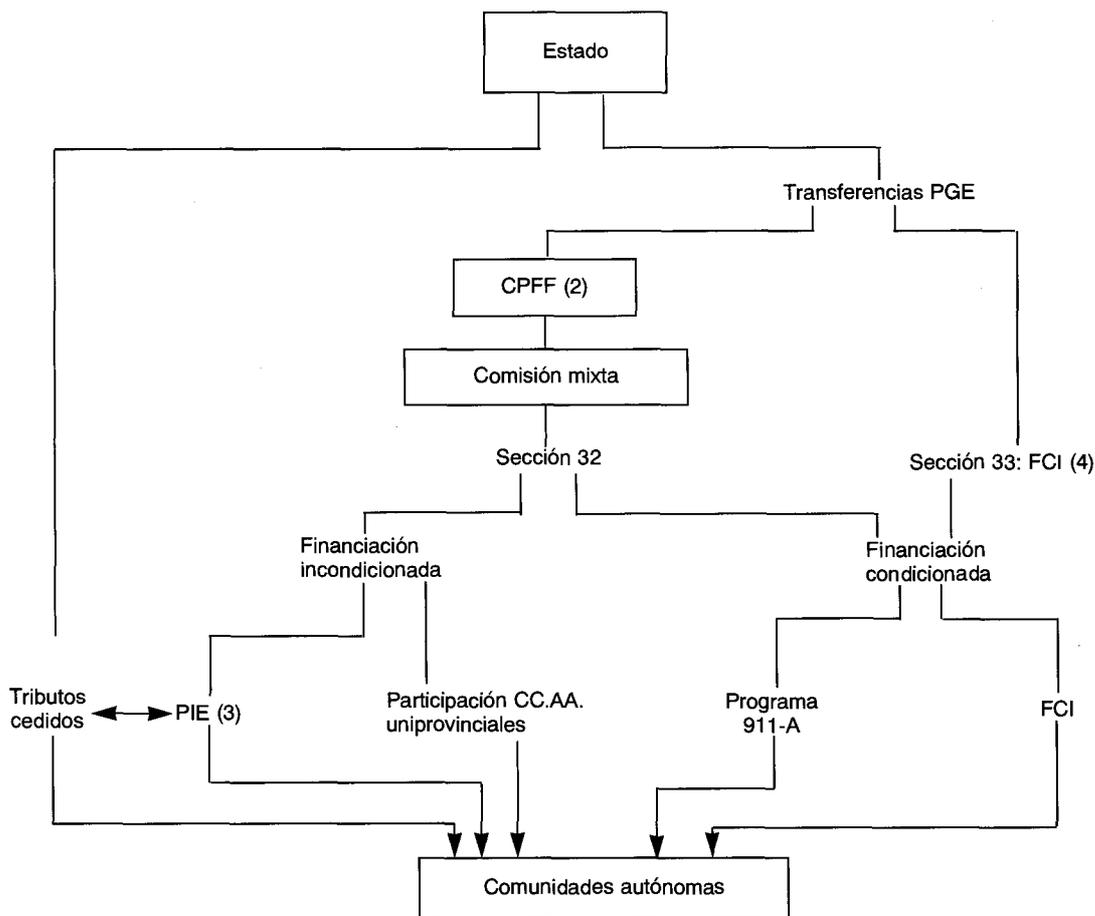
que concurriera alguna otra de las circunstancias previstas en el citado art. 13.3 en términos coincidentes con los del Acuerdo 1/1986 que, por ello, tampoco han de merecer mayores comentarios.

El alcance del Acuerdo del CPFF de 1992 que hemos descrito es muy semejante al que era propio del Acuerdo 1/1986, desarrollando la LOFCA como si el Acuerdo fuera una disposición de carácter reglamentario dictada para su aplicación e, incluso, introduciendo auténticas innovaciones respecto del orden de conceptos previsto en el sistema constitucional de financiación de las CC.AA. que, a pesar de la voluntad expresamente proclamada en el Acuerdo de «profundizar en el desarrollo de dicho marco legal» y de su consideración como «un marco amplio de actuaciones», parece haber sido nuevamente desbordado.

b) *El desarrollo del modelo en la Ley de Presupuestos Generales del Estado*

El citado Acuerdo tendría reflejo en la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, cuya Exposición de Motivos destacaba «la asunción por la Ley de los criterios de financiación de las Comunidades Autónomas que resultan del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992». Así, la citada Ley de Presupuestos, en su art. 89 aprobó, con base en lo previsto en el art. 13.3.a) y b) de la LOFCA y en el epígrafe II.11 del Acuerdo de 1992, los porcentajes de participación definitivos para el quinquenio 1992-1996, aplicables a partir de 1 de enero de 1993, para la totalidad de las CC.AA. con excepción de las de Canarias y Cantabria, que continuarían financiándose con los porcentajes que se les habían fijado para 1992 y 1988, respectivamente. De este modo, parecía procederse a la revi-

CUADRO NUM. 5
SEGUNDO MODELO DEFINITIVO (1)



(1) Ejercicios de 1992, 1993.

(2) Acuerdo de 20 de enero de 1992.

(3) De acuerdo a variables distributivas y redistributivas y a criterios de modulación y límites del Acuerdo 20-1-1992. El PIE para 1992 no se aprobó hasta la Ley 20/1993, de 29 de diciembre.

(4) Ley 29/1990 y Acuerdo 21-2-1990.



sión, para el ejercicio de 1993, de los porcentajes definitivos del quinquenio para dichas CC.AA., cuando lo cierto es que esos porcentajes definitivos del quinquenio para el ejercicio de 1992, que serían los que correspondería revisar, no se establecerían sino en la posterior Ley 20/1993, de 29 de diciembre (cuadro núm. 5).

Por ello, sin entrar en los restantes aspectos de la metodología del Acuerdo de 1992 asumidos por la Ley de Presupuestos para 1993, hemos de señalar que el modelo de él resultante no puede considerarse efectivamente implantado hasta la aprobación de esos porcentajes definitivos para el quinquenio por la citada Ley 20/1993, que vino a suponer que las CC.AA. de Murcia y Canarias tuvieran para el ejercicio de 1992 dos porcentajes definitivos fijados con dos años de diferencia (36).

5. El denominado modelo de la corresponsabilidad fiscal

a) Características generales

En todo caso, el Acuerdo de 20 de enero de 1992, había dejado pendiente, al diferirlo a su análisis por un Grupo de trabajo constituido al efecto, el estudio de las posibilidades ofrecidas por la LOFCA «especialmente en el contexto de la variable esfuerzo fiscal» (apartado II.3), para asignar a las CC.AA. un mayor grado de corresponsabilidad fiscal. Pues bien, finalizadas las tareas del Grupo de trabajo el 30 de junio de 1992, el Acuerdo de 7 de octubre de 1993, del CPFF, establecería el «procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las CC.AA.», cuyo contenido puede resumirse del siguiente modo:

• Sus rasgos básicos, según el propio Acuerdo (apartado I) serían los siguientes:

1.º Respeto a los criterios básicos del modelo de financiación establecido por el Acuerdo de 20 de enero de 1992.

2.º Conexión de los recursos recibidos por las CC.AA. con los rendimientos impositivos obtenidos en sus territorios, de forma que una parte importante del gasto por ellas gestionado se financiara por las aportaciones de los residentes en las mismas a través del IRPF. Seguramente, en ello radica la noción de corresponsabilidad fiscal implícita en el «procedimiento», y que no es objeto de otra definición expresa.

3.º Garantía de que la financiación resultante del modelo del Acuerdo de 1992 no se alteraría, tras la puesta en marcha del Acuerdo de 1993, en perjuicio de ninguna Comunidad Autónoma.

4.º Se resalta la voluntad de instrumentar el procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad «en el marco de la LOFCA».

5.º La instrumentación del «procedimiento» debería representar un coste moderado para la Hacienda estatal.

6.º El «procedimiento» nace con una vigencia temporal limitada a los ejercicios de 1994 y 1995, debiendo pronunciarse el CPFF sobre su continuidad para 1996, o sobre las reformas que fuera necesario introducir para su perfeccionamiento.

• De acuerdo con dichos rasgos distintivos, el «procedimiento» debía producir como efecto el que a partir del 1 de enero de 1994, en los años de su vigencia, cada Comunidad percibiera el 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas del IRPF ingresadas por los residentes en su territorio, que se hubieran devengado en cada ejercicio (apartado II.1). Formalmente, ello se conseguiría reconociendo a cada Comunidad una «participación territorializada en el rendimiento del IRPF» que daría lugar al desdoblamiento de la participación de las CC.AA. en los ingresos estatales en dos tramos: el primero, de carácter general, en el rendimiento de los impuestos del Estado excluidos los susceptibles de cesión; el segundo, de carácter específico, en el rendimiento del IRPF en el respectivo ámbito territorial (apartado II.2).

Sin embargo, el «procedimiento» aprobado por el Acuerdo en ningún momento da lugar al cálculo de esa participación territorializada en el IRPF, sino que se limita a tener en cuenta su relación aritmética con el porcentaje general de participación, sin que entre ambos instrumentos financieros exista ningún tipo de conexión funcional.

• El elemento que se utiliza en el «procedimiento» para engarzar la llamada corresponsabilidad fiscal con el sistema de la LOFCA será, de entre los previstos en su art. 13.1, la variable esfuerzo fiscal que, para permitir la consecución de los objetivos que se pretende alcanzar, ha de ser objeto de una «nueva interpretación» (apartado III.1) (37). El esfuerzo fiscal operaba ya, como una «variable redistributiva» en el modelo del Acuerdo de 1992, en términos que ya han sido expuestos, y su «nueva interpretación» la dota de un significado autónomo que la convierte, cuando menos formalmente, en el elemento nuclear del «procedimiento».

• Pero el esfuerzo fiscal, en su nueva interpretación, en ningún caso dará lugar a que cada Comunidad disponga de una participación singularizada en el 15 por 100 de la recaudación territorializada del IRPF, sino sólo a un desglose puramente aritmético del porcentaje de participación que se articula del siguiente modo:

1.º En primer lugar, se calcula la participación en ingresos del Estado, para el año de que se trate, actualizando conforme al Acuerdo de 1992 y sus reglas de evolución (ITAE, PIB y gasto equivalente) la participación determinada para el año base o neutral de 1993 (38).

2.º En segundo lugar, se calcula la diferencia entre el 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas de IRPF recaudadas en el territorio de cada comunidad y el 15 por 100 del IRPF normativo (norma recaudatoria), que consiste en el importe efectivo de las cuotas líquidas recaudadas por IRPF en esa misma comunidad en el año base o neutral de 1993 (39), actualizado de acuerdo con las mismas reglas de evolución de la participación del Acuerdo de 1992 (apartado III.2) (40).

3.º Finalmente, esa diferencia, siempre que sea positiva, se sumará a la participación de cada Comunidad para determinar el volumen de financiación que le corresponde en el ejercicio de que se trate.

El funcionamiento del «procedimiento» se subordina para cada Comunidad a una condición previa, consistente en que el 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas de IRPF recaudadas en su territorio, sea inferior a la cifra de participación en los ingresos del Estado que le correspondería en dicho año (apartado III.6.2.^a); porque en otro caso, la Comunidad percibiría a través del 15 por 100 del IRPF una financiación superior a la que le correspondería en concepto de participación en los ingresos del Estado y debería proceder a efectuar un retorno financiero (41). Por ello, para hacer posible que todas las CC.AA. puedan incorporarse a esta aparente participación en el IRPF, si no se cumple dicha condición, el porcentaje señalado es objeto de corrección (apartado III.6.3.^a) para reducirlo a dos tercios (10 por 100) o un tercio (5 por 100), según proceda, hasta tanto dicho porcentaje no pueda ser incrementado por haber crecido la participación de la Comunidad autónoma en los ingresos del Estado, y se efectúe por su parte la oportuna solicitud (apartado III. 6.5.^a).

• Implantado el «procedimiento» en los términos expuestos, el Acuerdo establece unas reglas de garantía (apartado III.5) para que el «plus de financiación» resultante de la comparación entre el 15 por 100 del IRPF normativo y efectivo, no sea superior ni inferior, en los ejercicios de 1994 (apartado III.5.1) y 1995 (apartado III.5.2) a determinados porcentajes de su «financiación fuera fondo» o financiación incondicionada, cuya composición se ha detallado en otro lugar. De este modo, con el fin de moderar el efecto del procedimiento sobre la Hacienda central, se introduce una nueva restricción que termina por desvirtuar las posibilidades de evolución de esa aparente participación en el IRPF.

En definitiva, el derecho reconocido por el Acuerdo de 7 de octubre de 1993 a todas las CC.AA. «a percibir una participación del 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas del IRPF declaradas en su territorio, con las condiciones y reglas establecidas» termina reduciéndose, en el mejor de los casos, al incremento de la financiación que cada Comunidad viniera percibiendo por el porcentaje de participa-

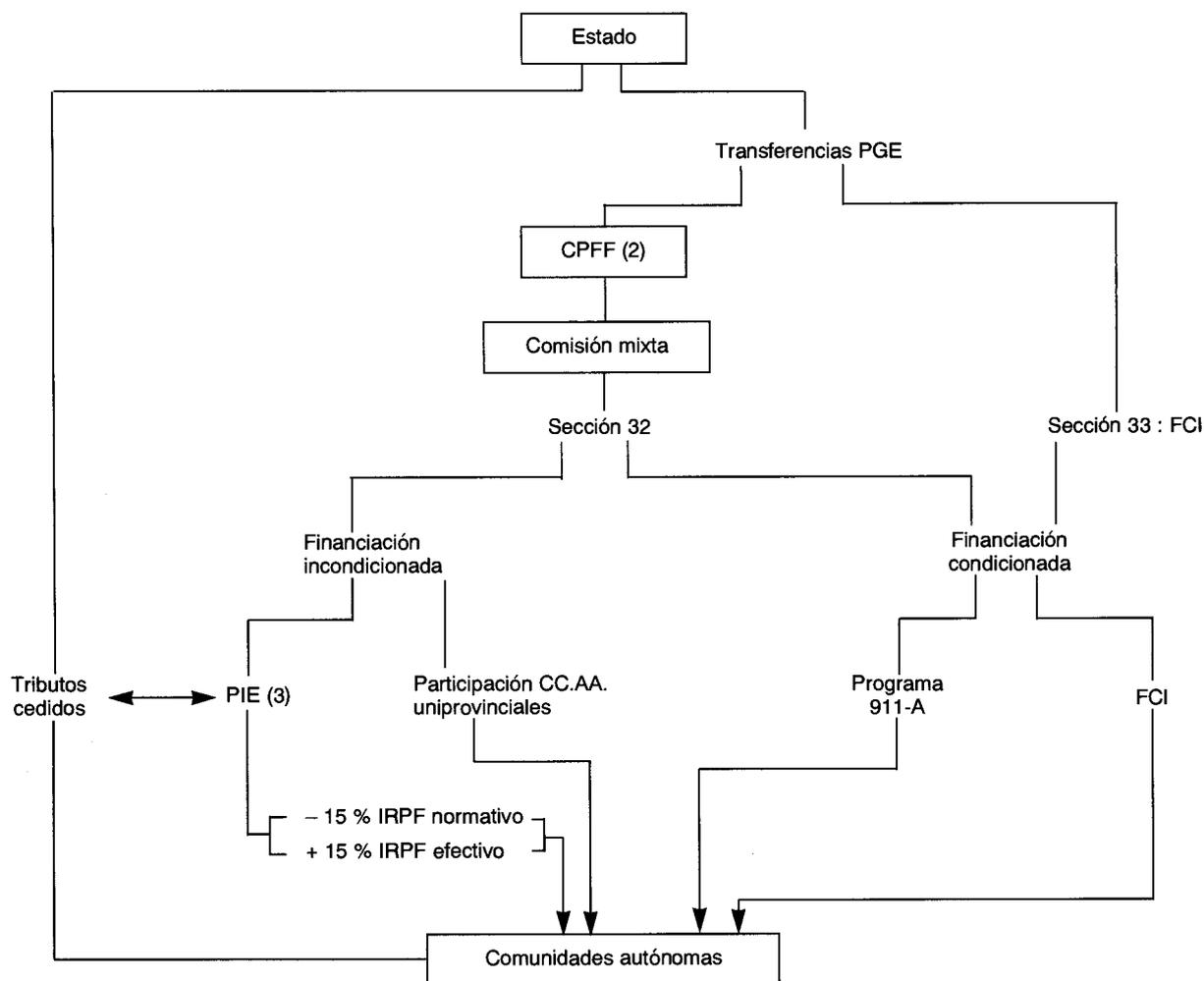
ción, según el método del Acuerdo de 1992, en un importe igual a la diferencia entre el 15 por 100 de la recaudación efectiva por las cuotas líquidas del IRPF en su territorio en un año determinado y el 15 por 100 de la recaudación normativa del IRPF en su territorio, en el año neutral o base de 1993, actualizada según las reglas de modulación establecidas en el Acuerdo de 1992 (42) (cuadro núm. 6).

De este modo, todo ese complejo «procedimiento» termina por producir para las CC.AA. a las que sea de aplicación únicamente el incremento de financiación derivado del crecimiento de la recaudación efectiva del IRPF en su territorio, sobre la recaudación normativa que, presumiendo la continuidad de su ley reguladora, sólo podría imputarse a la mejora en el grado de cumplimiento voluntario de sus obligaciones por parte de los ciudadanos de la Comunidad o, en otro caso, al incremento de la actividad inspectora de los órganos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y/o al rendimiento recaudatorio de dicha actividad. En efecto, como afirma Ruiz-Huerta (43), «cuando se dice que las Comunidades que hagan mayor esfuerzo serán las que más se beneficien de la diferencia entre recaudación real y normativa, se está señalando sólo una parte de la realidad. El esfuerzo que efectúen los ciudadanos se relacionará básicamente con las normas elaboradas en cada momento y con la gestión realizada por el Gobierno Central, en particular la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Poco tienen que decir las instituciones autonómicas al respecto. No es fácil pensar, además, que los contribuyentes sean más partidarios de cumplir mejor sus obligaciones tributarias por el hecho de que una parte, por lo demás modesta, de su deuda tributaria se destine a financiar servicios autonómicos».

Y, siendo ello así, no podrá extrañar que el «procedimiento» comentado haya merecido toda suerte de críticas por implantar, como mucho, un instrumento débil de corresponsabilidad (44), porque si todos los instrumentos y medios para incrementar la recaudación continúan estando en manos del Estado, difícilmente podrá considerarse que existe corresponsabilidad alguna; de modo que, en todo caso, lo que quizá hubiera tenido sentido es atribuir a las CC.AA. únicamente las mejoras de recaudación que les fueran imputables por obedecer al cumplimiento voluntario de sus ciudadanos (45) como consecuencia de la «visualización» de esta singular forma de corresponsabilidad.

Probablemente, siendo consciente de ello, el CPFF, en su reunión del 7 de octubre de 1993, adoptó un segundo Acuerdo, relativo a la «Integración de las Comunidades Autónomas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria», con la finalidad de generar al menos una apariencia de participación de las CC.AA. en la gestión e inspección del IRPF a las que, en muy buena medida, como hemos visto, habrán de atribuirse los incrementos

**CUADRO NUM. 6
MODELO DE LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL (1)**



(1) Ejercicios de 1994 y 1995.
 (2) Acuerdo de 20 de enero de 1992.
 (3) Acuerdo de 7 de octubre de 1993.

de financiación que se obtengan por la vía del procedimiento para aplicar la corresponsabilidad.

Sin embargo, esa apariencia no puede modificar nuestro juicio, pues difícilmente cabe admitir que existe corresponsabilidad cuando se acude al empleo de un recurso como la participación en los ingresos del Estado que se encuentra vinculado a la garantía de la suficiencia de las CC.AA. y no al ejercicio por su parte de los poderes normativos conectados con su autonomía financiera, que son los únicos que pueden dar lugar a una corresponsabilidad fiscal en sentido estricto.

b) El desarrollo del modelo en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado

El procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal encontraría su primer reflejo en

la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, cuya Exposición de Motivos destacaba ya la importante novedad incorporada en la determinación de la participación de las CC.AA., «consistente en la asunción de los criterios de corresponsabilidad fiscal contenidos en el sistema de financiación aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993», olvidando que ese sistema era también el fruto del Acuerdo de 1992 cuyas reglas, como hemos visto, continuarían siendo aplicables en el nuevo modelo de financiación que se venía a implantar.

La asunción de los criterios de corresponsabilidad no supuso, como es lógico vista la descripción que hemos realizado, la variación de la estructura que venía siendo tradicional en las leyes de presupuestos. De este modo, el primer elemento del mo-

delo de financiación que se contempla continúa siendo la participación en los ingresos del Estado, respecto de la que se aprueban los porcentajes definitivos para el quinquenio, aplicables en el ejercicio de 1993, para las CC.AA. de Cantabria y Canarias, con base en el art. 13 de la LOFCA y el Acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992, sin señalar por tanto cuál de las circunstancias del art. 13.3 del citado texto legal motiva esa revisión que, en realidad, obedece a la regularización de la situación en que habían quedado esas CC.AA. tras el inicial desacuerdo en la fijación de sus porcentajes para el quinquenio en el momento de la implantación del modelo del Acuerdo de 1992.

Con la misma base, la citada Ley de Presupuestos, en su art. 94, vino a fijar los porcentajes de participación definitivos para el quinquenio 1992-1996, aplicables a partir de 1 de enero de 1994, de forma separada respecto a las CC.AA. de Cantabria, Canarias y Madrid, en que los porcentajes fueron aprobados por las comisiones mixtas, y para las restantes CC.AA., en relación a las cuales no se menciona la intervención de dichos órganos paritarios; seguramente por aplicación del Acuerdo 1/1988, del CPFF, que dotó de un cierto automatismo el procedimiento de revisión de los porcentajes, al encomendársela al Ministerio de Economía y Hacienda en los casos en que viniera justificada por la concurrencia de circunstancias cuya valoración matemática hubiera sido previamente aprobada por las comisiones mixtas.

Sólo en un momento posterior, una vez establecidas por el art. 95 de la citada Ley de Presupuestos las reglas para la liquidación de la participación, se da entrada al «procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad» (art. 95.6 y 7) que, según se dice, da lugar al desdoblamiento de la participación en dos tramos que, como es obvio, sólo operan para la liquidación de la participación en aquellas CC.AA. cuyas respectivas comisiones mixtas hubieran adoptado el «procedimiento» del Acuerdo de 1993, por lo que las que no lo hubieran adoptado verán liquidada su participación de forma distinta, esto es, exclusivamente según las reglas tradicionales del Acuerdo de 1992.

Y esas reglas de liquidación de la participación para las CC.AA. cuyas comisiones mixtas hubieran adoptado el «procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad» confirman absolutamente la descripción que del mismo hemos realizado, al establecer que determinado el importe definitivo de la participación de cada Comunidad en los ingresos del Estado (art. 95.7 primera), su financiación únicamente se verá incrementada en la diferencia que resulte entre el importe definitivo de las cuotas líquidas del IRPF declaradas por sus residentes y devengadas en el ejercicio (art. 95.7. segunda) y el importe definitivo de su norma recaudatoria en el IRPF del mismo ejercicio (art. 95.7. tercera); procediéndose, eso sí, a una liquidación conjunta de lo que se

siguen considerando dos tramos de participación (art. 95.7. quinta).

Y para conseguir ese resultado, la Ley de Presupuestos para 1994, continúa empleando la misma técnica legislativa que hemos venido observando en ejercicios anteriores, efectuando remisiones continuas a los Acuerdos del CPFF de 1992 y 1993 cuyos distintos apartados adquieren así el valor de normas jurídicas que, por fin, consagran también las reglas de modulación financiera que ya hemos comentado al exponer el «procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal».

Por ello, al permanecer en parecidos términos la regulación de los restantes elementos del modelo de financiación (Programa 911-A para la financiación de nuevos servicios transferidos y FCI), para finalizar el análisis de esta Ley de Presupuestos, hemos de destacar únicamente, por un lado, que en ella se da cumplimiento a la previsión del Acuerdo de 1992 respecto de la integración en el porcentaje general de participación, para las CC.AA. de Madrid y Cantabria, de la participación en los ingresos del Estado de las antiguas diputaciones provinciales, continuando el sistema tradicional para las CC.AA. de Asturias, Rioja, Murcia y Navarra (art. 96); y, por otro, que la participación de las CC.AA. en la gestión del IRPF, diseñada en el Acuerdo de 7 de octubre de 1993, se ha incorporado a la regulación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria a través del art. 103.3 de la Ley 21/1993, que establece una Comisión Mixta de gestión a nivel central y órganos de relación con cada Comunidad Autónoma a nivel territorial, con funciones de diseño y dirección de la gestión del IRPF que no es fácil prever como se traducirán en la práctica.

Las mismas características que han quedado expuestas están presentes en el desarrollo del modelo de la corresponsabilidad en la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995 que, una vez aprobados (art. 99) los porcentajes de participación para el quinquenio 1992-1996, aplicables a partir de 1 de enero de 1995, para las doce CC.AA. respecto de las que concurría alguna de las causas de revisión previstas en el art. 13 de la LOFCA, se refiere al «procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad» en su art. 100.6, dentro de las reglas para la liquidación de la participación en los ingresos del Estado.

De este modo, la corresponsabilidad fiscal continúa operando sólo a los efectos de la liquidación de la participación en dos tramos, correspondiente el primero a la «participación en los ingresos generales del Estado» (art. 100.6. primera) y, el segundo, a la diferencia entre las cuotas líquidas del IRPF declaradas por sus residentes y devengadas en el ejercicio (art. 100.6. segunda) y el importe de su norma recaudatoria en el mismo año de 1995 (art. 100.6. tercera); aunque finalmente ambos tra-

mos se unifiquen para calcular el «importe de la liquidación definitiva conjunta de ambos tramos de la participación» (art. 100.6. quinta). Nada hay de nuevo, por lo tanto, en la Ley 41/1984, que a través de las tradicionales remisiones a los acuerdos del CPFF, contiene también la regulación de la participación de las CC.AA. uniprovinciales, de las transferencias correspondientes al coste de nuevos servicios traspasados, del FCI y de los restantes elementos de un sistema de financiación autonómica cuya estructura y contenidos continúan siendo básicamente los mismos que hemos expuesto para el ejercicio de 1994.

IV. LA REGULACION DE LA FINANCIACION AUTONOMICA: ENTRE LOS ACUERDOS Y LAS LEYES

A lo largo del proceso que hemos descrito se habrá podido comprobar cómo, de forma un tanto desordenada, la regulación de los diversos modelos de financiación autonómica que han sido aplicados desde el restablecimiento de los primeros Entes preautonómicos ha sido el fruto, tanto de decisiones plasmadas en textos legales de naturaleza orgánica y ordinaria, como de acuerdos del más variado contenido, adoptados en unas ocasiones por las comisiones mixtas Estado-Comunidad Autónoma y en otras por el CPFF, órgano consultivo y de deliberación que progresivamente ha ido asumiendo funciones de mayor trascendencia en la estructuración de dichos modelos.

1. El papel de las comisiones mixtas y la naturaleza de sus acuerdos

Inicialmente, como consecuencia de la íntima vinculación entre traspaso de servicios y financiación de los mismos, serían las comisiones mixtas paritarias las que asumirían el protagonismo en la implantación de los primeros instrumentos dirigidos a asegurar la obtención de recursos financieros suficientes para hacer frente al mantenimiento de los primeros servicios asumidos por las nacientes CC.AA. De ahí que desde los primeros reales decretos dictados para el desarrollo de los regímenes preautonómicos, se defiriese a los acuerdos de transferencia la regulación de los medios materiales y humanos que habían de emplearse para su puesta en marcha y que, de otro lado, desde la Ley de Presupuestos para 1978, se autorizaran transferencias de créditos a las haciendas preautonómicas «en la medida en que se acuerden, a través de Comisiones Mixtas, transferencias de funciones y servicios del Estado» (art. 25).

De este modo, en el marco de un modelo de relaciones puramente bilaterales entre el Estado y cada una de las CC.AA., son los acuerdos de las

comisiones mixtas la fuente de las obligaciones que se trata de atender mediante las transferencias con cargo a los Presupuestos del Estado, y ello porque dichas comisiones cumplen un papel fundamental en todo el desarrollo del proceso autonómico, hasta el punto de que la STC 76/1983, de 5 de agosto, reconocería la existencia en su favor de «una reserva competencial...», para regular los traspasos de servicios a las Comunidades Autónomas» (FJ. 28). De este modo, «los acuerdos de las Comisiones Mixtas de composición paritaria afectan a un determinado ámbito material, y su validez procesal y material deriva directamente de los Estatutos de Autonomía y tiene su origen último en el art. 147.2 de la Constitución»; por lo que «no cabe admitir que una ley estatal pueda incidir en el ámbito competencial de las Comisiones Mixtas e imponerse a sus acuerdos», de forma que su aprobación por real decreto es sólo un «instrumento jurídico» para su formalización que no debe ser confundido con los acuerdos que «son propuestas vinculantes para el Estado, que deberá respetar su contenido» (FJ. 28.º) (46).

Es posible que esa polémica jurisprudencia constitucional pueda resultar aplicable para explicar el valor de los acuerdos de las comisiones mixtas en los primeros momentos del desarrollo de la financiación autonómica, cuando la discusión sobre el traspaso de servicios y su financiación se realizaba de forma conjunta e inescindible. Pero en los momentos posteriores, tras la aprobación de la LOFCA y la constitución de comisiones mixtas a los efectos de determinar la financiación correspondiente al período transitorio y establecer el régimen de los tributos cedidos, conforme a lo previsto también en los estatutos de autonomía (47), no parece que sus acuerdos puedan conservar esa naturaleza que la STC 76/1983 predica de los que son propios de las comisiones mixtas de transferencias de servicios.

En efecto, tanto la LOFCA como la generalidad de los estatutos de autonomía, manteniendo el modelo de las relaciones bilaterales entre el Estado y las CC.AA. para el desarrollo del sistema de financiación, se refieren a la existencia de comisiones mixtas paritarias a las que incumbiría, de un lado, garantizar la financiación del coste efectivo de los servicios asumidos adoptando un método encaminado a la fijación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado y, de otro, intervenir en el establecimiento del alcance y condiciones de la cesión de tributos. Pero sus acuerdos no parecen tener carácter vinculante ni imponerse al Estado, como ocurría en el caso de las comisiones mixtas de transferencias, sino que cumplen un papel distinto. Así resulta de los citados textos legales, que al establecer que el porcentaje de participación se fijará, «con una antelación mínima de un mes a la presentación de los Presupuestos Generales del Estado en las Cortes» (Disposición transitoria primera 3 LOFCA), permiten entender que los acuerdos de las comisiones mixtas obligan sólo al Gobierno a incluir

su resultado en el Proyecto de Ley de Presupuestos, sin que su valor vinculante alcance al poder legislativo.

Otro tanto cabe decir respecto de los acuerdos relativos a la cesión de tributos que, según señalan los estatutos de autonomía (48), una vez adoptados por las comisiones mixtas obligarán al Gobierno a tramitarlos como Proyecto de Ley, según corroborarían la Exposición de Motivos de la Ley 30/1983, Reguladora de la cesión de tributos del Estado, la Ley 32/1987, de Ampliación de la cesión y todas las leyes particulares de cesión de tributos a las distintas CC.AA. De acuerdo con ello, la STC 181/1988, de 13 de octubre, tuvo ocasión de analizar el valor de los acuerdos de las comisiones mixtas relativos a la cesión de tributos, con motivo del recurso interpuesto contra la citada Ley 30/1983 por la Generalidad de Cataluña, señalando que la Ley de cesión a cada Comunidad, elaborada a través del procedimiento especial previsto en los estatutos, que reclaman la intervención de las comisiones mixtas para establecer el alcance y condiciones de la cesión, no es «un supuesto de ley paccionada», sino que nos encontramos sólo ante «una especialidad procedimental que afecta al trámite previo de la iniciativa legislativa, referida a un Proyecto que se tramitará después en las Cortes como Ley ordinaria» (FJ. 4.º). El acuerdo de la correspondiente comisión mixta no vincula, por tanto, más que al Gobierno, en la elaboración del Proyecto de Ley de que se trate, pero su intervención es imprescindible para el correcto desarrollo del proceso de la cesión de tributos, pues «si no otras razones, cuando menos el mismo principio de lealtad constitucional con que engarza el apartado 3 de la Disposición adicional sexta del Estatuto..., obligaba al Gobierno a elaborar el correspondiente Proyecto de Ley..., sobre la base de un Acuerdo adoptado por la Comisión Mixta paritaria» (FJ. 7.º).

Y algo parecido podría decirse respecto a la intervención de las comisiones mixtas en la fijación del método encaminado a determinar el porcentaje de participación en los ingresos del Estado, pues como dijo la repetida STC 181/1988, la colaboración y lealtad constitucionales postulan «la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo, para la concreción normativa de temas de tanto relieve respecto a la puesta en marcha del Estado de las autonomías» (FJ. 4º); acuerdo previo que, en este caso, según la Disposición transitoria primera. 3, de la LOFCA, y los estatutos de autonomía, tendrá reflejo en el Proyecto de Ley de Presupuestos, sin que ello suponga que pueda, sin más, imponerse al poder legislativo.

Todo ello se confirma en las leyes de presupuestos a que hemos hecho referencia en apartados anteriores de este trabajo, que efectuaban remisiones constantes a los acuerdos de las correspondientes comisiones mixtas para explicar la aprobación de

los porcentajes de participación en ellas contenidos y, de otro lado, en las leyes de cesión de tributos a las diferentes CC.AA., que vinieron a establecer el alcance y condiciones de dicha cesión, respecto de cada Comunidad, previa la intervención de la correspondiente comisión mixta a la que se aludía en sus Exposiciones de Motivos.

Estas comisiones mixtas para la cesión de tributos han de intervenir con motivo de cada modificación del alcance y condiciones de la cesión a una determinada Comunidad y, por ello, tanto en el período transitorio de financiación como en el período definitivo. La situación no parece ser la misma en el caso de las comisiones mixtas que han de intervenir en la fijación del porcentaje de participación, porque tanto la LOFCA, en su Disposición transitoria primera. 2 y 3, como los estatutos de autonomía (49), se refieren a ellas sólo como órganos que han de intervenir en el período transitorio de financiación para adoptar el método encaminado a la fijación del porcentaje de participación y fijar dicho porcentaje con una antelación mínima respecto del momento de presentación en las Cortes de los Presupuestos Generales del Estado. Por ello, podrían surgir dudas respecto del papel de dichas comisiones mixtas una vez finalizado dicho período transitorio (50), aunque la práctica confirma que tras la implantación del modelo de financiación definitivo para el quinquenio 1987-1991, las leyes de presupuestos continuarían fijando el porcentaje de participación como consecuencia de los acuerdos de las correspondientes comisiones mixtas, que parecen haber seguido realizando la misma función asumida en el anterior período transitorio.

Seguramente ello puede explicarse porque el artículo 13.1 de la LOFCA, al regular la participación en los ingresos del Estado en el período definitivo, estableció que el correspondiente porcentaje «se negociará», sin determinar el órgano en que la negociación había de producirse; lo que permite entender que son las comisiones mixtas las que han de asumir dicha función, dado que el porcentaje debe negociarse separadamente, ahora según los estatutos, para cada Comunidad Autónoma lo que implícitamente remite a la actuación de comisiones mixtas Estado-Comunidad Autónoma y que, además, al menos el Estatuto de la Comunidad Canaria (art. 51.2) expresamente atribuye esa misión a la comisión mixta.

La intervención de las comisiones mixtas puede, por tanto, considerarse justificada incluso en el período definitivo en el que, sin embargo, ya no es tan claro que la aprobación del porcentaje fijado en los acuerdos haya de realizarse a través de la Ley de Presupuestos, como parecía preverse para el período transitorio (Disposición transitoria primera. 3 LOFCA); aunque naturalmente, los presupuestos deberán siempre reflejar las consignaciones presupuestarias correspondientes a la participación de cada Comunidad. En efecto, el art. 13.4 de la

LOFCA establece para el período definitivo que «en cualquier caso, el porcentaje de participación se aprobará por ley», lo que puede ser entendido como reflejo de la necesidad de que el porcentaje de participación sea aprobado por una ley que establezca además los criterios que conducen a su fijación y la ponderación que les corresponde; ley que tendría su traducción en la de Presupuestos Generales, que incorporaría los créditos correspondientes a la participación que para cada Comunidad derivara de su porcentaje respectivo (51).

La aprobación de los porcentajes a través de una ley específica, distinta de la de presupuestos, ofrecería cuando menos la ventaja de hacer posible la concreción normativa de dichos criterios y su ponderación, abriendo con toda claridad la vía para su control de constitucionalidad. Sin embargo, a nuestro entender no existen argumentos que puedan oponerse a la aprobación de los porcentajes de participación directamente por las leyes de presupuestos, como ha ocurrido en la práctica, máxime si se tiene en cuenta su evidente conexión con la materia presupuestaria; pero ello no puede constituir obstáculo para el control de constitucionalidad sobre los criterios que intervienen en su fijación y la ponderación de los mismos, aunque sólo implícitamente puedan entenderse incorporados a las leyes de presupuestos (52).

De este modo, las comisiones mixtas tanto cuando intervienen en la cesión de tributos, cuanto en la fijación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado, cumplen un papel difícilmente sustituible en la concreción de los recursos financieros de que han de nutrirse las haciendas de las CC.AA. Pero sus acuerdos vinculan sólo al Gobierno, para la elaboración de los correspondientes proyectos de ley, ya que no existe fundamento constitucional alguno para restringir la capacidad decisoria del Parlamento respecto de los mismos, de modo que «la exigida negociación no viene sino a introducir una especialidad en la fase de iniciativa legislativa, en virtud de la cual el Gobierno está obligado a presentar precisamente el texto pactado; pero una vez hecho esto, la tramitación legislativa habrá de seguir los cauces ordinarios sin variación alguna» (53).

Y es que, en definitiva, los acuerdos de las comisiones mixtas respecto de la financiación de las CC.AA. no vinculan al poder legislativo porque, como dijera la STC 181/1983, no dan lugar a un supuesto de «ley paccionada», del estilo de las que aprueban el concierto o convenio con las Comunidades forales que además, como es sabido, presentan una notable especialidad en su tramitación parlamentaria, por tratarse de leyes de artículo único, respecto de las que no cabe enmienda que afecte a su contenido, al tener que producirse su aprobación por los órganos competentes de los Territorios forales y del Estado.

2. El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la naturaleza de sus acuerdos

a) *La configuración del Consejo de Política Fiscal y Financiera*

Como hemos señalado con anterioridad, el modelo de relaciones puramente bilaterales derivado de la CE y los estatutos, que había operado en la primera fase del desarrollo de la financiación autonómica, se vería alterado tras la aprobación de la LOFCA que, aun consagrando el importante papel de las comisiones mixtas, introduciría un órgano colegiado para la coordinación de la actividad financiera de las CC.AA. y de la Hacienda del Estado, al que se caracterizaba como órgano consultivo y de deliberación pero que estaba llamado a cumplir un papel importantísimo en la implantación de los diversos modelos de financiación: el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF).

El citado CPFF, constituido de conformidad con el artículo 3.1 de la LOFCA aparece, en efecto, como «órgano consultivo y de deliberación» (54), que entiende fundamentalmente de materias relacionadas con la coordinación de la actividad financiera en cuanto a la política presupuestaria, de endeudamiento, de inversiones públicas y de cualquier otro aspecto que precise de una actuación coordinada (art. 3.2. a, e, d, g), al tiempo que interviene en el proceso de determinación de los recursos financieros de las CC.AA. a través del «estudio y valoración de los criterios de distribución del Fondo de Compensación» (art. 3.2.b), «el estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos» (art. 3.2.c) y «la apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de cada una de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación» (art. 3.2.d).

A la vista de la importancia de las materias en que corresponde intervenir al CPFF, resulta un tanto sorprendente que la LOFCA no se pronuncie sobre la forma y efectos de sus acuerdos, que sólo aparecen descritos, en términos que plantean no pocas dudas, en el Reglamento de régimen interior que, de conformidad con el art. 3.3 del citado texto legal, aprobó en su Acuerdo 1/1981, de 20 de agosto. En efecto, según el citado Reglamento, el pleno del CPFF se limita a adoptar las «recomendaciones que estime convenientes» sobre las materias de su competencia (art. 5.1), por dos tercios de los votos de sus miembros en primera votación y por mayoría absoluta en segunda votación, admitiéndose que a la recomendación adoptada se unan informes haciendo constar la posición sostenida por quienes se encuentren en minoría (art. 10.3); pero nada se dice respecto de quiénes han de ser los destinatarios de dichas recomendaciones que, por su denominación, parecen carecer de cualquier efecto jurídico preciso.

b) *Los diversos tipos de acuerdos en función de su destinatario*

Sin embargo, a lo largo de la evolución de los diversos modelos de financiación autonómica, descrita con anterioridad, los destinatarios de los acuerdos del CPFF han sido bien el Gobierno, para su conversión en Proyecto de Ley, bien las comisiones mixtas que habían de tomarlos como base para, a su vez, adoptar sus propias decisiones. Del primer tipo de supuestos, esto es, de acuerdos del CPFF que tienen como destinatario al Gobierno, que los refleja de forma diversa en sus Proyectos de Ley, constituye un buen ejemplo el Acuerdo 2/1981, de 16 de septiembre, relativo al FCI.

Porque como consecuencia de dicho Acuerdo, la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, 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, de 31 de marzo. 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 han 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.

Así se señalaba en los recursos de inconstitucionalidad presentados por el Gobierno Vasco contra las Leyes de Presupuestos de 1982, 1983 y 1984, donde se alegaba que los criterios de distribución del FCI no aparecían fijados en dichas leyes, porque la distribución se realizó de acuerdo con el dictamen del CPFF, del que el representante vasco había discrepado. Tales recursos fueron acumulados a efectos de su resolución por la STC 63/1986, de 21 de mayo (Ponente G. Begué Cantón) cuya argumentación no parece posible compartir en cuanto se sustenta sobre una distinción, en exceso formalista, entre la autorización presupuestaria de los correspondientes fondos y la distribución de las dotaciones entre las CC.AA. (FJ. 6.º) que, desconociendo la denominación de la Sección 33 (Fondo de Compensación Interterritorial) de los estados de gastos de las leyes impugnadas, conduce a afirmar que en ella no se contiene dicha distribución del Fondo «sino tan sólo una serie de cifras por las que se autorizó a transferir, hasta el límite máximo de las cantidades allí expresadas, determinados recursos a cada una de las Comunidades Autónomas» (FJ. 7.º).

Sólo desde esa singular perspectiva, que desco-

noce que en ocasiones la propia consignación presupuestaria en el estado de gastos incorpora o contiene la regulación normativa imprescindible para su aplicación (55), puede mantenerse que «el procedimiento seguido para dichas autorizaciones, que ha sido el específico de las Leyes de Presupuestos, no infringió ni habría podido infringir el art. 74.2 de la Constitución» (FJ. 7.º). Pero como resulta imposible mantener esa distinción ficticia entre la autorización para distribuir unos fondos y su distribución según algún criterio, la citada STC termina por reconocer que la Sección 33 contenía una distribución del FCI, aunque «tales autorizaciones presupuestarias se basaran en la previsión —justificada por la simultánea tramitación en las Cortes del Proyecto de Ley del FCI— de futuras obligaciones legales calculadas teniendo en cuenta criterios de distribución idénticos a los contenidos en dicha Ley» (FJ. 7.º), lo que, sin embargo, «no afecta a la constitucionalidad de la Ley de Presupuestos, a la que no cabe imputar vicios de inconstitucionalidad que sólo son posibles en relación con otros tipos de decisiones» (FJ. 7.º).

En definitiva, se quiere desconocer que la distribución entre CC.AA. plasmada en las autorizaciones de gasto de la Sección 33 se debía haber realizado según algún criterio que, sin embargo, al no estar expresamente contemplado en las Leyes de Presupuestos, sino sólo deducirse de sus estados de gastos, no se considera susceptible de enjuiciamiento constitucional. Por ello, de forma un tanto inexplicable, se termina por afirmar que esos criterios de distribución del Fondo utilizados en las Leyes de Presupuestos y que coincidían con los del Proyecto de Ley del FCI, en modo alguno pudieron adquirir vigencia con la entrada en vigor de las Leyes de Presupuestos impugnadas, pues eran sólo meras previsiones hipotéticas que únicamente tendrían valor normativo tras la aprobación del Proyecto de Ley del FCI (56).

De este modo, lo quiera o no la STC 63/1986, parece claro que los criterios de distribución contenidos en el Acuerdo 2/1981 del CPFF, pese a no haberse formalizado a través de las correspondientes decisiones legislativas produjeron todos sus efectos; a no ser que se mantenga que la autorización contenida en la Sección 33 de las leyes impugnadas no se refería al FCI tal y como lo configuran la CE y la LOFCA, sino a otro tipo de Fondo o subvención del Estado a las CC.AA. que, aun con esa denominación, constituiría una de las «asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado» a que se refiere el art. 157.1.c) de la CE.

Por ello, en último extremo, al renunciar a abordar los problemas planteados por unos acuerdos carentes de formalización legal, cuyos efectos se manifestaban de forma diversa, condicionando decisivamente los instrumentos de financiación de las CC.AA., el Tribunal Constitucional desaprovechó en la citada STC 63/1986 una de las primeras ocasio-

nes para reconducir el proceso de financiación autonómica al orden de fuentes que se desprende del sistema constitucional. Porque lo que había ocurrido era que un acuerdo del CPFF, dirigido como recomendación al gobierno en ejercicio de la competencia que la LOFCA le atribuye para el «estudio y valoración de los criterios de distribución del Fondo de Compensación» (art. 3.2.b), además de traducirse en el correspondiente Proyecto de Ley, había adelantado sus efectos al incorporarse implícitamente al cálculo de los créditos consignados en las Leyes de Presupuestos para el FCI, sin que se hubiera aprobado la Ley que el art. 16.1 de la LOFCA reclama para «la ponderación de los distintos índices o criterios» que han de intervenir en su distribución.

Esa misma función de recomendación al gobierno para la elaboración del correspondiente Proyecto de Ley, la cumpliría también el Acuerdo del CPFF de 21 de febrero de 1990, relativo igualmente al FCI, del que se encuentra el primer reflejo en el artículo 79 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, cuyos efectos habían de producirse desde el primero de enero. En él se estableció 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», concediéndole de ese modo un valor que difícilmente puede atribuírsele desde la perspectiva de la regulación constitucional de las fuentes del derecho.

Es cierto que la citada Ley de Presupuestos se remitía también a la Ley 7/1984, pero resulta claro que dicha referencia es más retórica que otra cosa, pues el contenido del Acuerdo va más allá de lo previsto en el citado texto legal, por ejemplo, al prever la dotación de una «compensación transitoria» para la financiación parcial de los gastos de inversión nueva, que la Ley de Presupuestos incorpora en su art. 79.2 y que, además, sólo puede distribuirse conforme a lo previsto en el propio Acuerdo de 21 de febrero de 1990; al margen de que la Ley de Presupuestos, interpretando de forma ciertamente curiosa el orden constitucional de las fuentes del derecho, pretende que en caso de existir discrepancias entre dicho Acuerdo y la Ley prevalecerá el primero.

En todo caso, el repetido Acuerdo de 21 de febrero de 1990, a pesar de los extraños efectos que terminaría produciendo, era inicialmente una recomendación al Gobierno para la reforma del FCI, que se realizaría meses más tarde por la Ley 29/1990, de 26 de diciembre (BOE, del 27 de diciembre de 1990), que entró en vigor al día siguiente de su publicación. La nueva regulación del FCI limitaba el papel de las Leyes de Presupuestos a la determina-

ción de la dotación y cuantía del Fondo, a la fijación de las CC.AA. receptoras del mismo y a la concreción de los proyectos de inversión financiados con cargo a él. Por ello, resulta difícil entender que la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, incorporase a su artículo 95.1 una norma idéntica a la del art. 79 de la Ley de Presupuestos de 1990, que ya ha sido comentada; porque en este momento, habida cuenta de la previa aprobación de la nueva Ley del FCI, dicha norma resultaba completamente absurda y equivaldría a afirmar que el Fondo se regiría por el contenido del Acuerdo del CPFF de 21 de febrero de 1990, y por lo dispuesto en la Ley 7/1984, «mientras no sea aprobada la Ley que ha sido aprobada ayer».

Pero esa nueva Ley 29/1990, no establecía el régimen jurídico de la denominada «compensación transitoria» que, por ello, aun incluida en la Sección 33 (FCI) de los estados de gastos, continuaría siendo regulada en cuanto a sus criterios de distribución por el repetido Acuerdo de 21 de febrero de 1990 al que, sin causa aparente que lo explique, ya no se menciona en la posterior Ley de Presupuestos para 1992, donde dicha compensación se refleja por última vez pero sin que se sepa ahora cuáles son las reglas para su distribución.

Esa particular relación entre la Ley del FCI y los Acuerdos del CPFF se mantiene, por tanto, con independencia de que su reforma se hubiera ya efectuado, lo que explica que en las Leyes de Presupuestos para los ejercicios de 1993 y 1994, se pretendiera que el FCI «se regirá por la Ley 29/1990, de 26 de diciembre y por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992»; lo que resulta más absurdo, si cabe, porque el citado Acuerdo del CPFF únicamente recogía en su apartado III.1 cuál debería ser el porcentaje sobre la inversión pública para calcular la dotación del FCI, según lo dispuesto en el artículo 2.3 de su Ley reguladora, respecto del ejercicio de 1992. Y no sólo absurdo, sino inaceptable desde un correcto entendimiento de la teoría de las fuentes, porque dicho Acuerdo pretendía ni más ni menos que elevar hasta el 35 por 100 el porcentaje del 30,6 por 100 establecido en el art. 102.3 de la Ley de Presupuestos para 1992.

En otras ocasiones, los Acuerdos del CPFF, adoptados en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 3.2.c) de la LOFCA para «el estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos», parecen tener como destinatarios naturales a las comisiones mixtas, a las que se recomendaría el método a seguir para la fijación del porcentaje de participación que deben establecer para garantizar la financiación de dichos servicios, según la Disposición transitoria primera. 2 de la LOFCA. Un buen ejemplo de este tipo de recomendaciones lo proporciona el Acuerdo 1/1982,

de 18 de febrero, del CPFF, que estableció la metodología para el cálculo del coste efectivo cuya financiación garantizaba la LOFCA para el período transitorio en ella definido; pues dicha metodología sólo podía ser aplicada por las comisiones mixtas a las que incumbe fijar el porcentaje de participación de cada Comunidad que, posteriormente, debería incluirse en las Leyes de Presupuestos.

Sin embargo, la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, reproduciendo el art. 26 del Proyecto de la LOAPA, que había sido considerado constitucional por la STC 76/1983, de 5 de agosto, pretendió establecer una intermediación gubernamental entre el Acuerdo del CPFF y las comisiones mixtas, al disponer en su art. 19 que el coste efectivo de los servicios transferidos se determinaría de acuerdo con «la metodología común, aplicable a todas las Comunidades Autónomas, que aprobará el Gobierno previa elaboración por el Consejo de Política Fiscal y Financiera». Aunque pueda parecer una sutileza propia de juristas, conviene señalar que el gobierno no dictó disposición alguna para la aprobación de dicha metodología que, por otra parte, conforme a la doctrina establecida en la STC 76/1983, difícilmente hubiera podido ser vinculante para las comisiones mixtas. En efecto, si el CPFF guarda alguna semejanza con otros órganos es con las conferencias sectoriales contempladas en el art. 3 del Proyecto de la LOAPA que, según la citada STC 76/1983 no tienen «otra finalidad que la de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector, así como las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos» (FJ. 13.º), por lo que sus acuerdos no pueden sustituir a los órganos propios de las CC.AA. ni anular sus facultades decisorias.

Además, la aprobación de la metodología por el Gobierno, prevista en la Ley 12/1983, no se corresponde con la naturaleza de los acuerdos del CPFF —al menos si los equiparamos a las recomendaciones de las conferencias sectoriales— y mucho menos, la circunstancia de que la metodología se incorporase a un Decreto podía vincular a las comisiones mixtas, pues recordando la doctrina establecida en la STC 76/1983, los Decretos son un simple instrumento para la aprobación de los acuerdos de las comisiones mixtas, pero no cabe confundirlos con ellos.

En conclusión, el Acuerdo 1/1982 del CPFF que estableció la metodología para el cálculo del coste efectivo no podía ser aprobado por el Gobierno puesto que se trataba de una simple recomendación y, de otro lado, tampoco resultaba posible en este caso que se aprobaran mediante Decreto los acuerdos de las comisiones mixtas paritarias que adoptaron como propio dicho método, como sucedía respecto de las comisiones mixtas de traspaso de servicios y en relación a las comisiones mixtas para la entrada en vigor de la cesión de tributos, pues los estatutos y la LOFCA permiten deducir que

esos acuerdos relativos a la fijación del porcentaje de participación para financiar el coste efectivo han de plasmarse en las Leyes de Presupuestos, a cuyo efecto las comisiones mixtas deberán adoptar sus acuerdos con una antelación mínima a la presentación del Proyecto correspondiente en las Cortes.

Siendo ello así, no cabe sino reconocer que el citado Acuerdo 1/1982 del CPFF, desplegaría sus efectos sólo en la medida en que fuera adoptado como propio por las comisiones mixtas a las que se dirigen las recomendaciones en él contenidas y cuyos acuerdos, a su vez, habían de plasmarse en las Leyes de Presupuestos. Ello explica que en la Exposición de Motivos de la Ley 43/1984, en que se fijaron los primeros porcentajes de participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado, después de hacerse referencia a la metodología aprobada por el CPFF, se resaltara que «las respectivas Comisiones Mixtas paritarias Estado-Comunidad Autónoma han adoptado como propio dicho método de cálculo» (57).

La intervención de las comisiones mixtas es, por lo tanto, insuprimible en el proceso de fijación del porcentaje de participación, como se demuestra en aquellas Leyes de Presupuestos en que, concurriendo las circunstancias que justificarían una revisión de dicho porcentaje, no se procedió a efectuarla respecto de alguna Comunidad, bien porque no existió acuerdo de la comisión mixta respecto de la valoración de dicha circunstancia (58), bien porque no existió acuerdo en la aplicación del método acordado por el CPFF al cálculo del porcentaje de la Comunidad de que se tratara (59).

Sin embargo, a partir de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990 se dejará de hacer referencia en las Leyes de Presupuestos a la intervención de las comisiones mixtas, no sólo en la fijación del porcentaje, sino también a efectos de la liquidación definitiva de la participación, que siempre se había dicho realizada según el método «aprobado» por el CPFF y «ratificado» por las comisiones mixtas, mientras que desde los Presupuestos para este ejercicio de 1990, se aludirá sólo a la aprobación del método por el CPFF. Probablemente, ello tenga su causa en el Acuerdo 1/1988, de 27 de julio, del CPFF, que dispuso que en el caso de que la revisión del porcentaje hubiera de realizarse por concurrir circunstancias cuya valoración matemática hubiera sido previamente aprobada por las comisiones mixtas (como debe ocurrir en el caso de nuevos traspasos de servicios o de nuevos tributos cedidos), la revisión se efectuará de oficio por el Ministerio de Economía y Hacienda, que la comunicará a las CC.AA. y la incluirá en el Proyecto de Ley de Presupuestos del ejercicio en que haya de surtir efecto para su aprobación por las Cortes Generales.

Lejos de implicar una pérdida de la importancia de las comisiones mixtas, el citado Acuerdo 1/1988 viene a confirmar su papel insustituible, pues si su

actuación no se considera necesaria en la fijación del porcentaje de participación es porque previamente, al establecer las condiciones del traspaso de los servicios o pronunciarse sobre la entrada en vigor de la cesión de tributos, las comisiones mixtas habrán predeterminado los elementos que han de tenerse en cuenta para la fijación del porcentaje que, en consecuencia, puede efectuarse automáticamente. Precisamente por ello, conviene aclarar que la correspondiente decisión del Ministerio de Economía y Hacienda respecto de la determinación del porcentaje sigue teniendo su causa directa en los acuerdos de las comisiones mixtas, y no en los Decretos dictados para la aprobación de los nuevos traspasos o la entrada en vigor de la cesión de tributos que, como hemos repetido insistentemente, son sólo el instrumento de formalización jurídica de dichos acuerdos, pero no pueden confundirse con ellos ni, mucho menos, sustituirlos.

c) Los diversos tipos de acuerdos en función de su contenido

Aunque hemos partido, hasta el momento, de la consideración de los acuerdos del CPFF como simples recomendaciones dirigidas, bien al Gobierno bien a las comisiones mixtas, no habrá pasado desapercibido que, en ocasiones, de ellos se han derivado directamente efectos jurídicos, al ser implícita o explícitamente asumidos por las leyes, normalmente las de Presupuestos Generales del Estado. Ello es debido a que los acuerdos que comentamos, en ocasiones constituyen un desarrollo de tipo reglamentario de algunos de los recursos —o de sus elementos— que constituyen la Hacienda de las CC.AA., mientras que en otras, directamente asumen la función de regular alguna de las piezas del sistema de financiación autonómica, casi siempre anticipando criterios que, de un modo u otro, terminarían teniendo reflejo en las correspondientes disposiciones legales.

Ese último fue el caso del Acuerdo 2/1981, del CPFF, relativo al FCI, que sería implícitamente aplicado para determinar la distribución de los créditos correspondientes al FCI que se hicieron constar en la Sección 33 de las Leyes de Presupuestos a partir de la Ley 44/1981, hasta la aprobación de su Ley reguladora.

Ello implica que el Acuerdo produjo los efectos normativos que eran propios de la ley que según el artículo 16.1 de la LOFCA debía haber efectuado la ponderación de los criterios que intervienen en la distribución del FCI, lo que no sólo constituye una infracción del bloque de la constitucionalidad, sino que dificulta en extremo —aunque no deba impedirlo— su control por parte de la jurisdicción constitucional. Por esa razón hemos discrepado de la doctrina establecida en la STC 63/1986, que al afirmar que los criterios de distribución del FCI que, sin

base legal alguna, habían determinado la distribución plasmada en la Sección 33 de las Leyes de Presupuestos impugnadas «son algo externo o ajeno a las mismas, meras previsiones hipotéticas que únicamente podrían adquirir vigencia mediante la adopción por las Cortes Generales de una auténtica “decisión” sobre la distribución del Fondo a través de la aprobación del mencionado Proyecto de Ley del FCI», hizo posible que el citado Acuerdo 2/1981, del CPFF, produjera efectos plenos sin posibilidad alguna de controlar la constitucionalidad de los criterios para la distribución del FCI que en él se reflejaron.

Algo parecido puede decirse respecto del Acuerdo del CPFF de 21 de enero de 1990, también relativo al FCI, al que se remitía expresamente la Ley de Presupuestos para 1990, que otorgaba al Acuerdo un valor superior al de la Ley del FCI entonces vigente, afirmando que esta última sólo resultaría aplicable «en todo aquello que no resulte modificado por el mencionado Acuerdo». Y ese tipo de remisiones se ha mantenido en las posteriores Leyes de Presupuestos, incluso tras la aprobación de la nueva Ley 29/1990, reguladora del FCI, hasta la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos generales del Estado para 1995, cuyo art. 104.1 remite la regulación del FCI a la Ley 29/1990 y al posterior Acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992.

También los acuerdos del CPFF relativos a la metodología para la fijación de los porcentajes de participación en ingresos del Estado han cumplido esa doble función de desarrollo y modificación de las reglas del bloque de la constitucionalidad relativas a la financiación de las CC.AA. Así, el ya comentado Acuerdo 1/1982 pretendía cumplir una función de desarrollo de la Disposición transitoria primera de la LOFCA, estableciendo una metodología para el cálculo del coste efectivo de los servicios que, al ser asumida por las correspondientes comisiones mixtas, concretaba el papel que en el período transitorio de financiación habían de cumplir los tributos cedidos y el porcentaje de participación para garantizar la financiación de dicho coste efectivo.

Pero al efectuar ese desarrollo, que tendría su reflejo en la Ley 43/1984, que por su naturaleza no debería afectar a la LOFCA, no dejaron de introducirse algunas reinterpretaciones de lo en ella dispuesto, por ejemplo, cuando la base para el cálculo de la participación deja de ser «la suma de los ingresos obtenidos por el Estado en los capítulos I y II del último presupuesto» (Disposición transitoria primera 4 LOFCA), para pasar a ser «la recaudación líquida que el Estado obtenga..., por los conceptos tributarios no susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas e incluidos en los capítulos primero y segundo del Presupuesto de ingresos» (art. 1 Ley 43/1984). Y no sólo se reinterpretaron algunas de las nociones de la LOFCA, sino que, por poner otro ejemplo, la citada Ley 43/1984, vino a in-

roducir en su Disposición adicional segunda, al aludir a «las necesidades derivadas de la coordinación de la política económica con el fin de mantener el equilibrio financiero de las Administraciones Públicas» un nuevo criterio para el cálculo del porcentaje, no previsto en la LOFCA ni en la metodología aprobada por el Acuerdo 1/1982 del CPFF, que ciertamente manejaba la noción de equilibrio financiero en el traspaso de servicios aunque sin atribuirle un papel específico.

Por su parte, el método para la aplicación del sistema de financiación de las CC.AA. en el período 1987-1991, plasmado en el Acuerdo del CPFF 1/1986, constituye una muestra inmejorable de cómo los sucesivos modelos implantados como consecuencia de las negociaciones desarrolladas en el CPFF han ido apartándose progresivamente del sistema constitucional, hasta el punto de no respetar siquiera su orden de conceptos. Pero no se trata sólo de que la tipología de recursos considerada (financiación incondicionada y condicionada) sea ajena a lo previsto en la CE y en la LOFCA, sino que el Acuerdo que consideramos en ocasiones realiza un auténtico desarrollo de tipo reglamentario de los preceptos de la citada Ley Orgánica, al precisar esos «otros criterios» a que se refería su art. 13.1.e) como base para la negociación del porcentaje, al definir los criterios o variables socioeconómicas previstas en el citado art. 13.1 y las nuevas variables desarrolladas en el Acuerdo, estableciendo además su ponderación relativa para el cálculo del porcentaje y, finalmente, al establecer reglas de carácter básicamente procedimental para la aplicación de las causas de revisión del porcentaje previstas en el artículo 13.3 de la LOFCA.

Y, más allá del puro desarrollo, en ocasiones autónomo, de los preceptos de la LOFCA, el repetido Acuerdo 1/1986, contiene también verdaderas innovaciones que, en algún caso parecen contradecir lo en ella previsto. Así ocurre, por señalar sólo un par de ejemplos, cuando el concepto de impuestos estatales no cedidos del art. 13.1 de la LOFCA se sustituye por los ITAE y, todavía con mayor claridad, cuando esa noción y la de gasto equivalente del Estado se constituyen como límites para la evolución de la participación sin que pueda alegarse fundamento alguno en la citada Ley Orgánica (60).

Con posterioridad, el Acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992 efectuó también un desarrollo, acompañado en ocasiones de la introducción de novedades significativas, del sistema de la LOFCA en aspectos muy semejantes a los que hemos comentado respecto del Acuerdo 1/1986, por lo que no tiene sentido detenerse ahora en su consideración, aunque puede mencionarse como ejemplo de lo que decimos, la introducción de una clasificación de las variables socioeconómicas del art. 13.1 de la LOFCA según tengan carácter distributivo o redistributivo, que tiene importantísimos efectos en su juego a efectos de la fijación del porcentaje de par-

ticipación. Por ello, a pesar de que este Acuerdo de 1992, proclamara expresamente su voluntad de profundizar en el desarrollo del sistema de financiación establecido en la LOFCA, que se consideraba «un marco amplio de actuaciones», lo reinterpreta hasta el punto de que, en ocasiones, parece haberlo desbordado.

Por fin, el Acuerdo del CPFF de 7 de octubre de 1993, relativo al procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal supone, todavía con mayor claridad que los ya mencionados, un ejemplo de acuerdo innovador respecto del sistema consagrado en el bloque de la constitucionalidad, por lo menos en cuanto a la configuración de la participación en los ingresos del Estado, que se pretende articular sobre la base de dos tramos diferenciados, uno de los cuales evoluciona completamente al margen de los criterios previstos en la LOFCA y que sólo pueden encontrarse en el Acuerdo.

3. Las dificultades para conjugar dos vías de regulación de la financiación autonómica que obedecen a lógicas diferentes

Como se desprende de lo que venimos diciendo, la regulación de la financiación autonómica inicialmente se produjo a través de acuerdos bilaterales entre el Estado y las CC.AA. que luego se incorporaban a las oportunas disposiciones jurídicas. Ese modelo, que es el que resulta de los estatutos de autonomía, quedaría también reflejado en la LOFCA que, sin embargo, al introducir un órgano para las relaciones entre el conjunto de las CC.AA. y el Estado, terminaría por dar lugar a la preponderancia de los acuerdos adoptados en ese órgano multilateral que es el CPFF, respecto de los acuerdos bilaterales de las comisiones mixtas que, pese a todo, no pueden desaparecer, aunque se limiten en la práctica a asumir o ratificar los previamente adoptados a nivel multilateral.

De ese modo, la LOFCA introdujo una pieza de enorme relevancia para homogeneizar el sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común, cuya construcción se había iniciado sólo para alguna de ellas, a través de disposiciones que posteriormente adquirirían alcance general. En efecto, hemos visto cómo el modelo de financiación establecido en el Estatuto de Cataluña se generalizaría tras su incorporación a la LOFCA y a los restantes estatutos; fenómeno que se reproduciría en el desarrollo de la cesión de tributos, en que la Ley 30/1983 seguiría con leves modificaciones el modelo de la Ley 41/1981 de cesión de tributos a la Generalidad de Cataluña. Por ello no debe extrañar que en la Memoria de la citada Ley 30/1983, ante la alternativa de elaborar una ley de cesión específica para cada Comunidad o una ley general igual para todas las CC.AA., se advirtiera que la primera posi-

bilidad «ofrece el inconveniente de la heterogeneidad, es decir, la posibilidad de que puedan existir diferencias sustanciales entre las distintas leyes de cesión, situación ésta que pondría en peligro una de las finalidades del propio sistema LOFCA, a saber, un desarrollo homogéneo del sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas» (61).

Aunque sea a posteriori, se reconoce de ese modo que en la LOFCA latía el propósito de homogeneizar la financiación autonómica, a cuyos efectos habría de resultar de enorme importancia la intervención del CPFF que, no obstante, con el fin de mantener la armonización de las distintas CC.AA. dentro de lo constitucionalmente posible, carece de potestades decisorias y sólo por vía de hecho podía producir ese efecto de homogeneización, al estar condicionado por la necesaria intervención de las comisiones mixtas. Ello implica admitir desde el inicio la posibilidad de que alguna o algunas de las CC.AA. pudieran apartarse —al menos temporalmente— del modelo homogéneo resultante de los acuerdos del CPFF, lo que pone de relieve las limitaciones de una forma de actuar que trata de conjugar dos vías de regulación que obedecen a lógicas diferentes.

Porque, en efecto, la vía de las relaciones bilaterales Estado-Comunidad para el establecimiento de la financiación autonómica, que tiene su origen en el Estatuto de Cataluña, estaba pensada para un modelo de organización territorial del Estado en que todavía no se había definido si todas las nacionalidades y regiones optarían por su configuración como CC.AA.; mientras que, una vez que ello estuvo claro, parecía conveniente una cierta homogeneización que, sin embargo, la LOFCA llevaría a cabo con una gran prudencia, a través de un órgano que carece de las atribuciones jurídicas necesarias para producir el efecto que se desea alcanzar, al suponer un cauce para la obtención de unos acuerdos multilaterales que no tienen una formalización jurídica precisa ni pueden producir efectos sin ser bilateralmente ratificados (62).

Al realizar esta advertencia no se pretende discutir la legitimidad del modelo de relaciones resultante del Estatuto de Cataluña, sino poner de manifiesto las consecuencias de una determinada forma de actuación del Estado en la ordenación de la financiación autonómica que tiene su base en los trabajos de la Comisión de Expertos que daría lugar a los Pactos autonómicos de 1981. Porque la Comunidad de Cataluña fue, con toda lógica, quien adoptó la iniciativa para configurar su sistema de financiación de acuerdo con el modelo de relaciones bilaterales consagrado en su Estatuto; pero lo que no tiene tanto sentido es que ese sistema haya condicionado la configuración del sistema de financiación de las restantes CC.AA. que se pretende armonizar a través de los acuerdos multilaterales del CPFF. Porque ello necesariamente había de generar disfunciones que, pese a todo, en ningún caso

pueden convertirse en causas de ilegitimidad de aquel primer proceso relativo a la Comunidad de Cataluña.

Además, el desarrollo de los principales elementos del sistema de financiación autonómica conforme a la lógica de los acuerdos, bilaterales o multilaterales, que sólo con posterioridad se incorporan a las correspondientes disposiciones legales del Estado, da lugar hasta ese momento a relaciones puramente intergubernamentales de las que quedan al margen los órganos legislativos de las CC.AA. Ello supone un cierto «déficit democrático», ya que sólo a través de los cauces para el control político del correspondiente Gobierno y no a través de la adopción de decisiones legislativas, como sucede en los regímenes forales, los Parlamentos autonómicos tienen la posibilidad de incidir en la configuración de esos elementos primordiales de su financiación; en términos que, de otro lado, no es sencillo valorar.

Porque siempre cabría preguntarse cuáles son los efectos que deben derivarse de una desaprobación parlamentaria, en sede autonómica, de la actuación de un Ejecutivo que haya acordado en comisión mixta con el Estado, un determinado desarrollo de su financiación —se supone que conforme al acuerdo multilateral alcanzado en el CPFF—. Y no se trata de una hipótesis de laboratorio, sino de un problema real, planteado por la Comunidad de Andalucía al aprobarse en el Pleno de su Parlamento, de 9 de agosto de 1994, las Resoluciones 4-94/DG-0020894 que, entre otras muchas cosas (63), instan al Consejo de Gobierno y/o al Presidente de la Junta a «denunciar los acuerdos sobre corresponsabilidad», plantear ante el Presidente del Gobierno y el CPFF «el rechazo del actual sistema de participación...», en el 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF» y, finalmente, «retirar el apoyo de la Comunidad Autónoma de Andalucía al Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de siete de octubre de 1993». Un problema al que, como se comprenderá, ni es fácil dar respuesta, ni procede hacerlo en este lugar; pero que ilustra perfectamente cuáles son las dificultades para conjugar dos vías de regulación de la financiación autonómica —la bilateral, a través de comisiones mixtas y la multilateral, mediante los acuerdos del CPFF— que obedecen a lógicas diferentes.

V. LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL

Como hemos visto, los problemas de la financiación autonómica han estado centrados en los primeros años del desarrollo autonómico, por un lado, en torno a la determinación del coste efectivo, el efecto financiero, etc., esto es, en torno al desarrollo de los recursos asociados a la garantía de la suficiencia de las CC.AA. y, por otro lado, en lo que se refiere al FCI, en el desarrollo del instrumento fundamental para la solidaridad interterritorial. Pues

bien, en la actualidad, dichos problemas se sitúan en el ámbito de la «financiación autónoma», vinculada al principio de autonomía financiera, cuyo desarrollo parece imprescindible para la consecución de un mayor grado de corresponsabilidad fiscal de las CC.AA. en la obtención de los recursos destinados a la financiación de sus crecientes niveles de gasto.

Y quizá convenga plantearse cuál es el sentido de esa corresponsabilidad fiscal que tiene que partir del entendimiento de que «cuanto más se separe la decisión del gasto público de la decisión sobre su financiación, más se fortalece la creación por parte de los gobernantes de ilusiones financieras e incluso políticas en los ciudadanos contribuyentes, al hacerlos menos conscientes del coste de los bienes y servicios que reciben» (64). Desde este punto de vista, la corresponsabilidad debería tener como objetivo final «incrementar la percepción ciudadana de los costes y beneficios que la actuación de cada nivel gubernamental comporta, tanto en términos de ingresos como de gastos públicos, y la relación entre ambos» (65); pero no cualquier tipo de «percepción», sino precisamente la que deriva de la existencia de una cierta correspondencia entre «el grado de poder de decisión en los ingresos y el grado de poder de decisión en los gastos» (66), lo que fuerza a nuestro entender a su instrumentación a través del empleo de recursos que impliquen el ejercicio por las CC.AA. de sus potestades legislativas, porque «corresponsabilizar fiscalmente quiere decir dar poderes normativos» (67).

Por ello hemos de señalar cuáles son los recursos de las CC.AA. que, de acuerdo con ese significado, al depender del ejercicio por su parte de poderes normativos, pueden permitir una corresponsabilidad fiscal en sentido estricto. Así, en primer lugar, entre los recursos de las CC.AA. mencionados en el artículo 157 de la CE y en el art. 4 de la LOFCA, suponen el ejercicio del poder de decisión por parte de las asambleas legislativas de las CC.AA., «sus propios impuestos tasas y contribuciones especiales» (art. 4.1.b LOFCA), que han tenido un desarrollo desigual en las distintas Comunidades Autónomas.

Pocos problemas suscitan desde la perspectiva de nuestra exposición las contribuciones especiales y tasas de las CC.AA. (68), por lo que únicamente conviene señalar que estos últimos tributos han cumplido un papel que difícilmente podía corresponderles de acuerdo con su naturaleza, al haber sido considerados como cedidos a efectos del cálculo de la financiación que las CC.AA. habían de percibir por la vía del porcentaje de participación; cuando lo cierto es que, según el art. 7.2 de la LOFCA, se trata de tributos propios de las CC.AA. Un papel que restringe su eficacia como instrumento al servicio de la corresponsabilidad fiscal, pues los incrementos de recaudación que eventualmente pudieran obtener las CC.AA. como resultado de sus decisiones normativas sobre dichas tasas, se verían

compensados por la reducción de sus ingresos por participación.

Por su parte, los impuestos propios, que constituyen el instrumento más claro para la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA., han sido tradicionalmente considerados con recelo lo que quizás pueda contribuir a explicar su escaso desarrollo. Ahora bien, siendo cierto que la CE y la LOFCA establecen un sistema de límites que puede considerarse excesivamente estrecho para la configuración por las CC.AA. de sus propios impuestos, no lo es menos que su interpretación en la jurisprudencia constitucional, a partir de la STC 37/1987, de 26 de marzo, ha dejado abiertos ciertos márgenes de actuación que sólo han sido aprovechados por CC.AA. muy concretas que, además, han visto como el Estado impugnaba sistemáticamente ante el Tribunal Constitucional las leyes dictadas para la creación de sus impuestos propios (69).

A los tributos propios han de asimilarse, también desde el punto de vista de su importancia para la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA., «los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos del Estado» (art. 4.1.d LOFCA), que han sido considerados como el instrumento más adecuado para la obtención por las CC.AA. de financiación adicional no sólo en el Informe de 1981, de la Comisión de Expertos sobre financiación de las CC.AA. y en el Acuerdo 1/1986 del CPFF (apartado 5), sino incluso en las más recientes propuestas de participación territorializada de las CC.AA. en el IRPF (70). Es cierto que el establecimiento de estas figuras ha tropezado con serias resistencias sociales que han conducido incluso a dudar de su constitucionalidad (71); pero una vez resueltas tales dudas por la STC 150/1990, de 4 de octubre, dentro del sistema de la LOFCA consideramos que los recargos son la principal vía para el establecimiento de fórmulas de corresponsabilidad en sentido estricto.

Finalmente, también puede considerarse como un instrumento de corresponsabilidad, el empleo por las CC.AA. de los recursos procedentes del «producto de las operaciones de crédito» (art. 4.1.f LOFCA) que, aun dentro de los límites y el sistema de autorizaciones previsto en la LOFCA (72), implica el ejercicio de poder de decisión a través de la habilitación legislativa para realizar operaciones de crédito (73). Se trata, no obstante, de un instrumento que ha sido empleado, fundamentalmente, para cubrir las necesidades de financiación generadas por lo que las CC.AA. han considerado insuficiencias financieras de los diversos modelos de financiación y cuya virtualidad se verá, sin duda, restringida como consecuencia de las limitaciones al crecimiento de los déficit y endeudamiento públicos derivados del Tratado de Maastricht (74).

Junto a esos recursos que implican la adopción de decisiones normativas por las asambleas legislativas de las CC.AA. y, por tanto, suponen el ejercicio de la

que hemos denominado corresponsabilidad fiscal en sentido estricto, no podemos dejar de señalar la existencia en otros recursos, en particular en los tributos cedidos, de algunos elementos susceptibles de dar lugar a una corresponsabilidad fiscal en sentido impropio, porque si bien exigen una cierta actividad de las CC.AA. para la obtención de los correspondientes ingresos, no dan lugar al ejercicio de poderes normativos. En efecto, conforme al art. 10 de la LOFCA los tributos cedidos son «establecidos y regulados» por el Estado, aunque su producto corresponda a las CC.AA., que al establecerse el «alcance y condiciones» de la cesión por la Ley 30/1983 y las leyes particulares de cesión, han asumido por delegación «la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión» respecto a las figuras cedidas.

Aunque el citado art. 10 de la LOFCA no se refiere más que a la cesión total o parcial de la recaudación, según se hayan cedido total o parcialmente los hechos imponibles integrados en el tributo de que se trate, la Ley 30/1983, al permitir la delegación de las distintas funciones tributarias permite que las CC.AA. adquieran un cierto grado de corresponsabilidad. Pero no sólo se trata de una corresponsabilidad impropia, sino de una corresponsabilidad que se ve limitada cuando, por la vía de los convenios, las CC.AA. se liberan del ejercicio de la función recaudatoria en su fase ejecutiva, que es precisamente la que implica una actuación más directa y coercitiva sobre los contribuyentes radicados en su ámbito territorial (75).

No obstante, conviene advertir que los tributos cedidos constituyen un recurso que podría dar lugar a un incremento notable del grado de corresponsabilidad fiscal de las CC.AA., hasta convertirla en una corresponsabilidad en sentido estricto, o propia, permitiendo a las asambleas legislativas de las CC.AA. el ejercicio de un cierto poder de configuración de los elementos de cuantificación de los tributos cedidos, que sería expresión de una competencia legislativa compartida entre el Estado y las CC.AA.; aunque para ello sería necesario, naturalmente, modificar la LOFCA.

Si esa diferenciación entre corresponsabilidad fiscal propia e impropia es correcta, difícilmente puede calificarse como corresponsabilidad en ningún sentido la resultante del procedimiento aprobado por el Acuerdo del CPFF de 7 de octubre de 1993. Por ello, como hemos dicho, se ha considerado que se trata, como mucho, de un instrumento débil de corresponsabilidad, con independencia de cuál sea la cuantía de los nuevos recursos que por esta vía se transfieran a las CC.AA. En efecto, lo importante a la hora de calificar un instrumento financiero en términos de corresponsabilidad no puede ser la mayor o menor cantidad de recursos que a través de él se transfieran a las CC.AA., sino el grado de implicación de las mismas en el ejercicio de poderes normativos y/o de gestión respecto del instrumento de que se trate.

Y, naturalmente, el ejercicio de dichos poderes por parte de las CC.AA. sólo es posible en el marco diseñado en el bloque de la constitucionalidad, al que difícilmente puede considerarse ajustado el procedimiento que resulta del citado Acuerdo de 7 de octubre de 1993, en la medida en que intenta instrumentar la corresponsabilidad a través de un recurso financiero —la participación en los ingresos del Estado— respecto del que las CC.AA. carecen de poderes de decisión normativa y sólo inciden de forma muy indirecta en la gestión, según ha quedado ya expuesto.

Ese intento de convertir en instrumento para la corresponsabilidad fiscal un recurso financiero inadecuado a tal efecto, termina además por distorsionar el régimen jurídico que le es propio en la configuración del sistema de financiación que se desprende del bloque de la constitucionalidad. Por ello no deberá extrañar que el procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad nos suscite dudas desde el punto de vista de su adecuación al sistema constitucional de financiación y, fundamentalmente, a lo dispuesto en el art. 13 de la LOFCA, cuando menos por dos tipos de razones.

En primer lugar, porque el art. 13.1 de la LOFCA parece referirse a un único porcentaje de participación que se aplicaría a una única base, constituida por la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, se supone que en la totalidad del territorio nacional; de modo que en su seno difícilmente tendría cabida una participación desdoblada, aunque sólo sea formalmente, que daría lugar a dos porcentajes, uno de los cuales operaría además sobre la base de la recaudación territorializada en un impuesto concreto.

Esa inadecuación a la LOFCA de una participación calculada sobre la base de la recaudación territorializada de un impuesto, es visible ya en la Memoria que acompañaba al correspondiente Proyecto de Ley, donde se indicaba que «un sistema de participación basado en los ingresos de cada zona tendería a producir grandes variaciones en los niveles de prestación de los distintos servicios públicos entre las distintas partes de la nación»; razón por la que «el Proyecto de Ley se aleja definitivamente de los planteamientos que tratan de utilizar la recaudación en la zona como criterio con el que establecer la financiación de las distintas Comunidades Autónomas» (76). Y, por si hiciera falta confirmación, conviene tener presente que en la misma documentación manejada por el CPFF para la elaboración del Acuerdo 1/1986, se planteó la posibilidad de una participación territorializada en el IRPF que finalmente rechazaría por considerar que «obligaría, por otra parte, a la reforma de la LOFCA y de varios Estatutos (entre ellos el de Cataluña)» (77).

Además, aunque admitiéramos la posibilidad de esa participación singular en la recaudación territorializada del IRPF, sus reglas de evolución no tienen

encaje dentro de las circunstancias para la revisión del porcentaje de participación contempladas en el artículo 13.3 de la LOFCA. En efecto, esa pretendida participación evoluciona —prescindiendo ahora de las reglas de modulación financiera— según la recaudación efectiva del IRPF en el territorio de cada Comunidad, por comparación con la evolución de la recaudación normativa y, por tanto, completamente al margen de las causas de revisión del porcentaje del citado art. 13.3 de la LOFCA.

Alternativamente, si se parte de la existencia de un único porcentaje desdoblado —como parece mantener el Acuerdo de 1993— o de «una parte especial del porcentaje de participación» (78), por lo menos debería admitirse que la aplicación del procedimiento para la corresponsabilidad supone una revisión del porcentaje vigente con anterioridad; revisión que se habría producido al margen de las causas que para ello establece el repetido art. 13.3 de la LOFCA.

Por fin, se ha señalado que el procedimiento para la corresponsabilidad equivale a la cesión del 15 por 100 del IRPF, por lo que debería encajar en el régimen de los tributos cedidos del art. 11 de la LOFCA (79), lo que no resulta posible porque el citado art. 11.2.a) excluye la cesión de los impuestos estatales «sobre la renta de las personas físicas» y porque tampoco se cumplen el resto de los requisitos enunciados en el art. 10 de la misma LOFCA, lo que determinaría la inconstitucionalidad del modelo que consideramos (80). Sin embargo, no creemos que el procedimiento aprobado por el Acuerdo de 7 de octubre de 1993 suponga la cesión en sentido técnico-jurídico del 15 por 100 del IRPF; no sólo porque la cesión del IRPF no estaba prevista en los estatutos de autonomía, a los que el art. 10.2 de la LOFCA condiciona la posibilidad de que se efectúe una cesión en sentido técnico, sino también porque la cesión de tributos siempre se vincula, en el apartado 3 del citado precepto, a la cesión de la recaudación correspondiente a la totalidad de los hechos imposables contemplados en el tributo de que se trate, o únicamente alguno o algunos de tales hechos imposables, sin que ninguna de esas circunstancias se hayan producido en el supuesto que consideramos. Por fin, la cesión de tributos, según establece el art. 12 de la Ley 30/1983, va acompañada de la delegación de las competencias de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los impuestos cedidos, lo que tampoco ocurre en el procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad, confirmando así que en él no se prevé, ni podría haberse previsto, una cesión porcentual del IRPF, al menos si esos términos se emplean en el sentido que es jurídicamente correcto.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de nuestra exposición esperamos ha-

ber demostrado cómo el sistema constitucional de financiación de las CC.AA. ha dado lugar al desarrollo de diversos modelos de financiación que no siempre se han adecuados en todos sus términos a lo previsto en el bloque de la constitucionalidad que, pese a establecer un marco flexible y relativamente simple, en ocasiones ha sido desarrollado por vías pretendidamente interpretativas y, en otras, se ha visto desbordado. Dicho desarrollo se ha producido a través de acuerdos bilaterales o multilaterales, que sólo han tenido reflejo en disposiciones legales del Estado en su resultante económico final, al preverse en las Leyes de Presupuestos las correspondientes partidas presupuestarias. Y ello ocasiona problemas tanto desde el punto de vista del adecuado control de constitucionalidad de dichas disposiciones legales, cuanto por dejar al margen del proceso a las asambleas legislativas de las CC.AA., generando así lo que hemos considerado un cierto «déficit democrático».

Esos modelos de financiación se han construido desde los momentos iniciales del proceso autonómico con la finalidad de garantizar una financiación suficiente para la cobertura del coste efectivo de los servicios asumidos por las CC.AA., a través de los instrumentos que la propia LOFCA estableció a tal efecto, a saber: participación en ingresos del Estado y tributos cedidos. Pero esa garantía de suficiencia vinculada al coste efectivo, que no ha dado lugar a la desaparición de otras vías complementarias de financiación, consistentes fundamentalmente en subvenciones condicionadas, se ha proyectado más allá del período transitorio previsto en la LOFCA, condicionando decisivamente todos los modelos de financiación que se han desarrollado hasta la fecha. Por ello, la totalidad de los modelos que hemos examinado han continuado pivotando sobre esos dos instrumentos para la suficiencia financiera de las CC.AA. (participación y tributos cedidos), aunque incorporando otros recursos constitucionalmente dirigidos a garantizar principios diversos, como el FCI, que se orienta al logro de la solidaridad interterritorial y, sin embargo, se ha visto condicionado en su desarrollo por ese lastre que suponía el coste efectivo.

Así, incluso cuando se ha querido introducir en los modelos de financiación autonómica una mayor corresponsabilidad fiscal de las CC.AA., característica de la autonomía financiera que se les reconoce constitucionalmente para la obtención de ingresos, ese lastre ha conducido a que se empleara al efecto un tipo de recurso —la participación en ingresos del Estado— que nada tiene que ver con el ejercicio por las CC.AA. de sus poderes de decisión; lo que genera inevitablemente distorsiones que, por un lado, dan lugar a dudas sobre la adecuación del modelo al bloque de la constitucionalidad y, por otro, devalúan la propia idea de la autonomía financiera de las CC.AA. y de su corresponsabilidad fiscal como valores constitucionalmente protegidos, po-

niendo en riesgo otros desarrollos posteriores más adecuados a los valores que se intenta realizar.

Ello tiene que ver, a nuestro juicio, con una de las constantes que ha presidido la elaboración de los diversos modelos de financiación autonómica, que han pretendido fundamental, si no exclusivamente, dar lugar a la transferencia a las CC.AA. de un volumen de recursos predeterminado, a través de instrumentos también prefijados, sin atender en exceso a los condicionantes jurídicos del bloque de la constitucionalidad, a los que sólo se ha hecho referencia a posteriori para tratar de justificar en términos jurídico-constitucionales el resultado obtenido.

En cierto modo es explicable que el sistema de financiación autonómica haya sido objeto de desarrollos diversos para atender a la cobertura de las necesidades de gasto de las CC.AA. consecuencia de los avances en el proceso de transferencias de servicios y competencias. Y seguramente resulta inevitable que dentro de él existan mecanismos para hacer posible la financiación de las nuevas necesidades que puedan surgir en el futuro, dado el carácter abierto del sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA. Y así puede desprenderse de la LOFCA, que en el marco del sistema definitivo de financiación prevé la modificación del porcentaje de participación cuando «se amplíen o reduzcan las competencias asumidas» (art. 13.3.a). Pero parece que esos mecanismos deben cumplir una función meramente residual, pues una vez que la organización territorial del Estado ha alcanzado una cierta estabilidad, no se llega a ver por qué razón el sistema de financiación de las CC.AA. no puede adquirir también esa misma estabilidad en cuanto a sus elementos fundamentales, superando las dosis de provisionalidad propias de su funcionamiento en un período transitorio que debe considerarse ya concluido, como por cierto la propia LOFCA indica.

Seguramente ello aconseje una reforma de la citada LOFCA, que debería diseñar un marco estable para la financiación autonómica adecuado al grado de consolidación alcanzado ya en el desarrollo del Estado de las autonomías, definiendo el papel que ha de corresponder a cada uno de los recursos financieros contemplados en la CE de acuerdo con la finalidad que les es propia. E incluso, si se considerara que el camino seguido para el desarrollo de la LOFCA a través de los distintos modelos que han quedado expuestos es el adecuado también en estos momentos, resultaría aconsejable una reforma de dicha Ley Orgánica que recondujera al bloque de la constitucionalidad esos modelos que, como creemos haber demostrado, lo han bordeado cuando no se han situado al margen de él.

NOTAS

(1) Únicas a las que nos referiremos pues, sin perjuicio de que se realice alguna mención de los sistemas de concierto y convenio económico foral, propios de las Comunidades Navarra y Vasca, éstos quedarán al margen de nuestro estudio.

(2) De todo ello es buena muestra lo dispuesto en la Ley 1/1978, de 19 de enero, de Presupuestos Generales del Estado para 1978, en cuyo art. 25 se preveía una primera vía de financiación de los Entes preautonómicos, al establecerse que «En la medida en que se acuerden, a través de comisiones mixtas, transferencias de funciones y servicios del Estado a regímenes preautonómicos, restablecidos o creados, se autoriza al Consejo de Ministros para transferir los créditos correspondientes a las haciendas preautonómicas»; en la doctrina MEDINA GUERRERO, M., *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, Madrid 1992, página 344.

(3) *Vid.*, por ejemplo, el Real Decreto-Ley 7/1978, de 16 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Galicia (art. 8); el Real Decreto-Ley 8/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Aragón (art. 9); el Real Decreto-Ley 9/1978, de 17 de marzo, relativo al Archipiélago Canario (art. 8), que se refiere a las Mancomunidades Interinsulares y Cabildos; y el Real Decreto-Ley 10/1978, de 17 de marzo, relativo al País Valenciano (art.9).

(4) *Vid.*, el Real Decreto 474/1978, de 16 de marzo, relativo al régimen preautonómico de Galicia (arts. 3.2 y 4.2); el Real Decreto 475/1978, de 17 de marzo, relativo al régimen de Aragón (arts. 3.2 y 4.2); el Real Decreto 476/1978, de 17 de marzo, para el Archipiélago Canario (arts. 3.2 y 4.2); y el Real Decreto 477/1978, de 17 de marzo, para el País Valenciano (arts. 3.2 y 4.2).

(5) Cuyo régimen presupuestario y patrimonial sólo sería regulado con posterioridad por el Real Decreto-Ley 16/1980, de 12 de diciembre.

(6) Que según el Real Decreto 2970/1980, de 12 de diciembre, por el que se regulaba el traspaso de servicios de la Administración del Estado a los Entes preautonómicos, debían incluir en las propuestas de transferencias de servicios (art. 4.1.b) la «cuantificación de los medios e identificación de los conceptos presupuestarios con cargo a los que se habilitarán, mediante las transferencias de créditos previstas en la Ley de Presupuestos y, en su caso, la indicación de las obligaciones que deben seguir atendándose directamente con cargo a los créditos de los Departamentos respectivos». En la doctrina AJA, E., *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid 1989, págs. 195 y sigs. describe el proceso de traspaso y la valoración de los servicios transferidos.

(7) Dichas comisiones mixtas vieron unificado su régimen por el Real Decreto 2968/1980, de 12 de diciembre, que modificó la composición y funciones de las comisiones mixtas que habían venido operando en relación a los regímenes preautonómicos.

(8) Para una comparación de las fórmulas estatutarias cfr. FERREIRO LAPATZA, J., *La Hacienda de las Comunidades Autónomas en los diecisiete Estatutos de Autonomía*, Barcelona 1985, páginas 116 y sigs., en especial págs. 130 y sigs. para los tributos propios; págs. 135 y sigs., en especial págs. 158 y sigs. para los tributos cedidos; págs. 185 y sigs., en especial págs. 205 y sigs. para las operaciones de crédito; y págs. 207 y sigs., en especial páginas 237 y sigs. para la participación en fondos del Estado.

(9) Para su análisis *vid.* TREBOLLE FERNÁNDEZ, J., «Pasado, presente y futuro de la financiación de las Comunidades Autónomas», *H.P.E.*, n.º 101, 1986, págs. 410 y sigs.; AAVV. *Informe sobre las autonomías*, Barcelona 1987, págs. 211 y sigs.; GIMÉNEZ MONTERO, A., «Subvenciones del Gobierno central y financiación de las Comunidades Autónomas en España: situación actual», en *H.P.E.*, n.º 118, 1991, págs. 79 y sigs.; MONASTERIO

ESCUDERO, C., «Una visión general de la financiación de las Comunidades Autónomas», *Papeles de Economía Española, Suplementos sobre el sistema financiero*, n.º 40, 1992, págs. 19 y sigs., y MEDINA GUERRERO, M., *La incidencia...*, cit., págs. 354 y sigs.

(10) Coste efectivo que, dicho sea de paso, no fue bien calculado para algunas CC.AA., como vino a reconocer la Ley 1/1985, de 5 de enero, que procede del Real Decreto-Ley 3/1984, de 4 de abril, al establecer la cuantía de las transferencias complementarias que habían de percibir las CC.AA. de Galicia, Andalucía, Asturias y Cantabria, para hacer frente a las insuficiencias financieras derivadas de esos defectos de cálculo.

(11) Y ello como consecuencia del Acuerdo 1/1982 del CPFF, cuyo apartado 3.8 estableció que si el importe de lo recaudado por las tasas y otros recursos afectados a los servicios transferidos superaba su coste efectivo, el exceso debía destinarse a la financiación de otros servicios transferidos, computándose como un menor coste de los mismos a efectos del cálculo de la participación en los ingresos del Estado.

(12) *Vid.*, a título de ejemplo, el art. 2.2 de la Ley 38/1983, de 28 de diciembre, de cesión de tributos a la Comunidad de Aragón; el art. 2.2 de la Ley 33/1983, de 28 de diciembre, de cesión de tributos a la Comunidad de Asturias; el art. 2.2 de la Ley 40/1983, de 28 de diciembre, de cesión de tributos a la Comunidad de Canarias; y, con otra fórmula de igual contenido sustantivo, el art. 2 de la Ley 51/1985, de 27 de diciembre, de cesión de tributos a la Comunidad de Baleares.

(13) Por ello resulta inexplicable que la Ley 1/1985, de 5 de enero, pretendiese fijar el porcentaje de participación para 1982 y 1983 que correspondía a determinadas CC.AA. No sólo porque en el articulado de dicha Ley no se llega a fijar porcentaje alguno, estableciéndose cifras absolutas de transferencias sino, sobre todo, porque para esos ejercicios no era posible, como se ha dicho en el texto, la determinación de ese porcentaje.

(14) Cfr. GIMÉNEZ MONTERO, A., «Subvenciones...» cit., pág. 81.

(15) Sobre la noción de efecto financiero y los mecanismos para su corrección *vid.* TROBOLLE FERNÁNDEZ, J., «Pasado, presente...» cit., págs. 410 y 445 y siguientes.

(16) Confirmando que, como señalaba el Acuerdo 1/1982 del CPFF, el propio desarrollo del proceso autonómico, al suponer transferencias de nuevos servicios y, por tanto, la necesidad de garantizar la financiación de su coste efectivo, haría necesario el ajuste anual del porcentaje de participación.

(17) Aunque se pretendiera justificar en la alegación de un principio de suficiencia entendido como estricta correspondencia entre coste efectivo y participación con el que, sin embargo, no se era coherente a la aplicación de ese mismo criterio para 1984, lo que daría lugar a una «holgura presupuestaria», en los términos que empleara FERNÁNDEZ MARUGÁN en el debate parlamentario de la Ley 43/1984, que puede verse en MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, *Fijación de los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado en 1984*, Madrid 1985, pág. 221. En la doctrina, con mayores referencias, *vid.* MEDINA GUERRERO, M., *La incidencia...* cit., pág. 361 y nota 84, del que tomamos el entrecorillado, que se atribuye a una intervención parlamentaria de F. Pérez Royo en el mismo debate.

(18) Que es el resultado, en la terminología de las comisiones mixtas, de restar de la «carga asumida» (que aunque no se diga expresamente equivale al coste efectivo de los servicios) los ingresos procedentes de tasas y otros recursos afectados a los mismos.

(19) Así se comprueba, por mencionar sólo dos ejemplos, correspondientes a una Comunidad con tributos cedidos y a otra que no disponía de este recurso, en los acuerdos de las comisiones mixtas Estado-Aragón, de 12 de marzo de 1984 y Estado-La Rioja, de 14 de marzo de 1984; ambos incorporados a MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, *Fijación de los porcentajes...* cit., páginas 156 y 166.

(20) Cfr. GIMÉNEZ MONTERO, A., «Subvenciones...» cit., páginas 80 y sigs., en especial pág. 83.

(21) Por ello, el art. 59 de la citada Ley 46/1985, no se refirió expresamente a ninguna de las circunstancias que podían motivar la aprobación de los nuevos porcentajes, porque al encontrarnos aún en el período transitorio no podían ser consideradas las indicadas en el art. 13.3 de la LOFCA, sino sólo lo dispuesto en su Disposición transitoria primera 4.

(22) Entendiendo de ese modo que la duración máxima de dicho período había de ser de seis años, cuando lo cierto es que el tenor literal de la Disposición transitoria primera. 1 de la LOFCA parece indicar que esos seis años son un período mínimo, durante el que se garantizaría la financiación del coste efectivo incluso aunque se hubiera efectuado el traspaso de todos los servicios correspondientes a las competencias asumidas inicialmente en los Estatutos, pero que el período transitorio sólo finalizaría cuando dichos traspasos se hubieran culminado.

En efecto, no cabe olvidar que en aquellos momentos se pensaba que el proceso de traspaso de competencias tendría una duración temporalmente limitada, que era precisamente la cubierta por el modelo de financiación de la Disposición transitoria primera de la LOFCA, cuya aplicación debería dar lugar a «un proceso en cadena que culminará con la finalización del proceso de traspaso de servicios» a las CC.AA. (Acuerdo 1/1982, del CPFF, apartado 1.4.)

(23) Que, no obstante, a partir de la Ley de Presupuestos para el ejercicio de 1985 (art. 75.5) pasaron a liquidarse conjuntamente con el porcentaje de participación.

(24) *Vid.* para el desarrollo del proceso que conduciría al Acuerdo 1/1986 y su descripción AAVV *Cinco estudios sobre la financiación autonómica*, Madrid 1988; y los trabajos publicados en *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 5, 1991.

(25) Conectada con el desarrollo del principio de autonomía financiera de las CC.AA., al igual que la financiación vinculada al coste de los servicios lo está con el principio de suficiencia y el FCI con el principio de solidaridad, según resulta de la estructura del Acuerdo 1/1986, que reconduce a su particular terminología (financiación incondicionada y condicionada) los tres bloques financieros que dentro del sistema de la LOFCA identificaba la Memoria del Proyecto de Ley de cesión de tributos del Estado, que puede verse en MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, *Ley de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales*, Madrid 1984, págs. 101-103.

(26) Que sigue proyectando sus efectos a la hora de determinar la financiación incondicionada que han de recibir las CC.AA., según se desprende de la «Documentación presentada en la XIV sesión del Consejo de Política Fiscal y Financiera», que afirma que también en el período definitivo los mecanismos de financiación previstos en la LOFCA están «esencialmente dirigidos a conseguir la cobertura del coste de los servicios transferidos»; cfr. CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, *Documentación de trabajo I*, Madrid, 1988, págs. 12 y 51 y siguientes.

(27) Efectuando, según TANCO MARTÍN-CRIADO, J., «Los criterios de distribución de la participación en los ingresos tributarios del Estado», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 5, 1991, pág. 30 «una interpretación de los criterios de reparto».

(28) Porque en él se encuentra implícita una regla semejante a la que en los sistemas forales de concierto y convenio sirve para la determinación del cupo, por lo que no debe extrañar que en alguno de los documentos de las CC.AA. manejados en las discusiones previas al Acuerdo 1/1986, se le calificara como el «pseudocupo».

(29) No puede compartirse la pretensión del CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, *Documentación de trabajo I...*, cit., págs. 122-123, de fundamentar el empleo de la noción de ITAE (o ITATE) para calcular el importe de la participación en la letra e) del art. 13.1 de la LOFCA, porque la referencia que en dicha letra se efectúa a «otros criterios

que se estimen procedentes» lo es sólo para negociar el porcentaje de participación, pero no para establecer la base sobre la que dicho porcentaje se aplica, definida en el propio art. 13.1 por referencia a «los impuestos estatales no cedidos». Como seguidamente se verá, la cuestión es distinta en lo que se refiere al empleo de dicha noción de ITAE a efectos de la evolución de la participación.

(30) Sobre dicha jurisprudencia y su análisis crítico puede verse, por todos, RAMALLO MASSANET, J., «El poder de gasto del Estado: subvenciones y orden competencial», *Documentación Administrativa*, núms. 232-233, 1993, págs. 403 y sigs., con las oportunas referencias bibliográficas.

(31) Sin que sea posible determinar con mayor precisión si la causa de la revisión es la cesión de nuevos tributos o la ampliación de competencias que, además pueden concurrir en un mismo ejercicio para una misma Comunidad. En todo caso, en 1988, como consecuencia de la citada Ley 32/1987, la cesión del concepto actos jurídicos documentados a sólo trece CC.AA., supone que, cuando menos, las CC.AA. de Castilla-León y Madrid, se beneficiaron de nuevos trasposos de competencias que justificarían la revisión de su porcentaje de participación.

(32) Que el vencimiento de los períodos quinquenales no tiene porqué determinar de modo automático la revisión del porcentaje lo confirma la *Memoria del Proyecto de Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*, Madrid 1980, mimeo, pág. 152, al referirse a la circunstancia del que luego sería art. 13.3.d) de la LOFCA señalando que la revisión del porcentaje se produciría cuando transcurridos los cinco años desde su puesta en vigor se hubieran producido «circunstancias suficientes que lo justifiquen».

(33) El Acuerdo, publicado en *Papeles de Economía Española, Suplementos del Sistema Financiero*, nº 40, 1992, páginas 104 y sigs., es comentado desde diversos puntos de vista en los trabajos en él publicados; también puede verse RUIZ-HUERTA, J., «Situación actual y perspectivas de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: algunas reflexiones sobre los problemas principales», en *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Barcelona, 1993, págs. 291 y sigs.

(34) Por ello, como señala MONASTERIO ESCUDERO, C., «Una visión general de la financiación de las Comunidades Autónomas», en *Papeles de Economía Española, Suplementos del Sistema Financiero*, nº 40, 1992, pág. 25, el núcleo central del Acuerdo gira de nuevo sobre la determinación del porcentaje de participación que se reafirma como eje central de la financiación autonómica.

(35) Pese a la modificación del sentido de esta variable, la participación en los ingresos del Estado de cada Comunidad no depende en absoluto del esfuerzo fiscal, ni en el IRPF ni en cualquier otro tributo que pudiera tomarse como referencia; y ello porque nos encontramos ante una variable puramente redistributiva.

(36) Pues, como ya vimos, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992, fijó los porcentajes definitivos para el quinquenio 1992-1996, aplicables a dicho ejercicio para estas CC.AA., aunque empleando el método del Acuerdo 1/1986. Por ello, la Ley 20/1993, al fijar los porcentajes resultantes del cambio al método del Acuerdo de 1992 determinó para las CC.AA. de Murcia y Canarias un nuevo porcentaje definitivo para el quinquenio que sólo puede considerarse aplicable al ejercicio de 1992, en sustitución del anteriormente establecido, de conformidad con una correcta aplicación del conocido principio *lex posterior derogat anterior*.

(37) Se viene así a poner de manifiesto en el propio Acuerdo que no es cierta su afirmación de que, con anterioridad a él, el Estado estuviera transfiriendo a cada Comunidad una cantidad que «depende del esfuerzo fiscal de cada Comunidad en el Impuesto sobre la Renta»; porque si ello fuera así la variable que consideramos no hubiera tenido que ser reinterpretada.

(38) Esa participación en los ingresos del Estado, que es la tradicional desde el modelo de 1986, toma como año base el de

1990, que se actualiza, hasta el año inicial o base de la corresponsabilidad (1993) aplicando a todas las CC.AA. las reglas del apartado III.4.1; sin embargo, a partir de 1994, la participación evolucionará según el Acuerdo de 1992 y de forma diferenciada para cada comunidad.

(39) Al tomarse como base para efectuar la comparación la recaudación efectiva del IRPF en el año de 1993, que se convierte en recaudación normativa (norma recaudatoria), el comportamiento tributario de los contribuyentes de cada Comunidad Autónoma en ese ejercicio se convierte en un dato clave, pues si su nivel de cumplimiento fue en 1993 inferior a la media, el «premio» obtenido en términos de financiación será mayor al comparar esa recaudación normativa con la recaudación efectiva de los siguientes ejercicios. Por contra, las CC.AA. con un nivel de cumplimiento superior a la media verán incrementarse la cifra de recaudación normativa por IRPF y, en consecuencia, disminuir ese «premio» financiero en que se termina por traducir el procedimiento para la corresponsabilidad. Y ello parece sencillamente inadmisibles.

(40) Y sólo por comodidad puede entenderse que se vincule la evolución de la recaudación normativa del IRPF a los índices previstos para la evolución de la participación en ingresos del Estado en el Acuerdo de 1992, porque no todos esos índices (ITAE, PIB, gasto equivalente) tienen que ver con la evolución de la recaudación en dicho impuesto.

(41) Lo cual es rechazado en el Acuerdo porque «no tienen cabida en el sistema de financiación de régimen común los mecanismos financieros de cuyo funcionamiento pueda resultar una transferencia de recursos desde la Hacienda autonómica a la Hacienda estatal, característicos del sistema de financiación de régimen foral» (apartado III.6).

(42) Así se desprende también de la exposición de CASTELLS, A., «Financiación autonómica y participación en el IRPF: un primer paso en la línea de la corresponsabilidad fiscal», en FUNDACIÓN PI I SUÑER, *Informe sobre las Comunidades Autónomas 1992*, Barcelona, 1993, págs. 416-417.

(43) Cfr. RUIZ-HUERTA, J., «Reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas: la introducción de mecanismos de corresponsabilidad fiscal», en *Informe Comunidades Autónomas 1993*, Barcelona, 1994, pág. 538.

(44) En este sentido SOLÉ VILANOVA, J., «Algunas precisiones sobre corresponsabilidad fiscal y su forma de instrumentación», en ASOCIACIÓN GALEGA DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA DO SECTOR PÚBLICO, *Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal*, Santiago de Compostela 1993, pág. 333; y RUIZ-HUERTA, J., «Reforma de la financiación...», cit., págs. 538-539, que reconoce que la medida adoptada resulta muy modesta en relación al objetivo de corresponsabilidad pretendido. Ello había sido ya advertido en CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA, *Documentación de trabajo I* cit., págs. 29 y 107, donde se advertía que estas medidas tienen sólo «aparentes ventajas psicológicas».

(45) Por ejemplo, de forma que la comparación se realizara entre el 15 por 100 del IRPF normativo, definido en términos de recaudación en período voluntario, y el 15 por 100 de las cuotas líquidas declaradas en período voluntario en el territorio de la Comunidad Autónoma.

(46) En la doctrina *vid.* AJA, E., *El sistema jurídico...* cit., páginas 192 y sigs.

(47) Que pueden verse en FERREIRO LAPATZA, J. J., *La Hacienda...* cit., págs. 227 y sigs.

(48) Que pueden verse en FERREIRO LAPATZA, J. J., *La Hacienda...* cit., págs. 144 y sigs.

(49) Que pueden verse en FERREIRO LAPATZA, J. J., *La Hacienda...* cit., págs. 227 y sigs.

(50) Se plantea tales dudas MEDINA GUERRERO, M., *La incidencia...* cit., pág. 365.

(51) Esta posibilidad de aprobación por ley específica del porcentaje que luego debería traducirse en los créditos consignados en la Ley de Presupuesto fue planteada incorrectamente, puesto que nos encontramos todavía en el período transitorio, en la discusión parlamentaria de la Ley 43/1984 por el Diputado GASOLIBA I BÖHM, representante de Minoría Catalana, que pretendía la necesidad de «la discusión de la fijación de porcentajes a través de una ley a presentar un mes antes de los Presupuestos Generales del Estado del año correspondiente»; cfr. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, *Fijación de los porcentajes...* cit., páginas 215 y 224.

(52) Aunque el TC no se ha planteado estas cuestiones, entendemos que dicho control de constitucionalidad sería posible por aplicación de la doctrina establecida en relación al poder de gasto del Estado, que ha afirmado, por ejemplo en la STC 13/1992, de 6 de febrero, la posibilidad de impugnar las partidas de gasto correspondientes a subvenciones del Estado que puedan incidir en ámbitos competenciales exclusivos de las CC.AA.; vid. al respecto RAMALLO MASSANET, J., «El poder de gasto...» cit., páginas 414 y siguientes.

(53) Cfr. MEDINA GUERRERO, M., *La incidencia...* cit., pág. 366.

(54) Así se resaltaba, por comparación a otros órganos similares que operan en el derecho comparado, en la *Memoria del Proyecto...* cit., pág. 134, que aludía a la creciente importancia de este tipo de instituciones pese a su carácter deliberante.

(55) Como señalaría la STC 13/1992, de 6 de febrero (F.J. 5º), que no obstante considera correcta la doctrina de la STC 63/1986, quizás porque no entró a fondo en el análisis de los hechos sobre los que se pronunciaba.

(56) Que tales criterios de distribución del FCI adquirieron vigencia y, además, difícilmente pueden conciliarse con los previstos en la LOFCA es algo que se deriva del Documento de 19 de agosto de 1981, que dio lugar al Acuerdo 2/1981, de 16 de septiembre, del CPFF, sobre criterios de distribución del FCI, donde se señalaba que «la distribución del Fondo según los criterios contemplados en la LOFCA, plantea problemas si se aplica literalmente, por lo que hay que buscar definiciones distintas»; afirmación frente a la que reaccionó el Consejero de Hacienda de la Generalidad de Cataluña señalando en su voto particular a dicho Acuerdo 2/1981 que «no creo que los expertos que han elaborado el documento ni el Grupo de trabajo designado por el Pleno sean las instituciones idóneas para interpretar la intención del legislador. Este solo hecho invalida la operación entera».

(57) Lo que se puede comprobar en los anexos a la Memoria que acompañó al correspondiente Proyecto de Ley, que reproduce los acuerdos de las comisiones mixtas, vid. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, *Fijación de los porcentajes de participación...* cit., págs. 137 y siguientes.

(58) Así sucedería, respecto de la fijación del porcentaje de participación de las CC.AA. de Cataluña y Galicia en la Ley de Presupuestos para 1986, lo que motivaría una posterior regularización, alcanzado ya el acuerdo de la comisión mixta sobre la revisión del porcentaje, en la Ley de Presupuestos para 1987.

(59) Como ocurriría respecto de las CC.AA. de Canarias y Cantabria en la Ley de Presupuestos para 1993, con motivo de la implantación del modelo de financiación correspondiente al quinquenio 1992-1997, lo que daría lugar a la posterior regularización, previo acuerdo de las comisiones mixtas, en la Ley de Presupuestos para 1994.

(60) Ese alejamiento del sistema constitucional es reconocido implícitamente por RUIZ-HUERTA, J., «Situación actual y perspectivas...» cit., pág. 279, cuando señala que el Acuerdo de 20 de enero de 1992, del CPFF, «pretendía consolidar el sistema aprobado en 1986... para fundamentarlo más claramente en las disposiciones de la LOFCA». Y no es extraño que así se reconociera pues en Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, *Documentación de trabajo I* cit., páginas 116 y 160, se puso de manifiesto la necesidad de optar entre una interpretación literal de la LOFCA o una «interpretación ra-

cionalizadora» del citado texto legal, que es la que terminaría por imponerse.

(61) Cfr. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, *Ley de cesión de tributos...* cit., pág. 105.

(62) En efecto, el modelo de relaciones bilaterales a través de comisiones mixtas aparece en el Estatuto de Cataluña, construido en este aspecto sobre el modelo de la II República que estaba pensado sólo para el reconocimiento de unas pocas CC.AA. y no para articular territorialmente la totalidad del Estado; por ello, cuando se constituyeron como CC.AA. todas las nacionalidades y regiones, ese modelo de relaciones bilaterales tuvo que verse matizado por la introducción de comisiones sectoriales que permitieran alcanzar una visión unitaria de un problema común pese a que se continuara negociando de forma bilateral. En este sentido AJA, E., *El sistema jurídico...* cit., pág. 190.

(63) Aunque resulta imposible resumir el contenido de cuarenta resoluciones que resultan reiterativas y, en ocasiones, contradictorias, todas ellas se refieren a la financiación autonómica e inciden, fundamentalmente, en la necesidad de establecer el fondo de nivelación del art. 15 de la LOFCA y solventar mediante asignaciones de ese carácter la que se considera una deuda histórica con Andalucía, en la necesidad de incrementar la dotación del FCI, en la conversión de los tributos cedidos en tributos propios, en la búsqueda de soluciones para la financiación de la sanidad, en la reforma del CPFF y en la participación de las CC.AA. en la Agencia Estatal de Administración Tributaria; actuaciones todas ellas en relación a las cuales se propone crear grupos de trabajo, convocar reuniones de parlamentos autonómicos, etcétera.

(64) Cfr. RODRÍGUEZ BEREJO, A., *Una reflexión...* cit., pág. 71.

(65) Cfr. GIMÉNEZ MONTERO, A., «Acerca de la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas», *Cuadernos de Actualidad de Hacienda Pública Española*, n.º 4, 1990, pág. 21.

(66) Cfr. SOLÉ VILANOVA, J., «Algunas precisiones...» cit., página 331.

(67) Cfr. ZABALZA MARTÍ, A., «El nuevo sistema de financiación autonómica», en AAVV, *Cinco estudios...* cit., pág. 109; en parecido sentido BIESCAS FERRER, J. A., y LÓPEZ LABORDA, J., «Corresponsabilidad fiscal y equilibrios financieros», en *Hacienda Pública Española*, n.º 1, 1992, pág. 35.

(68) A ellos nos hemos referido en ZORNOZA PÉREZ, J., «Tributos propios y recargos de las Comunidades Autónomas», MAEDF 1986-1987, T. II, Madrid 1988, págs. 973 sigs.; *ibidem*, «Tributos propios y recargos de las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, núms. 232-233, 1993, págs. 480 y sigs.

(69) Sobre ello vid. ZORNOZA PÉREZ, J., «Tributos propios...», cit., págs. 975 sigs.; *ibidem*, «Tributos propios...», págs. 480 y sigs.; y RAMALLO MASSANET, J., «La asimetría del poder tributario y del poder de gasto de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 39, 1993, págs. 47 y sigs.

(70) En este sentido señalaba CASTELLS OLIVERES, A., «El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: situación actual y líneas de revisión», *Presupuesto y Gasto Público*, número 5, 1991, pág. 16 que «la forma más idónea de avanzar efectivamente en la corresponsabilización fiscal de las CC.AA. es la vía de establecer un tramo autonómico variable sobre el IRPF (que formalmente debería desarrollarse a partir del art. 12 de la LOFCA)», que precisamente se refiere a los recargos.

(71) Sobre ello vid. ZORNOZA PÉREZ, J., y DE LA HUCHA CELADOR, F., «Los recargos sobre impuestos estatales y la financiación de las Comunidades Autónomas», *Cuadernos de Actualidad de Hacienda Pública Española*, n.º 8, 1990, págs. 12 y sigs.; y ZORNOZA PÉREZ, J., «Tributos propios...», cit., págs. 484 y sigs.

(72) Que se han querido dotar de un cierto automatismo por la vía del Acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992, que en su apartado I.3.2 prevé la presentación al Gobierno por cada Co-

munidad de un Programa anual de endeudamiento que, «una vez consensuado..., implicará la autorización automática por parte del Estado, en virtud de las competencias que le concede el art. 14.3 de la LOFCA, de todas las operaciones que se concierten dentro de la cobertura de dicho Programa y que precisen de la citada autorización».

(73) Sobre los mecanismos de autorización en las diversas CC.AA., *vid.* DE LA HUCHA CELADOR, F., «La nueva era de la deuda pública en España: aspectos jurídicos», *Perspectivas del Sistema Financiero*, n.º 46, 1994, págs. 72 y siguientes.

(74) Pues el procedimiento para evitar déficit excesivos elaborado en desarrollo del art. 104.C del Tratado de la Unión, limita el endeudamiento neto del conjunto de las Administraciones Públicas, según resulta de los arts. 2 y 3 del correspondiente Protocolo; responsabilizando al Estado de la adopción de las medidas necesarias al efecto, para lo que creemos dispone de suficientes títulos jurídicos, como hemos argumentado en ZORNOZA PÉREZ, J., «L'équilibre budgétaire dans le droit espagnol», en TALLINEAU, L. (dir.), *L'équilibre budgétaire*, París 1994, págs. 225 y sigs.

(75) Y estos convenios para la recaudación ejecutiva entre las CC.AA. y la Agencia Estatal de Administración Tributaria se encuentran absolutamente generalizados, alcanzando no sólo a CC.AA. de régimen común como Cataluña (Convenio de 4 de enero de 1993), Madrid (Convenio de 27 de octubre de 1993) o

Andalucía (Convenio de 3 de marzo de 1993), sino incluso a la Comunidad Foral de Navarra (Convenio de 15 de enero de 1993).

(76) Cfr. *Memoria del Proyecto de Ley de Financiación...* cit., páginas 70 y 154.

(77) Cfr. CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA, *Documentación de trabajo I* cit., pág. 108.

(78) Como defiende RUIZ-HUERTA, J., «Reforma de la financiación...» cit., pág. 539.

(79) A este tipo de crítica se refiere RUIZ-HUERTA, J., «Reforma de la financiación...» cit., pág. 538 que, pese a no compartirla, emplea en su exposición el término «cesión del 15 por 100». El empleo de este término de manera equívoca puede tener su origen en el hecho de que tanto en la participación en el IRPF como en los tributos cedidos entra en juego la comparación entre recaudación efectiva y recaudación normativa; de ahí que el propio Acuerdo de 1993, en su apartado III.1, intente salir al paso de esa asimilación entre ambos tipos de recursos financieros.

(80) Este tipo de argumentación puede verse en el recurso de inconstitucionalidad, de 25 de marzo de 1994, presentado por la Xunta de Galicia contra el art. 95.6 y 7 de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, mimeo, págs. 75 y sigs.