



ESTUDIOS

■ **Las grietas del sistema de financiación autonómica: ¿hacia un confederalismo fiscal insolidario?**

■ José María Lago Montero

Profesor Titular de Derecho Financiero de la Universidad de Salamanca.

Miembro de la AEDAF

■ **RESUMEN:**

La evolución del sistema de financiación autonómica, tras la aprobación de los estatutos de autonomía, dista mucho de ser respetuosa con el texto constitucional. Se perciben claras muestras de insolidaridad y deslealtad en las normas estatutarias aprobadas en el último año, lo que hace necesaria la intervención del máximo garante de la Constitución, con la mayor urgencia, visto que se encuentran tales normas ya en vigor y produciendo, o a punto de producir, nuevos efectos jurídico-financieros mediante las leyes de presupuestos generales del Estado.

■ **PALABRAS CLAVE:**

Financiación autonómica, solidaridad, confederalismo fiscal.

¹ Recojo en este trabajo reflexiones ya vertidas en otros anteriores tales como "Solidaridad y eficacia en el sistema de financiación autonómica", que esperan a ver la luz en el Anuario del Instituto de Estudios Zamoranos Florián D'Ocampo, actualizadas, corregidas y aumentadas tras la intervención en las Jornadas de la Cátedra de Financiación Autonómica de la Asamblea de Extremadura-Facultad de Derecho de Cáceres sobre *La solidaridad en el sistema de financiación autonómica* –marzo 2007-.

■ SUMARIO:

1. Insolidaridad e incompetencia en los nuevos Estatutos de Autonomía. Causas de inconstitucionalidad junto a faltas de lealtad institucional.
2. La inestabilidad del sistema y el victimismo por sistema. ¿No se puede gastar menos y mejor?
3. La falacia de las balanzas fiscales como corolario de los resistentes privilegios del País Vasco y de Navarra. El perverso efecto emulación.
4. El sueño foralista: la Agencia Tributaria propia o al menos consorciada.
5. Los límites del I.R.P.F., y de cualquier tributo basilar, para ser cedido. El nuevo patrón 50-58-50.
6. El vaciamiento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el agujereado de los demás tributos cedidos clásicos.
7. La demanda de “espacios fiscales propios”. La imposición ambiental.
8. Del cuento de la “Deuda histórica” a la verdad del endeudamiento controlado y el increíble superávit obligatorio: ¿cómo hemos cambiado!
9. La desnutrición de los fondos de suficiencia y solidaridad, nacionales y europeos.
10. En conclusión: El Tribunal Constitucional ha de reconducir esto a la racionalidad. La Sentencia nº 13/2007, de 18 de enero, como premonitoria.

I. Insolidaridad e incompetencia en los nuevos Estatutos de Autonomía. Causas de inconstitucionalidad junto a faltas de lealtad institucional.

El título del trabajo, y el de este primer epígrafe del mismo, son suficientemente expresivos de mi deseo de no incurrir en reiteraciones innecesarias, ni en planteamientos de carácter general, sobre problemas de descentralización fiscal. Éstos han sido ya suficientemente tratados por los comentaristas, por lo que remito al lector a la bibliografía básica que se cita al final del trabajo². Así que vamos a intentar entrar directamente al trapo, determinando las que a mi juicio son las fallas del sistema que deben ser corregidas cuanto más pronto mejor; no vaya a ser que por demora en el cumplimiento de la obligación se generen no ya intereses sino daños irreparables. Compete al Tribunal Constitucional dictar

² Es tanto lo que se ha dicho y escrito, también por el que ahora suscribe, sobre el sistema de financiación autonómica español, que produce algo de cansancio, si no de aburrimiento, cualquier consideración de carácter general que recordarse se quisiera, sea pacífica o polémica. Por mi parte y últimamente, “La distribución de la potestad tributaria entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España” y “La distribución del poder tributario en los estados descentralizados”, que esperan a ver la luz en el *Anuario de la Suprema Corte de Justicia de México-2005* y en la *Revista Brasileira de Direito Tributario-2007*, respectivamente. El tema se presta, por su complejidad, a su tratamiento en obras colectivas, de las cuales la más completa y reciente que conocemos es la dirigida por el profesor Antonio CAYÓN GALIARDO: *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2006, con brillantes análisis y discutibles propuestas, que parecen dar por supuesto que los niveles de descentralización alcanzados, y aún pretendidos, no tienen vuelta atrás, ni van a ser revisados por el legislador futuro ni por la jurisprudencia constitucional.

Sentencia cuanto antes, a ser posible clara, sobre la constitucionalidad/inconstitucionalidad de las previsiones financieras incluidas en los Estatutos de Autonomía recurridos, particularmente en el catalán, para, por extensión, delimitar de una santa vez el ámbito posible del poder financiero autonómico, al menos en sus líneas fundamentales.

La dinámica de reforma estatutaria en la que ha entrado España rompe con el modelo, hasta ahora constitucional, de financiación autonómica por razones formales y materiales. En cuanto a las primeras, porque se autoatribuyen las C.C.A.A., a través de sus Estatutos, unos poderes que constitucionalmente no tienen: los de diseñar sistemas de financiación autonómica³. Y en cuanto a las segundas, porque delimitan sistemas de financiación en vulneración rotunda de principios constitucionales claves como los de igualdad y solidaridad. Un Estatuto de Autonomía no puede regular el sistema de financiación de su Comunidad porque, al regular el de ésta, y siendo éste y todos los sistemas de financiación interdependientes con los del Estado y demás C.C.A.A., se estaría regulando la financiación autonómica de las demás Comunidades, incurriendo en extraterritorialidad y excediéndose de su ámbito natural competencial. Como señalan acreditados constitucionalistas, cuando un Estatuto de Autonomía incorpora normas de financiación autonómica, está introduciendo en el mismo materias no estatutarias, materias extraestatutarias contenidas en los Estatutos⁴. Y cuando, para colmo, pretende blindar sus competencias sobre la materia, incurre no ya en inconstitucionalidad sino en puro y simple dislate, que no por advertido, tuvieron a bien corregir sus patrocinadores⁵.

³ Me remito a la ponencia del profesor Álvaro RODRÍGUEZ BEREIJO sobre "Ley Orgánica de Financiación y Estatutos: ¿Una relación armónica?", en las Jornadas sobre *La reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos estatutos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 12-13 de junio de 2006. A su juicio, el constituyente no dijo más, ni menos, que lo que consta en la Constitución, en la que remite a una Ley Orgánica del Estado, que integra el bloque de constitucionalidad, el diseño del sistema, que no se lo encomienda a los Estatutos de Autonomía. No lo ve tan claro el profesor Juan ZORNOZA PÉREZ, que en su ponencia en las mismas Jornadas destacó la ambigüedad en el artículo 157.3 C.E., la fuerza del principio dispositivo subyacente tanto en la L.O.F.C.A. como en los Estatutos y la asimetría y bilateralidad a la que ello nos ha conducido. Entiende, no obstante, que debe ser la L.O.F.C.A. la que fije los porcentajes máximos de cesión de tributos del Estado a las C.C.A.A., y no verse desbordada por los Estatutos, que resultarían inocuos si lo hicieran. Postula, en conclusión, una reforma constitucional que precise el modelo de financiación autonómica.

⁴ El profesor José Luis CASCAJO CASTRO, en su ponencia en el *Foro sobre Descentralización Política en España e Iberoamérica*, celebrado en la Fundación General de la Universidad de Salamanca en junio de 2006, advirtió de que una minoría exigua, separatista y radical, pretende modificar el bloque de constitucionalidad. Explicó muy claramente que no pueden blindarse competencias en los Estatutos ni ausentarse el poder constituido de allí donde está establecido: el Estatuto catalán de 1979 no puede autofagocitarse con el consentimiento del poder central. La dinámica estatutaria bilateral que abanderó el Estatuto catalán incurre en fraude constitucional al pretender modificar el *todo* desde la *parte*. En el mismo sentido su capítulo "Sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía: anotaciones de un oyente", en *La reforma de los estatutos de autonomía*, volumen monográfico de la *Revista Jurídica de Castilla y León*-2006, páginas 17-32.

⁵ El dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña advirtió de esto a los redactores del proyecto de Estatuto elaborado en su día. Dictamen nº 269, de 1 de septiembre de 2005, que milagrosamente ha desaparecido de la página web de ese Consejo Consultivo. Pero se puede acceder a él por otros conductos electrónicos y no electrónicos, a través de los cuales se aprecia que el órgano consultivo de la Generalitat de Catalunya considera inconstitucionales el núcleo de la propuesta de financiación, la invocación de los derechos históricos y el blindaje de competencias. Como señalan SOSA WAGNER, F.-SOSA MAYOR, I.: *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, Madrid, 2007, páginas 159-160, el blindaje de competencias, amén de una impertinencia, es una forma de acartonarlas, un traje anticuado que se empeñan en vestir los redactores de las leyes estatutarias para disparar contra su enemigo imaginario, el Estado, con un concepto zombi, ya muerto. De ingenio y nocivo tacha al blindaje Paloma BIGLINO CAMPOS en "Reforma de los estatutos de autonomía y distribución de competencias", en la obra colectiva *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, ya citada, páginas 243-266.

La correcta intelección del artículo 157.3 C.E. y de la L.O.F.C.A. que lo desarrolla lleva a considerar que compete a ésta, y sólo a ésta, el diseño del sistema de financiación autonómica aplicable a todas las Comunidades, que deberán hacerlo suyo en sus Estatutos, para luego ser desarrollado mediante leyes generales y/o específicas de cesión de tributos y otras medidas financieras. Un Estatuto no puede jurídicamente obligar a modificar la L.O.F.C.A. ni menos aún suplantarla. La reforma de un Estatuto de Autonomía introduciendo en él cláusulas financieras no concordantes con la L.O.F.C.A., incurre en inconstitucionalidad competencial. No corresponde a los Estatutos de Autonomía regular los tributos cedidos, ni cuáles ni en qué medida han de serlo, por muchos precedentes históricos de ajuridicidad patente que se invoquen al respecto⁶.

Aunque literalmente leído el artículo 157.3 C.E. parezca conformar como potestativa una Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido una y otra vez que su presencia es necesaria por mor del principio de coordinación, que la impone (S.S.T.C. nº 179/1985, nº 181/1988, nº 68/1996, nº 192/2000, nº 289/2000)⁷. No comparto, pues, la opinión de que un Estatuto de Autonomía pueda alterar la L.O.F.C.A. en lo más mínimo. A mi juicio, los Estatutos de Autonomía deben limitarse, en lo financiero, a reproducir los aspectos generales del modelo, los grandes principios vertebradores del mismo y al diseño institucional de su Hacienda autonómica⁸. La S.T.C. nº 96/2002, de 25 de abril, recuerda que "la unidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas C.C.A.A. en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores (S.S.T.C. nº 1/1982, de 28 de enero, y nº 29/1986, de 20 de febrero) siendo a partir de esa unidad desde la que cada Comunidad, en defensa del pro-

⁶ Muy clara la posición a este respecto del profesor Javier TEJADURA TEJADA en su ponencia "El principio de solidaridad" en las I Jornadas de la Cátedra Asamblea de Extremadura sobre *Financiación autonómica y solidaridad*, Cáceres, Marzo 2007. Más ambigua la posición del profesor Manuel CARRASCO DURÁN en su ponencia "La relación entre L.O.F.C.A. y Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes", en estas mismas Jornadas. Tanto RAMOS PRIETO, J.: *La cesión de impuestos del Estado a las C.C.A.A.*, Comares, Granada, 2001, como ADAME MARTÍNEZ, F.D.: *Tributos propios de las C.C.A.A.*, Comares, Granada, 1996, atribuyen al defectuoso tenor literal del artículo 10.2 L.O.F.C.A., el desmedido papel que a mi juicio se ha atribuido a las comisiones mixtas y a los propios Estatutos en la evolución del sistema.

⁷ De los perfiles de este principio habló en su ponencia el profesor José Luis MUÑOZ DEL CASTILLO, "Coordinación y eficacia: una gestión consorciada", dentro de las Jornadas del Instituto de Estudios Fiscales citadas, marcando las diferencias entre éste y los de cooperación o colaboración, en que la coordinación se ejerce por voluntad de un ente que no está en situación de igualdad con los llamados a ser coordinados, y en que puede incorporar límites a la actuación de los afectados por él, aunque disfruten de autonomía. Destaca que el órgano creado en nuestro ordenamiento jurídico para hacerlo valer es el Consejo de Política Fiscal y Financiera. El profesor Manuel CARRASCO DURÁN en su ponencia citada cree que la coordinación exige llegar a una interpretación armónica de la L.O.F.C.A., norma necesaria, y los diferentes Estatutos de Autonomía. Éstos asumen las competencias y aquélla las regula. Si nada dijera, operan las previsiones estatutarias. Pero los mandatos de la L.O.F.C.A. se imponen a los de los Estatutos, por ejemplo en materia de Agencias Tributarias posibles.

⁸ Para el profesor Eusebio GONZÁLEZ GARCÍA, en su ponencia "Suficiencia y Nivelación", en las Jornadas del Instituto de Estudios Fiscales citadas, el Estatuto Valenciano encaja dentro de las previsiones constitucionales y de la L.O.F.C.A., pues su artículo 73 prevé que los tributos cedidos lo sean en la medida que disponga la legislación del Estado; y su disposición adicional primera ordena expresamente que las disposiciones estatutarias se atengan a la L.O.F.C.A.

pio interés, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia (S.S.T.C. nº 1/1982, de 28 de enero, y nº 88/1986, de 1 de julio)⁹.

No compete a los Estatutos de Autonomía fijar los porcentajes de cesión de los tributos estatales ya cedidos, y menos todavía, si cabe, los correspondientes a otros tributos nuevos que existir pudieren. El incremento, por norma estatutaria, en la cuantía de los tributos cedidos, acarrearía un simultáneo descenso en la cuantía del Fondo de Suficiencia, que afecta a todas las C.C.A.A., y no puede, por tanto, ser alterado por decisión unilateral de una de ellas. Cuestión distinta es que, políticamente estemos insertos en la misma dinámica desde el año 1979, en el que la locomotora catalana lleva la iniciativa económica que arrastra al Gobierno de la Nación, y a todas las C.C.A.A. con él, en el diseño del sistema de financiación autonómica¹⁰. Y que acabemos disfrutando del nuevo patrón porcentual del 50-58-50 a que parecemos abocados en la cesión de I.R.PF, I.I.E.E. e I.V.A. y de la que hablaremos luego.

También entiende que el Estatuto Andaluz casa coherentemente recursos con principios en su artículo 174. Pero no encuentra fácil el encaje, sin embargo, del Estatuto Catalán, en el que la impronta de bilateralidad surge por doquier; ordenándole al Estado lo que tiene que legislar; marcándole los porcentajes de cesión de impuestos y atribuyéndole la competencia de desarrollo a la comisión mixta, todo ello sobre la base de los polémicos criterios de no discriminación para Cataluña, esfuerzo fiscal similar en todas las C.C.A.A. y no alteración de la posición relativa de Cataluña en el ranking de C.C.A.A. Una posición semejante mantiene al respecto el profesor Alfonso MARTÍNEZ GARCÍA-MONCÓ, en su ponencia en las mismas Jornadas, en la que cuestiona la constitucionalidad de los artículos 201.4 y 206 del Estatuto Catalán, plasmadores de los criterios recién expuestos, así como de la Disposición Adicional tercera, que recoge el compromiso presupuestario del Estado pro inversión en Cataluña que la mantenga en el mismo porcentaje de participación en el P.I.B. del que disfruta en este momento. Plantea si esto no es un privilegio contrario al artículo 138.2 C.E., imposible de hacer extensivo a todos los Estatutos. Estas cláusulas defensivas harían quebrar a la caja del Estado si tuviera que hacer frente a todas, y pondrían en peligro los fondos de suficiencia y nivelación.

⁹ Tomadas de la edición preparada por el profesor Isaac MERINO JARA: *Tributación autonómica*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2003, páginas 47-8, donde añade: "Ahora bien, en principio, al Estado no le es dado que en uso de sus competencias generales sea él mismo quien quiebre esa unidad sin una justificación razonable desde el punto de vista constitucional cuando, antes al contrario, la unidad del orden económico implica la exigencia de la adopción de medidas de política económica aplicables con carácter general (S.T.C. nº 96/1984, de 19 de octubre). Así se deriva del texto constitucional y así lo exige la L.O.F.C.A., en cuyo artículo 2.1.b. se atribuye al Estado 'la garantía del equilibrio económico, a través de una política económica general, de acuerdo con lo establecido en sus artículos 40.1, 131.1 y 138 de la Constitución' a cuyo fin se le encarga 'adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa' (S.T.C. nº 179/1985, de 19 de diciembre). En consecuencia, la efectiva unicidad del orden económico nacional requiere la unidad de mercado en la medida en que están presentes dos supuestos irreductibles: la libre circulación de bienes y personas por todo el territorio nacional que ninguna autoridad puede obstaculizar directa o indirectamente (artículo 139.2 C.E.) y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (artículos 139.1 y 149.1.1 C.E.) sin los cuales no es posible alcanzar en el mercado nacional el grado de integración que su carácter unitario impone (S.T.C. nº 64/1990, de 5 de abril)".

¹⁰ Claramente expuesta por el profesor Luis María CAZORLA PRIETO en su ponencia "Ley Orgánica de Financiación y Estatutos: ¿Una relación armónica?", en las Jornadas del Instituto de Estudios Fiscales ya citadas, donde explicó que ya en 1979 los nacionalistas arrollaron con sus pretensiones al profesor Jaime GARCÍA AÑOVIROS, a la sazón Ministro de Hacienda y partidario de que la L.O.F.C.A. precediera al Estatuto Catalán, y no a la inversa. A su juicio, los constituyentes sí tenían claro que la financiación autonómica no tenía cabida ni en la Constitución ni en los Estatutos, sino en la L.O.F.C.A. Critica el papel excesivo que se atribuye con frecuencia a las comisiones mixtas —cfr. Artículo 210 del Estatuto Catalán— y prevé que, como en 1979, la norma estatutaria provoque la modificación de la L.O.F.C.A. y de la L.C.T. La comisión mixta a que se refiere el precepto citado prevé un número igual de representantes del Estado y de la Generalidad, y que la presidencia se ejerza de forma rotatoria entre las dos partes en turnos de un año. El Consejo de Ministros ha designado sus vocales en su reunión de 2 de febrero de 2007, publicando el Acuerdo en el B.O.E. del 3 siguiente, y dando cuenta de que nombra a 5 vocales porque así lo ha hecho la representación de Cataluña (sic), debiendo constituirse la comisión en un plazo que vencía el 9 de febrero de 2007.

Como es sabido, para debatir sobre financiación autonómica la L.O.F.C.A. crea un órgano consultivo, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el que se han discutido y gestado *multilateralmente* todas las reformas del sistema entre todas las partes implicadas, Gobierno nacional y autonómicos sin exclusión, debatidas y aprobadas luego por las Cortes Generales hasta la fecha. Éste es el cauce normativamente previsto para aprobar reformas del sistema, y no el de tramitación de reformas estatutarias impuestas bajo presión electoral, forzadas por el camino de la *bilateralidad*¹¹. Aunque siga siendo detectable la falta de protagonismo del Senado, Cámara de representación territorial en la que de alguna manera debería de estar incardinado el mentado Consejo, no puede pretenderse aprovechar que el Pisuerga pasa por Valladolid –la reforma de los Estatutos de Autonomía– para desviar el cauce del Duero, del que aquél es afluente, y alejarlo de Zamora –la reforma encubierta y forzada de la L.O.F.C.A.¹². La deslealtad para con las instituciones del Estado se patentiza cuando se utilizan torticeramente procedimientos no previstos para la consecución de los fines que se pretenden con ellos.

Aunque la pretensión de cambiar un sistema de financiación autonómica sea legítima, ello no permite obviar los procedimientos constitucionalmente previstos para ello, ni autoriza a pedir la revisión del sistema todos los años, so pretexto de que se ha producido algún “nuevo” problema financiero detectado por la pertinente/impertinente comisión mixta,

¹¹ SOSA WAGNER, F.-SOSA MAYOR, I.: *El Estado fragmentado...*, cit, páginas 162-3, señalan con acierto que “es la bilateralidad la que más derechamente se alza, a nuestro juicio, como amenaza que conduce a la fragmentación”. Entienden poco serio que el Estado tenga que pactar con los entes territoriales el nombramiento de magistrados, vocales o consejeros de los entes u organismos públicos centrales, así como esas comisiones mixtas bilaterales con poder de decisión sobre asuntos económicos, que conducirán al *sodoku* predicho por el ministro SOLBES, justo cuando en Alemania se reducen los poderes de los *länder*, para no mediatizar la voluntad del Estado ante la Unión Europea.

¹² Como bien expresó el profesor Alfonso MARTÍNEZ GARCÍA-MONCÓ en la ponencia citada, el modelo de financiación adoptado por el Estatuto catalán condiciona el modelo de financiación de las demás C.C.A.A. sin pasar por el Consejo de Política Fiscal y Financiera ni por la Comisión de C.C.A.A. del Senado, pretendiendo provocar una reforma de la L.O.F.C.A. y de la L.C.T. Plantea también qué ocurriría si todos los países miembros de la U.E. le exigieran a ésta lo que las C.C.A.A. al Estado español... La soberanía presupuestaria de éste se ve seriamente tocada con estos mandatos, que limitan el poder de fijación que las Cortes Generales tienen acerca del volumen de inversión en infraestructuras a determinar cada año por las leyes de presupuestos –artículo 134 C.E.–. Como bien señaló el profesor Eusebio GONZÁLEZ GARCÍA en las mismas jornadas, las inversiones en infraestructuras han de hacerse depender de las necesidades de las mismas y no de la envergadura de las que ya se tienen... Pretender que la inversión sea proporcional al P.I.B. y además fijando plazo y cifras (artículos 206 y Disposición Adicional 3ª del Estatuto catalán: 3.300 millones de euros en 7 años) no es, a mi juicio, una medida jurídica ni económicamente aceptable, ni constitucionalmente admisible por cuanto limita la soberanía presupuestaria de las Cortes Generales –artículo 134 C.E.–. Por la misma razón, tampoco entiendo admisible constitucionalmente que el Estatuto de Andalucía pretenda que la inversión estatal sea equivalente al peso de la población en 7 años, amén del disparate de la deuda histórica del que hablaremos en otro momento. Los hipotéticos déficits acumulados por falta de inversión pública hay que evaluarlos y solventarlos por los procedimientos constitucionalmente establecidos (L.O.F.C.A.—C.P.F.F.—Senado), no mediante la introducción unilateral o bilateral de cláusulas en los Estatutos de Autonomía. Tampoco es correcto que el camino del Estatuto Balear: que el Estado invierta 3.000 millones de euros en 10 años, añadidos a la inversión base de cada año, que sería la media del 2005-2006, en una Comunidad tan pobre y subdesarrollada... Ni el imaginativo de Castilla La Mancha: que la inversión estatal se pondere según la población relativa, P.I.B. relativo y superficie, y se complemente luego con un 1% del P.I.B. para converger con la media por habitante de España. Es imposible que a la Hacienda del Estado le cuadren las cuentas con tanto suplemento inversor unilateral o bilateralmente decidido por y con cada Comunidad Autónoma. Un Estatuto no es la norma constitucionalmente prevista para fijar ni cuales son los déficits pendientes ni cuales son las medidas para corregirlos. Competen al Estado ambas funciones, a través de leyes de Cortes Generales aplicables a todas las C.C.A.A..

ente éste que L.O.F.C.A. y L.C.T. previeron desde su primera edición para resolver ajustes de aplicación y temporalidad, y no para se erigiera en vetadora o certificadora de cualquier reforma. El sistema aprobado en diciembre del 2001, recuérdese que por unanimidad de todas las partes, Gobierno central y todos los Gobiernos autonómicos, disponía de medidas suficientes como para resolver cualquier imprevisto que producirse pudiese, sin necesidad de generar una reforma del sistema aprobado con vocación de duración indefinida. El tan cacareado gravoso incremento del gasto sanitario se saldó en dos reuniones, en dos tardes, siguiendo cierta metodología ministerial, de manera discutible en lo sustancial y con una convocatoria de una Conferencia de Presidentes completamente superflua en lo procedimental. Luego no puede reprochársele al sistema falta de capacidad de adaptación a problemas graves sobrevenidos¹³.

2. La inestabilidad del sistema y el victimismo por sistema. ¿No se puede gastar menos y mejor?

Además de imperativos constitucionales, el sentido común demanda que el sistema de financiación autonómica sea *general* y *duradero*, esto es, que se aplique a todas las C.C.A.A. por un tiempo razonable, y no que esté en perenne discusión todos los años por las protestas de esta o de aquella Comunidad disconforme¹⁴. También demanda ese sentido que el sistema sea *transparente*, esto es, que incorpore información suficiente sobre los costes

¹³ Como bien indicó el profesor Álvaro RODRÍGUEZ BEREJJO en su ponencia citada, el "onerosísimo" déficit sanitario del 2005 se hubiera solucionado, en algunas C.C.A.A., con el cierre de alguno de sus canales de televisión autonómica... Era tan grave y difícil de resolver el problema sobrevenido que el Ministro SOLBES inyectó al sistema en dos tardes más dinero del que pedían las C.C.A.A... Cfr. URBANOS GARRIDO, R.M.: "El Acuerdo de financiación sanitaria y su repercusión para el sistema nacional del salud", *Presupuesto y Gasto Público* nº 42-I/2006, páginas 229-240, y el diario *El Mundo* de 19 de abril de 2006. Añado yo que, quizá cerrando las grietas a la recaudación que se han abierto mediante el ejercicio irresponsable de la potestad de instrumentar deducciones, del que hablaremos luego, se habría evitado también, si quiera fuera parcialmente, este problema, así como otorgando a las tasas autonómicas el papel que le corresponde y que no tienen actualmente, particularmente en aquéllas en las que el destinatario del servicio se está beneficiando de manera indiscutible de una actuación administrativa, por la que muestra aptitud para contribuir: Cfr. LAGO MONTERO, J.M.-GARCÍA FRÍAS, M.A.-ALFONSO GALÁN, R.M.-GUERVÓS MAÍLLO, M.A.-GIL RODRÍGUEZ, I.: *Comentario a la ley de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, Dykinson, Madrid, 2005. Violeta RUIZ ALMENDRAL: *Impuestos cedidos y corresponsabilidad fiscal*, Tirant lo blanch, Valencia, 2004, ha propuesto un régimen de incentivos y castigos para el ejercicio responsable/irresponsable por las C.C.A.A. de sus potestades normativas en los tributos cedidos.

¹⁴ La quinquenalidad perenne es una muestra de adolescencia perenne, con la que pretendió acabar la reforma del 2001: con los traspasos prácticamente culminados no tiene ya sentido la quinquenalidad, merma la seguridad jurídica y económica tan necesaria para la planificación financiera, y, si se me permite la expresión, somete al modelo a un estado de permanente chalaneo pastelero, en el que el *Estatut* quiere vivir instalado otro poco más de tiempo... ¿Hasta cuándo? ¿Comprenderán alguna vez que las demás C.C.A.A. jamás van a aceptar perder posiciones por una reforma del sistema que favorezca a Cataluña? Cordura en MONASTERIO ESCUDERO, C.-SUÁREZ PANDIELLO, J.: *Manual de hacienda autonómica y local*, I.E.F., Madrid, 2005, capítulo I, resumen así los principios de descentralización del gasto a los que ha llegado al teoría de la descentralización fiscal desde el punto de vista económico: 1.- Si un determinado gasto no afecta exclusivamente a los residentes de una región, no debe descentralizarse. 2.- Si un gasto, cuando es realizado simultáneamente por todos los gobiernos locales conduce a una asignación Pareto inferior de los recursos, no debe descentralizarse. 3.- Si el coste de provisión de un gasto es decreciente en un determinado tramo, no debe descentralizarse a regiones cuya población sea muy inferior a la que generaría el coste mínimo de provisión. 4.- Si un gasto redistributivo es susceptible de generar movimientos migratorios importantes, no debe descentralizarse. 5.- Las políticas de regulación económica, cuyo objetivo sea actuar sobre variables que, en buena medida están fuera del control de los gobiernos locales, no deben descentralizarse.

y necesidades, los ingresos y los gastos, para poder proveer equitativamente las asignaciones correspondientes. No puede someterse al sistema a permanente revisión anual sobre la base de estimaciones no contrastadas de costes, de necesidades sobrevenidas y no contabilizadas adecuadamente. Pero sí tiene que tener en cuenta que prestar los mismos servicios tiene diferentes costes en unas y otras C.C.A.A., que su riqueza relativa no es la misma y, consecuentemente, su capacidad recaudatoria tampoco es homogénea¹⁵.

La exaltación nacionalista a la que asistimos en los últimos años es fiel heredera de la inercia vasco-catalana que se arrastra desde la transición y que parece no tener fin, pues no se conforma con la construcción de un Estado federal, caminando ya por derroteros confederalistas-separatistas. Como ha señalado autorizada doctrina, nada tiene de particular que ello lo auspicien unas fuerzas políticas nacionalistas que confiesan sin tapujos que su aspiración última es la independencia, la separación de España. Lo que resulta descorazonador es que el movimiento se apoye, y no se frene, desde las propias instancias del poder central, gobernadas por partidos nacionales de carácter estatal que deberían cerrar filas ante tamaña insensatez¹⁶. A mi juicio, aún estamos a tiempo de cerrar el modelo de competencias y de financiación, si el Tribunal Constitucional no tarda demasiado en dictar lo que tiene que dictar, porque no hay país que soporte esta discusión permanente por el dinero y por la competencia. No se puede estar tensando permanente e irresponsablemente el modelo de convivencia. El Estado tiene que fijar competencias comunes, irre-

¹⁵ El profesor Jesús RUIZ-HUERTA CARBONELL en la presentación de las Jornadas del Instituto de Estudios Fiscales citadas, señaló que en España hemos descentralizado competencias que en otros países de mayor tradición ni han soñado hacerlo –gestión y normación del uso del agua, prevención y reacción ante las catástrofes, ciertos aspectos del sistema sanitario-. Se ha generado, a mi entender, una carrera enloquecida por alcanzar, cada Comunidad Autónoma, la competencia que ya tenga otra. Así que todo lo que pida –y consiga- la primera que pida, será reivindicado con ahínco por todas las demás, sin que medie estudio previo y sereno de la pertinencia, política, jurídica y económica, de que tal competencia sea transferible a las C.C.A.A. o sea preferible que continúe, vista su naturaleza, en manos del Estado. Cfr. SOSA WAGNER, F.-SOSA MAYOR, I.: *El Estado fragmentado...*, cit, páginas 159-161, consideran perniciosa la relación bilateral que trazan algunos Estatutos entre el Estado y la Comunidad Autónoma, bilateralidad que no es propia de un modelo federal sino confederal, y que abre la puerta a la fragmentación y a la secesión. Consideran grotescas las cesiones en materia de agua, ríos o archivos –papeles de Salamanca-. GRAU RUIZ, A.-HERRERO ALCALDE, A.: “La corresponsabilidad fiscal en la experiencia comparada”, en la obra colectiva *Corresponsabilidad fiscal...*, cit, páginas 39-76, demuestran la gran heterogeneidad que los niveles de descentralización de ingresos y gastos presentan en países tan federales como Suiza, Estados Unidos, Canadá, Australia o Alemania, en ninguno de los cuales el Estado-Nación ha quedado relegado al manejo del 40% del gasto público, como en España. En Canadá, máximo exponente de la descentralización intensa, la Federación retiene el 41% del gasto público. Estamos, pues, en cabeza de la manifestación federal, ¿camino de la confederación o de la segregación?

¹⁶ Para iluminar a los que todavía no ven, o no quieren ver; SOSA WAGNER, F.-SOSA MAYOR, I.: *El Estado fragmentado*, cit, *in totum*, pero especialmente los epígrafes “Ante las reformas estatutarias españolas. El espectador atónito”, “Un procedimiento muy poco federal” o “Hacia el futuro por el camino del pasado (los derechos históricos)”, páginas 139-150. A su juicio la descentralización blindada que pretenden las reformas estatutarias conduce a la ineficacia y al bloqueo, razón por la que en el país federal por excelencia, Alemania, se ha producido una paulatina disminución de competencias de los *länder*, siempre mostrando sus particulares y variados egoísmos, que debilitan la posición del país ante la Unión Europea –páginas 164-5-. También el profesor Luis MARTÍN REBOLLO en su trabajo “Sobre los estatutos de autonomía y sus pretendidas reformas: algunos recordatorios y otras reflexiones”, en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía*, ya citada, páginas 33-68, insiste en el valor del consenso, del acuerdo como el más importante de la transición. El mejor Estatuto es el estable, pactado, pues el principio dispositivo conduce a un menú a la carta impracticable. De ahí que la L.O.A.P.A. pretendiera sin fortuna armonizar e igualar, para evitar lo que ahora está a punto de suceder: que el Estado quede relegado a lo que las C.C.A.A. no quieren.

nunciabiles, intransferibles, llore quien llore, grite quien grite y tenga los votos que tenga en su reducido espacio territorial¹⁷. Que una Comunidad Autónoma reforme su Estatuto no puede acarrear que tengan que reformarse todos los Estatutos de Autonomía de todas las C.C.A.A. ni el sistema entero de financiación autonómica que a todas afecta. Constituye un desatino poner en marcha un proceso de reforma estatutaria sin antes haber llegado a un acuerdo previo sobre el conjunto del modelo al que se aspira por parte de las grandes fuerzas políticas nacionales. Es ésta una cuestión de Estado que debe ser abordada con el espíritu de consenso propio de los tiempos de la transición, tan alabado a veces y tan poco respetado últimamente¹⁸.

La inestabilidad normativa supone, además, un serio peligro para la estabilidad presupuestaria que tanto nos ha costado alcanzar y de la que al fin disfrutamos en grado considerable, gracias a los imperativos de la U.E. y a la apuesta decidida de los Gobiernos Nacionales de 1996-2004, que no se ha atrevido a alterar el actual Gobierno de la Nación. Pero el victimismo continuado del que hacen gala frecuente los responsables de los Gobiernos Autonómicos, siempre enarbolando insuficiencia de financiación para atender a los gastos de su competencia, no cuadra con las diversas muestras de irresponsabilidad en el ejercicio de sus potestades financieras de ingreso y gasto que también exhiben: retribuciones de cargos y funcionarios por encima de las previsiones de la L.P.G.E., con aumentos anuales que escapan a los dictados de éstas, en inconstitucionalidad flagrante; vaciamiento, mediante reducciones y bonificaciones, del impuesto de sucesiones y donaciones, amén del agujereado mediante deducciones de otros tributos cedidos, incluido el I.R.P.F., del que no se toca la tarifa; mantenimiento de las tasas en niveles de eficiencia recaudatoria anquilosada; televisiones autonómicas carísimas y carentes de cualquier interés público, cuando no zafias y contrarias al mismo; carrera por la organización de eventos y fastos de dudosa utilidad pública e indiscutible derroche de recursos, llámense

¹⁷ En este sentido el profesor José Luis CASCAJO CASTRO en su ponencia ya citada, insistió en la necesidad de no discutir lo común, lo básico, los símbolos, las competencias transversales, que han de ser inamovibles y el Estatuto de Cataluña ha pretendido alterar: De ahí la relevancia constitucional que sí tiene esta norma, tal y como reflejaron los 5 votos particulares que se plasmaron en el Auto del Tribunal Constitucional de 15 de enero 2006, que inadmite a trámite el recurso contra el entonces proyecto de Estatuto. Su espíritu separatista y desleal asomaba por doquier: La incorporación del término nación, la marginación del castellano, la usurpación de competencias judiciales, locales, europeas, los mandatos al legislador estatal para que reforme o transfiera, el modelo de financiación ajeno a la L.O.F.C.A., con autoatribuciones de potestades normativas, administrativas y sobre el producto de figuras tributarias basílicas, y con imposiciones a las Cortes Generales sobre lo que tiene que invertir, y al resto de la Nación sobre lo que piensan aportar... Las disposiciones adicionales 3ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª, 11ª y 12ª así como la disposición final primera del Estatuto redactado en Cataluña son un lamentable muestrario de insolidaridad separatista.

¹⁸ A nuestro juicio, ya pasó la época de la glorificación de las comisiones mixtas, aptas para fijar el coste efectivo de los servicios a traspasar; la temporalidad de los traspasos y los ajustes de gestión. Como ha explicado ADAME MARTÍNEZ, F.D.: *El sistema de financiación de las C.C.A.A.*, Comares, Granada, 1998, páginas 23 y siguientes, nacieron con vocación de temporalidad y no pueden, a mi juicio, ni perpetuarse ni apropiarse de competencias que no le corresponden. Una comisión mixta no es quien para aceptar o no aceptar un modelo de financiación, que el Consejo de Política Fiscal y Financiera propone y las Cortes Generales aprueban. Cfr. S.T.C. nº 13/2007, de 18 de enero, con esclarecedor voto particular del magistrado y profesor Pablo PÉREZ TREMPES. Como explica el profesor José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ en su trabajo "Límites constitucionales generales del contenido de las reformas estatutarias", en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía* ya citada, páginas 91-120, no cabe que los Estatutos aborden y alteren la regulación de materias propias de leyes orgánicas del Estado, a las que han de subordinarse, tales como la financiación, las fuerzas de seguridad del Estado o el poder judicial.

Exposiciones, *Forums* o Campeonatos de deportes impracticables para el común de los mortales; por no hablar de la constitución de órganos y organismos solapados con los ya existentes en la Administración del Estado o en la Administración Local para el ejercicio de competencias de dudosa titularidad¹⁹.

Esta carrera alocada por el gasto y por la competencia es perturbadora de la estabilidad normativa y de la estabilidad presupuestaria, siendo ambas, como son, extraordinariamente benéficas para todo el Estado, que debe cerrar de una santa vez el modelo de competencias y de financiación. Es ésta una cuestión de Estado que deben pactar los grandes partidos nacionales y dejar suficientemente protegida del ejercicio continuado de sus demandas por los partidos nacionalistas y separatistas, y por emulación, del resto de los gobernantes autonómicos. No hay mejor muestra de esta carrera alocada y emuladora que la cláusula Camps, comprensible desde el punto de vista de la igualdad, inaceptable desde el punto de vista de la eficacia y la estabilidad normativa y presupuestaria²⁰. Como explicaremos enseguida, las ansias de emulación se suprimirían, o al menos paliarían, aproximando paulatinamente el régimen de concierto y convenio al régimen general, para no caer en la tentación de proceder a la inversa, que es el vicio en el que se está incurriendo ahora con las reformas estatutarias en marcha. El régimen de concierto o convenio, anclado en derechos históricos, ni es propio de un Estado federal ni encaja en los Estados constitucionales del siglo XXI²¹.

¹⁹ Con este ejercicio libérrimo e irresponsable de las potestades de ingreso y gasto de que disfrutaban las C.C.A.A. en el ejercicio de su autonomía financiera, resulta histriónico que reclamen después al Estado inversiones proporcionales a su P.I.B. o inversiones que no permitan perder posición relativa en un supuesto ranking de C.C.A.A. ¿gastadoras sin tino? ¿El principio dispositivo también ampara estas demandas? ¿Previeron esto los enterradores de la L.O.A.P.A.? ¿Cuánta asimetría y diversidad cabe en el sistema sin que éste explote? El profesor CASCAJO CASTRO, en su ponencia ya citada, cree que no es posible seguir tensando la cuerda. En la misma línea el profesor TEJADURA TEJADA en su ponencia también ya citada. Los Estatutos de Autonomía han sido entendidos erróneamente como microconstituciones, con sus propias declaraciones de derechos fundamentales, absolutamente sobrantés en tales normas regionales. En materia financiera no pueden enarbolar ningún modelo porque éste tiene que ser general para todas, sin perjuicio de ajustes bilaterales, y no a la inversa, bilateralmente pactado con Cataluña, con arreglo al patrón confederal vasco, y luego ajustado para el resto. La bilateralidad impuesta rompe con los principios constitucionales de igualdad y solidaridad, esenciales en la materia financiera –cfr. S.T.C. nº 13/2007, de 18 de enero–.

²⁰ El exceso de asimetría y bilateralidad que presenta el sistema se hubiera evitado con otra Sentencia del Tribunal Constitucional en el enjuiciamiento de la L.O.A.P.A. –ponente la siempre brillante profesora Gloria BEGUÉ CANTÓN– que dejó abierto el sistema a las peticiones de las C.C.A.A. ¿para siempre? Si así fuera, se impone una reforma constitucional. La fuerza del principio dispositivo, interpretado al modo que lo hacen los nacionalistas y separatistas, acaba con el Estado-Nación. No cabe ya más diversidad. En este sentido, el profesor Jorge DE ESTEBAN en el diario *El Mundo* de 21 de marzo de 2006 con el título “De comunidad autónoma a comunidad nacional”, donde subraya que es imposible que un Estado, aunque sea plural, albergue naciones diferentes, puesto que toda nación aspira a un Estado propio. Pese a haber sido limado en alguno de sus aspectos más chirriantes, el Estatuto de Cataluña sigue siendo inconstitucional a su juicio, amén de que camina en la dirección contraria a la que marca la actualidad constitucional en los países federales, que están fortaleciendo las competencias y poderes del Estado central. Amén de atribuirse competencias de las que no disfruta constitucionalmente y de blindarlas, “quiebran también los principios de igualdad –porque los catalanes tendrían más derechos que el resto de los españoles, violando los artículos 138.2 y 149.1.1 de la Constitución– y de solidaridad, que atribuye al Estado la garantía de velar por el equilibrio económico entre todas las C.C.A.A. –roto también por el sistema de financiación, art. 138.1–”, por lo que entiende que impedirá que el Estado funcione.

²¹ En este sentido, SEVILLA SEGURA, J.V.: *Financiación autonómica, problemas y propuestas*, Fundación Alternativas, Madrid, 2005, página 37: el modelo vasco y navarro de financiación, en el que los entes regionales recaudan de los contribuyentes y financian luego al Estado-Nación, no existe en ningún modelo federal, es propio de un modelo confederal. SOSA WAGNER, F.-SOSA MAYOR, I.: *El Estado fragmentado...*, cit, páginas 148-151, explican que los derechos histó-

3. La falacia de las balanzas fiscales como corolario de los resistentes privilegios del País Vasco y de Navarra. El perverso efecto emulación.

Nadie sabe a ciencia cierta que quiere decir eso de la *balanza fiscal*, pues se trata de un concepto que no aparece por ninguna parte en nuestro ordenamiento jurídico. Se supone que se pretende con el mismo dar cuenta del saldo, a favor o en contra, que presenta una Comunidad Autónoma como aportante o como receptora de fondos a/de la Caja común de la Hacienda del Estado. Ello exige territorializar con un criterio lógico-jurídico aceptable por todos los operadores, tanto los ingresos como los gastos. Es decir, antes de ponerse a hablar de balanzas fiscales, hay que ponerse de acuerdo en qué significa eso, para qué sirve y cuál es la metodología idónea para llegar a ello. Y ahí nos encontramos con dificultades insuperables, fácilmente identificables con ejemplos muy concretos, porque ¿a quién imputamos los ingresos y los gastos que genera el Museo del Prado? ¿A qué Comunidad Autónoma imputamos los beneficios de las grandes empresas que operan en todo el territorio nacional, sea cual sea su domicilio social o su sede de dirección efectiva? ¿Pertenece a Castilla y León la FASA-RENAULT vistas sus grandes plantas de Valladolid y Palencia, así como IBERDROLA, vistas sus enormes centrales eléctricas de Salamanca y Zamora?²² Según acreditados economistas, las balanzas fiscales no sirven ni como instrumento de trabajo si no se utilizan simultáneamente con balanzas comerciales, que identifiquen dónde se genera y desarrolla la relación económica determinante del ingreso y del gasto público, quien compra y quien vende a quien y desde qué lugar²³. Y se convierten en peligrosos instrumentos de enfrentamiento no ya entre C.C.A.A., que también, sino entre

ricos se esgrimen por los nacionalismos como herencias aceptables a beneficio de inventario, "es decir; tomando únicamente el saldo positivo de la masa hereditaria", y sin que nadie logre explicarnos en qué consisten...". Hurgar en estos derechos históricos nos lleva a los contenidos en los fueros... que eran una amalgama de disposiciones de derecho privado y público, de las que sólo pueden sobrevivir en los tiempos modernos algunas de las primeras, difícilmente las segundas, pues serían incompatibles con las sacudidas revolucionarias que el derecho público en general ha experimentado desde finales del siglo XVIII".

²² Estas y otras preguntas sin respuesta se plantea con frecuencia cualquier observador atento a la realidad con un mínimo de sentido común necesario y de aprecio por el interés general. Por ejemplo, el profesor José Manuel TEJERIZO LÓPEZ: "La financiación de las C.C.A.A.: notas para un balance", en la obra colectiva *25 años de financiación autonómica*, Cátedra Cantabria 2004-Universidad de Cantabria, 2005. Para el profesor Juan María BILBAO UBILLOS en su trabajo "Leyes orgánicas de transferencia o delegación (artículo 150.2 C.E.) y reforma de los estatutos de autonomía", en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía*, ya citada, páginas 267-313, no se puede transferir competencias que no sean territorializables sin ruptura de los principios de unidad de mercado e igualdad.

²³ Clarividente la ponencia del profesor Francisco PEDRAJA CHAPARRO sobre "La cuestión de las balanzas fiscales y comerciales en el Estado autonómico. Un debate abierto", en las Jornadas de la Cátedra Asamblea de Extremadura citadas. El saldo o balanza fiscal negativos no es algo que haya que corregir; es el resultado lógico de la acción de un sistema tributario redistributivo en lo personal y en lo territorial. En esta materia, lo óptimo no es el equilibrio ni tiene por qué serlo. Cuestiona, además, los resultados tan dispares que se obtienen en los distintos estudios (¿de encargo?) existentes hasta la fecha, vista la distinta metodología que utilizan y la insuficiente información estadística de que se dispone. Por ello cree que el tema de las balanzas fiscales es un mito, un tema poco interesante al que se han dedicado excesivas energías para utilizarlo políticamente. Para el profesor Rafael BUSTOS GISBERT, en su capítulo "Las tensiones del Estado autonómico ante el proceso de reforma estatutaria", en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía* ya citada, páginas 69-87, las tensiones centrífugas y centrípetas que padece España no pueden resolverse unilateralmente. Si falla el consenso, estamos abocados a un futuro desolador:

provincias, comarcas, municipios, poblaciones o barrios, si se sigue descendiendo en el nivel territorial de comparación de las aportaciones/recepciones de cada cual²⁴.

Las balanzas fiscales entre territorios olvidan, además, que los sujetos pasivos de las obligaciones y deberes tributarios son las personas físicas y jurídicas, no las C.C.A.A. ni las naciones ni las provincias o municipios. Son las personas las únicas contribuyentes. Hablar en términos de “España contribuye...” o “Cataluña aporta...” significa deformar en buena medida el lenguaje para describir una situación económica con vocablos que se prestan a la manipulación interesada²⁵. Porque quienes tanto entusiasmo vuelcan en la demostración de la existencia de saldos y balanzas olvidan recordar que tales saldos y balanzas no son sino el resultado natural del sistema tributario, que obliga a contribuir más a quienes más tienen y ordena asignar el gasto equitativamente, en mayor proporción a favor de quienes menos tienen, en cumplimiento del artículo 31 C.E., apartados 1 y 2, que parece que a algunos nacionalistas de viejo y nuevo cuño se les han atragantado.

Presentar tales saldos y balanzas como indicio o prueba de una supuesta discriminación o expolio fiscal olvida que el arancel aduanero ha protegido durante décadas la producción industrial de estas regiones ahora protestantes por prósperas, Cataluña y el País Vasco²⁶; y

²⁴ Ilustrativo el artículo del profesor Manuel LAGARES en el diario *El Mundo* de 11 de mayo de 2005, que bajo el título “¿Cambiar la financiación autonómica?”, señala respecto a las balanzas fiscales: “Estos análisis no son de fiar porque no existe metodología capaz de determinar ni dónde se generan muchos de los ingresos públicos, cualquiera que sea el lugar donde se recauden, ni tampoco a quiénes y en cuánto benefician los gastos públicos, cualquiera que sea el sitio en que se realicen”. Entiende que las reivindicaciones catalanas vienen provocadas tanto por emular el sistema de cupo como por la insolidaridad. Aduce al menos cuatro razones a favor de las transferencias de nivelación: muchos de los bienes y servicios públicos de un territorio pueden beneficiar no sólo a sus ciudadanos sino también a los habitantes de otros... la hacienda central asegura en todo el territorio nacional un nivel mínimo de determinados bienes y servicios públicos considerados esenciales, tales como la enseñanza o la sanidad... territorios económicamente menos avanzados se aproximan al nivel de bienestar de los restantes, cohesionando igualmente la nación... las transferencias son necesarias para financiar los gastos autonómicos cuando hay grandes diferencias de renta entre los distintos territorios que pongan en peligro la unidad de mercado en el ámbito nacional. Para el profesor Alejandro RUIZ-HUERTA CARBONELL, en su capítulo “Ante una reforma del bloque de constitucionalidad”, en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía*, ya citada, páginas 147-177, se impone una reforma constitucional que cierre el modelo competencial y financiero, vista la dinámica en la que nos hemos metido.

²⁵ Contundente el profesor Braulio MEDEL en el diario *El Mundo* de 23 de abril de 2005, con el título “Balanzas fiscales y Estado autonómico: incompatibilidad intrínseca”. Denuncia que los conceptos o pseudoconceptos “déficit fiscal”, “exceso de solidaridad” o “balanza fiscal” son incompatibles con nuestra Constitución, equívocos o ambas cosas a la vez. “Pocas veces algo tan importante y serio, nada menos que una segunda transformación de la arquitectura territorial del Estado, se ha pretendido fundamentar en algo tan vacío e insustancial. Ciertamente, si queremos hundir nuestro proyecto global de convivencia, las arenas movedizas de las ‘balanzas fiscales’ quizá constituyen el mejor de los terrenos posibles”. Siendo cientos o miles las existentes, se plantea cual o cuales deberían publicarse; ¡la anunciada por la Generalitat y encargada a una comisión de expertos (catalanes) que da un 7,5% de ‘déficit fiscal’ sobre el P.I.B. de Cataluña? ¿Por qué no la encargada por la Consejería de Hacienda andaluza a otra comisión de expertos (andaluces) de la que resulta que ese ‘déficit’ se cifra en un 0,7% del P.I.B. catalán? ¿Por qué no cualquiera de las muchas otras existentes? ¿Puede realmente dejarse descansar la reforma de nuestra hacienda autonómica en unos cimientos tan discutibles e inseguros como éstos?”. Describe las levedades del modelo de financiación autonómica el profesor Alejandro MENÉNDEZ MORENO en su capítulo “El marco constitucional de la financiación de las C.C.A.A.”, en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía* ya citada, páginas 477-505.

²⁶ Cfr. SOSA WAGNER, F.-SOSA MAYOR, I.: *El Estado fragmentado...*, cit, página 180. Explican también que en Alemania los *länder* más ricos dan constantes muestras de egoísmo y esgrimen parecidos argumentos a los que aquí enarbolan vascos y catalanes. Para calmarlos está la autoridad federal, y las reformas en curso, tendentes a reducir su insolidario protagonismo –página 145-. Creen que en una economía globalizada, con fuerte presencia de empresas transnacio-

olvida que saldo y balanza mucho mayores presenta Madrid y está por la primera vez que se oiga a sus representantes políticos regionales esgrimir la más mínima queja²⁷.

De nuevo aquí los agravios comparativos con los regímenes forales de concierto o convenio, privilegiados en grado sumo por el mecanismo de cálculo del cupo, son los causantes mediatos de esta polémica estéril. Cuando la jurisprudencia parece que empieza a poner coto a los desmanes forales²⁸, se dispara la discusión de las balanzas fiscales, instrumentada por los nacionalistas catalanes al servicio de sus espúreas e inconstitucionales pretensiones de construir una hacienda de separación, en lo que les interesa, de la hacienda del Estado-Nación. Una hacienda en la que Cataluña aporte menos y reciba más. Algo así como el estatus del que ha disfrutado España en la Unión Europea hasta tiempos recientes. Esa es la noción de España que sí aceptan: la de ente receptor perenne de recursos ajenos de una caja común en cuantía superior a los aportados a la misma caja. Ocurre que si todos los Estatutos de Autonomía aplican la misma receta quebraría la caja del Estado... como quebraría la caja de la Unión Europea si todos los Estados miembros adoptaran la misma posición eternamente egoísta e insolidaria²⁹.

nales y abundantes paraísos fiscales, un país integrado en la Unión Europea no puede funcionar sin Administraciones nacionales fuertes, dirigidas por gobiernos democráticos de Estados nacionales legítimos. 17 administraciones regionales y 8.000 municipales en cada país son caldo de cultivo del caciquismo reaccionario, de una nueva clase política defensora de intereses locales y propios –páginas 189 y siguientes-. Interesante al respecto la aportación de la profesora Esther SEJJAS VILLADANGOS: “Estado, soberanía, nación y nacionalidades, demasiados factores para una sola ecuación. Revisión de estas categorías a la luz de las reformas constitucional y estatutarias en España”, en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía*, ya citada, páginas 211-240.

²⁷ SEVILLA SEGURA, J.V.: *Financiación autonómica...*, ha demostrado a lo largo de su obra que el saldo fiscal de Cataluña no es excesivo ni existe una balanza fiscal perjudicial para ella, amén de las extremadas ventajas económicas que de su pertenencia al Estado español ha extraído a lo largo de su historia. Es deseable suprimir el concierto, el menos en su actual formulación, para que sean las Comunidades forales las que se aproximen a Cataluña y no a la inversa, para lo cual cree que bastaría con calcular bien “las cargas no asumidas” por las administraciones vascas, que están infravaloradas porque no comprenden las transferencias de nivelación. Habría que desglosar a estos efectos el cupo en dos: contribución a las cargas generales del Estado y contribución a la solidaridad interterritorial. Sobre el disparate desleal y bilateral que supone pretender extender el concierto a Cataluña, véase el trabajo del profesor Fernando REY MARTÍNEZ: “Sentido y alcance del concepto de ‘derechos históricos’ en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía”, en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía* ya citada, páginas 181-209.

²⁸ Cfr. MORENO FERNÁNDEZ, J.I.: “La autonomía de las regiones y el derecho comunitario: los beneficios fiscales autonómicos como potenciales ‘ayudas de Estado’ contrarias al mercado común”, *Estudios en homenaje al profesor Pérez de Ayala*, C.E.U. San Pablo-Dykinson, Madrid, 2007, páginas 203-247, sobre el carácter de ayuda ilegal prohibida por Tratados de una amplia gama de medidas fiscales adoptadas en los últimos años por las Diputaciones Forales: los regímenes fiscales forales del País Vasco y Navarra se encuentran bajo vigilancia de la U.E. desde 1973, bajo sospecha de que vulneran la libre competencia. A nuestro juicio, los derechos históricos de esos territorios forales, que reconoce la Disposición Adicional 1ª C.E., lo son de esos territorios, Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, y no de otros que de cuando en cuando los enarbolan como Cataluña, Andalucía o Valencia. Es una norma prevista en la Constitución que ésta, consciente de su difícil acomodo con otras que ella misma contiene, ordena actualizar e interpretar de conformidad con la totalidad de ella –segundo párrafo de esa D.A. 1ª que algunos no quieren oír ni leer-. En otro caso, nos encontraríamos con la paradoja de una norma constitucional contraria a la Constitución, como recuerda TEJADURA que anunciara en su día el mismísimo GARCÍA PELAYO, a sus principios de igualdad, solidaridad e interdicción de privilegios, que se mantiene por arrastre histórico y no evoluciona con la Historia, creadora de agravios insufribles para el resto de los territorios del Estado.

²⁹ Para la profesora Nuria BOSCH ROCA en su ponencia “El modelo de financiación tras las reformas estatutarias”, en las Jornadas de la Cátedra Asamblea de Extremadura citada, el problema radica en que las necesidades de financiación de las C.C.A.A. están mal calculadas desde el principio –año 1980-, agravándose la insuficiencia financiera en el período 2001-2005, en el que el gasto educativo y sanitario se dispara como consecuencia de la inmigración. A su

Las pretensiones del nacionalismo catalán no tienen otra causa inmediata que el estatus de privilegio del que gozan el País Vasco y Navarra, con sus regímenes forales, y que Cataluña pretende alcanzar: algo así como el milagro de los panes y de los peces en versión tributaria y moderna, en virtud de la cual, se contribuye en esos territorios a la financiación del gasto público menos que en el resto de España, pero se obtiene más financiación *per cápita* que en ninguna otra región del territorio nacional. El milagro lo obra aquí y ahora el célebre cupo, modelo de oscuridad deliberada, que permite a las Diputaciones Forales financiación superior a la media nacional por habitante en porcentajes superiores al 50%, según las estimaciones más fiables³⁰.

Ni que decir tiene que una de las reformas necesarias del modelo de financiación autonómica pasa por aproximar gradualmente el sistema de concierto o convenio al régimen general, hasta eliminarlo. Su pervivencia es una lacra, una antigualla profundamente injusta que se mantiene por razones históricas, y que la propia Constitución obliga a actualizar y acomodar a ella misma, a su prohibición de espacios fiscales privilegiados, al principio de solidaridad y al de igualdad, conforme al párrafo 2º de su disposición adicional 1ª que parece que nadie lee. Su pervivencia, además, produce insolidarios deseos de emulación por parte de nacionalismos exaltados y no exaltados, egoístas todos, y preocupados sólo por la recepción y no por la aportación de fondos del y al Estado. Además, económicamente es inviable su extensión a las 17 C.C.A.A., pues quebraría la Hacienda del Estado. Y desde la perspectiva comunitaria, es insostenible la existencia de espacios fiscales privilegiados en el territorio U.E., que otorgan ayudas de Estado ilegales una y otra vez, a las que en algún momento habrá que poner fin³¹.

4. El sueño foralista: la Agencia Tributaria propia o al menos consorciada.

Otra de las características más destacables de los nuevos Estatutos de Autonomía es la de ganar cuotas de poder a la hora de la aplicación de los tributos, esto es, gobernando, siquiera sea parcialmente, la Administración Tributaria. Como hemos señalado en otras ocasiones, la distribución de competencias de gestión tributaria entre el Estado, las C.C.A.A. y las C.C.L.L. acarrea muchos más inconvenientes que ventajas, al menos desde el punto de vista de la eficacia administrativa, pues al fraccionarse la información tributaria relevante se

entender, el sistema no incorpora la suficiente autonomía como para que esto puedan corregirlo por sí solas las C.C.A.A., apreciación que, desde luego, admite muchas matizaciones por nuestra parte en el sentido que hemos explicado en el texto. Cree que el sistema de nivelación que incorporan los Fondos de Suficiencia acoge variables no justificadas, que responden a criterios más políticos que económicos en detrimento de la equidad y la eficiencia, crítica ésta que compartimos. Nos estamos ocupando de ello en LAGO MONTERO, J.M.-ALFONSO GALÁN, R.M.-GUERVÓS MAÍLLO, M.A.-GIL RODRÍGUEZ, I.: *Comentario a la ley de cesión de tributos del Estado a las C.C.A.A.*, de próxima publicación.

³⁰ Cfr. SEVILLA SEGURA, J.V.: *Financiación autonómica...*, cit, páginas 17 y 81 y siguientes. A su juicio, la lógica del concierto, que añoran los catalanes desde el siglo XIX, obedece no a un modelo federal sino a un modelo confederal. Manejando cifras del propio Ministerio de Economía y Hacienda, el profesor FERREIRO LAPATZA en su ponencia de las Jornadas del Instituto de Estudios Fiscales ya citadas, sostiene que el cupo, por sí mismo, no es inconstitucional, pero lo es su aplicación en cuanto productora de privilegios y contradictora del principio de solidaridad, pues arroja cifras de financiación por habitante aún superiores al 50%. Es un artificio, en su entender; negar que el artículo 157.3 C.E. atribuye al Estado competencias para ordenar la hacienda autonómica. La Disposición Adicional tercera de la propuesta de Estatuto emanada del Parlamento catalán pretendía que la financiación por habitante se aproximara a la del

abren nuevas vías al fraude, amén de incrementarse los costes de gestión y la presión fiscal indirecta. El coste de la ganancia en autonomía, en este punto concreto, es muy caro. De ahí que hayamos defendido la necesidad y la viabilidad de una Agencia Tributaria Integrada, si no única, y profesionalizada al máximo, como garantía de la eficacia del sistema tributario en su conjunto, sean quienes sean los destinatarios de los recursos que gestione tal Agencia, y los titulares de las potestades normativas sobre los mismos³².

Los Estatutos de Autonomía, sin embargo, plantean manifiesta o solapadamente la pertinencia de crear Agencias Tributarias Regionales. La pretensión inicial del proyecto de Estatuto catalán iba más allá: la Agencia Tributaria de Catalunya se convertiría en la administradora única de todos los impuestos propios y cedidos imputables a Catalunya. El sueño de la foralidad administrativa tributaria no es alcanzable, de momento, pues ya en las Cortes Generales se rebajaron tales pretensiones notablemente³³. Pero persiste el empeño de crear una suerte de Consorcio entre la A.E.A.T. y las Agencias Regionales, en el caso catalán en el plazo de 2 años, que se nos antoja de imposible cumplimiento —el

concerto vasco, emulación de privilegio suprimida en el trámite parlamentario de las Cortes Generales —el célebre cepillado de GUERRA, Don Alfonso, que no dio para tanto como él vende, pero alguna locura sí descafeinó—. La Disposición Adicional 8ª del proyecto, también suprimida, "otorgaba" un plazo de 15 años para alcanzarla. CASTELLS, A.-SORRIBAS, P.-VILALTA, M.: *Las subvenciones de nivelación en la financiación de las C.C.A.A.*, Universidad de Barcelona, 2005, páginas 89 y siguientes, sostienen con sus cálculos que la diferencia de financiación por habitante entre C.C.A.A. forales y de régimen común es de 1,77 a 1 a favor del País Vasco, y de 1,73 a 1 a favor de Navarra.

³¹ Para una justificación del régimen foral de Navarra, véanse las inteligentes argumentaciones en defensa de lo insostenible del profesor Eugenio SIMÓN ACOSTA: "La reforma de la financiación autonómica", *Estudios en homenaje al profesor Pérez de Ayala*, C.E.U.-San Pablo-Dykinson, Madrid, 2007, páginas 187-201, que sin embargo opina que no se puede extender al resto del territorio nacional por que no está previsto en la C.E. y por razón de los principios de ésta: "Mientras el régimen foral sea una excepción, el Estado conserva íntegramente su responsabilidad sobre la solidaridad y el equilibrio económico adecuado y justo del conjunto de la Nación (artículo 138 C.E.). Si se territorializan todos los impuestos al modo foral, el Estado carecería de poder para imponer el grado de solidaridad que debe existir entre los distintos territorios de España. La generalización del sistema foral no me parece compatible con el modelo de justicia distributiva y de solidaridad interterritorial previsto en la Constitución española" (página 273).

³² Contundente a este respecto José Víctor SEVILLA SEGURA: *Financiación autonómica*, cit, páginas 117 y siguientes. También Javier LASARTE ÁLVAREZ en el prólogo a la obra de Francisco ADAME MARTÍNEZ: *Los impuestos propios de las Comunidades Autónomas*, Comares, Granada, 1996, cuyas posiciones compartimos en lo sustancial —cfr. *El poder tributario de las Comunidades Autónomas*, Aranzadi, Pamplona, 2000—. No participamos del tremendismo con el que se aborda con frecuencia esta cuestión en la opinión pública, como si cualquier deseo autonómico de participar en la gestión tributaria fuera sintomático de independentismo fiscal. Los síntomas de esto último son otros, tal y como vamos exponiendo a lo largo de este trabajo. Que las C.C.A.A. quieran participar en la Agencia Tributaria, o crear la suya propia y luego consorciarla con la estatal, está dentro de la lógica de un Estado prudentemente descentralizado. Me remito a mis explicaciones en la obra recién citada.

³³ Otra vez el célebre cepillado de GUERRA, Don Alfonso, sólo mitigador de algunas locuras. Para la profesora María Teresa SOLER ROCH, en su ponencia sobre "Aspectos internacionales y comparados" en las Jornadas tantas veces citadas, la Disposición Adicional 12ª del Estatuto de Cataluña, redactada en las Cortes Generales, somete a éste a las prescripciones de la L.O.F.C.A., así que tenemos que estar tranquilos, ¿para qué queremos más seguridad jurídica?... Para el profesor Antonio CAYÓN GALIARDO en su ponencia "Coordinación y eficacia: una gestión consorciada", en las mismas Jornadas, los interrogantes a los que debe responder la descentralización administrativa tributaria son: ¿maximiza la recaudación?, ¿reduce costes?, ¿mejora la aceptación del sistema? A su juicio, los tres fines son imposibles de cumplir a la vez. Así como la centralización conviene a los impuestos complejos, en los tributos sencillos da igual centralizar o descentralizar. Por su parte, los incrementos de gastos inherentes a la descentralización se pueden compensar con la corresponsabilidad que se incorpora a los entes gestores, y con la aproximación al ciudadano que se opera, que siente más cercana a la Administración tributaria —recuerdo ahora aquello de "Hacienda, cada vez más cerca".

plazo, no el deseo final-. Habrá que echar mano de las fórmulas estudiadas por tributaristas y administrativistas para darle cuerpo a estos órganos consorciados o consorciales, mal menor dentro de un sistema tributario descentralizado, en el que, en defecto de la concentración de competencias, la coordinación se hace imprescindible³⁴.

A nuestro entender, la construcción de una Administración Tributaria única, coordinada o consorciada sería lo único positivo que podríamos extraer de este paranoico proceso de reforma estatutaria en el que vivimos. Una Administración Tributaria con mando único, si quiera fuere consorciado, estructura profesionalizada al máximo, lo que implica una politización mínima, y plenamente integrada, al menos en cuanto al manejo de la información tributaria relevante, con las Administraciones Locales y con las necesidades de la Unión Europea, que está pidiendo a gritos una Agencia Tributaria Europea, o al menos capaz de atender a las implicaciones internacionales del sistema tributario – fraude en el I.V.A. intracomunitario, sociedades multinacionales, matrices y filiales, fiscalidad del ahorro, paraísos fiscales³⁵.

Para lograr la implicación efectiva de las C.C.A.A. en la Agencia hace falta adoptar medidas mucho más realistas que la del nombramiento de vocales autonómicos en los Tribunales Económico-Administrativos, medida superflua en cuanto al objetivo que comentamos, y dañina en cuanto a la pretendida e imposible “independencia” de tales órganos administrativos revisores. Las economías de escala que se alcanzan concentrando y no duplicando administraciones son el argumento decisivo que esgrimen los economistas, y cualquier ciudadano contribuyente con sentido común, en contra de la descentralización administrativa tributaria, preferida sólo por algunos grupos políticos, ansiosos de satisfacer sus insaciables anhelos de autonomía, que contemplan como paso previo a la independencia, y que ven dificultada si no disfrutan de Administración Tributaria propia³⁶.

³⁴ Para la profesora Ana María PITA GRANDAL, en su ponencia en las Jornadas tantas veces citadas sobre *Coordinación y eficacia: una gestión consorciada*, la decisión de consorciarse es una decisión política, y es demostrativa del anhelo de aproximación al modelo foral. No queda muy claro en los planteamientos estatutarios que se realizan si tal consorcio debería disfrutar de personalidad jurídica. El profesor Antonio CAYÓN GALIARDO en su ponencia ya citada opinó que sí debería tenerla si va a ejercer funciones de autoridad. En otro caso no la necesita. Cree que un grado mayor de descentralización en la Agencia Tributaria beneficiaría a sus funciones asistenciales y a la aplicación del sistema en lo que va teniendo de diversificado. Mientras que un mayor grado de centralización beneficiaría a la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico y mejoraría sus funciones garantistas y de manejo de la información tributaria relevante.

³⁵ Los estudios más relevantes sobre administraciones tributarias descentralizadas y su coordinación siguen siendo los de BARQUERO ESTEBAN, J.M.: *La gestión de los tributos locales: aspectos competenciales*, Civitas, Madrid, 1998; GARCÍA MARTÍNEZ, A.: *La gestión de los tributos autonómicos*, Civitas, Madrid, 2000 y ORTIZ CALLE, E.: *La Agencia Estatal de Administración Tributaria*, B.O.E.-Universidad Carlos III, Madrid, 1998. Ni siquiera en Alemania, cuna del federalismo administrativo tributario, se defiende ya la conveniencia de que sean los *länder* quienes acumulen el grueso de las competencias gestoras de los tributos. Estiman un fraude del 15% P.I.B., bárbaro para este país, amén de una interpretación del ordenamiento tributario cada vez más dispar según las regiones. Detectan falta de la debida comunicación entre las diversas Administraciones y postulan más concentración de competencias en la Federación y menos dispersión de las mismas entre los *länder*, lo que ha generado un sinnúmero de modificaciones normativas que todavía prosiguen. Esclarecedora la ponencia de la profesora Cristina ELÍAS MÉNDEZ sobre “La Constitución financiera en Alemania”, *I Jornadas de la Cátedra Asamblea de Extremadura sobre Financiación Autonómica y Solidaridad*, Cáceres, 28 de marzo de 2007.

Cuando los tributos a administrar son de producto compartido por varios niveles de Hacienda, la lógica aplastante inclina hacia la Administración única, coordinada o consorciada. No digamos si se trata de impuestos personales, y no reales, o generales sobre las ventas, para cuya gestión hace falta información global de los sujetos pasivos, que está fuera de la Comunidad Autónoma y fuera del alcance de cualquier Administración autonómica. Salvo para tributos sencillos de liquidar, impuestos reales o tasas, y no todos/as, y tributos en los que no tenga interés más que una Hacienda, es un sinsentido técnico la separación de Administraciones Tributarias y mermar la capacidad de gestión de la A.E.A.T., que quedaría diluida como Administración Fiscal Nacional entre tanta Administración regional, provincial y local de 27 países de la U.E.. Es menester apartar, en la medida posible, las pretensiones políticamente alicortas de nacionalistas, regionalistas y localistas, provincianos todos, de este problema³⁷.

La Administración Tributaria ideal es una Administración centralizada. Y si no está centralizada, al menos estrechamente coordinada con las demás Administraciones, regionales y locales, encargadas de aplicar el sistema tributario³⁸. Las funciones administrativas tributa-

³⁶ Ni que decir tiene que también el desmantelamiento, en su caso, de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, y su descomposición en 17 Agencias Regionales requeriría de ley estatal que acometiese el desaguisado, para el que carecen de competencia normativa las C.C.A.A. La reserva de ley estatal en este punto es de una claridad meridiana –artículos 133 y 157 C.E.–. Sobre este último particular puede consultarse a CALVO VÉRGEZ, J.: *Reserva de ley estatal y autonomía tributaria: cuestiones conflictivas*, Dykinson, Madrid, 2006. Para SOSA WAGNER, F.-SOSA MAYOR, I.: *El Estado fragmentado...*, cit, páginas 189 y siguientes, siguen siendo necesarias Administraciones Nacionales fuertes y convergentes con Europa para enfrentarse a los retos del Estado del bienestar de nuestros días. Aducir derechos históricos para atrincherarse en el ejercicio de competencias blindadas es colocarse literalmente fuera de la historia, amén de una extravagancia –página 206–.

³⁷ Cfr. SEVILLA SEGURA, J.V.: *Financiación autonómica*, páginas 117 y siguientes, del que discrepamos sólo en cuanto la carencia de dirección política que él postula para la Agencia. Si tiene que rendir cuentas a alguien, como todo ente público inexcusablemente en un Estado de Derecho, no puede quedar al margen del control político, parlamentario y de los Gobiernos democráticos, estatal, autonómicos y locales. La clave es dar con una fórmula de codirección que, aunque no satisfaga a todos, pues nunca se van a dar por satisfechos separatistas confesos ni autonomistas conversos, al menos sea eficaz. El Estado, por mor del principio de coordinación, debería mantener la mayoría en ese órgano de dirección. Para el profesor Jorge DE ESTEBAN en su artículo “Un régimen petrificado que se cuarteja”, en el diario *El Mundo* de 16 de julio de 2007, la primera versión del *estatut* era una declaración de independencia; y el texto aprobado por las Cortes es también inconstitucional. Pretende sortear las rigideces de los procedimientos de reforma constitucional regulados en los artículos 167 y 168 C.E., inservible el uno e imposible el otro, visto que “de forma demencial, nuestra Constitución no adoptó un modelo de Estado estable en cuanto a la descentralización del poder”. El dislate de modelo de competencias a la carta se ha paliado hasta ahora gracias a la jurisprudencia constitucional y a los pactos autonómicos de 1981 y 1992. Pero el plan IBARRETXE y el Estatuto catalán auspiciado por Izquierda Republicana y apoyado por el ‘funesto MARAGALL’ (sic), amén de por La Moncloa, han hecho saltar por los aires “el diseño de estado autonómico que estábamos a punto de lograr a los casi 30 años de vigencia de la Constitución... se ha modificado la Constitución de forma subrepticia... el nuevo *Estatut* se ha apoderado de competencias propias del Estado”, digo yo que pretendida y provisionalmente, hasta que lo coloque en su sitio el Tribunal Constitucional. “De nada ha servido, pues, que el PP estuviese en contra del nuevo Estatuto catalán, pues la mayoría del PS.O.E., junto con sus aliados separatistas, han aprobado la ley orgánica que se requiere para la reforma de los estatutos. Esta locura se hubiera podido evitar de no haberse derogado el recurso previo de inconstitucionalidad que preveía la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”.

³⁸ Idea que desarrolla tímidamente CHAMORRO ZARZA, J.A.: *La gestión integrada del sistema tributario en el Estado descentralizado español*, Aranzadi, Pamplona, 2003. Creo que no se avanza nada cediendo competencias normativas en materia de gestión. GARCÍA MARTÍNEZ, A.: “La asunción autonómica de competencias normativas y de gestión sobre los tributos cedidos”, *Crónica Tributaria* n.º 103/2002, páginas 39-58, ha explicado con minuciosidad que clase de delegación de competencias es ésta, cuáles son sus títulos habilitantes (artículo 156.2 C.E., pese a que algunos se empeñan con el artículo 150.2 C.E., artículos 10.2 y 19.2 L.O.F.C.A., Ley de cesión de tributos general y leyes específicas de cesión). El ente delegado acepta la competencia por Acuerdo de la Comisión Mixta, expresión del principio de colaboración que no vincula al Parlamento, como no le vinculan los Estatutos de Autonomía, ni convierte a las leyes delegantes en leyes paccionadas.

rias no se pueden descentralizar alegremente porque entonces la Administración central pierde información tributaria relevante, y ninguna Administración tributaria concentra toda la información referente a un contribuyente, necesaria para la correcta aplicación del sistema. La información tributaria disponible no se puede agrietar porque esas grietas son vías de fraude al servicio de quienes no quieren incorporarse al sistema como contribuyentes y permanecen extramuros de él, instaurados en la morosidad y la defraudación³⁹. La aplicación efectiva del sistema tributario es mucho más alcanzable cuando se centraliza la gestión o, al menos, cuando la coordinación entre Administración central y regionales es fluida y real. La gestión de algunas figuras tributarias es muy compleja -I.V.A., I.S., I.R.P.F.- y requiere un nivel elevado de concentración de esfuerzos y coordinación para ser llevada a cabo con éxito. Además, es sensiblemente más barato disponer de una sola Administración tributaria que de 8.000 Administraciones tributarias, una en cada municipio y en cada provincia o isla, amén de las 17 administraciones regionales. Por otra parte, la proliferación de Administraciones territoriales multiplica los deberes formales, de hacer; que son llamados a cumplir por los contribuyentes, requeridos ahora a prestar declaraciones, comunicaciones, informaciones y soportar comprobaciones multiplicadas, que hacen crecer de manera no desdeñable la presión fiscal indirecta⁴⁰.

³⁹ Clarísima exposición en RUBIO GUERRERO, J.J.: "La Agencia Estatal de Administración Tributaria española como modelo de gestión tributaria integrada", I, *Boletín del Instituto Universitario de Estudios Fiscales y Financieros de la Universidad de Murcia*, nº 2/2005, donde denuncia deficiencias en los mecanismos de intercambio de información, particularmente con el País Vasco y Navarra, con las consiguientes pérdidas de eficiencia en la gestión. Cree que un sistema de Agencias Tributarias autonómicas no puede responder con éxito a las siguientes demandas: plazos razonables de devoluciones del I.R.P.F. y del I.V.A. a los exportadores; de confección de borradores u otros instrumentos de ayuda a la declaración; de detección de incumplimientos y corrección de los mismos con unidad de criterio; de inspección a los grupos de sociedades o grandes empresas que operen en el territorio de varias C.C.A.A.; de homogeneidad en los criterios de selección de los contribuyentes a inspeccionar o de los aplazamientos a conceder; de pérdida de peso y presencia internacional que desbordan las dimensiones y la capacidad de una Agencia regional. En las estadísticas de la O.C.D.E., la A.E.A.T. arroja ratios de costes de recaudación comparativamente bajos -el quinto por la cola-, imposibles de alcanzar; dice, por un complejo de Agencias regionales. Tampoco la deseable integración de las Administraciones aduanera y catastral en la A.E.A.T. avanzaría un gramo con la creación de Agencias regionales. Cualquier planificación general sería impracticable, amén de la formación de un censo general de contribuyentes y de una base de datos comunes, con sistemas informáticos homologables, problemas todos que están generando el debate y las reformas en la cuna del federalismo administrativo tributario, Alemania, en donde han detectado ya todas estas deficiencias, y muchas más, que provoca la descentralización de competencias de gestión tributaria: desigualdad en la frecuencia e intensidad de las inspecciones, competencia soterrada entre los *länder* para conseguir el asentamiento de empresas, tramas de fraude internacional en el I.V.A. imposibles de combatir...

⁴⁰ Aspectos todos en los que insiste con acierto RUBIO GUERRERO, J.J.: "La Agencia Estatal de Administración Tributaria española como modelo de gestión tributaria integrada", II, *Boletín del Instituto Universitario de Estudios Fiscales y Financieros de la Universidad de Murcia*, nº 3/2006: la A.E.A.T. garantiza un control integrado y uniforme de los contribuyentes, una planificación y unas bases de datos imposibles de consensuar y armonizar con 17 agencias regionales. La A.E.A.T. es el mejor interlocutor con otras Administraciones y entidades, nacionales e internacionales, con las que tiene firmados cientos de convenios; la A.E.A.T. dispone del personal más altamente cualificado y especializado; la A.E.A.T. garantiza la participación de las C.C.A.A. en la gestión de todos los tributos del sistema, estatales cedidos y no cedidos, autonómicos y locales: Consejo Superior, Comisión Mixta y Consejos Territoriales se reúnen con frecuencia y participan en la planificación normativa y administrativa de la A.E.A.T., de la que reciben abundante información periódica sistemáticamente; las C.C.A.A. tienen acceso a la base de datos de la A.E.A.T. con carácter general, incluido el I.V.A. y cualquier figura tributaria relevante; han suscrito el documento "Reforzamiento en materia de inspección" y el Convenio Marco de Recaudación ejecutiva...todo lo cual le hace pensar que cambiar este marco de colaboración, por supuesto mejorable, por un esquema de Administraciones Territoriales separadas supone el riesgo de un salto en el vacío.

5. Los límites del I.R.P.F., y de cualquier tributo basilar, para ser cedido. El nuevo patrón 50-58-50.

Como es sabido, el I.R.P.F. es el tributo más susceptible de ser regionalizado, a la vista del derecho comparado. Pero eso no quiere decir que el Estado-Nación tenga que quedarse sin una sola potestad normativa, administrativa o sobre el producto referida a ese tributo. A mi modesto juicio, se ha ido ya más allá de lo recomendable –y de lo recomendado por la literatura científica– a partir del año 1996, en el que, en lugar de instrumentar un sencillo recargo autonómico previo abatimiento de la tarifa estatal, se optó por ceder competencia normativa en un buen tramo de la tarifa y en las deducciones, configurándose un impuesto compartido de perfiles nada nítidos ni jurídica ni económicamente. La figura no ha mejorado con los años, más bien lo contrario, y se ha convertido en un hervidero de pequeños agravios, por razón de las cada vez más dispares deducciones autonómicas. Con este panorama de tanta diversidad –de taifismo fiscal se le ha bautizado ingeniosamente, e incluso de auténtica balcanización tributaria, otras veces⁴¹– se da un rotundo paso atrás en la tantas veces añorada armonización fiscal comunitaria de la imposición personal sobre la renta⁴². Si los 25 países de la Unión Europea contasen con 17 cámaras legislativas capaces de aprobar tarifas y deducciones fiscales en los impuestos nucleares del sistema, el camino de la mentada armonización estaría sembrado de minas. Si la autonomía tributaria no se ejerce con lealtad para con el Estado-Nación, menos lealtad aún cabe esperar que se sostenga para con la Unión Europea, ente político distinto y más distante que el anterior. El federalismo y el confederalismo fiscal, que algunos postulan con tanto entusiasmo, son difícilmente compatibles con la unidad de mercado que sostienen los principios constitucionales y comunitarios, y no pueden reducir a los Estados-Nación a la anorexia por bigamia, con la Unión Europea y las Comunidades Autónomas, succionadoras ambas de la otrora soberanía fiscal nacional. Los principios de unidad fiscal del Estado-Nación, el papel del tributo como instrumento de la política económica, que es competencia del Estado-Nación, y el principio de igualdad en su aspecto territorial, no soportan tanto entusiasmo federal ni confederal⁴³.

⁴¹ Creo que el primero que empezó a utilizar públicamente estas expresivas calificaciones fue el ex Secretario de Estado de Hacienda, D. José BORRELL, hace ya bastantes años. También el profesor José Manuel TEJERIZO LÓPEZ es proclive a estas lindezas calificadoras, que no carecen de fundamento. Un canto a los efectos positivos de la diversidad para con la competitividad en CORONA, J.F.-ALONSO GONZÁLEZ, L.M.-PUY, P.: *Hacia un federalismo fiscal competitivo. Una propuesta para reformar el sistema de financiación autonómica*, Círculo de empresarios, Madrid, 1998.

⁴² Repárese en que el ejercicio continuado e irresponsable de la potestad de introducir deducciones autonómicas en el tributo base del sistema, el I.R.P.F. no sólo merma su capacidad recaudatoria sino que distorsiona su naturaleza y su estructura, y complica gravemente su gestión. Nos estamos ocupando de ello en LAGO MONTERO, J.M.-ALFONSO GALÁN, R.M.-GUERVÓS MAÍLLO, M.A.-GIL RODRÍGUEZ, I.: *Comentarios a la ley de cesión de tributos del Estado a las C.C.A.A.*, de próxima publicación, donde puede verse que proliferan, año tras año, las deducciones autonómicas en la cuota para situaciones personales contemplables en la base por la ley estatal, o hace años ya abandonadas como criterio desgravatorio, que se recuperan con un espíritu electoralista notable. *Quo vadis* en MORA LORENTE, M.D.: *Impuestos cedidos: implicaciones internas y comunitarias*, Tirant lo blanch, Valencia, 2004, páginas 275 y siguientes.

⁴³ Como bien señaló la profesora Manuela FERNÁNDEZ JUNQUERA en su ponencia "Aspectos internacionales y comparados" en las Jornadas del I.E.F. tantas veces citadas, en ningún otro país de la Unión Europea se comparten potestades normativas en la tarifa de los impuestos principales del sistema de la manera en que se hace en España, que se ha colocado en la cabeza de la lista de países que ceden poder impositivo real a las regiones. El profesor Fernando PÉREZ ROYO subrayó en su ponencia "Reforma estatutaria y régimen foral", dentro de las mismas Jornadas, que España no es un país federal sino de autonomías, en el que la dinámica autonómica ha impuesto extremos dudosamente compatibles con la Constitución y que ni pensaron los constituyentes –tales como los tributos cedidos con

La libertad de circulación y establecimiento de personas, bienes, servicios y capitales se ve seriamente dañada cuanto mayor sea el tratamiento tributariamente dispar que se otorgue a los ciudadanos y a las empresas de la Unión. Padece la igualdad en el mercado, que reclama diferencias de trato no ostensibles, que terminan con frecuencia degenerando en privilegios. Los Estados-Nación se construyeron en su momento como garantes de la igualdad y de la abolición de los mentados privilegios, a los que territorios enteros pretenden seguir aferrados en pleno siglo XXI y en plena Unión Europea –régimenes forales del País Vasco y Navarra-⁴⁴.

Para garantizar las políticas de solidaridad y fomento de la igualdad entre todos los españoles, a las que está constitucionalmente obligado el Estado-Nación español, no puede éste desprenderse de una parte muy importante de la recaudación de los tributos basilares del sistema –I.R.PF., I.V.A., I.I.E.E., I.S.-. Los 4 pilares del sistema tributario son los 4 pilares de la política de redistribución de la renta, en la doble vertiente interregional e interpersonal. Luego las cesiones parciales de cualesquiera de estos tributos tienen como límite el de no privar al Estado-Nación de sus potestades normativa, administrativa y sobre el producto de las mentadas figuras, en la medida necesaria para que pueda seguir cumpliendo con las altas funciones al servicio de la solidaridad que tiene constitucionalmente encomendadas⁴⁵.

potestades normativas-. Llama "costumbres constitucionales" no previstas en la Constitución a las negociaciones previas a cualquier reforma, en el Consejo de Política Fiscal y fuera de él, siempre precedidas de conversaciones bilaterales iniciadas por la representación catalana, que se han plasmado luego en leyes aplicables a todos, esquema éste que se ha reproducido en 1980, 1992, 1996, 2001 y 2006.

⁴⁴ De prehistóricos y fantasmales califican a los derechos históricos SOSA WAGNER, F.-SOSA MAYOR, I.: *El Estado fragmentado...*, cit, página 140. Las autoridades de la Unión Europea instruyen ya procedimiento sancionador contra el Reino de España por la negativa de las autoridades fiscales forales y estatales a recuperar los beneficios fiscales declarados ayudas de Estado ilegales por la Comisión, el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, amén de los Tribunales de Justicia Españoles. Claras explicaciones en MORENO FERNÁNDEZ, J.I.: *La autonomía de las regiones...*, cit, páginas 203 y siguientes. Demasiado complacientes con el ejercicio de las potestades forales, y demasiado críticos con la S.T.S. de 19 diciembre de 2004, que les puso un freno, se muestran GARCÍA CARRETERO, B.-GARCÍA-HERRERA, C.-HERRERA MOLINA, P.: "El marco de la corresponsabilidad fiscal en el derecho europeo", en la obra colectiva dirigida por el profesor Antonio CAYÓN *Corresponsabilidad...*, cit, páginas 229-259.

⁴⁵ Cfr. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M.: "Crisis del Estado-Nación y ampliación del Estado de las C.C.A.A. desde la perspectiva del Derecho Financiero", conferencia dentro de los XX Cursos de Postgrado en Derecho de la Fundación General de la Universidad de Salamanca, enero 2007, que incluso duda de que España pueda cumplir con sus compromisos internacionales si sigue cediendo recaudación, por todos los conceptos, a los entes subcentrales. El carácter residual al que ha quedado reducido el Estado en Cataluña, y del que se vanaglorió el expresidente MARAGALL, es bien patente: Dejando al margen la Seguridad Social, el gasto público estatal alcanza un porcentaje del 20% del total, frente al 45% de las C.C.A.A. y al 15% de las C.C.L.L., lo cual no es mucho margen para el ejercicio de políticas redistributivas, personales y territoriales que constitucionalmente le competen. Aunque el de solidaridad sea un concepto jurídico indeterminado –PÉREZ MORENO- que los operadores jurídicos han de concretar en cada tiempo y lugar; no debe olvidarse que es uno de los más aludidos por el texto constitucional, precisamente en su vertiente regional: en el artículo 2 como complemento a la autonomía; en el artículo 40.1 como principio rector de la política económica y social, el de distribución de la renta regional, que conecta con en el artículo 131.1: equilibrar y armonizar el desarrollo regional en pro de la más justa distribución de la renta; artículo 138.1: el Estado garantiza su realización efectiva velando por el equilibrio económico de las distintas partes del territorio; artículo 138.2: las diferencias entre estatutos no pueden implicar privilegios; artículos 149.1.13 y 14: son competencias exclusivas del Estado las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica así como la hacienda general, epígrafes éstos en los que desde luego se incluyen las políticas de solidaridad, corolario de la autonomía ex artículo 156 C.E.

La propuesta de cesión del 50% del I.R.P.F., 50% del I.V.A. y 58% de los Impuestos especiales de fabricación, que abanderan los patrocinadores del Estatuto de Cataluña como condición de su suficiencia financiera, generaría autofinanciación con superávit, además de en esa Comunidad, en Baleares y en Madrid, que ya disfrutaban de él ahora mismo, y no digamos el País Vasco y Navarra. La Disposición Final 1ª del Estatuto ofrece un lapso de 5 años para alcanzar gradualmente estas nuevas cifras míticas, que provocarán, en su caso, cifras importantes de Fondo de Suficiencia negativo en todas esas C.C.A.A., o dicho de otra manera, que tendrán que devolver; a modo de cupo, el exceso de financiación que obtienen con los tributos cedidos a las arcas del Estado de donde procede. Porque a algunos se les olvida que los tributos cedidos son tributos de titularidad estatal, que, sea cual sea el ámbito ancho o estrecho de la cesión, y afecte a más o menos potestades, no dejan de ser por ello tributos estatales⁴⁶.

Este fondo de suficiencia negativo no puede confundirse con una aportación a la solidaridad. Es pura y simple sobrefinanciación, en la que no está incluida, a priori y que se vea, contribución alguna en concepto de nivelación, redistribución o fondo de desarrollo para región o territorio alguno. Para que las C.C.A.A. de Madrid, Baleares, Cataluña, País Vasco y Navarra contribuyan a la solidaridad interterritorial, hace falta que tal contribución se evalúe expresamente y se incluya con claridad en los cálculos de necesidades de financiación de esas C.C.A.A. versus financiación que obtienen a través de tributos cedidos o concertados⁴⁷.

Para las otras 12 C.C.A.A. seguirá siendo necesario el Fondo de Suficiencia, según las estimaciones que se disponen hasta la fecha, transferencia redistributiva que, con unos nom-

⁴⁶ Por todos, en este punto, VILLARÍN LAGOS, M.: *La cesión de impuestos estatales a las C.C.A.A.*, Lex Nova, Valladolid, 2000. Pretender, por tanto, blindar los porcentajes de cesión a través de una norma estatutaria es una inconstitucionalidad flagrante, a nuestro juicio: desborda las previsiones materiales y procedimentales de la L.O.F.C.A. que es la única que puede y debe disponer sobre esta materia, adoptando acuerdos por los cauces en ella previstos. Afecta al sistema de financiación de las demás C.C.A.A., cuya regulación es competencia exclusiva de las Cortes Generales. Pretende limitar la acción futura de éstas, imponiendo vallas a la soberanía de unas Cámaras, sólo limitada y limitable por la Constitución. Sería un blindaje de alcance constitucional que sólo podría adoptarse por la norma constitucional. Por todo ello, tales previsiones estatutarias son inconstitucionales, aunque algunos autores no dejan de tacharlas de sencillamente inocuas. Así el profesor Juan ZORNOZA PÉREZ, en su ponencia ya citada, en la que entiende que los porcentajes de cesión de impuestos estarán siempre condicionados por la cruda realidad de la financiación necesaria de las competencias que se hayan asumido a través de las correspondientes e inefables comisiones mixtas.

⁴⁷ El presidente de la Comunidad Autónoma de Asturias, Vicente ÁLVAREZ ARECES denuncia en *El Mundo* de 6 de junio de 2005 que el País Vasco y Navarra no contribuyen a la solidaridad. Reclama una revisión del cupo vasco, que encuentra infravalorado. Cita el artículo 138.2 C.E., en cuya virtud las diferencias entre los Estatutos de las distintas C.C.A.A. no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales. En su opinión, País Vasco y Navarra deben contribuir a la solidaridad en el conjunto del Estado a través de una partida específica y explícita en el cupo para la aportación al fondo de nivelación y suficiencia. También insiste en la necesidad de recuadrar el cupo de manera gradual el presidente de la Comunidad Autónoma andaluza, Manuel CHAVES, y el expresidente MARAGALL. Hasta los más conspicuos foralistas conversos, como el profesor Eugenio SIMÓN ACOSTA, *La reforma de la financiación autonómica*, cit, reconocen que el cupo necesita ajustes y mejoras, "pero esta es una cuestión de cálculo económico que no me corresponde examinar" –página 200-. Con documentación gráfica muy ilustrativa, la profesora Nuria BOSCH ROCA sí ha calculado y demostrado en su ponencia citada que el País Vasco y Navarra no contribuyen a la solidaridad mientras que sí lo hacen Baleares, Madrid y Cataluña. Y también lo demuestra en su estudio el Conseller y profesor Antoni CASTELLS con su equipo: *Las subvenciones de nivelación...*, cit, página 72 y siguientes, proponiendo en las páginas 143 y siguientes la incorporación de las Comunidades forales al sistema de nivelación.

bres o con otros, es de la esencia del Derecho Fiscal de los países descentralizados. Puesto que la riqueza nacional que se genera en un país es de todos, compete al Estado-Nación distribuirla con criterios de equidad y solidaridad, interpersonal e interterritorial, teniendo en cuenta la diversidad de renta *per cápita* que presentan las distintas regiones, su diferente desarrollo industrial y de servicios, los diferentes costes que tiene prestar éstos en según qué regiones, vista su superficie y su población, más o menos envejecida⁴⁸. Sólo las Cortes Generales, depositarias de la soberanía nacional, y mediante leyes de alcance nacional, pueden adoptar medidas sobre este particular. De los Estatutos de Autonomía, ombliguistas y egoístas, cuando no insolidarios e incompetentes, no puede esperarse nada⁴⁹.

6. El vaciamiento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el agujereado de los demás tributos cedidos clásicos.

En una muestra de demagogia electorera difícilmente parangonable, y mira que las hay, las C.C.A.A. –todas- se han lanzado a la carrera de destruir el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones⁵⁰. No digo yo que fuera la pieza más perfecta del sistema tributario, no, pero,

⁴⁸ En esto coinciden las ponencias de los profesores FERREIRO y RODRÍGUEZ BEREJJO ya citadas. Aunque el tributo cedido sea el eje del sistema, la pieza clave del presupuesto de cualquier Comunidad Autónoma, en buena parte de ellas seguirá siendo el fondo de suficiencia una partida nuclear, que no puede estar permanentemente abierta a la negociación, a la provisionalidad y a la inestabilidad. Alguna vez habrá que cerrar el modelo y ponerse de acuerdo en qué nivel de prestación de servicios se va a garantizar a todas las C.C.A.A., en cómo se va a evaluar éste, si por servicios o por habitantes o usuarios, y consecuentemente, pactar un modelo de fondo de suficiencia nivelador, que acabe con la demanda continuada de dinero a la hacienda central cada vez que se presenta un problema, inercia ésta propia de un estado centralista y no descentralizado, como bien explica SEVILLA SEGURA, J.V.: *La financiación autonómica...*, cit, páginas 87 y siguientes.

⁴⁹ Así lo hemos defendido en nuestra ponencia “La solidaridad en el sistema de financiación de las C.C.A.A. de régimen común”, en las Jornadas de la I Cátedra de la Asamblea de Extremadura sobre Financiación Autonómica y Solidaridad, Facultad de Derecho de Cáceres, 29 de marzo de 2007. Para el profesor Juan José SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA en su capítulo “Sobre las reformas estatutarias y la propuesta del Parlamento catalán”, en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía* ya citada, páginas 121-145, los estatutos son normas cuasiconstitucionales pero no son la Constitución de un Estado miembro. Volveremos más adelante sobre este particular, no sin dejar ya apuntado que estamos en el momento oportuno, 2007, para pactar, las fuerzas políticas nacionales, el contenido y la forma de los fondos de suficiencia y los fondos de desarrollo interterritorial. Lástima que el clima político no se preste a ello. Pero en este año de transición se aprecia como nunca que van a menguar los fondos de suficiencia por la acción estatutaria y los fondos de inversión europeos por las incorporaciones de nuevos países. Es el momento de ajustar fondos de nivelación y desarrollo, antes de que el modelo se desequilibre en términos no fácilmente remediables. De otra manera quedarían seriamente tocados los artículos 157 y 158 C.E., por falta de desarrollo actualizado de los fondos de nivelación e inversión en ellos ordenados.

⁵⁰ Para el profesor Francisco ESCRIBANO LÓPEZ presentación a las Jornadas sobre *La reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos estatutos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 12-13 de junio de 2006, todas las C.C.A.A. pierden recaudación con la competencia fiscal a la baja en la que se han enzarzado, amén de dejar tocadas las exigencias de lealtad que el sistema incorpora. A su juicio, el artículo 157.1. C.E. tiene la virtud de que ha permitido la convivencia hasta la fecha de varios modelos de financiación autonómica, resistiendo las tendencias centrífugas y centrípetas que le acechan periódicamente. El modelo de financiación debe plasmarse en la L.O.F.C.A. y no alterarse bilateralmente mediante reformas estatutarias, ni agujerarse mediante el ejercicio de competencias normativas electoreras. Por eso cree que los nuevos Estatutos no imponen un nuevo sistema de financiación desde el punto de vista jurídico, aunque lo pretendan desde el punto de vista político y económico. El profesor Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR en su capítulo “Sobre la reforma del Senado en el contexto de la reforma de los estatutos de autonomía”, en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía* ya citada, páginas 317-359, muestra su escepticismo sobre la posible reforma de esta cámara parlamentaria, que debería acoger; a nuestro juicio, estos debates serenos sobre la financiación autonómica, a través de su comisión general de C.C.A.A., a la que debería conectarse el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

puestos a eliminar algún gravamen por infundado, atécnico, excesivamente oneroso o por cualquier causa que imaginarse pueda, existen otros tributos mucho mejor situados en la lista de nominados del programa “eliminar”. Porque el argumento de que incurre en doble imposición, al gravar la renta ahorrada y ya gravada en el I.R.P.F., es tan endeble que da lástima oírsele a los responsables de las haciendas autonómicas. Por esa regla de tres habría que suprimir no ya todos los impuestos patrimoniales, que también, sino el propio I.V.A. y todos los impuestos indirectos, que gravan una renta que se gasta, y que ya se gravó cuando se obtuvo, incurriendo en esa cacareada y falsa doble imposición⁵¹.

El vaciamiento del impuesto de sucesiones y donaciones que están llevando a cabo las C.C.A.A. a través de una variada gama de reducciones, bonificaciones y deducciones incurrir, además, en otro vicio mucho más grave que el anterior: el de incompetencia. Las C.C.A.A. no son quienes para desarticular un impuesto que tienen cedido y cuya competencia normativa, en lo esencial, no les corresponde, porque es de titularidad estatal. Si alguien quiere suprimir, total o parcialmente, el impuesto sobre sucesiones y donaciones, ese alguien tiene que ser necesariamente el Estado mediante ley de sus Cortes Generales, y no las C.C.A.A., carentes de potestad legislativa para dejar reducido a la inaniación un tributo que se les cedió como nutritivo alimento⁵².

Cierto es que en esta operación, como en tantas otras, hay causantes y ejecutores, autores principales de la ejecución y cooperadores necesarios, inductores, cómplices y toda una variada gama de sujetos imputables, que se reparten la responsabilidad de una manera muy gráfica: “como en la Comunidad Autónoma vecina ya lo han hecho, corremos el riesgo de que se cambien de residencia nuestros habitantes, al objeto de obtener un mejor trato fiscal futuro para sus herederos...tenemos que frenar la competencia fiscal desleal que nos hace nuestra vecina la Comunidad Autónoma xxx”...explicaciones todas que me recuerdan aquello de que “el causante de la causa es el causante del mal causado”...Pues en esas estamos en esta película de la destrucción en cadena del impuesto de sucesiones y donaciones. De nuevo los regímenes forales de concierto o convenio –de privilegio más bien- del País Vasco y Navarra son los determinantes de esta cadena de despropósitos, de

⁵¹ Para la profesora María Teresa SOLER ROCH, en su ponencia sobre *Aspectos internacionales y comparados* en las Jornadas tantas veces citadas, el principio comunitario de finanzas públicas sólidas no se compadece con la competencia fiscal a la baja a la que se han lanzado las C.C.A.A. También puso en evidencia el dispar tratamiento que reciben dos hijos herederos, uno residente en España y otro en un país U.E., a efectos del impuesto de sucesiones del padre y causante español, beneficiándose el primero de las sustanciosas reducciones autonómicas que para nada afectan al segundo. Buen análisis de las disparidades y desigualdades en el capítulo de José Luis PEÑA ALONSO: “El ejercicio competencial de las C.C.A.A. en el impuesto de sucesiones y donaciones: un debate abierto”, en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía* ya citada, páginas 507-580.

⁵² Exhaustivos en el análisis de las competencias constitucionales financieras RAMOS PRIETO, J.: *La cesión de impuestos del Estado a las C.C.A.A.*, Comares, Granada, 2001; y GIRÓN REGUERA, E.: *La financiación autonómica en el sistema constitucional español*, Universidad de Cádiz, 2003, quien se postula en contra del Estado plurinacional pero a favor de “articular un mecanismo que permita acabar con esos desequilibrios y situaciones privilegiadas, alcanzándose así la convergencia con las Comunidades Forales” –página 380-1-. Claro el análisis del ejercicio de las mismas en los tributos cedidos de Marta VILLARÍN LAGOS: “Los impuestos cedidos a las C.C.A.A.: cuestiones relevantes del alcance de la cesión y del ejercicio de sus competencias”, en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía*, ya citada, páginas 581-610.

muestra de federalismo fiscal insolidario con el vecino de al lado, que responde de la misma manera hasta que el fenómeno, por mimetismo e inercia geográfico-tributaria, se generaliza en toda España⁵³.

Otro gran tributo cedido, el I.T.P.O.S.A.J.D., padece la acción normativa asistemática de las C.C.A.A., que no cejan en su empeño de introducir tarifas y deducciones variopintas en función de circunstancias personales dentro de un gravamen real, amén de maniobras de competencia desleal para con el I.V.A. estatal, carentes de coordinación y forzadas, como no, por el mimetismo con la Comunidad vecina. Falta coordinación y lealtad para con el Estado, amén de sensibilidad acerca de la repercusión que estas medidas tienen sobre el precio ya disparatado de las viviendas⁵⁴.

La cesión de potestad normativa en los tributos cedidos incrementa el nivel de autonomía de las regiones en la misma medida en que dificulta el avance en la añorada armonización fiscal comunitaria⁵⁵. Hasta ahora sólo el I.V.A. ha resistido a las pretensiones autonómicas de regular siquiera sea parcialmente sus tipos impositivos, y ello porque la U.E. no lo ha autorizado, temerosa de que pudieran existir no ya 25 tipos impositivos nacionales de I.V.A. sino 25 multiplicados por 17, o cualesquiera que fueren las asambleas legislativas

⁵³ Para el profesor Isaac MERINO JARA en su ponencia sobre *Reforma estatutaria y régimen foral* en las Jornadas del Instituto de Estudios Fiscales ya citadas, los derechos históricos de los territorios forales amparados por la Disposición Adicional 1ª C.E. han propiciado el ensanchamiento de los particularismos fiscales del País Vasco y Navarra, que unilateralmente adoptan las medidas que les parece oportuno y que pretenden blindar; en el caso del País Vasco, evitando su control por la jurisdicción contencioso administrativa. Para el profesor José Juan FERREIRO LAPATZA, en su ponencia en la misma mesa redonda, la solidaridad que se predica en el texto constitucional no hay que confundirla con el altruismo, sino que nace del convencimiento o sospecha de que todos hemos contribuido a crear la riqueza de todos. Puso como ejemplo el arancel proteccionista del que durante decenios se beneficiaron el País Vasco y Cataluña, decenios que, digo yo, incluyen todos los correspondientes al régimen de Franco, tan benéfico para la economía de esas preciosas regiones. Recuerda el profesor gallego-barcelonés que el párrafo 2º de la D.A. 1ª C.E. que nadie lee, obliga a actualizar los derechos históricos de conformidad con la Constitución, cuyo artículo 138 veta la existencia de regímenes de privilegio fiscal. Estos territorios también tienen que contribuir a la solidaridad.

⁵⁴ Nos estamos ocupando de ello en LAGO MONTERO, J.M.-ALFONSO GALÁN, R.M.-GUERVÓS MAÍLLO, M.A.-GIL RODRÍGUEZ, I.: *Comentarios a la ley de cesión de tributos del Estado a las C.C.A.A.*, de próxima publicación. Buen análisis de las disparidades y desigualdades que el ejercicio de las competencias autonómicas está provocando en los tributos cedidos realiza VILLARÍN LAGOS, M.: *Los impuestos cedidos a las C.C.A.A.*, cit; también CHICO DE LA CÁMARA, P.: "Competencia fiscal lesiva y armonización tributaria", *Estudios de Derecho Financiero y Tributario en homenaje al profesor Calvo Ortega*, II, Lex Nova, Valladolid, páginas 2.203-2.248; GALAPERO FLORES, R.: "Nuevos tributos cedidos como vía de financiación de las C.C.A.A. de régimen común", *Nueva Fiscalidad* nº 7/2003, páginas 79-122. Para FALCÓN Y TELLA, R.: "Dos consecuencias del principio de interdicción constitucional de la compensación financiera silenciosa u oculta (*stille finanzausgleich*) en el I.T.P.A.J.D.: las concesiones y los tipos incrementados de A.J.D. en el caso de renuncia a la exención en el I.V.A.", *Quincena Fiscal* nº 7/2007, páginas 5-8, con la subida del A.J.D. por parte de las C.C.A.A. para compensar la renuncia a la exención en el I.V.A., que acarrea tributación por I.V.A. y merma de recaudación en el I.T.P. para las C.C.A.A., "lo único que se pretende es disuadir de la renuncia y así atraer recaudación a costa del Estado", incurriendo en una práctica constitucionalmente desleal y perversa.

⁵⁵ Reflexiones en GARCÍA LUQUE, E.: "Notas en torno a la necesaria descentralización de las fuentes de financiación de las C.C.A.A. de régimen común", *Estudios de Derecho Financiero y Tributario en homenaje al profesor Calvo Ortega*, II, Lex Nova, Valladolid, páginas 1.831-1.861; GARCÍA MARTÍNEZ, A.-HERRERA MOLINA, P.: "El Derecho comunitario como límite a la cesión del I.V.A. a las C.C.A.A.", *Revista Valenciana de Economía y Hacienda* nº 2/II-2001, páginas 167-197; MANZANO SILVA, E.: "Proceso de integración europea versus autonomía financiera", *Nueva Fiscalidad* nº 1/2005, páginas 47-2002; y PEDRAJA CHAPARRO, F.-SALINAS SÁNCHEZ, J.: "La descentralización del I.V.A.: propuestas, experiencias y enseñanzas para la financiación de las C.C.A.A.", *Hacienda Pública Española* monografía-2001.

regionales con poder de fijación del tipo de este tributo dentro de cada país⁵⁶. Se comprende la resistencia comunitaria a ceder en esto, pues aunque los hechos imponible sean ubicables dentro del territorio de una Comunidad Autónoma, la materia imponible gravada, el consumo, está con frecuencia fuera de la Comunidad Autónoma. Se incurre en extra-territorialidad económica si el tipo autonómico del I.V.A. gravara consumos realizados fuera del territorio autonómico⁵⁷.

Por las mismas razones, problemas de territorialidad y de gestión, se opone la U.E., aunque con desigual contundencia, a que se diversifiquen regionalmente las tarifas de algunos impuestos especiales⁵⁸. En ausencia de una directiva comunitaria que armonice de verdad este sector de la fiscalidad, las C.C.A.A. se van animando a implementar recargos o tramos

⁵⁶ Da cuenta de ello LASARTE ÁLVAREZ, J.: *Financiación autonómica: dos estudios*, Comares, Granada, 2004. En contra de estas resistencias comunitarias, SEVILLA SEGURA, J.V.: *Financiación autonómica*, cit, páginas 47 y siguientes. A su juicio, los tributos cedidos sin potestades normativas siguen siendo participaciones territorializadas, transferencias de nivelación que hay que eliminar del sistema, salvo para las C.C.A.A. que no se autoabastezcan con el ejercicio de su potestad normativa. Ocurre, a nuestro juicio, que estas últimas son la mayoría, las menos ricas, cuya suficiencia hay que garantizar; y al servicio de la cual está la figura que no se puede eliminar alegremente. No creo que su existencia perturbe para nada al principio de solidaridad, antes al contrario, garantiza la suficiencia a la que la solidaridad está íntimamente ligada.

⁵⁷ Las dificultades para la cesión del I.V.A. con potestades normativas y administrativas, a mayores de las correspondientes al producto de lo recaudado, han sido analizadas por la doctrina desde hace ya tiempo. Véanse BELTRÁN Y BERNABÉ, Ricardo: "La cesión de la fase minorista del I.V.A. a las C.C.A.A.: el caso de Cataluña", *Palau* 14 n° 15/1991, páginas 121-147; Id.: "Normativa internacional que incide sobre los tributos descentralizados cedidos a las C.C.A.A.", *Palau* 14 n° 23/1994, páginas 55-104; CUBILES SÁNCHEZ-POBRE, Pilar: "Repercusiones fiscales de la libertad de circulación en derecho comunitario", *Civitas Revista Española de Derecho Financiero* n° 92/1996, páginas 775-788; GIMENO ULLASTRES, J.A.: "La utilización de la imposición sobre el consumo como instrumento de financiación de las C.C.A.A. de régimen común", *Hacienda Pública Española* n° 141-142/1997, páginas 221-236; "Mecanismos de financiación alternativos: nuevas perspectivas y propuestas de corresponsabilidad", en la obra colectiva dirigida por el profesor Antonio CAYÓN GALIARDO *Corresponsabilidad...*, cit, páginas 437-457; GIMENO ULLASTRES, J.A.-RUIZ HUERTA, J.: "Financiación autonómica: un modelo alternativo de corresponsabilidad fiscal", *Palau* 14 n° 15/1991, páginas 149-179; GÓMEZ SALA, J.S.-SÁNCHEZ MALDONADO, J.: "El I.V.A. como tributo descentralizado: análisis del caso español", *Revista de Estudios Regionales* n° 45/1996, páginas 43-88; LINARES MARTÍN DE ROSALES, J.: "El I.V.A. como instrumento de financiación de las C.C.A.A.: una aproximación", *Crónica Tributaria* n° 52/1985, páginas 109-119; LINARES MARTÍN DE ROSALES, J.-RODRÍGUEZ CATIVELA, E.J.: *El I.V.A. y las C.C.A.A.*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1984; PERETÓ GARCÍA, M.: "El I.V.A. y las C.C.A.A.: su financiación", *El I.V.A. en el sistema tributario*, II, Escuela de Hacienda Pública, Madrid, 1986, páginas 1.463-1.477.

⁵⁸ La imposición sobre el alcohol, el tabaco y los hidrocarburos sigue estando, al parecer, por debajo de la media comunitaria, y hasta 5 veces por debajo de la existente en Irlanda en algunas modalidades. La finalidad específica que reclama la U.E. para poder adoptar un gravamen especial sobre un consumo concreto en la fase de puesta al consumo, con afectación a un fin social relevante, no es nada difícil de alcanzar en estos tributos, que se prestan como ninguno a ser recargados o incrementados con tramos autonómicos. No lo veo tan factible en el caso del impuesto de matriculación, en el que la U.E. debe ejercer con firmeza sus potestades armonizadoras para que el mercado del automóvil funcione sin las distorsiones que las enormes diferencias de tributación producen en este momento. Cfr. ESCOBAR LASALA, J.J.: "El impuesto sobre las labores del tabaco: situación actual y perspectivas", *Carta Tributaria* n° 11/2006 ("monografías"); GIMENO ULLASTRES, J.A.: "Mecanismos de financiación alternativos: nuevas perspectivas y propuestas de corresponsabilidad", en la obra colectiva dirigida por el profesor Antonio CAYÓN GALIARDO *Corresponsabilidad...*, cit, páginas 457-460; MARTÍNEZ SERRANO, A.: "La reforma de la fiscalidad del automóvil en la Unión Europea", *Boletín del Instituto Universitario de Estudios Fiscales y Financieros de la Universidad de Murcia* n° 2/2005, páginas 47-50; RAMOS PRIETO, J.: *La cesión de impuestos del Estado a las C.C.A.A.*, cit, páginas 374-7 y 788-790; SÁNCHEZ MALDONADO, J.-GÓMEZ SALA, J.S.: "La imposición sobre el consumo y la financiación autonómica", *Papeles de Economía Española* n° 69/1996; SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Ángel: "Los impuestos especiales como instrumento de financiación autonómica", *Hacienda Pública Española* n° 155/2000; SOLANA VILLAMOR, F.: "Aspectos técnicos de la regionalización de los impuestos especiales", *Carta Tributaria* n° 287/1998 ("monografía"); Id.: "La regionalización de los ingresos por impuestos especiales", *Carta Tributaria* n° 313/1999 y 314/1999; y UTRILLA DE LA HOZ, A.: "Los impuestos especiales sobre el automóvil y la financiación autonómica", *Papeles de Economía Española* n° 87/2001, páginas 187-198.

autonómicos que gravan con suplementos el consumo de la gasolina, amparadas en que quedan todavía lejos en su precio de la media comunitaria. Sube así el peso de la imposición indirecta, solapada y silenciosa, o menos ruidosa, que la imposición directa, que no sabemos si es algo querido por los legisladores de la globalización⁵⁹. Lo que no termino de entender es que necesidad hay de ceder potestades normativas respecto de la gestión de los impuestos especiales, que ni las C.C.A.A. desean ni beneficia en modo alguno a la homogeneidad en la aplicación del sistema tributario, con su L.G.T. y reglamentos de desarrollo recién estrenados⁶⁰.

En los tributos sobre el juego de variado pelaje –impuestos, recargos, tasas-, vista la capacidad de soportar gravámenes que esta materia imponible tiene como ninguna, y su fácil localización, es, sin embargo, admisible su conversión en tributos propios, para lo cual les queda solo un empujoncito: hoy por hoy el Estado regula sólo, y no con exclusividad, hechos imponibles, sujetos activos y sujetos pasivos, habiendo dejado en manos de las C.C.A.A. la disciplina entera de los demás elementos sustantivos y aplicativos de estos tributos. Su conversión en propios no sorprendería a nadie ni perturbaría ningún principio constitucional o comunitario⁶¹.

⁵⁹ Cfr. CAAMAÑO ANIDO, M.A.: "Tres notas sobre el nuevo impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos", *Revista de Estudios Financieros* n° 227/2002; EDO HERNÁNDEZ, V.-RODRÍGUEZ LUENGO, J.: *La imposición sobre hidrocarburos en España y en la U.E.*, I.E.F.-Documentos de trabajo n° 3/2000; FALCÓN Y TELLA, R.: "La ley de acompañamiento y el impuesto sobre las ventas minoristas de hidrocarburos", *Quincena Fiscal* n° 1/2002; GALÁN SÁNCHEZ, R.M.: "Los elementos de cuantificación del impuesto sobre hidrocarburos a la luz de la normativa comunitaria", *Noticias de la Unión Europea* n° 238/2004, páginas 91-101; LABANDEIRA, X.-LÓPEZ NICOLÁS, A.: "La imposición de los carburantes de automoción en España: algunas observaciones teóricas y empíricas", *Hacienda Pública Española* n° 160-I/2002, páginas 177 y siguientes; LÓPEZ ESPADAFOR, C.: "Apuntes sobre la pluriimposición ante el nuevo cuadro de impuestos cedidos: un ejemplo criticable", *Gaceta Fiscal* n° 214/2002, páginas 125-138; id.: "Apuntes acerca del impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos", en *Estudios sobre la fiscalidad de las pymes* (coordinados por el profesor José Antonio SÁNCHEZ GALIANA), Universidad de Granada, 2004; ROMERO JORDÁN, D.-SANZ SANZ, J.F.: "El impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos. Una evaluación de sus efectos económicos", *Hacienda Pública Española* n° 164/2003; SERNA RODRÍGUEZ, A.-RODRÍGUEZ OLIVARES, R.: "El impuesto sobre la venta minorista de determinados hidrocarburos desde una perspectiva comunitaria", *Crónica Tributaria* n° 110/2004, páginas 157-166; y SERRANO ANTÓN, F.: "El impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos de la Comunidad de Madrid: su compatibilidad con el Derecho comunitario", *Noticias de la Unión Europea* n° 237/2004, páginas 107-115.

⁶⁰ También nos estamos ocupando de esto en LAGO MONTERO, J.M.-ALFONSO GALÁN, R.M.-GUERVÓS MAÍLLO, M.A.-GIL RODRÍGUEZ, I.: *Comentarios a la ley de cesión de tributos del Estado a las C.C.A.A.*, de próxima publicación, al hilo de los artículos referentes a la gestión de los tributos cedidos. Con esta cesión de potestades normativas para la gestión tributaria nos alejamos, otra vez, y cuantas van, de las necesarias aproximaciones de todas las legislaciones nacionales de la Unión Europea, que con tan buen tino reclamaba mi maestro en la Universidad de Erlangen-Nürnberg, el añorado profesor Walter SCHIK: "Aspectos de una unificación del derecho procedimental tributario en Europa", *Estudios de derecho tributario en memoria de María del Carmen Bollo Arocena*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1993, páginas 163-171.

⁶¹ CAÑAL GARCÍA, F.: "Incoherencia entre la expresión 'tributos cedidos' y su actual configuración jurídica", *Estudios en homenaje al profesor Pérez de Ayala*, C.E.U.-San Pablo-Dykinson, Madrid, 2007, páginas 249 y siguientes, entiende que los llamados tributos cedidos son más bien tributos compartidos ayunos de un régimen jurídico claro sobre las competencias normativas de cada cual. Postula la reforma o supresión del artículo 6 L.O.F.C.A., en un sistema de tributos compartidos que delimite quien tiene la competencia normativa sobre qué hechos imponibles. Cfr. RAMOS PRIETO, J.: *La cesión de impuestos del Estado a las C.C.A.A.*, Comares, Granada, 2001, páginas 170-2, en las que se refiere a la polisemia del término 'impuesto cedido' como principal obstáculo para lograr una definición unitaria, y páginas 350-4: "una solución alternativa a la cesión de los tributos sobre el juego: la reordenación global de la fiscalidad sobre el juego con miras a adjudicar esta materia imponible a las C.C.A.A."

Aunque echemos en falta estudios estadísticos solventes, se puede apreciar claramente que las C.C.A.A. no han utilizado con fruición sus potestades normativas crecientes en los tributos cedidos o compartidos para incrementar su suficiencia financiera. Antes al contrario, y con las salvedades y matizaciones de los gravámenes sobre el juego, hidrocarburos e I.T.P.A.J.D., han entrado en una guerra de rebajas que parece no tener fin, y que merma considerablemente su capacidad recaudatoria, al menos a corto plazo. Ojalá el tiempo nos indique que ha ocurrido lo contrario, que las rebajas fiscales autonómicas han tenido efectos tan benéficos sobre el crecimiento económico y el empleo, que se autoabastecen ya, todas las C.C.A.A., con los tributos cedidos y han dejado de reclamar más dinero al Estado...⁶².

7. La demanda de “espacios fiscales propios”. La imposición ambiental.

Espacios fiscales propios, lo que se dice propios, no hay. Las haciendas públicas modernas de los países descentralizados, integrados además en organizaciones supranacionales, no pueden presumir de disfrutar de espacios fiscales propios y exclusivos de ninguno de sus niveles de gobierno. Si bien se miran las cosas, todos los espacios fiscales o ámbitos de materias imponibles, a poco que se contemplen sin estrecheces de miras, son foco de atención para el gravamen por las haciendas de varios niveles territoriales, sean centrales, subcentrales o internacionales⁶³. Las haciendas públicas modernas a que nos referimos están llamadas a compartir espacios imponibles en el siglo XXI. La demanda pertinaz de espacios fiscales *propios* y *exclusivos* es, y perdónenme los detractores, un anacronismo infantiloides —esta pelota para mi sólo—, un atavismo medieval arraigado en la mente de algu-

⁶² Parece que ha quedado enterrada la no tan vieja polémica acerca de si la cesión de potestades normativas en el I.R.P.F. vulneraba los principios de igualdad y solidaridad, al favorecer a las C.C.A.A. “ricas” que podrían bajar la tarifa, en detrimento de las “pobres”, que no podrían permitirse este lujo. Se aducía también por los recurrentes de inconstitucionalidad contra la reforma de 1996, que la cesión del 33% del I.R.P.F. privaba al Estado de recursos para el ejercicio de sus funciones redistributivas y de equilibrio del desarrollo regional. Recurrentes aquéllos al T.C., los de las C.C.A.A. de Andalucía, Extremadura y Asturias, gobernadas todas por socialistas, en la oposición al gobierno popular nacional, que retiraron los recursos de inconstitucionalidad al acceder los socialistas al gobierno nacional en 2004, y que parece que no tienen nada que recurrir ahora que se cede no el 33% del I.R.P.F. sino el 50% de éste, amén de otro tanto o más del I.V.A. y de los I.I.E.E. Argumentos en contra de la ampliación de la cesión con potestades normativas en PÉREZ ROYO, J.: *El nuevo modelo de financiación autonómica: análisis exclusivamente constitucional*, McGrawHill, Madrid, 1997, con virulencia; con más serenidad en GARCÍA MORILLO, J.-PÉREZ TREMPES, P.-ZORNOZA PÉREZ, J.: *Constitución y financiación autonómica*, Tirant lo blanch, Valencia, 1998. Y a favor, CASADO OLLERO, G.-GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M.-LASARTE ÁLVAREZ, J.-MARTÍN AYALA, J.M.-MARTÍN QUERALT, J.-PLAZA VILLASANA, L.-PÉREZ GARCÍA, F.: *La cesión parcial del Impuesto sobre la Renta a las Comunidades Autónomas*, Comares, Granada, 1997. Volveremos en otro momento sobre este particular.

⁶³ Como explicó el profesor Jesús RUIZ-HUERTA CARBONELL en la presentación a las Jornadas sobre *La reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos estatutos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 12-13 de junio de 2006, los demandados espacios fiscales propios para las C.C.A.A. de tamaño importante están ocupados por el Estado y los necesita para cumplir con sus políticas de nivelación, desarrollo y solidaridad interterritorial. La profesora María Teresa SOLER ROCH, en su ponencia sobre “Aspectos internacionales y comparados” en esas mismas Jornadas, hizo hincapié en la interrelación que existe entre las cuatro Haciendas, comunitaria, estatal, autonómica y local, que a modo de muñecas rusas, carecen de real independencia fiscal. Las pretensiones de armonizar algo tan necesario como la imposición sobre la energía entre los 4 niveles de hacienda han fracasado hasta el momento. Cfr. BORRERO MORO, C.: “Un sueño frustrado (la tributación estatal pretendidamente ambiental sobre la energía”, *Quincena Fiscal* nº 3-4/2007, páginas 11-71.

nos nacionalistas anticuados. Y encubre con frecuencia una pretensión ordenadora de lo que se considera una hacienda "inferior", la local, a la que disciplinar al servicio de los nuevos poderes emergentes y arrolladores autonómicos⁶⁴.

Con frecuencia se critica al artículo 6 de la L.O.F.C.A., y se demanda su reformulación, por haber constreñido excesivamente el ámbito de la imposición propia de las C.C.A.A., que ha quedado prácticamente confinada al ámbito de la extrafiscalidad, y dentro de éste, al mundo de la imposición de tintes ambientales. Sin dudar de que el precepto necesita una reforma, que clarifique al menos su polémica redacción, sí que dudo de que lo necesario sea ampliar el ámbito de la imposición autonómica propia. En este mundo de haciendas interdependientes en el que vivimos, con 4 niveles de imposición posible, no creo que el problema de la convivencia entre ellas se resuelva, a día de hoy, ampliando el ámbito de la imposición autonómica, a costa, desde luego, de restringir el ámbito de la imposición local, estatal o comunitaria. Porque espacios imponderables es difícil encontrar, pese a la fértil imaginación de los legisladores autonómicos, que cada año nos sorprenden con algún producto impositivo de nueva creación, aplicable allí donde, al parecer, existía un espacio libre para ello⁶⁵.

⁶⁴ Aunque se presenten como el 'no va más' de la modernidad, los responsables (¿?) políticos catalanes realizan a diario propuestas notoriamente aldeanas, desconocedoras de los más elementales fundamentos del funcionamiento de una hacienda pública moderna en un país con varios niveles de gobierno integrado en una organización supranacional. Y en sus manos estamos, si el Tribunal Constitucional no actúa pronto. Por qué el destacado profesor CASTELLS les sigue el juego, es un auténtico misterio, estando como está, en doctrinal desacuerdo como muchas de las propuestas –y normas– que desde su gobierno y su partido se elaboran. La hacienda local no ha sido olvidada en el proceso de reformas estatutarias locas que vivimos en España. El legislador estatutario autonómico la tiene bien presente, para hacerla suya, ordenarla, gestionarla y fagocitarla si es preciso, en contradicción rotunda con la jurisprudencia constitucional, garantizadora de la autonomía local y de la competencia exclusiva del Estado en la regulación de las bases de esta materia –por todas, la STC 233/1999-. El artículo 217 del Estatuto redactado en Cataluña pretendía acaparar la potestad normativa en materia de hacienda local en todo caso, tutelando todas y cada una de las manifestaciones de autonomía financiera local y anunciando tanto una ley catalana de haciendas locales como la asunción de competencias catastrales. La célebre poda de GUERRA, Don Alfonso, sólo ha suavizado algunas expresiones, pero subsisten, en el texto redactado en las Cortes Generales, las pretensiones nacionalistas e inconstitucionales de ordenación de la hacienda local por la Comunidad Autónoma de Cataluña. Más seriedad en GÓMEZ DÍAZ, D.-IGLESIAS SUÁREZ, A.: "La imposición propia como ingreso de la hacienda autonómica en España", I.E.F.-Papeles de trabajo nº 11/2003; y MARTÍNEZ GARCÍA-MONCÓ, A.: "Impuestos propios: crisis y perspectivas", *Estudios de Derecho Financiero y Tributario en homenaje al profesor Calvo Ortega*, II, Lex Nova, Valladolid, 2005, páginas 1.895-1.910.

⁶⁵ El ámbito de la imposición local no puede verse constreñido por cualquier reforma autonómica que desarrollarse quiera, y que debería de comenzar por desarrollar la participación de las haciendas locales en los tributos autonómicos propios o cedidos, a fin de proceder a la necesaria segunda descentralización, que aligere el ya hipertrofiado poder político, administrativo y financiero autonómico, en beneficio del aún débil poder local. Ello exige clarificar competencias normativas y de aplicación, en lo financiero y en lo puramente administrativo, pues nos hemos alejado mucho de los porcentajes de participación en el gasto público del 50% Estado/25% C.C.A.A./25% C.C.LL. que se idealizó en la transición: las C.C.A.A. se han comido un 10% que le corresponde a las C.C.LL. Y otro 10% que le corresponde al Estado. Cfr. GIMENO, J.A.-CAYÓN, A.-GRAU, M.A.-ROLDÁN, S.: "La corresponsabilidad fiscal: noción y contenido", en la obra colectiva dirigida por el profesor Antonio CAYÓN GALIARDO *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2006, páginas 21-38. Sobre la difícil incardinación de un ámbito de imposición propia exclusiva autonómica sigue siendo esclarecedor el estudio de JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: *La imposición propia de las Comunidades Autónomas*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1994. Y para las posibilidades de la imposición ambiental, el de GUERVÓS MAILLO, M.A.: *El impuesto balear sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2000. Insiste en sus indagaciones Cristóbal BORRERO MORO: *La materia imponible en los tributos extrafiscales ¿presupuestos de realización de la autonomía financiera?*, Aranzadi, Pamplona, 2004. Como explican GUTIÉRREZ FRANCO, Y.-DÍAZ PULIDO, J.M.: "Federalismo fiscal y tributación medioambiental en España", en la obra colectiva dirigida por el profesor Antonio CAYÓN *Corresponsabilidad...*, cit, páginas 21-227, no puede perderse de vista que el tributo medioambiental, para ser eficiente, debe adoptarse por el nivel de gobierno al que corresponda la externalidad que se pretende corregir. Así, en unos casos estará más indicado un tributo estatal, en otros uno autonómico y en otros uno local.

En mi opinión, el ámbito de la imposición extrafiscal, predominantemente de carácter ambiental, al que la jurisprudencia constitucional ha conducido la operatividad del artículo 6 L.O.F.C.A., es un ámbito natural de actuación para el poder impositivo autonómico. Lo que necesita no es ampliarse sino coordinarse debidamente el ejercicio del poder impositivo autonómico con el propio de los demás niveles de hacienda implicados, local, estatal y comunitario. La imposición sobre la energía y demás materias imponibles contaminantes en este mundo globalizado y contaminado requiere de ordenación por la U.E., que avanza demasiado lentamente por este camino⁶⁶. En su defecto, requiere coordinación por el Estado, que fije seriamente las bases a las que deben someterse C.C.A.A. y C.C.L.L., y que delimite el contenido posible de la tantas veces anunciada reforma fiscal verde⁶⁷.

En el ámbito de los tributos cedidos o por ceder, tributos compartidos, es manifiestamente mejorable el nivel de concreción con que el poder autonómico puede desplegarse, mediante figuras tan recaudatorias como protectoras del medio ambiente. Pero eso requiere, como decimos, coordinación normativa de arriba a abajo, desde las instancias comunitarias a las locales, pasando por las nacionales y autonómicas. Con un papel importante a jugar en este campo, no creo que pueda ya ser tachada de alicorta o insuficiente la autonomía normativa de las C.C.A.A., autonomía, no lo olvidemos, siempre limitada por su necesaria convivencia con otros tres poderes tributarios relevantes⁶⁸.

⁶⁶ Cfr. CASANA MERINO, F.: "La Directiva 2003/96/C.E., del Consejo, sobre la imposición de productos energéticos y su incidencia en el ordenamiento interno", *Noticias de la Unión Europea* n° 237/2004, páginas 21-30; CORNEJO PÉREZ, A.: "La nueva Directiva sobre fiscalidad de los productos energéticos", *Crónica Tributaria* n° 111/2004; ESCOBAR LASALA, J.J.: "El nuevo marco comunitario de la tributación de los productos energéticos", *Carta Tributaria* n° 13/2004 ("monografías"); id: "La trasposición de la Directiva sobre fiscalidad de los productos energéticos al Derecho español", *Carta Tributaria* n° 4/2006 ("monografías"); y LUCHENA MOZO, G.: "Fiscalidad de la energía", *Crónica Tributaria* n° 108/2003.

⁶⁷ Interesantes propuestas en RODRÍGUEZ MUÑOZ, S.: *La reforma fiscal verde*, Lex Nova, Valladolid, 2004; y GUERVÓS MAÍLLO, M.A.: "Imposición sobre la energía en la U.E.", *Noticias de la Unión Europea* n° 240/2005. No necesitamos más impuestos de diseño, esotéricos, pero sí tomarnos en serio el papel que los impuestos pueden jugar en la protección del medio ambiente: aguas, vertidos, depósitos, emisiones, suelo, industrias e instalaciones, tierras, riesgos, y establecimientos comerciales, que conforman hoy una ensalada de materias ambientalmente imponibles carentes de efectiva y necesaria coordinación, ni por Directivas comunitarias ni por Leyes de Bases del Estado, si no queremos retroceder varios siglos en la historia de los sistemas tributarios, volviendo a la proliferación de figuras por acarreo, y no por la acción racionalizadora del legislador. Véase el número monográfico n° 268/2007 de *Noticias de la Unión Europea* sobre Los impuestos sobre la energía, con los siguientes trabajos: ÁLVAREZ ARROYO, R.: "El impuesto especial sobre el carbón"; BÁEZ MORENO, A.-RUIZ ALMENDRAL, V.: "La tributación mínima sobre la energía en la Unión Europea: entre las exigencias del mercado único y los principios de justicia tributaria"; FORTES MARTÍN, A.: "La presión ambiental de los sistemas de producción y consumo de energía. La potencial acción conciliadora de la fiscalidad energética y ambiental y del comercio de emisiones de dióxido de carbono"; GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO, M.L.: "Las ayudas estatales a favor del medio ambiente en la Unión Europea"; LÓPEZ LÓPEZ, H.: "La regulación española del Impuesto sobre la Electricidad a la luz de la Directiva 2003/96/CE, del Consejo, de 27 de octubre de 2003"; ORTIZ CALLE, E.: "El Ordenamiento Comunitario de la imposición de la energía y la protección del medio ambiente"; SÁNCHEZ GALLARDO, F.J.: "La tributación en el I.V.A. de las entregas de electricidad y de gas a través de redes de distribución".

⁶⁸ El profesor Clemente CHECA GONZÁLEZ en su ponencia "La incidencia en Extremadura de la reforma del modelo de financiación autonómica", en las Jornadas de la Cátedra de la Asamblea de Extremadura ya citadas, dudó de la conveniencia de transformar tributos cedidos en propios, vista la desigualdad de partida de las diferentes C.C.A.A., que no pueden permitirse el mismo juego alegre con las potestades normativas. Recordó que la U.E. vigila la competencia fiscal lesiva o desleal, a la par que la O.C.D.E. alienta la adopción de un código de conducta. Cree que debe aprovecharse la inaniación a que ha quedado sometido el I.S.D. para incorporar esa materia imponible al I.R.P.F., y gravarla, junto a todas las ganancias patrimoniales, al tipo proporcional que se establezca, propuesta ésta en la que estamos de acuerdo. Ello haría innecesario el I.P., también anquilosado en sus funciones redistributivas y de control del

8. Del cuento de la “Deuda histórica” a la verdad del endeudamiento controlado y el increíble superávit obligatorio: ¿cómo hemos cambiado!

El principio de estabilidad presupuestaria incorporado por la U.E. a sus Tratados ha traído a España unos niveles de endeudamiento estatal, autonómico y local mucho más bajos que los que habíamos padecido hasta épocas no lejanas, con las consiguientes ventajas en cuanto a crecimiento económico y creación de empleo, indiscutibles hasta para los más acérrimos detractores del principio, que ya no van quedando, visto lo evidente. Con un déficit para el conjunto del Estado del 1% P.I.B., repartido a medias entre niveles central y territoriales, se pueden permitir incluso, las Cortes Generales, alegrías presupuestarias como las de zanjar las pretendidas deudas históricas con que periódicamente castigan políticos regionales victimistas a sus colegas de los poderes centrales⁶⁹. O incluso subvencionar la natalidad y el acceso a la vivienda en vísperas de elecciones, con metodología anacrónica, ajurídica y fraudulenta, propia de regímenes políticos de otras épocas y/o latitudes.

También constituye un test de la autonomía de las entidades regionales y locales de un país la verificación de si pueden, y en qué medida, acudir al crédito para financiarse, esto es, endeudarse. La potestad de endeudarse se reconoce con frecuencia a regiones y municipios siempre sometida a requisitos más severos que los que se autoimpone el Gobierno de la Nación, que últimamente, incluso, viene exigiendo superávits para los próximos años a C.C.A.A. que jamás destacaron por sus déficits en el pasado. Una cosa es que el endeudamiento sea un recurso financiero a utilizar con cautela y del que no se puede abusar, pues el crédito de hoy es el impuesto de mañana, con el que hay que devolverlo, más los intereses, y otra bien distinta es que por el Gobierno de la Nación se obligue a C.C.A.A. que jamás se han endeudado un ápice en exceso, a aprobar sus presupuestos con superávit... El bandazo que en este punto han dado nuestros actuales gobernantes, recelosos del equilibrio presupuestario, y no digamos del superávit, cuando estaban en la oposición,

fraude. Considera la progresividad un mito progresivamente incumplido, valga la redundancia. Todas estas reformas deben estudiarse y pactarse en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y en el Senado. Cfr: ÁLVAREZ GARCÍA, S.-APARICIO PÉREZ, A.-GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A.I.: “La autonomía tributaria de las C.C.A.A. de régimen común”, I.E.F.-Papeles de trabajo n° 20/2004.

⁶⁹ Como bien sostienen SOSA WAGNER, F.-SOSA MAYOR, I.: *El Estado fragmentado...*, cit, páginas 148-9, esta invocación permanente de derechos históricos, que necesitarían de tratamiento geriátrico para ser actualizados a los tiempos y a los principios constitucionales, presenta en las llamadas deudas históricas una de sus hijas más misteriosas. Como explica el historiador Pedro CARASA: “No en nombre de la Historia”, *El Mundo* de 20 de julio de 2006, “suponer que la historia es una cantera de donde cada uno puede extraer derechos, privilegios, grandezas, fueros y leyes especiales que tengan validez en la política de hoy y legitimen situaciones de superioridad o diferencia en las relaciones actuales, es una barbaridad política e histórica. Supone desconocer cuál es la naturaleza de la historia como memoria colectiva y cuáles son los fundamentos profundos del Estado de Derecho y de la política actual, que nada tienen que ver entre sí... la historia no puede determinar el reconocimiento de unos pueblos o colectividades, ni tiene ninguna legitimidad para romper los principios de igualdad y solidaridad en la organización política... constituye un grave error que las normas supremas de la Constitución y los Estatutos hagan referencias históricas”. Califica de debates pueriles los desarrollados acerca de si unas C.C.A.A. son más históricas que otras, y de reaccionaria la visión que pretende blindar competencias sobre la base de supuestos derechos históricos: las revoluciones de finales del siglo XVIII derogaron la cultura política del antiguo régimen “basada en la ley vieja, el privilegio, el fuero, la costumbre, las exenciones fiscales (lo que hoy llaman *derechos históricos*), y se inauguraba la cultura constitucional... los derechos históricos han quedado abolidos desde hace dos siglos”.

es monumental⁷⁰. Con la fe de los conversos se impone ahora no sólo el equilibrio presupuestario sino el superávit presupuestario, eso sí, a la fuerza. Será cosa de la modernidad...

Gracias a la Unión Europea tenemos en vigor esas conocidas reglas que impiden a los Estados miembros endeudarse en demasía, con topes que limitan el crecimiento del endeudamiento neto anual al 3% del P.I.B. y el saldo neto de la deuda viva al 60% del P.I.B. Pero no obligan ni al equilibrio presupuestario ni al superávit. Son reglas de prudente sanidad financiera que esperamos tengan larga vida entre nosotros y se apliquen sin tanta benevolencia para con algunos ni tanta virulencia para con otros⁷¹. Los países muy endeudados son países que no crecen, y en los que la carga financiera por amortización de intereses y capital se acaba comiendo la capacidad de ahorro e inversión del país. Esas cifras que nos vienen impuestas por los sabios de Bruselas deberían ahogar o difuminar el debate nacional interno sobre las cifras de endeudamiento tolerables a cada Comunidad o a cada Municipio. El Estado-Nacional responde ante las autoridades comunitarias del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, que debe hacer valer en su seno ante todas las Administraciones, nacional, regionales y locales. Con estos parámetros, el endeudamiento puede ser utilizado como recurso de financiación complementario y no fundamental, al servicio de inversiones regionales y locales, particularmente en épocas de bajos tipos de interés como la que estamos atravesando últimamente en Europa o de crisis económica como la que se va instalando entre nosotros en 2008. Y para ello no hace ninguna falta estrangular la potestad autonómica y local de endeudarse prudentemente.

Como decíamos antes, controlado el endeudamiento y sometido sobradamente a los criterios U.E., el Gobierno se puede permitir frivolidades como la de saldar imaginativas e hipotéticas "deudas históricas". La Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Andalucía pretende entroncar con el artículo 158.I C.E. y, apartándose del artículo 15 L.O.F.C.A., instrumentar

⁷⁰ Me remito a las hemerotecas, a la memoria periodística. En este sentido están plenamente justificadas las protestas de la Junta de Castilla y León, a la que se obliga a un superávit presupuestario para el 2008 del 0,25% P.I.B., que le condiciona la inversión de 140 millones de euros en infraestructuras. Está claro que en este tema de la regulación del endeudamiento autonómico o no llegamos o nos pasamos...Permítaseme remitirme a mis trabajos ya añejos sobre el particular: "Notas sobre el endeudamiento como fuente de financiación de las Comunidades Autónomas", I, en el libro *Estudios de Derecho Tributario en Memoria de María del Carmen Bollo Arocena*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1993, páginas 285-297, y II en la *Revista de Hacienda Autonómica y Local* n° 64/1992, páginas 81-101. Visión moderna pero reticente respecto de las virtudes del principio de estabilidad presupuestaria y de su aplicación a las C.C.A.A. en MARTÍNEZ LAGO, M.A.-VERDESOTO GÓMEZ, M.: "La corresponsabilidad en el gasto público autonómico", en la obra colectiva dirigida por el profesor Antonio CAYÓN *Corresponsabilidad...*, cit, páginas 345-373: "de la estabilidad presupuestaria se ha hecho una ideología que quizás conviniera superar, porque incurre en el defecto de todas las ideologías, que son ideas transformadas en creencias; transformación que implica que la idea de la estabilidad ya no es pensada y, lógicamente, argumentada, sino simplemente 'creída', convirtiéndose así en una *ex idea*, una idea vacía, congelada e intocable que sale de la cabeza para entrar en la boca y pasar de boca en boca sin que nadie las vuelva a pensar" -página 359-.

⁷¹ En línea con lo que propusimos hace ya unos cuantos años, en "El endeudamiento de las Comunidades Autónomas tras el Tratado de la Unión Europea", *XVI Jornadas de estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado: La Constitución Española en el ordenamiento comunitario europeo*, volumen II, Madrid, 1995, páginas 2.175-2.188. Ello no obstante, sorprende la bula de la que han disfrutado tradicionalmente Francia, Italia y Alemania, como si esto no fuera con ellos, o Cataluña y Barcelona en España, cuyas cifras de endeudamiento nunca encajan en los parámetros legales, y a las que pretende sumarse últimamente Valencia, a base de fastos veleros y automovilísticos, de los que sin duda está necesitado el interés general de la población...

una Asignación Mínima de Nivelación a mayores de la que pudiere corresponderle por mor de este último precepto, específica y distinta de cualquier otra atribuible a cualquier Comunidad Autónoma. Sobre esta base estatutaria, los gobernantes andaluces exigen que se plasmen en las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado partidas específicas para atender a tal previsión financiera estatutaria. Y cuando ello no ha ocurrido, han recurrido al T.C. tales leyes de presupuestos por incurrir, a su juicio, en inconstitucionalidad por omisión⁷².

Ni que decir tiene que a tamaño dislate jurídico ha contestado el T.C. como no podía ser de otra manera: negando la existencia de tal supuesto derecho en los términos que lo plantean los demandantes. La S.T.C. nº 13/2007, de 18 de enero, y su correlativa a la impugnación de la ley de presupuestos generales del Estado para 1999, sientan el acertado criterio de que no cabe exigir, ni siquiera por la vía de la bilateralidad, asignaciones mínimas de nivelación, que se apartan del artículo 15 de la L.O.F.C.A., y de la multilateralidad exigida por ésta, y a la que sí se atiene la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Extremadura, mucho más sensato: es en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera donde cabe discutir éstas y cualesquiera otras asignaciones de nivelación, sobre la base de deudas históricas o no históricas. Pero lo que no cabe es imponerlas bilateralmente y/o por precepto estatutario⁷³. Lo que a todos afecta por todos debe ser aprobado, y *todos* solo pueden deliberar en Conferencias Sectoriales multilaterales –artículo 5 L.R.J.A.P.- y aprobar lo que sea menester en las Cortes Generales, únicas representantes de *todos*. Las comisiones mixtas podrán reunirse antes o después para perfilar técnicamente lo que estimen pertinente. Pero lo que no pueden es suplantarse la multilateralidad del C.P.F.F. ni la soberanía nacional depositada en las Cortes Generales⁷⁴.

⁷² A título de ejemplo, la impugnación de la ley de presupuestos generales del Estado para 1998 achaca a ésta no reproducir el contenido del artículo 37 del Real Decreto Ley 12/1995, que confirió 20.000 millones de euros para Andalucía en concepto de deuda histórica, imputable a 1996 y cobrada el 17 de enero de 1997. Los Acuerdos de la Comisión Mixta Estado-Comunidad Autónoma de 22 de febrero de 1996 y 26 de noviembre de 1996 aprobaron que se institucionalizara tal metodología, singular, bilateral y apartada del artículo 15 L.O.F.C.A. O sea que demandan que todos los años les inyecten otros 20.000 millones en concepto de deuda histórica singular de Andalucía, por imperativo estatutario...

⁷³ En el mismo sentido, la S.T.C. nº 58/2007, de 14 de marzo, que enjuicia el recurso del Parlamento de Andalucía contra la ley de presupuestos generales del Estado para 1999, FJ. 5: "no puede aceptarse que las asignaciones a las que se refiere el Estatuto de Andalucía sea un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico, habida cuenta de que esta interpretación no se compadece ni con el carácter excepcional y extraordinario de este mecanismo de financiación, ni con el hecho de que, tal y como sucedía en relación con la participación en los ingresos del Estado, es a este último a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las C.C.A.A., a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar; en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 C.E. (Hacienda General), si bien su actuación debe resultar presidida por el principio de lealtad constitucional que... obliga a todos, y que impone que el Gobierno deba extremar el celo por llegar a Acuerdos en la Comisión Mixta (S.T.C. 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4, S.T.C. 13/2007, FJ 11).

⁷⁴ El profesor Javier LASARTE ÁLVAREZ en su trabajo "La posible reforma de los Estatutos de Autonomía y su incidencia en el sistema de financiación", *Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, II, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2005, páginas 273-8, se ha esforzado en coherente las previsiones de los artículos 157.1.c. y 158 C.E. con las de los artículos 15 L.O.F.C.A. y DA. 2ª del Estatuto de Autonomía. Entiende que todas las C.C.A.A. tienen derecho a estas asignaciones complementarias, las hayan recogido o no en sus Estatutos, por lo que "si la ley de presupuestos la aprobara exclusivamente para nuestra Comunidad existiendo otras en igual o similar situación que las hubiesen solicitado caería en una discriminación positiva que, a nuestro juicio, la llevaría directamente a la inconstitucionalidad...". Por ello entiende que "la llamada *deuda histórica* de Andalucía es una reclamación expresa y oportuna por parte del Estatuto de las asignaciones complementarias para la nivelación de servicios. Pero tanto si la consideramos una vía de financiación particular como si la encuadramos en las asignacio-

A nuestro juicio, la carga de la prueba sobre la existencia de ese presunto déficit de niveles en la prestación de los servicios o en las inversiones corresponde a quien demanda las asignaciones complementarias de nivelación o de inversión. Todas las C.C.A.A. pueden demandar asignaciones complementarias en ambos conceptos, previa aportación de estudios económicos serios demostrativos del desnivel que se denuncia, tarea ésta nada fácil. "El Consejo de Política Fiscal y Financiera tendría que afrontar este trabajo a partir de datos estadísticos oficiales actualizados"⁷⁵... de los que carecemos. La transferencia finalista requeriría una medición previa del nivel de prestación de servicios y/o de infraestructuras presentes y deseables, medición que a día de hoy parece que no estamos en condiciones de realizar más que por el método del *ojímetro*...⁷⁶.

nes previstas en el artículo 15 LOFCA, estimamos que la vía más conveniente para hacerla efectiva es la exigencia de la aplicación real de este precepto a todas las Comunidades Autónomas que se encuentren en similares circunstancias...". El problema es que carecemos de datos ciertos acerca de que es lo que hay que nivelar. Como explican CASTELLS, A.-SORRIBAS, P.-VILALTA, M.: *Las subvenciones de nivelación...*, cit, páginas 11-43, la nivelación consiste en alcanzar la igualdad de suficiencia relativa, la igualación de la capacidad fiscal a la igualdad de necesidades. Pero ello requiere conocer previamente un indicador pacíficamente aceptado de necesidades y un indicador pacíficamente aceptado de capacidad fiscal, así como una ponderación relativa adecuada entre ambos, de los que en España, hasta ahora, carecemos. Examinan los modelos de nivelación alemán, australiano y canadiense y destacan que tienen en común que todos valoran la capacidad fiscal y en todos el peso de las subvenciones es reducido. El grueso de la alimentación regional proviene de sus propias bases tributarias, dicen. Alemania es el único país que nivela horizontalmente, con transferencias entre *länder*. Tanto Alemania como Canadá dan por supuesto que las necesidades son proporcionales a la población, con lo que éste es el indicador clave. Por su parte, Australia especifica las necesidades de gasto, lo que le convierte en el modelo nivelador más completo, a su juicio.

⁷⁵ Así, LASARTE ÁLVAREZ, ob. y loc. cit. Tampoco ve nada claro el momento del devengo de tales asignaciones, a partir de qué ejercicio van referidas... "nos encontramos ante un terreno movedizo que nadie se ha ocupado en asentar. Pero algunos representantes políticos no dudan en adentrarse en el mismo y sustituyen la falta de cálculos por atrevidas propuestas en las que con admirable certeza reclaman cantidades precisas cuya justificación técnica es generalmente inexistente; son cálculos hechos a ojo de buen cubero en razón de circunstancias políticas, que pueden convertirse en reivindicaciones tópicas que, a nuestro entender, tienen al menos la virtud de avivar las reclamaciones sobre la aplicación efectiva de normas jurídicas a las que se ha debido prestar atención si verdaderamente queremos trabajar a favor del equilibrio territorial". CASTELLS, A.-SORRIBAS, P.-VILALTA, M.: *Las subvenciones de nivelación...*, cit, páginas 45 y siguientes, achacan al sistema de financiación autonómica, a la vista del Estatut... Ángel DE LA FUENTE: la P.I.E., los siguientes defectos: carencia de un concepto de equidad interterritorial, de transparencia y reglas institucionales apropiadas de negociación; carencia de un indicador de necesidades de gasto y otro de capacidad fiscal, amén de una incorrecta ponderación entre ambos; efectos niveladores erráticos; no inclusión de las C.C.A.A. forales; inexistencia de mecanismos de actualización e insuficiente fundamentación del índice de evolución.

⁷⁶ Los parámetros utilizados hasta la fecha por el artículo 64 L.C.T.-2001 son aceptables pero no imperativos: que el incremento de alumnos de enseñanza obligatoria supere el 3% de la media nacional de un año para otro o que el incremento de población protegida sanitaria supere el mismo porcentaje. En ambos supuestos, el precepto ordena estudiar la causa del desequilibrio y ponderar la extensión territorial, rebajando al 1% el umbral de referencia si la C.A. afectada supera los 90.000 kilómetros cuadrados de superficie (sólo Castilla y León). El precepto no contempla hoy por hoy otras variables –turismo, inmigración, envejecimiento, tecnología, retribuciones públicas, esfuerzo fiscal-. También los artículos 67 y D.A. 1ª L.C.T.-2001 han tratado de salir del *impasse* en el que ha vivido esta figura hasta la fecha y frenar el federalismo insolidario, motorizado y emulado al que conduce el Estatut... Ángel DE LA FUENTE: "La educación en las regiones españolas: Algunas cifras preocupantes", *Presupuesto y Gasto Público* nº 44-3/2006, páginas 7-49, ha estudiado las desigualdades de gasto público per cápita educativo que se realiza en las C.C.A.A., apreciando desigualdades de hasta el 75% entre el País Vasco y Andalucía. Aunque no todas ellas estén relacionadas con posibles deficiencias del sistema de financiación autonómica, sí denuncia la falta de cohesión territorial que estos datos evidencian. SEVILLA SEGURA, J.V.: *Financiación autonómica...*, cit, páginas 35-6, señala con acierto que, cuando una Comunidad Autónoma demanda más dinero al Estado para financiar la Sanidad, habría que verificar primero cual es el nivel de prestación del servicio que está ofreciendo; a continuación, verificar si en esa Comunidad el nivel de prestación del servicio es inferior al de la media del resto de las C.C.A.A.; y por último, si esa Comunidad está utilizando eficazmente sus potestades financieras de ingreso y gasto para la prestación efectiva de ese servicio. Realizados estos análisis, entonces, y sólo entonces, podría plantearse al Estado la conveniencia y/o necesidad de realizar asignaciones complementarias para financiar el servicio.

A juicio de acreditados expertos en la materia, las asignaciones mínimas de nivelación deberían integrarse en el fondo de suficiencia en una futura reforma del sistema. El fondo de suficiencia viene siendo ya un fondo de nivelación y debe de consolidarse como tal: el sistema garantiza recursos a todas las C.C.A.A. a su través y en eso precisamente consiste la nivelación para SEVILLA SEGURA, como veremos enseguida.

9. La desnutrición de los fondos de suficiencia y solidaridad, nacionales y europeos.

Toda reforma del sistema de financiación autonómica acometida hasta la fecha cada 5 años se ha basado en el sacrosanto principio de que nadie pierda, esto es, que ninguna Comunidad quede en peor posición que la que tenía en cuanto a financiación global y por habitante en el sistema reformado. Esto que para algunos es una losa, que impide avances y reformas serias⁷⁷, obedece a la lógica preocupación que cualquier responsable político debe seguir haciendo suya, vistos como se han puesto el panorama político y las pretensiones de los nacionalistas, que superan las propias de un modelo federal y caminan sin tapujos hacia un modelo confederal o secesionista, sencillamente egoísta⁷⁸. La suficiencia es

⁷⁷ En este sentido la profesora Nuria BOSCH ROCA en su ponencia ya citada. Es partidaria de que se retome la suprimida y obligatoria revisión quinquenal del sistema, para que éste se actualice debidamente al ritmo de las necesidades que demanda un incremento constante de población inmigrante. Defiende que la adopción de un criterio de nivelación tiene que ser multilateral y no bilateral; que esté condicionado al esfuerzo fiscal similar en todas las C.C.A.A. y que opere sólo para Sanidad, Educación y Servicios Sociales. Acepta que la pretensión de que Cataluña no pierda posiciones en el ranking puede resultar confusa. ... Interesantes cuadros informativos en CANTARERO PRIETO, D.: "La financiación autonómica en la década de los 90: resultados y valoración del modelo 1997-2001", *Revista Valenciana de Hacienda Pública* n° 10/1-2004, páginas 99-124; y el mismo autor en colaboración con FERNÁNDEZ GÓMEZ, N.: "Evolución de la suficiencia y la corresponsabilidad fiscal regional", *Presupuesto y gasto público* n° 43/2006, páginas 95-111, en las que explica el papel clave del fondo de suficiencia, las causas del déficit sanitario y el funcionamiento de los mecanismos del sistema para corregirlo: 10 C.C.A.A. han recibido la garantía sanitaria, provocada no por falta de suficiencia del sistema propiamente dicha sino por la evolución del propio gasto sanitario. El sistema aprobado en 2001, que consolida y profundiza en el sistema aprobado en 1996, proporciona un alto grado de autonomía financiera. El I.R.P.F. crece a un ritmo muy superior al del P.I.B., más en las C.C.A.A. de menor renta per cápita, lo que ha hecho innecesaria la garantía primera del sistema de 1996. El conjunto de la financiación crece a un ritmo semejante al del P.I.B. en todas las C.C.A.A., y ninguna se ha quejado, que se sepa, de que su crecimiento sea inferior al del conjunto en menos de un 90%, lo que hubiera hecho entrar en juego la garantía segunda del sistema de 1996. En cuanto a la financiación per cápita, que es uno de los índices más extendidos para medir la solidaridad efectiva del sistema —garantía tercera del modelo aprobado en 1996—, demuestran los autores citados que las desigualdades de partida existentes en 1999 no han sido corregidas en 2003, lo que achacan a los llamados Fondo de Escasa Población y Fondo de Renta Relativa, que sitúan en primera posición del ranking a Rioja, Cantabria, Extremadura y Castilla y León, inamovibles por arriba, versus Baleares, Murcia, Valencia y Madrid, inamovibles por abajo.

⁷⁸ Siempre bajo el manto protector espúreo de las falsas y falaces balanzas fiscales negativas a las que ya nos hemos referido anteriormente. Como explica BARBERÁN ORTÍ, R.: "Los estudios sobre balanzas fiscales regionales en España (1960-2005)", *Presupuesto y Gasto Público* n° 43/2006, páginas 63-94, los 36 estudios realizados en cuatro décadas se caracterizan por la diversidad de las metodologías utilizadas, la falta de homogeneidad de los datos tenidos en cuenta para computar y territorializar ingresos y gastos así como la insuficiente información estadística disponible. El estudio dirigido por el profesor Antoni CASTELL: *Las subvenciones de nivelación...*, cit, también padece de falta de información estadística fiable por homogénea, pero ello no le impide realizar propuestas sensatas pro futuro: cifrar correctamente la cuantía inicial de que disfruta cada Comunidad; cuantificar adecuadamente sus necesidades de gasto; fijar con precisión su capacidad fiscal; estudiar los resultados y a la vista de los mismos restablecer el equilibrio horizontal y el equilibrio vertical; por último, incorporar a las C.C.A.A. forales al sistema de nivelación (páginas 104-148). HERRERO, A.-RUIBAL, L.-HERRERA, P.: "Los servicios públicos fundamentales", en la obra colectiva dirigida por el profesor Antonio CAYÓN *Corresponsabilidad...*, cit, páginas 307-343, insisten con acierto en que sin información estadística adecuada acerca de costes de las necesidades y de los servicios es imposible articular correctamente ningún mecanismo de nivelación.

irreemplazable como criterio vertebrador en cualquier reforma del sistema que articularse quisiera. Y la suficiencia, en las C.C.A.A. menos desarrolladas, sólo la garantiza el *fondo* así denominado no casualmente, de *suficiencia*, que no puede quedar desnutrido bajo ningún concepto, y que está amenazado por el peso creciente de los tributos cedidos en el conjunto de la financiación autonómica, cesiones de tributos crecientes que incrementan la autonomía, ya notable, de regiones autosuficientes con tales tributos⁷⁹.

A juicio de la doctrina más solvente en este punto, para articular correctamente un fondo de suficiencia nivelador deberíamos comenzar por fijar el volumen de gasto real a alcanzar, bien sea por habitantes o por usuarios, para lo cual necesitamos una contabilidad analítica de la que carecemos. Así las cosas, nos tenemos que conformar de momento con un fondo de suficiencia y nivelador de carácter indiciario, que toma como referencia los costes de partida y los actualiza, referencia que habría que sustituir por los costes reales, cuando nuestra información estadístico-contable nos lo permita. Los artículos 13 y 15 L.O.F.C.A. pueden reformarse en el sentido de configurar definitivamente el fondo de suficiencia como un fondo que nivela la diferencia necesidad de gasto-capacidad fiscal (tributos cedidos) y que no se negocia: lo fija el Gobierno Nacional anualmente y lo aprueban las Cortes Generales. No tiene por qué estar vinculado a la evolución del I.T.E. ni del P.I.B.⁸⁰.

⁷⁹ Notable estudio de estos fondos, antes participaciones en ingresos del Estado, (P.I.E.) sigue siendo el de QUINTANA FERRER, E.: *Los recursos participativos en el marco de la articulación entre las Haciendas autonómica y estatal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001. SEVILLA SEGURA, J.V.: *Financiación autonómica...*, cit, páginas 35 y siguientes, sostiene la necesidad de fusionar fondos de suficiencia y nivelación. Tras 20 años de inercia, en los que hemos transitado del "cálculo del coste efectivo de los servicios transferidos" a la "necesidad de financiación", ambos por la cuenta de la vieja, seguimos ayunos de contabilidad veraz de costes de los servicios, de niveles reales de prestación de los mismos y de los necesarios o deseables, así como de las variables que inciden en ellos, distintas de la población y usuarios. En lo que no dispongamos de esa contabilidad seguirán apareciendo parches, como el fondo de despoblación, el fondo de renta relativa o las inyecciones extraordinarias por déficit sanitarios. En el mismo sentido, HERRERO ALCALDE, A.: "Cuantificación de los servicios públicos: necesidades de gasto y niveles de servicio", en la obra colectiva dirigida por el profesor Antonio CAYÓN, *Corresponsabilidad...*, cit, páginas 375-383. Para los responsables de Castilla y León el peso de la variable población es excesivamente alto, excesivamente bajo el de las variables dispersión y superficie e inexistente el de la variable masa forestal, que contribuye a la des-contaminación. Propone que entren a jugar, para cuantificar las necesidades en educación, el número de centros, profesores, alumnos, conciertos, comedores, municipios y superficie. Y para las necesidades sanitarias la población protegida extranjera, nacida y parada, el número de camas y de hospitales, así como de municipios y la superficie -*El Mundo* de 1 de septiembre de 2005 y 15 de enero de 2005, *ABC* de 15 de febrero de 2007-.

⁸⁰ En este sentido, SEVILLA SEGURA, J.V.: *Financiación autonómica...*, cit, páginas 69 y siguientes, en las que recuerda que, aún en los estados federales, la política redistributiva la fija el Gobierno Nacional. El Estado puede condicionar las transferencias niveladoras ocasionales a Sanidad y Educación, redactando en ese sentido el artículo 15 L.O.F.C.A., por ser éstos los ámbitos esenciales en los que vigilar que no se produzca un agujero provisional en el nivel de prestación del servicio. El fondo de suficiencia debería absorber a las actuales A.M.N., como carga general del Estado pro suficiencia y solidaridad, lo que reduciría a supuestos esporádicos la aparición de esos agujeros provisionales. Para ello habría que redactar el artículo 13 L.O.F.C.A. en este sentido, sin perder nunca de vista que, como ya hemos señalado en epígrafes precedentes, la soberanía presupuestaria de las Cortes Generales, ex artículo 134 C.E., es irremplazable por ningún Estatut, Consejo, Conferencia ni comisión mixta. CASTELLS, A.-SORRIBAS, P.-VILALTA, M.: *Las subvenciones de nivelación...*, están de acuerdo en lo sustancial pero prefieren que la subvención de cada año del período se calcule actualizando la subvención del año cero de acuerdo con un índice de evolución igual para todas las C.C.A.A. y asociado a los ingresos tributarios del Estado. Tampoco renuncian a la revisión quinquenal "atendiendo a la evolución relativa de las variables que determinan la cuantía global de la subvención, así como de las que intervienen en el cálculo de su distribución (indicadores de necesidades y de capacidad fiscal)" -página 149-151-.

Como ya hemos anunciado en epígrafes precedentes, las disposiciones estatutarias que prevén inversiones especiales para cada Comunidad Autónoma no son generalizables ni asumibles para la Hacienda del Estado, a la que no obligan en modo alguno⁸¹. Se trata de disposiciones inconstitucionales, inocuas y/o inicuas, pues sólo las Cortes Generales tienen la competencia de decidir las políticas de inversión pública con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, que deben guiarse por los principios constitucionales rectores de la política económica y, particularmente por los artículos 31.2 -que el gasto público se asigne con criterios de equidad, eficiencia y economía- y 138: solidaridad interregional, proyección del principio de igualdad al ámbito territorial⁸².

Son, pues, dos básicamente las cuestiones pendientes en el sistema de financiación que convendría cerrar cuanto antes: La adopción de un criterio estable de nivelación de los ser-

⁸¹ Esto lo reconoce incluso el profesor Manuel CARRASCO DURÁN, arduo defensor de las competencias estatutarias, en su ponencia citada. Se plantea, no obstante, si un precepto estatutario contrario a la L.O.F.C.A. podría ser declarado inconstitucional, algo indudable a mi juicio. Cree que en ese caso la L.O.F.C.A. prevalece y desplaza al precepto estatutario. Como es sabido, las sucesivas ediciones de la L.O.F.C.A. han plasmado modelos discutidos y consensuados previamente en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, desarrollados luego por las leyes de cesión de tributos y de presupuestos generales del Estado fundamentalmente. En algunos recursos de inconstitucionalidad se han llegado a aducir disparates como que los diputados se ven obligados a votar los modelos aprobados por el C.P.F.F. sin posible debate ni enmienda o que la ley de presupuestos no es el cauce adecuado para fijar la P.I.E., hoy fondo de suficiencia, porque marginan a las consagradas comisiones mixtas con imposiciones unilaterales de entregas a cuenta que se convierten en definitivas para las C.C.A.A. que no aceptaron el modelo 1997-2001...y que retiraron los recursos -y los disparates- en cuanto llegaron al gobierno nacional quienes estaban antes en la oposición, y consagraron como habituales y democráticos los procedimientos antes tildados de anómalos y autoritarios... Como explica la Sentencia nº 13/2007, de 18 de enero, del Tribunal Constitucional, las secciones presupuestarias que dotan créditos son impugnables, al igual que el articulado. Tienen fuerza de ley, no son fuente de las obligaciones pero sí son fuente del gasto, que pueden alterar el orden constitucional de competencias. Se pueden también impugnar las entregas a cuenta, pues pueden producir una lesión real y efectiva de los principios de suficiencia y solidaridad. Los modelos que aprueba el C.P.F.F. son recomendaciones que el Parlamento asume, plasman el necesario esfuerzo negociador que ha existido en el seno del órgano creado por la L.O.F.C.A. para tal fin. Ni hurtan el debate público y transparente ni hurtan el derecho de enmienda de los parlamentarios, e incluso respetan la voluntad autonómica de aceptar o no aceptar un modelo de financiación, potestad ésta, la de aceptar o rechazar un modelo, de la que a mi juicio no disfrutaron las C.C.A.A., como bien explica el voto particular del Magistrado Pablo PÉREZ TREMP, amén del profesor Juan MARTÍN QUE-RALT: "Aguia clara en el sistema de financiación autonómica", *Tribuna Fiscal* nº 197/2007, páginas 4-9.

⁸² CASTELLS, A.-MONTOLIO, D.-SOLÉ, A.: "La inversión en infraestructuras en las C.C.A.A.: determinantes y cálculo de un índice de necesidades de gasto", *Hacienda Pública Española* nº 178-3/2006, páginas 23-54, se han esforzado en encontrar variables objetivas determinantes de la inversión necesaria en el sector de transportes, constitutivo a su juicio del 65 % del total de la inversión pública -carreteras (40%), ferrocarriles, puertos, aeropuertos-. Tras enjaretar una ristra no pequeña de complicadas formulitas, concluyen que no hay un estándar único de equidad y eficiencia, aunque tratan de demostrar que las C.C.A.A. más necesitadas de la mentada inversión pública son por este orden, Andalucía, Cataluña, Castilla La Mancha y Castilla y León, cuyas necesidades de inversión pública en transportes, según los parámetros que utilizan, duplican e incluso triplican a las de Cantabria, La Rioja, Asturias y Baleares. A nuestro juicio, el Fondo de Compensación Interterritorial es el instrumento útil adecuado, aunque no el único, para paliar, si existieren, estos diferenciales inversión pública que se denuncian, fondo que puede quedar seriamente tocado, si no desnutrido, de prosperar los compromisos estatutarios bilaterales que el Gobierno va asumiendo con cada Comunidad Autónoma que reforma su Estatuto de Autonomía, y que pretende blindar en él los compromisos de inversión futura. En la coyuntura en la que nos encontramos, de disminución paulatina de los Fondos Europeos, el F.C.I. tiene que, no sólo mantenerse, sino crecer para compensar esa merma europea y seguir sirviendo a su objetivo de corrección de los desequilibrios regionales. Sobre cómo han servido a la convergencia y a la corrección de desequilibrios regionales los Fondos Europeos, véase CORDERO MESTANZA, G.: "La rentabilidad económica y social de los Fondos Estructurales: experiencia y perspectivas", *Presupuesto y Gasto Público* nº 39-2/2005, páginas 151-172. Las variables puramente redistributivas del F.C.I. -inversa de la renta, superficie, dispersión, paro, migración- deberían jugar, a nuestro juicio, un papel superior al escuálido que ahora desempeñan, en detrimento del excesivo juego de la variable población (87,5%).

vicios públicos y la adopción de un criterio estable de inversión pro desarrollo regional. Como ya hemos expresado anteriormente, ambas deben ser pactadas por las grandes fuerzas políticas nacionales, para quedar libres de la presión chantajista de las minorías políticas regionales. Así se ha hecho en Alemania, cuna del federalismo fiscal, en medio de grandes polémicas, por supuesto, y como no podía ser de otra manera⁸³.

La *solidaridad* no es un adorno incorporado al texto constitucional. El Estado social y democrático de derecho lo hace suyo como valor jurídico, en su doble dimensión personal y territorial. Es el envés de la autonomía, un principio fundamental del Estado y una competencia esencial de éste⁸⁴. Como fundamento del Estado precede al pacto social, incorpora un deber general del que derivan obligaciones de hacer y de no hacer y obliga a resultados, a una intervención correctora de los fallos del mercado. Al lado de este principio fundamental de *solidaridad*, el de autonomía es un mero principio organizativo a su servicio, subordinado a aquél, que lo limita y del que es inferior⁸⁵.

⁸³ Como explica la profesora Cristina ELÍAS MÉNDEZ en su ponencia ya citada sobre la Constitución financiera alemana, democristianos y socialdemócratas han pactado la reforma tras 7 años de trabajo, dejando al margen a los verdes y demás folclóricas fuerzas que se ubican en los extremos de la izquierda y la derecha. Se suprime una larga lista de supuestos en los que los *länder* tenían derecho de veto a la aprobación de las leyes, con claro reforzamiento del *Bund*, también en la Constitución financiera –artículos 104 a 115-. Crecen las competencias compartidas, tanto legislativas como administrativas. El reparto de los fondos recaudados por los grandes tributos (I.R.PF., I.S., I.V.A.) pasa por dos fases: en la primera prima la territorialidad, el lugar en el que se realizan los hechos impositivos de los tributos a repartir; en la segunda prima la solidaridad, el ajuste horizontal entre *länder* que aportan y *länder* que reciben, los más débiles, entre los que se cuentan todos los del Este y sólo para infraestructuras. Las fuerzas políticas mayoritarias quieren caminar hacia un federalismo competitivo, que propicie el crecimiento y la creación de empleo. Buena visión general del reparto de competencias financieras en Alemania en GARCÍA FRÍAS, M.A.: “La financiación de los *länder*”, *Estudios en homenaje al profesor Pérez de Ayala*, C.E.U.-Dykinson, Madrid, 2007, páginas 859-883.

⁸⁴ A tal efecto siguen siendo esclarecedoras las explicaciones de Baltasar DE LA CRUZ RODRÍGUEZ: “Autonomía frente a solidaridad: la eterna controversia”, *Quincena Fiscal* n° 17/1998, páginas 9-29; y “La corresponsabilidad fiscal y la solidaridad”, *Revista de Contabilidad y Tributación del Centro de Estudios Financieros* n° 182/1998, páginas 111-164; asimismo es de interés el estudio de HERRERO ALCALDE, A.-UTRILLA DE LA HOZ, A.: “Corresponsabilidad fiscal y nivelación en la financiación autonómica. Una aplicación para España de los modelos alemán y canadiense”, *Presupuesto y Gasto Público* n° 32/2003, páginas 185-210. No cabe duda de que las regiones objetivo 1 de la Unión Europea se han beneficiado extraordinariamente de los Fondos de Desarrollo Regional. Pero todas ellas van a dejar de serlo paulatinamente a partir de 2007 –Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Murcia y Valencia-: se corre un peligro cierto de que se resientan las inversiones en infraestructuras en estas regiones necesitadas de ellas, por lo que, a juicio de SEVILLA SEGURA, J.V.: *Financiación Autonómica...*, cit, páginas 76 y siguientes, es el momento de clarificar el cometido del F.C.I., cuáles han de ser los proyectos financiables y trasladar los gastos de amortización de capital a la transferencia niveladora corriente. Cree que el Estado-Nación tiene que diseñar una política regional propia, que no sea mero apéndice de la de la U.E., para neutralizar la acción menguante que sobre este fondo tienen el *Estatut* y sus emuladores, así como la reforma de los Fondos U.E. A nuestro juicio, no hace falta tanto una política autónoma de la de la U.E., con la que hay que lograr siempre la máxima armonización, como una política de inversiones en infraestructuras sencillamente *justa*: que atienda a las carencias, a las necesidades y las *priorice*, ya sean en educación, salud, carreteras o ferrocarriles. Éste es el único criterio solidario y equitativo, y no el de “participación en el P.I.B.”, que no sólo no resuelve los problemas de desequilibrio regional sino que los acentúa.

⁸⁵ En clarísima exposición del profesor Javier TEJADURA TEJADA, en la ponencia ya citada, que compartimos. Por estas razones, las reformas estatutarias emprendidas le merecen una valoración negativa: sobran tablas de derechos fundamentales en un Estatuto, que son materias propias del constituyente y no del estatuyente. Presentan una gran parte de contenido superfluo, cuando no someten al legislador estatal a la esquizofrenia de aprobar una cosa y su contraria, según cual sea el estatuto o ley estatal que la regule. El reparto de competencias no se puede remitir a 17 normas diferentes. Es absurda la manera en que se ha abordado la descentralización de competencias en materia de protección civil, catástrofes, vivienda, urbanismo, educación, salud... y contraria a la solidaridad y a la necesaria cohesión del Estado. Desde el punto de vista jurídico-financiero, es de recordar que ninguna Comunidad Autónoma puede imponer su porcentaje de participación en los ingresos del Estado a las Cortes Generales, por muy apalabrado que

No son los Estatutos de Autonomía las normas adecuadas para hacer valer el principio de solidaridad, incorporando disposiciones sobre nivelación de servicios y sobre inversiones pro desarrollo regional. El sujeto pasivo de la solidaridad interterritorial es el Estado, obligado a garantizarla a través de leyes de las Cortes Generales, de aplicación a todas las C.C.A.A. Los Estatutos de Autonomía reformados ya vienen demostrando su incapacidad para articular la solidaridad: se ha iniciado un *sodoku* interminable e irresoluble para los responsables de la Hacienda del Estado, fueren quienes fueren, si continúan tales estatutos interpretando y articulando la solidaridad de la manera tan peculiar como lo hacen, *pro domo sua*. Los proyectos de leyes de presupuestos generales del Estado para 2008 ya están incorporando las previsiones inversoras plasmadas en los Estatutos reformados. Veremos qué efectos tiene ello en el Fondo de Suficiencia y en el Fondo de Compensación Interterritorial. El peligro de desnutrición de ambos es evidente. De ahí que sea plausible la prudencia de aquellas C.C.A.A. que han renunciado a participar en la loca carrera de la reforma estatutaria emuladora de la catalana y anheladora de la vasca. Es más inteligente esperar a que el Tribunal Constitucional coloque a cada cual en su sitio⁸⁶.

La gran falla del federalismo fiscal es la solidaridad, eternamente olvidada y/o desatendida por los sistemas de financiación regional y local. Los sistemas de financiación autonómica y local no atienden con la eficacia debida al problema de los desequilibrios regionales, del desigual desarrollo territorial que requiere de políticas activas que iguallen, o al menos que no sigan desigualando, los dispares niveles de riqueza, infraestructuras y prestación de servicios que presentan con frecuencia las distintas zonas del territorio de una nación⁸⁷. La disminución de la importancia financiera del Fondo de Suficiencia, por mor del peso de los tributos cedidos, y de los Fondos U.E., por razón de la ampliación, hacen necesarias y urgentes medidas activas a favor de las regiones más pobres, para que no crezca el diferencial de riqueza entre territorios más y menos desarrollados. Como es sabido, las Instituciones Comunitarias han hecho suyo este

venga éste de una comisión mixta. Como bien han explicado las Sentencias nº 13/2007, de 18 de enero, y nº 58/2007, de 14 de marzo, del Tribunal Constitucional, conferir carácter vinculante a los acuerdos de las comisiones mixtas anularía el carácter exclusivo de la competencia estatal sobre la materia. Constituiría una especie de derecho de veto autonómico a las decisiones del Consejo de Política Fiscal y Financiera y a la soberanía de las Cortes Generales, derecho de veto que, hoy por hoy, no tienen conferido, ni hay que confundir con el derecho a la negociación previa. La competencia exclusiva del Estado, de sus Cortes Generales, para fijar participaciones en ingresos del Estado, asignaciones de nivelación o fondos de compensación, no pueden vaciarla ni mediatizarla comisiones mixtas ni estatutos de autonomía.

⁸⁶ En este sentido la ponencia del profesor Clemente CHECA GONZÁLEZ ya citada, alabando la posición de la Comunidad Autónoma de Extremadura, por no haber emprendido la reforma estatutaria. Como explica Félix BORNSTEIN en "El juego limpio de Aragón", *El Mundo* de 3 de junio de 2007, con el tiempo se verá que el proceso de reformas estatutarias en el que estamos inmersos ha causado una gran erosión a las instituciones del Estado, y han sometido a una enorme presión al Tribunal Constitucional. Pero no todos los políticos han sido irresponsables: El Estatuto de Aragón, comunidad tan "histórica" como que fue Reino, no blande derechos históricos para blindar competencias ni inversiones, reconoce la jerarquía de la Constitución y de la L.O.F.C.A. y se limita a encomendar a una comisión la tarea de ponderar las inversiones prioritarias y los criterios para fijarlas, vista su superficie, despoblación, orografía y carácter fronterizo. Políticos chirriantes no se conforman con esto: GÓMEZ DE LAS ROCES y LABOR-DETA –¡qué bien estaba como cantante y caminante!- tildan a este Estatuto de timorato, por no haber seguido la senda del catalán y del andaluz, que reclaman un 18,8% de inversiones en infraestructuras (módulo P.I.B. regional) y un 17,8% (módulo población) respectivamente, por lo que el folclórico aragonés reivindica otro 9,5% para el suyo... Todo cabe en su mochila mágica.

objetivo de la corrección de los desequilibrios regionales y han destinado importantísimas partidas de sus presupuestos comunitarios a acciones correctoras de tales desequilibrios⁸⁸. La U.E. ha pasado de ser una Europa de mercaderes agrícolas a una Europa protectora del desarrollo de las regiones menos favorecidas. Sólo desinformados, insensatos y/o interesados niegan la relevancia que los fondos de inversión han tenido para regiones agrarias o en declive, desindustrializadas, con altos niveles de paro. Los presupuestos nacionales han colaborado con los presupuestos europeos, aunque insuficientemente. Miles y miles de millones de euros procedentes de la U.E. han financiado importantísimas obras públicas en todas las regiones, particularmente en Andalucía y Extremadura, en Castilla La Mancha y Galicia, en Canarias y Castilla y León⁸⁹. Bajo el principio de co-financiación, que obliga a las Administraciones receptoras de los fondos comunitarios a implicarse en el proyecto aportando ellas también, de su propio presupuesto, recursos para la financiación de la acción de que se trate, se han solventado importantes desequilibrios contra los que no puede dejarse de trabajar ahora, pues aún es grande el camino que queda por recorrer⁹⁰.

⁸⁷ Cfr: DE LOS RÍOS BERJILLOS, A.: "Un análisis crítico del nuevo sistema de financiación autonómica a la luz de los principios de suficiencia, autonomía, solidaridad y coordinación", *Presupuesto y Gasto Público* n° 33/2004, páginas 29-47; EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, I.-GARCÍA DE BUSTOS, F.: "Una evaluación del sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001", *Cuadernos de Información Económica* n° 120-121/1997, páginas 173-192.

⁸⁸ Cfr: FERNÁNDEZ LÓPEZ, J.: "Las intervenciones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en España durante el período de programación 2000-2006", *Noticias de la Unión Europea* n° 233/2004, páginas 9-36; HOSPITAL GARCÍA, C.: "Las intervenciones del Fondo de Cohesión en España", *Noticias de la Unión Europea* n° 233/2004, páginas 37-49; ORDÓÑEZ SOLÍS, D.: "Los Fondos Estructurales en la U.E.: cuestiones constitucionales, presupuestarias y administrativas", *Noticias de la Unión Europea* n° 233/2004, páginas 65-83.

⁸⁹ Como es sabido, durante el período 2001-2006 los fondos europeos para el desarrollo regional han absorbido el 35% del presupuesto comunitario. El objetivo 1 lo han conformado ahora las acciones pro desarrollo en regiones tradicionalmente pobres (69% del presupuesto, canalizado a través del F.E.D.E.R.); el objetivo 2 lo constituyen las acciones en pro del desarrollo de regiones empobrecidas por crisis industriales, abandono de la producción agrícola o de la actividad pesquera esquilmatoria (11% del presupuesto, canalizado por F.E.D.E.R., F.S.E. y F.E.O.G.A.); el objetivo 3 lo constituye la lucha contra el paro en todas sus modalidades, de larga duración, juvenil o producido por reconversiones industriales de sectores en crisis (12% del presupuesto, canalizado por F.S.E., F.E.O.G.A. e I.F.O.P), especialmente presente en las regiones menos desarrolladas. Para el período 2007-2012 siguen siendo necesarias tales asignaciones, aunque sufran los recortes propios de la ampliación de los destinatarios posibles de las mismas, nuevos miembros tan necesitados o más de ellas. El mercado por sí sólo parece que no atrae lo suficiente al capital ni al trabajo, por muy baratos que sean estos factores de producción, que parece que lo son en los nuevos socios de la U.E. Faltan allí también infraestructuras que permitan el crecimiento industrial y palien el subdesarrollo de numerosas regiones. Cfr: PORTUGUÉS CARRILLO, C.: "Los Fondos Estructurales europeos y el régimen comunitario de ayudas públicas: el régimen comunitario aplicado en las C.C.A.A. españolas", *Noticias de la Unión Europea* n° 233/2004, páginas 85-99; y RIESCO FERNÁNDEZ, Gonzalo: "Acciones innovadoras y la financiación de los Fondos Estructurales Europeos", *Noticias de la Unión Europea* n° 233/2004, páginas 101-106.

⁹⁰ Parece que Andalucía, Castilla La Mancha, Castilla y León, Galicia y Extremadura van a seguir siendo, por este orden, importantes receptoras de ayudas para el desarrollo rural durante el período 2007-2013, en un período que llaman de *phasing-in* para regiones que fueron objetivo 1 en el período 2000-2006. Los Fondos U.E. se bajan para estas regiones y para este nuevo período en torno al 60%, lo que requerirá un esfuerzo importante de aportación propia para la co-financiación de los proyectos que se presenten, así como la colaboración del propio Estado-Nación. Cfr: RODRÍGUEZ CAÑAS, E.: "El futuro de la política de cohesión en una Unión ampliada y las iniciativas comunitarias", *Noticias de la Unión Europea* n° 233/2004, páginas 107-113; UTRILLA DE LA HOZ, A.: "Los instrumentos de solidaridad interterritorial en el marco de la revisión de la política regional europea", *Presupuesto y Gasto Público* n° 36-3/2004, páginas 125-151.

10. En conclusión: El Tribunal Constitucional ha de reconducir esto a la racionalidad. La Sentencia nº 13/2007, de 18 de enero, como premonitoria.

El Estatuto de Cataluña pretende invertir las relaciones Estado-Comunidad Autónoma, convirtiendo a ésta en recaudadora y dadora de fondos excedentes al Estado, en un modelo de cupo concertado o convenido que sólo está previsto en la Constitución, y no indefinidamente, para los territorios forales, entre los que no se encuentra Cataluña⁹¹. Sobre la base de unos inexistentes derechos históricos y de un no menos inexistente déficit fiscal, la norma catalana se lanza a ordenar al Estado que instrumente un régimen de concierto o convenio similar al vasco o navarro, ordenando a las Cortes Generales lo que tiene que legislar para terminar con el supuesto expolio fiscal al que viene siendo sometida esa Comunidad desde hace siglos⁹².

El Estatuto de Cataluña, en su planteamiento financiero, choca directamente con los principios de igualdad y solidaridad tanto en sus vertientes personales como en sus vertientes territoriales⁹³. No es sostenible una Hacienda Pública del Estado-Nación que tenga que dar cumpli-

⁹¹ Así, SIMÓN ACOSTA, E.: *La reforma de la financiación autonómica*, cit, páginas 191-3. Nos remitimos a los epígrafes precedentes a fin de evitar reiteraciones innecesarias. Y a la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional, al que no compete ordenar el sistema de financiación, pero sí depurar lo que no es constitucionalmente admisible (S.T.C. nº 192/2000, de 13 de julio). No podemos esperar del T.C. que construya la solidaridad en la financiación de las C.C.A.A., pero sí que depure de las normas aprobadas e impugnadas lo que tienen de insolidarias y desleales, que es bastante. Sobre la lealtad constitucional y el derecho a la negociación, que no convierte a las leyes del Estado en leyes pactadas, ya se ha pronunciado el Tribunal en las Sentencias nº 181/1988, de 13 de octubre, y nº 96/1990, de 4 de mayo, en la que insiste en el principio de cooperación.

⁹² Las disposiciones adicionales 1ª, 3ª, 7ª y 8ª, así como la disposición final 1ª del texto redactado en Cataluña, que regulaban estas cuestiones, han sido objeto de sustituciones y redacciones suavizantes por las Cortes Generales. Pero persiste la obsesión por la no discriminación a Cataluña, región ésta que, a todas luces, ocupa una posición de vanguardia en España y en la Unión Europea. Ha sido tanta la discriminación y el mal trato sufrido de manos del opresor Estado centralista, que por eso mismo se encuentra donde se encuentra, a la cabeza de las regiones más desarrolladas económica y culturalmente de España y de Europa, tal y como proclama con acierto, entre otros, el presidente del Gobierno de España... La previsión que recoge el *Estatut* en el sentido de que Cataluña sólo contribuirá a la solidaridad si con ello no pierde posiciones en el ranking de C.C.A.A. –artículo 206– son reveladoras de dos realidades incontestables: 1ª) los redactores son conscientes de que Cataluña ocupa una posición de vanguardia/privilegio en el conjunto de España; 2ª) no quieren perderla bajo ningún concepto, para lo cual incluso hablan de que el esfuerzo fiscal sea similar en todas las C.C.A.A. (¡cómo si hubiera algún indicio de que no lo fuera, salvo en el País Vasco y Navarra, que no se les quitan de la cabeza!). Reclaman también volver a la evaluación quinquenal, para verificar que no han perdido la posición... y para seguir instalados en el victimismo chantajista perpetuo, atentatorio contra los principios de seguridad jurídica y estabilidad financiera.

⁹³ Nos remitimos de nuevo a lo expuesto en los epígrafes precedentes para evitar reiteraciones innecesarias. Desde perspectivas no estrictamente financieras, es también el Estatuto redactado en Cataluña un lamentable catálogo de extralimitaciones competenciales, sólo parcialmente remendadas por las Cortes Generales: de tamaño superior al de Constituciones de países civilizados, recoge constantes invocaciones a derechos históricos nacionales y ajenos a la realidad española milenaria; insiste una y otra vez en el desplazamiento del castellano por el catalán; incluye catálogos de derechos y deberes ya recogidos en textos constitucionales y en tratados internacionales y por tanto sobrantes en una norma regional; regula instituciones y materias para las que no tiene atribuidas competencias: poder judicial, relaciones internacionales, gobierno local, todo ello con un afán desmedido por construir "espacios propios" de regulación y actuación, completamente ajenos a la realidad actual caracterizada por la interdependencia e interrelación de poderes en la economía, el comercio, las relaciones laborales, la industria, la banca, el agua... La borrachera competencial y el ombliguismo desmedido tocan techo cuando se trata de materias culturales, educativas y deportivas: el nacionalismo secesionista rezuma por doquier; aún tras los tímidos recortes del Parlamento español apabullado. También transpira el *Estatut* intervencionismo desmedido en todos y cada uno de los ámbitos de la vida de los par-

miento a los criterios de capacidad fiscal, esfuerzo fiscal y necesidad de gasto en el entendimiento que de ellos presenta la norma catalana. Son criterios que llevan insita la desigualdad del sistema y el vaciamiento de competencias de la Hacienda Estatal en términos tales que, en ciclos depresivos como el que se va iniciando, con merma de recaudación, ahogarían al Fondo de Suficiencia y al Fondo de Compensación Intrteritorial, de los que se nutren principalmente las regiones más pobres, y privarían al Gobierno de la Nación, sea el que fuere, de competencias para sus políticas contra la desigualdad y la pobreza⁹⁴.

Sea cual sea el concepto que se tenga de Hacienda General, es claro que compete en exclusiva al legislador estatal un ámbito de discrecionalidad política importante en la ordenación de la actividad financiera, que no puede ser objeto de vaciamiento competencial por la acción de los Estatutos de Autonomía (S.T.C. 13/1992, de 6 de febrero, artículos 149.1.13 y 14 C.E.). No es suficiente la discrepancia política para tachar a una norma de arbitraria o insolidaria, para lo cual hay que aportar argumentaciones y pruebas de que la opción legislativa es irracional (S.T.C. n.º 73/2000, de 14 de marzo). Pero compete en exclusiva a las Cortes Generales fijar las variables determinantes de la participación en los ingresos del Estado, hoy Fondo de Suficiencia, y del Fondo de Compensación Interterritorial, con criterios políticos, de oportunidad, con criterios técnicos, de valoración económica, y con criterios jurídicos, de igualdad, suficiencia y solidaridad⁹⁵.

El principio de unidad de mercado y el principio de unidad fiscal del Estado demandan un orden económico y social justo y solidario, carente de desequilibrios territoriales, a los que tanto contribuyen los aspavientos estatutarios (artículos 2, 128, 131.1, 138.2 y 139.2 C.E.). La libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales en condiciones de igualdad se ve seriamente amenazada por las pretensiones de estatutarias de constituir “espacios pro-

titulares, mezuconeó éste, amén de cateto, revelador de la voluntad de controlar clientelas, espíritu éste no muy universitario (¿o sí?.. Ya no es que pretendan apropiarse en exclusiva del agua, de la caza y de la pesca, de la suya y de la de los demás, es que además niegan al Estado y al resto de C.C.A.A. su derecho a participar en la regulación y en la gestión de materias que por su propia naturaleza, no son exclusivas ni excluyentes de ninguna Comunidad Autónoma.

⁹⁴ Pronósticos del profesor Álvaro RODRÍGUEZ BEREJO en la ponencia citada, que compartimos en los términos expuestos en los epígrafes precedentes. Para el profesor José Juan FERREIRO LAPATZA, en su ponencia citada, cabe en la Constitución cualquier sistema de financiación autonómica que respete los siguientes principios: ausencia de privilegios personales ni territoriales, contribución de cada cual en proporción a su riqueza y nivel de servicios públicos similar en todas las C.C.A.A. A tal efecto, cabe recordar que el propio T.C. ha señalado ya que el criterio población es un criterio abstracto, objetivo y no arbitrario, para determinar la financiación ordinaria de los servicios públicos, aunque no sea el único utilizable (S.T.C. n.º 65/1990, FJ. 6). Compete a las Cortes Generales fijar el peso relativo de cada variable del F.C.I. (S.T.C. n.º 183/1988, de 13 de octubre) o de la Participación en los Ingresos del Estado, variables que son flexibles (S.T.C. n.º 68/1996, de 4 de abril).

⁹⁵ El “que nadie pierda”, criterio que ha sido paradigma de las sucesivas reformas del sistema de financiación autonómica, está al servicio de la suficiencia, pero en nada sirve a la solidaridad si no corrige las desigualdades de partida, en los términos que hemos expuesto en los epígrafes precedentes. Aunque es al conjunto del sistema al que hay que atender para verificar si cumple con los principios de suficiencia y solidaridad, algunas piezas del mismo pueden por sí solas, dada su relevancia, ser atentatorias e inconstitucionales por ello. El Fondo de Suficiencia, el F.C.I., los tributos cedidos, deben estar siempre, por tanto, bajo vigilancia intensiva del cumplimiento de los principios constitucionales. Como bien dice la S.T.C. n.º 13/2007, de 18 de enero, la presunción de constitucionalidad de las leyes obliga al recurrente a argumentar con racionalidad e intensidad. No valen las invocaciones genéricas, aunque tampoco cabe, a nuestro entender, desplazar toda la carga de la prueba de la violación de un concepto jurídico indeterminado sobre el recurrente, que podrá aportar estudios, estimaciones y dictámenes, pero difícilmente pruebas irrefutables.

pios” para todo, sea el comercio, la industria, la educación, la cultura, el agua o la fiscalidad. Se limita la competencia exclusiva del Estado sobre las bases de la política económica nacional (artículo 149.1.13 C.E.) si se limitan sus potestades de articulación de asignaciones que nivelen la prestación de los servicios, garantizando la suficiencia de éstos, así como sus potestades de asignar fondos de desarrollo regional en el ejercicio de su competencia sobre la Hacienda General (artículo 149.1.14 C.E.). El mercado único que demanda la U.E. es difícilmente concebible con territorios muy desigualmente desarrollados y con muy desiguales niveles de prestación de los servicios, que distorsionan los precios y la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales⁹⁶.

Como bien señala la premonitoria Sentencia del Tribunal Constitucional nº 13/2007, de 18 de enero, ratificada por la nº 58/2007, de 14 de marzo, del mismo T.C., compete al Estado, a iniciativa del Gobierno Nacional y a través de leyes de sus Cortes Generales aplicables a todas las C.C.A.A., garantizar la suficiencia y la solidaridad en el sistema de financiación autonómica. Le sobran títulos competenciales para ello (artículos 131, 149.1.13 y 14 C.E. sobradamente claros). No puede confundirse el derecho a una negociación previa con las C.C.A.A. con el derecho de éstas a exigir un acuerdo previo. Cabe la unilateralidad en la fijación del porcentaje de la participación en los ingresos del Estado, hoy fondo de suficiencia, en la determinación de las asignaciones mínimas de nivelación o en la configuración del fondo de compensación interterritorial, si no logra un acuerdo con las C.C.A.A., habiéndolo intentado diligente e intensamente antes⁹⁷.

La controversia competencial que se plantea y resuelve en la S.T.C. nº 13/2007, de 18 de enero (¿puede un estatuto de autonomía obligar a las leyes de presupuestos generales del Estado a consignar asignaciones concretas?) se plantea amplificada ahora en los nuevos estatutos reformados e impugnados. Como dijo entonces el Tribunal Constitucional, sea cual sea el modelo de financiación vigente los procesos hay que resolverlos con la norma competencial vigente en momento en que se plantea el conflicto, lo que hace que no pierdan su objeto sea cual la norma vigente al momento de resolverlos. La LO.F.C.A. y los esta-

⁹⁶ Cfr. LAGARES CALVO, Manuel: *¿Cambiar la financiación autonómica?*, cit. Las transferencias pro nivelación de los servicios y pro desarrollo regional son necesarias para cerrar establemente el modelo de financiación autonómica. El egoísmo insolidario, cuando no el secesionismo desleal que muestra el *Estatut*, abona no solo la inconstitucionalidad de esta norma si no su imposible incardinación en el marco de la U.E. Un Estatuto, tampoco el balear, el castellano-manchego, el andaluz o el aragonés, no es competente para fijar cuáles son los déficits de financiación o prestación de servicios ni cuáles son las medidas para corregirlos. Son competencias exclusivas del Estado por mor de los principios de coordinación y solidaridad. Nos remitimos a las reflexiones ya vertidas en los epígrafes precedentes.

⁹⁷ Continúan señalando estas premonitorias Sentencias que el artículo 157.3 C.E. habilita la intervención unilateral del Estado y evita libérrimos albedríos estatutarios: si quedara en manos de cada Comunidad Autónoma determinar su financiación, cada una de ellas escogería las variables que más le interesaran, que es justamente lo que están haciendo algunas en sus Estatutos. El interés autonómico de cada Comunidad debe quedar subordinado al interés general de todas las Comunidades Autónomas y del Estado-Nación. Al Estado compete ponderar si son precisas asignaciones mínimas de nivelación y en qué cuantía, así como las variables de la participación en los ingresos del Estado y del fondo de compensación interterritorial. Al Estado puede imponérsele que se sienta a negociar tales recursos y variables en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano multilateral hoy por hoy diseñado para tal fin, y valorar la pertinencia económica, política y jurídica de las medidas a adoptar. Pero lo que no puede es imponérsele al Estado bilateralmente, vía comisiones mixtas o estatutos reformados, las medidas que tiene que adoptar.

tutos fijan los requisitos procedimentales, de trámite necesario, para fijar participaciones en ingresos del Estado, hoy fondo de suficiencia, y asignaciones mínimas de nivelación, y ninguna de las normas puede acarrear un vaciamiento competencial del Estado ni de las C.C.A.A. Con los requisitos de trámite señalados y a los que ya hemos hecho referencia, la fijación de tales recursos es competencia exclusiva del Estado, sea cual sea el concepto de Hacienda General que se tenga, pues a éste compete la garantía de los principios de suficiencia, coordinación y solidaridad⁹⁸.

La acentuación del federalismo pretendida por algunas de las C.C.A.A., con sus estatutos reformados e impugnados, es sencillamente irrealizable en el Estado constitucional. No ya porque el federalismo asimétrico y el confederalismo fiscal se encuentren en franco retroceso en todos los países que lo han ensayado, que también, sino porque los redactores de los estatutos reformados han dado tales muestras de asimétrica torpeza e incompetencia, que ningún Ministro de Hacienda será capaz de cuadrar las cuentas del *sodoku* autonómico, sin sucumbir en el empeño. Lo que a todos afecta por todos debe ser aprobado, y el reparto de los dineros del Estado entre las C.C.A.A. es cuestión que afecta a todos los ciudadanos de todas las C.C.A.A. Luego sólo puede ser aprobado por leyes de Cortes Generales aplicables en todo el territorio nacional, vinculantes para todos los poderes públicos, por mor de los principios de solidaridad, coordinación y equilibrio territorial, de los que el Estado es garante (artículo 138 C.E.)⁹⁹.

⁹⁸ Sentencia ésta que no ha gustado nada a los nacionalistas, separatistas y secesionistas de toda clase y condición. Como que rehuyen mentarla siquiera. Se limitan a maniobrar con su victimismo habitual, advirtiendo y/o amenazando de lo que ocurriría si el *Estatut* es rechazado o descafeinado por el T.C., como es más que previsible. Con la clarividencia que le caracteriza, el profesor Juan MARTÍN QUERALT: *Agua clara en la financiación autonómica*, cit, señala respecto a esta sentencia que "el pleno del T.C. asienta los mojones de lo que en un futuro inmediato puede ser el camino por el que ese mismo Tribunal siga sus pasos y resuelva los numerosos contenciosos que en este momento están pendientes de resolución, relativos a la constitucionalidad de numerosos Estatutos de Autonomía...". A su juicio la clave se encuentra en el principio de coordinación, que constituye un límite condicionante a la actividad financiera autonómica. Y la coordinación en materia financiera le corresponde al Estado.

⁹⁹ El Estado puede imponer una medida, por la competencia en materia de coordinación, o invitar a adoptarla, por la competencia sobre cooperación. Para el profesor Juan MARTÍN QUERALT, ob. y loc. cit., la S.T.C. n.º 13/2007 "codifica aspectos que en no pocos casos aparecían en la precedente doctrina del Tribunal...pero desvaídos. Le confiere carácter sistemático. Va más allá del caso litigioso, ejerciendo la función de vigía que indudablemente corresponde al Tribunal. Previene y hace predecible lo que en un futuro puede ocurrir. Introduce una dosis de certidumbre que echábamos en falta...". Entiende, incluso, que podría haber dicho más, pronunciándose sobre el imposible rechazo a un sistema de financiación autonómica, como lo hicieron algunas C.C.A.A. respecto del aprobado para el quinquenio 1997-2001. Sobre esto se pronuncia acertadamente y por su cuenta el expresivo voto particular del magistrado Pablo PÉREZ TREMPES, que compartimos en lo sustancial y resumimos: no puede aceptarse que haya dos sistemas de financiación simultáneos, uno para C.C.A.A. que aceptan el modelo y otro para C.C.A.A. que no lo aceptan. Es ésta una diferenciación radicalmente contraria al principio de igualdad. La solidaridad que proyecta este principio impide sistemas de financiación diversos, salvo las peculiaridades constitucionalmente admitidas de los regímenes forales, o de Canarias, Ceuta y Melilla, amén de la deuda histórica, singularidades que se integran en el sistema general de financiación. No puede haber varios de éstos, según satisfagan o no a qué C.C.A.A. Es competencia exclusiva del Estado diseñar el sistema de financiación autonómica, ex artículo 149.1.14 C.E., que debe imponerse a todas las C.C.A.A., sin que la aplicación de sus normas quede en manos de la voluntad de éstas. Lo contrario constituiría un entendimiento perverso del principio dispositivo, incompatible con los principios de igualdad y solidaridad. Si quedara en manos de las C.C.A.A. la aceptación o no aceptación del sistema de financiación, se produciría una discriminación en la posición constitucional de éstas. No cabe recibir más o menos financiación en función de aceptar o no aceptar unas reglas que son elemento central de la estructura territorial del Estado. Como dicen los castizos, se puede decir más alto pero no más claro.

La soberanía presupuestaria de las Cortes Generales no admite limitaciones, sea cual sea su origen estatutario o no, máxime cuando no resultan solidarias para con el resto de C.C.A.A. La jurisprudencia del T.C. no admite estas turbulencias. Esperemos que tarde poco en dictar sentencia y reconducir esto a la racionalidad constitucional¹⁰⁰.

BIBLIOGRAFÍA

ADAME MARTÍNEZ, Francisco: *Tributos propios de las C.C.A.A.*, Comares, Granada, 1996; *El sistema de financiación de las C.C.A.A.*, Comares, Granada, 1998.

ÁLVAREZ ARROYO, Ricardo: "El impuesto especial sobre el carbón", *Noticias de la Unión Europea* n° 268/2007.

ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago-APARICIO PÉREZ, Antonio-GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Ana Isabel: "La autonomía tributaria de las C.C.A.A. de régimen común", *I.E.F.-Papeles de trabajo* n° 20/2004.

BÁEZ MORENO, Andrés-RUIZ ALMENDRAL, Violeta: "La tributación mínima sobre la energía en la Unión Europea: entre las exigencias del mercado único y los principios de justicia tributaria", *Noticias de la Unión Europea* n° 268/2007.

BARBERÁN ORTÍ, R.: "Los estudios sobre balanzas fiscales regionales en España (1960-2005)", *Presupuesto y Gasto Público* n° 43/2006.

BARQUERO ESTEBAN, Juan Manuel: *La gestión de los tributos locales: aspectos competenciales*, Civitas, Madrid, 1998.

BELTRÁN Y BERNABÉ, Ricardo: "La cesión de la fase minorista del I.V.A. a las C.C.A.A.: el caso de Cataluña", *Palau 14* n° 15/1991; Id: "Normativa internacional que incide sobre los tributos estatales cedidos a las C.C.A.A.", *Palau 14* n° 23/1994.

BIGLINO CAMPOS, Paloma: "Reforma de los estatutos de autonomía y distribución de competencias", en la obra colectiva *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, volumen monográfico de la *Revista Jurídica de Castilla y León-2006*.

BILBAO UBILLOS, Juan María: "Leyes orgánicas de transferencia o delegación (artículo 150.2 C.E.) y reforma de los estatutos de autonomía", en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía*, volumen monográfico de la *Revista Jurídica de Castilla y León-2006*.

BORNSTEIN, Félix: "El juego limpio de Aragón", *El Mundo* de 3 de junio de 2007.

BORRERO MORO, Cristóbal: *La materia imponible en los tributos extrafiscales ¿presupuestos de realización de la autonomía financiera?*, Aranzadi, Pamplona, 2004; "Un sueño frustrado (la tributación estatal pretendidamente ambiental sobre la energía", *Quincena Fiscal* n° 3-4/2007.

¹⁰⁰ Como ya hemos explicado, también la S.T.C. n° 58/2007, de 14 de mayo, ratifica punto por punto la doctrina sostenida por el Tribunal en la anterior y tantas veces citada S.T.C. n° 13/2007, de 18 de enero. Pero resuelven ambas impugnaciones a las leyes de presupuestos para 1998 y 1999, es decir, con 8 y 9 años de demora. Esperemos que las impugnaciones a los estatutos no tengan que guardar tanta espera. De lo contrario, los males causados por ellos pueden ser de muy difícil reparación.

BOSCH ROCA, Nuria: "El modelo de financiación tras las reformas estatutarias", en las I Jornadas de la Cátedra Asamblea de Extremadura sobre *Financiación autonómica y solidaridad*, Facultad de Derecho, Cáceres, Marzo 2007.

BUSTOS GISBERT, Rafael: "Las tensiones del Estado autonómico ante el proceso de reforma estatutaria", en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía*, volumen monográfico de la *Revista Jurídica de Castilla y León*-2006.

CAAMAÑO ANIDO, Miguel Ángel: "Tres notas sobre el nuevo impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos", *Revista de Estudios Financieros* n° 227/2002.

CALVO VÉRGEZ, Juan: *Reserva de ley estatal y autonomía tributaria: cuestiones conflictivas*, Dykinson, Madrid, 2006.

CANTARERO PRIETO, David: "La financiación autonómica en la década de los 90: resultados y valoración del modelo 1997-2001", *Revista Valenciana de Hacienda Pública* n° 10/I-2004.

CANTARERO PRIETO, David- FERNÁNDEZ GÓMEZ, Natividad: "Evolución de la suficiencia y la corresponsabilidad fiscal regional", *Presupuesto y gasto público* n° 43/2006.

CAÑAL GARCÍA, Francisco: "Incoherencia entre la expresión 'tributos cedidos' y su actual configuración jurídica", *Estudios en homenaje al profesor Pérez de Ayala*, C.E.U.-San Pablo-Dykinson, Madrid, 2007.

CARRASCO DURÁN, Manuel: "La relación entre L.O.F.C.A. y Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes", ponencia en las I Jornadas de la Cátedra Asamblea de Extremadura sobre *Financiación autonómica y solidaridad*, Facultad de Derecho, Cáceres, Marzo 2007.

CARASA, Pedro: "No en nombre de la Historia", *El Mundo* de 20 de julio de 2006.

CASADO OLLERO, Gabriel-GONZÁLEZ PÁRAMO, José Manuel-LASARTE ÁLVAREZ, Javier-MARTÍN AYALA, Juan Manuel-MARTÍN QUERALT, Juan-PLAZA VILLASANA, Luis-PÉREZ GARCÍA, Francisco: *La cesión parcial del Impuesto sobre la Renta a las Comunidades Autónomas*, Comares, Granada, 1997.

CASANA MERINO, Fernando: "La Directiva 2003/96/C.E., del Consejo, sobre la imposición de productos energéticos y su incidencia en el ordenamiento interno", *Noticias de la Unión Europea* n° 237/2004.

CASCAJO CASTRO, José Luis: Intervención en el *Foro sobre Descentralización Política en España e Iberoamérica*, Fundación General de la Universidad de Salamanca, Junio de 2006; "Sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía anotaciones de un oyente", en *La reforma de los estatutos de autonomía*, volumen monográfico de la *Revista Jurídica de Castilla y León*-2006.

CASTELLS, Antoni-MONTOLIO, Daniel-SOLÉ, Albert: "La inversión en infraestructuras en las C.C.A.A.: determinantes y cálculo de un índice de necesidades de gasto", *Hacienda Pública Española* n° 178-3/2006.

CASTELLS, Antoni-SORRIBAS, Pilar-VILALTA, Maite: *Las subvenciones de nivelación en la financiación de las C.C.A.A.*, Universidad de Barcelona, 2005.

CAYÓN GALIARDO, Antonio (director): *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2006.

CAYÓN GALIARDO, Antonio-MUÑOZ DEL CASTILLO, José Luis-PITA GRANDAL, Ana: "Coordinación y eficacia: una gestión consorciada", Mesa en las Jornadas sobre *La reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos estatutos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 12-13 de junio de 2006.

CAZORLA PRIETO, Luis María- RODRÍGUEZ BEREIJO, Alvaro-ZORNOZA PÉREZ, Juan: "Ley Orgánica de Financiación y Estatutos: ¿Una relación armónica?", Mesa en las Jornadas sobre *La reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos estatutos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 12-13 de junio de 2006.

CONSEJO CONSULTIVO DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA: Dictamen n° 269, de 1 de septiembre de 2005, sobre el proyecto de Estatuto elaborado por el Parlamento de Cataluña.

CORDERO MESTANZA, Gervasio: "La rentabilidad económica y social de los Fondos Estructurales: experiencia y perspectivas", *Presupuesto y Gasto Público* n° 39-2/2005.

CORNEJO PÉREZ, Alberto: "La nueva Directiva sobre fiscalidad de los productos energéticos", *Crónica Tributaria* n° 111/2004.

CORONA RAMÓN, Juan Francisco-ALONSO GONZÁLEZ, Luis Manuel-PUY FRAGA, Pedro: *Hacia un federalismo fiscal competitivo. Una propuesta para reformar el sistema de financiación autonómica*, Círculo de empresarios, Madrid, 1998.

CUBILES SÁNCHEZ-POBRE, Pilar: "Repercusiones fiscales de la libertad de circulación en derecho comunitario", *Civitas Revista Española de Derecho Financiero* n° 92/1996.

CHAMORRO ZARZA, José Antonio: *La gestión integrada del sistema tributario en el Estado descentralizado español*, Aranzadi, Pamplona, 2003.

CHECA GONZÁLEZ, Clemente: "La incidencia en Extremadura de la reforma del modelo de financiación autonómica", Ponencia en las I Jornadas de la Cátedra de la Asamblea de Extremadura sobre *Financiación autonómica y solidaridad*, Facultad de Derecho, Cáceres, Marzo de 2007.

CHICO DE LA CÁMARA, Pablo: "Competencia fiscal lesiva y armonización tributaria", *Estudios de Derecho Financiero y Tributario en homenaje al profesor Calvo Ortega*, II, Lex Nova, Valladolid.

DE ESTEBAN, Jorge: "De comunidad autónoma a comunidad nacional", *El Mundo*, 21 de marzo de 2006; "Un régimen petrificado que se cuarteo", *El Mundo*, 16 de julio de 2007.

DE LA CRUZ RODRÍGUEZ, Baltasar: "Autonomía frente a solidaridad: la eterna controversia", *Quincena Fiscal* n° 17/1998; "La corresponsabilidad fiscal y la solidaridad", *Revista de Contabilidad y Tributación del Centro de Estudios Financieros* n° 182/1998.

DE LA FUENTE, Ángel: "La educación en las regiones españolas: Algunas cifras preocupantes", *Presupuesto y Gasto Público* n° 44-3/2006.

DE LOS RÍOS BERJILLOS, Araceli: "Un análisis crítico del nuevo sistema de financiación autonómica a la luz de los principios de suficiencia, autonomía, solidaridad y coordinación", *Presupuesto y Gasto Público* n° 33/2004.

EDO HERNÁNDEZ, Valentín-RODRÍGUEZ LUENGO, Javier: *La imposición sobre hidrocarburos en España y en la U.E.*, I.E.F.-Documentos de trabajo n° 3/2000.

ELÍAS MÉNDEZ, Cristina: "La Constitución financiera en Alemania", I Jornadas de la Cátedra Asamblea de Extremadura sobre *Financiación Autonómica y Solidaridad*, Facultad de Derecho, Cáceres, Marzo de 2007.

ESCOBAR LASALA, Juan José: "El nuevo marco comunitario de la tributación de los productos energéticos", *Carta Tributaria* n° 13/2004 ("monografías"); "La trasposición de la Directiva sobre fiscalidad de los productos energéticos al Derecho español", *Carta Tributaria* n° 4/2006 ("monografías"); "El impuesto sobre las labores del tabaco: situación actual y perspectivas", *Carta Tributaria* n° 11/2006 ("monografías").

ESCRIBANO LÓPEZ, Francisco: Presentación de las Jornadas sobre *La reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos estatutos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 12-13 de junio de 2006.

EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, Ignacio-GARCÍA DE BUSTOS, Felicidad: "Una evaluación del sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001", *Cuadernos de Información Económica* n° 120-121/1997.

FALCÓN Y TELLA, Ramón: "La ley de acompañamiento y el impuesto sobre las ventas minoristas de hidrocarburos", *Quincena Fiscal* n° 1/2002; "Dos consecuencias del principio de interdicción constitucional de la compensación financiera silenciosa u oculta (*stille finanzausgleich*) en el I.T.P.A.J.D.: las concesiones y los tipos incrementados de A.J.D. en el caso de renuncia a la exención en el I.V.A.", *Quincena Fiscal* n° 7/2007.

FERNÁNDEZ JUNQUERA, Manuela-SOLER ROCH, María Teresa: "Aspectos internacionales y comparados", Mesa en las Jornadas sobre *La reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos estatutos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 12-13 de junio de 2006.

FERNÁNDEZ LÓPEZ, Juan: "Las intervenciones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en España durante el período de programación 2000-2006", *Noticias de la Unión Europea* n° 233/2004.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: "Sobre la reforma del Senado en el contexto de la reforma de los estatutos de autonomía", en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía*, volumen monográfico de la *Revista Jurídica de Castilla y León*-2006.

FERREIRO LAPATZA, José Juan-MERINO JARA, Isaac-PÉREZ ROYO, Fernando: "Reforma estatutaria y régimen foral", Mesa en las Jornadas sobre *La reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos estatutos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 12-13 de junio de 2006.

FORTES MARTÍN, Antonio: "La presión ambiental de los sistemas de producción y consumo de energía. La potencial acción conciliadora de la fiscalidad energética y ambiental y del comercio de emisiones de dióxido de carbono", *Noticias de la Unión Europea* n° 268/2007.

GALÁN SÁNCHEZ, Rosa María: "Los elementos de cuantificación del impuesto sobre hidrocarburos a la luz de la normativa comunitaria", *Noticias de la Unión Europea* n° 238/2004.

GALAPERO FLORES, Rosa: "Nuevos tributos cedidos como vía de financiación de las C.C.A.A. de régimen común", *Nueva Fiscalidad* n° 7/2003.

GARCÍA CARRETERO, Belén-GARCÍA-HERRERA, Cristina-HERRERA MOLINA, Pedro: "El marco de la corresponsabilidad fiscal en el derecho europeo", en la obra colectiva dirigida por el profesor Antonio CAYÓN *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2006.

GARCÍA FRÍAS, M.A.: "La financiación de los länder", *Estudios en homenaje al profesor Pérez de Ayala*, C.E.U.-Dykinson, Madrid, 2007.

GARCÍA LUQUE, Elisa: "Notas en torno a la necesaria descentralización de las fuentes de financiación de las C.C.A.A. de régimen común", *Estudios de Derecho Financiero y Tributario en homenaje al profesor Calvo Ortega*, II, Lex Nova, Valladolid.

GARCÍA MARTÍNEZ, Andrés: *La gestión de los tributos autonómicos*, Civitas, Madrid, 2000; "La asunción autonómica de competencias normativas y de gestión sobre los tributos cedidos", *Crónica Tributaria* n° 103/2002.

GARCÍA MARTÍNEZ, Andrés-HERRERA MOLINA, Pedro: "El Derecho comunitario como límite a la cesión del I.V.A. a las C.C.A.A.", *Revista Valenciana de Economía y Hacienda* n° 2/II-2001.

GARCÍA MORILLO, Javier-PÉREZ TREMP, Pablo-ZORNOZA PÉREZ, Juan: *Constitución y financiación autonómica*, Tirant lo blanch, Valencia, 1998.

GIMENO ULLASTRES, Juan Antonio: "La utilización de la imposición sobre el consumo como instrumento de financiación de las C.C.A.A. de régimen común", *Hacienda Pública Española* n° 141-142/1997; "Mecanismos de financiación alternativos: nuevas perspectivas y propuestas de corresponsabilidad", en la obra colectiva dirigida por el profesor Antonio CAYÓN GALIARDO *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2006.

GIMENO, Juan Antonio-CAYÓN, Antonio-GRAU, María Amparo-ROLDÁN, Susana: "La corresponsabilidad fiscal: noción y contenido", en la obra colectiva dirigida por el profesor Antonio CAYÓN GALIARDO *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2006.

GIMENO ULLASTRES, Juan Antonio-RUIZ HUERTA, Jesús: "Financiación autonómica: un modelo alternativo de corresponsabilidad fiscal", *Palau 14* n° 15/1991.

GIRÓN REGUERA, Emilia: *La financiación autonómica en el sistema constitucional español*, Universidad de Cádiz, 2003.

GÓMEZ DÍAZ, Diego-IGLESIAS SUÁREZ, Alfredo: "La imposición propia como ingreso de la hacienda autonómica en España", I.E.F.-Papeles de trabajo nº 11/2003;

GÓMEZ SALA, Jesús Salvador-SÁNCHEZ MALDONADO, José: "El I.V.A. como tributo descentralizado: análisis del caso español", *Revista de Estudios Regionales* nº 45/1996; "La imposición sobre el consumo y la financiación autonómica", *Papeles de Economía Española* nº 69/1996.

GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO, M^a Luisa: "Las ayudas estatales a favor del medio ambiente en la Unión Europea", *Noticias de la Unión Europea* nº 268/2007.

GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio- MARTÍNEZ GARCÍA-MONCÓ, Alfonso: "Suficiencia y Nivelación", Mesa en las Jornadas sobre *La reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos estatutos*, Instituto de Estudios Fiscales, 12-13 de junio de 2006.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Manuel: "Crisis del Estado-Nación y ampliación del Estado de las C.C.A.A. desde la perspectiva del Derecho Financiero", Conferencia dentro de los XX Cursos de Postgrado en Derecho de la Fundación General de la Universidad de Salamanca, enero 2007.

GRAU RUIZ, A.-HERRERO ALCALDE, A.: "La corresponsabilidad fiscal en la experiencia comparada", en la obra colectiva dirigida por el profesor Antonio CAYÓN GALIARDO: *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2006.

GUERVÓS MAÍLLO, M^a de los Ángeles: *El impuesto balear sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2000; "Imposición sobre la energía en la U.E.", *Noticias de la Unión Europea* nº 240/2005.

GUTIÉRREZ FRANCO, Yanna-DÍAZ PULIDO, José Manuel: "Federalismo fiscal y tributación medioambiental en España", en la obra colectiva dirigida por el profesor Antonio CAYÓN *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2006.

HERRERO ALCALDE, Ana: "Cuantificación de los servicios públicos: necesidades de gasto y niveles de servicio", en la obra colectiva dirigida por el profesor Antonio CAYÓN, *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2006.

HERRERO, Ana-RUIBAL, Luz-HERRERA, Pedro: "Los servicios públicos fundamentales", en la obra colectiva dirigida por el profesor Antonio CAYÓN *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2006.

HERRERO ALCALDE, Ana-UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso: "Corresponsabilidad fiscal y nivelación en la financiación autonómica. Una aplicación para España de los modelos alemán y canadiense", *Presupuesto y Gasto Público* nº 32/2003.

HOSPITAL GARCÍA, Consuelo: "Las intervenciones del Fondo de Cohesión en España", *Noticias de la Unión Europea* nº 233/2004.

JIMÉNEZ COMPAIRED, Ismael: *La imposición propia de las Comunidades Autónomas*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1994.

LABANDEIRA VILLOT, XAVIER-LÓPEZ NICOLÁS, Ángel: "La imposición de los carburantes de automoción en España: algunas observaciones teóricas y empíricas", *Hacienda Pública Española* nº 160-I/2002.

LAGARES CALVO, Manuel: "¿Cambiar la financiación autonómica?", *El Mundo*, 11 de mayo de 2005.

LAGO MONTERO, José María: "Notas sobre el endeudamiento como fuente de financiación de las Comunidades Autónomas", I, en el libro *Estudios de Derecho Tributario en Memoria de María del Carmen Bollo Arocena*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1993; y II en la *Revista de Hacienda Autónoma y Local* nº 64/1992; "El endeudamiento de las Comunidades Autónomas tras el Tratado de la Unión Europea", *XVI Jornadas de estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado: La Constitución Española en el ordenamiento comunitario europeo*, volumen II, Madrid, 1995; *El poder tributario de las C.C.A.A.*, Aranzadi, Pamplona, 2000; "La distribución de la potestad tributaria entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España", *Anuario de la Suprema Corte de Justicia de México-2005*; "La distribución del poder tributario en los estados descentralizados", *Revista Brasileira de Direito Tributario-2007*; "Solidaridad y eficacia en el sistema de financiación de las C.C.A.A.", *Anuario del Instituto de Estudios Zamoranos Florián D'Ocampo-2007*.

LAGO MONTERO, José María-GARCÍA FRÍAS, Ángeles-ALFONSO GALÁN, Rosa-GUERVÓS MAÍLLO, María de los Ángeles-GIL RODRÍGUEZ, Isabel: *Comentario a la ley de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, Dykinson, Madrid, 2005.

LAGO MONTERO, José María-ALFONSO GALÁN, Rosa-GUERVÓS MAÍLLO, María de los Ángeles-GIL RODRÍGUEZ, Isabel: *Comentario a la ley de cesión de tributos del Estado a las C.C.A.A.*, (en prensa).

LASARTE ÁLVAREZ, Javier: prólogo a la obra de Francisco ADAME MARTÍNEZ: *Los impuestos propios de las Comunidades Autónomas*, Comares, Granada, 1996; *Financiación autonómica: dos estudios*, Comares, Granada, 2004; "La posible reforma de los Estatutos de Autonomía y su incidencia en el sistema de financiación", *Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, II, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2005.

LABANDEIRA, X.-LÓPEZ NICOLÁS, A.: "La imposición de los carburantes de automoción en España: algunas observaciones teóricas y empíricas", *Hacienda Pública Española* nº 160-I/2002.

LINARES MARTÍN DE ROSALES, Juan: "El I.V.A. como instrumento de financiación de las C.C.A.A.: una aproximación", *Crónica Tributaria* nº 52/1985.

LINARES MARTÍN DE ROSALES, Juan-RODRÍGUEZ CATIVELA, Emilio José: *El I.V.A. y las C.C.A.A.*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1984.

LÓPEZ ESPADAFOR, Carlos: "Apuntes sobre la pluriimposición ante el nuevo cuadro de impuestos cedidos: un ejemplo criticable", *Gaceta Fiscal* nº 214/2002; id: "Apuntes acerca del impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos", en *Estudios sobre la fiscalidad de las pymes* (coordinados por el profesor José Antonio SÁNCHEZ GALIANA), Universidad de Granada, 2004.

LÓPEZ LÓPEZ, Hugo: "La regulación española del Impuesto sobre la Electricidad a la luz de la Directiva 2003/96/CE, del Consejo, de 27 de octubre de 2003", *Noticias de la Unión Europea* nº 268/2007.

LUCHENA MOZO, Gracia: "Fiscalidad de la energía", *Crónica Tributaria* nº 108/2003.

MANZANO SILVA, Elena: "Proceso de integración europea versus autonomía financiera", *Nueva Fiscalidad* nº 1/2005.

MARTÍN QUERALT, J.: "Agua clara en el sistema de financiación autonómica", *Tribuna Fiscal* nº 197/2007.

MARTÍN REBOLLO, Luis: "Sobre los estatutos de autonomía y sus pretendidas reformas: algunos recordatorios y otras reflexiones", en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía*, volumen monográfico de la *Revista Jurídica de Castilla y León-2006*.

MARTÍNEZ GARCÍA-MONCÓ, Alfonso: "Impuestos propios: crisis y perspectivas", *Estudios de Derecho Financiero y Tributario en homenaje al profesor Calvo Ortega*, II, Lex Nova, Valladolid, 2005.

MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel-VERDESOTO GÓMEZ, Marta: "La corresponsabilidad en el gasto público autonómico", en la obra colectiva dirigida por el profesor Antonio CAYÓN *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2006.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: "Límites constitucionales generales del contenido de las reformas estatutarias", en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía*, volumen monográfico de la *Revista Jurídica de Castilla y León-2006*.

MARTÍNEZ SERRANO, Alicia: "La reforma de la fiscalidad del automóvil en la Unión Europea", *Boletín del Instituto Universitario de Estudios Fiscales y Financieros de la Universidad de Murcia* nº 2/2005.

MEDEL CÁMARA, Braulio: "Balanzas fiscales y Estado autonómico: incompatibilidad intrínseca", *El Mundo*, 23 de abril de 2005.

MENÉNDEZ MORENO, Alejandro: "El marco constitucional de la financiación de las C.C.A.A.", en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía*, volumen monográfico de la *Revista Jurídica de Castilla y León-2006*.

MERINO JARA, Isaac: *Tributación autonómica*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2003.

MONASTERIO ESCUDERO, Carlos-SUÁREZ PANDIELLO, Javier: *Manual de hacienda autonómica y local*, I.E.F., Madrid, 2005.

MORA LORENTE, M^a de los Desamparados: *Impuestos cedidos: implicaciones internas y comunitarias*, Tirant lo blanch, Valencia, 2004.

MORENO FERNÁNDEZ, Juan Ignacio: "La autonomía de las regiones y el derecho comunitario: los beneficios fiscales autonómicos como potenciales 'ayudas de Estado' contrarias al mercado común", *Estudios en homenaje al profesor Pérez de Ayala*, C.E.U. San Pablo-Dykinson, Madrid, 2007.

ORDÓÑEZ SOLÍS, David: "Los Fondos Estructurales en la U.E.: cuestiones constitucionales, presupuestarias y administrativas", *Noticias de la Unión Europea* nº 233/2004.

ORTIZ CALLE, Enrique: *La Agencia Estatal de Administración Tributaria*, B.O.E.-Universidad Carlos III, Madrid, 1998; "El Ordenamiento Comunitario de la imposición de la energía y la protección del medio ambiente", *Noticias de la Unión Europea* nº 268/2007.

PEDRAJA CHAPARRO, Francisco: "La cuestión de las balanzas fiscales y comerciales en el Estado autonómico. Un debate abierto", Ponencia en las I Jornadas de la Cátedra Asamblea de Extremadura sobre *Financiación autonómica y solidaridad*, Cáceres, Marzo 2007.

PEDRAJA CHAPARRO, Francisco-SALINAS SÁNCHEZ, Javier: "La descentralización del I.V.A.: propuestas, experiencias y enseñanzas para la financiación de las C.C.A.A.", *Hacienda Pública Española* monografía-2001.

PEÑA ALONSO, José Luis: "El ejercicio competencial de las C.C.A.A. en el impuesto de sucesiones y donaciones: un debate abierto", en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía*, volumen monográfico de la *Revista Jurídica de Castilla y León*-2006.

PERETÓ GARCÍA, Montserrat: "El I.V.A. y las C.C.A.A.: su financiación", *El I.V.A. en el sistema tributario*, II, Escuela de Hacienda Pública, Madrid, 1986.

PÉREZ ROYO, Javier: *El nuevo modelo de financiación autonómica: análisis exclusivamente constitucional*, McGrawHill, Madrid, 1997.

PORTUGUÉS CARRILLO, Carlos: "Los Fondos Estructurales europeos y el régimen comunitario de ayudas públicas: el régimen comunitario aplicado en las C.C.A.A. españolas", *Noticias de la Unión Europea* nº 233/2004.

QUINTANA FERRER, E.: *Los recursos participativos en el marco de la articulación entre las Haciendas autonómica y estatal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

RAMOS PRIETO, Jesús: *La cesión de impuestos del Estado a las C.C.A.A.*, Comares, Granada, 2001.

REY MARTÍNEZ, Fernando: "Sentido y alcance del concepto de 'derechos históricos' en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía", en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía*, volumen monográfico de la *Revista Jurídica de Castilla y León*-2006.

RIESCO FERNÁNDEZ, Gonzalo: "Acciones innovadoras y la financiación de los Fondos Estructurales Europeos", *Noticias de la Unión Europea* nº 233/2004.

RODRÍGUEZ CAÑAS, Encarnación: "El futuro de la política de cohesión en una Unión ampliada y las iniciativas comunitarias", *Noticias de la Unión Europea* nº 233/2004.

RODRÍGUEZ MUÑOZ, Santiago: *La reforma fiscal verde*, Lex Nova, Valladolid, 2004.

ROMERO JORDÁN, Desiderio-SANZ SANZ, José Félix: "El impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos. Una evaluación de sus efectos económicos", *Hacienda Pública Española* n° 164/2003.

RUBIO GUERRERO, Juan José: "La Agencia Estatal de Administración Tributaria española como modelo de gestión tributaria integrada", *Boletín del Instituto Universitario de Estudios Fiscales y Financieros de la Universidad de Murcia*, n° 2/2005 y n° 3/2006.

RUIZ ALMENDRAL, Violeta: *Impuestos cedidos y corresponsabilidad fiscal*, Tirant lo blanch, Valencia, 2004.

RUIZ-HUERTA CARBONELL, Alejandro: "Ante una reforma del bloque de constitucionalidad", en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía*, volumen monográfico de la *Revista Jurídica de Castilla y León*-2006.

RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús: Presentación de las Jornadas sobre *La reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos estatutos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 12-13 de junio de 2006.

SÁNCHEZ GALLARDO, Francisco Javier: "La tributación en el I.V.A. de las entregas de electricidad y de gas a través de redes de distribución", *Noticias de la Unión Europea* n° 268/2007.

SÁNCHEZ MALDONADO, J.-GÓMEZ SALA, J.S.: "La imposición sobre el consumo y la financiación autonómica", *Papeles de Economía Española* n° 69/1996.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Ángel: "Los impuestos especiales como instrumento de financiación autonómica", *Hacienda Pública Española* n° 155/2000.

SCHIK, Walter: "Aspectos de una unificación del derecho procedimental tributario en Europa", *Estudios de derecho tributario en memoria de María del Carmen Bollo Arocena*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1993.

SEIJAS VILLADANGOS, Esther: "Estado, soberanía, nación y nacionalidades, demasiados factores para una sola ecuación. Revisión de estas categorías a la luz de las reformas constitucional y estatutarias en España", en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía*, volumen monográfico de la *Revista Jurídica de Castilla y León*-2006.

SERNA RODRÍGUEZ, Almudena-RODRÍGUEZ OLIVARES, Rocío: "El impuesto sobre la venta minorista de determinados hidrocarburos desde una perspectiva comunitaria", *Crónica Tributaria* n° 110/2004.

SERRANO ANTÓN, Fernando: "El impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos de la Comunidad de Madrid: su compatibilidad con el Derecho comunitario", *Noticias de la Unión Europea* n° 237/2004.

SEVILLA SEGURA, José Víctor: *Financiación autonómica, problemas y propuestas*, Fundación Alternativas, Madrid, 2005.

SIMÓN ACOSTA, Eugenio: "La reforma de la financiación autonómica", *Estudios en homenaje al profesor Pérez de Ayala*, C.E.U.-San Pablo-Dykinson, Madrid, 2007.

SOLANA VILLAMOR, Francisco: "Aspectos técnicos de la regionalización de los impuestos especiales", *Carta Tributaria* n° 287/1998 ("monografía"); Id: "La regionalización de los ingresos por impuestos especiales", *Carta Tributaria* n° 313/1999 y 314/1999 ("monografías").

SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan José: "Sobre las reformas estatutarias y la propuesta del Parlamento catalán", en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía*, volumen monográfico de la *Revista Jurídica de Castilla y León*-2006.

SOSA WAGNER, Francisco-SOSA MAYOR, Igor: *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, Madrid, 2007.

TEJADURA TEJADA, Javier: "El principio de solidaridad", ponencia en las I Jornadas de la Cátedra Asamblea de Extremadura sobre *Financiación autonómica y solidaridad*, Cáceres, Marzo 2007.

TEJERIZO LÓPEZ, José Manuel: "La financiación de las C.C.A.A.: notas para un balance", en la obra colectiva *25 años de financiación autonómica*, Cátedra Cantabria 2004-Universidad de Cantabria, 2005.

URBANOS GARRIDO, Rosa María: "El Acuerdo de financiación sanitaria y su repercusión para el sistema nacional del salud", *Presupuesto y Gasto Público* n° 42-1/2006.

UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso: "Los impuestos especiales sobre el automóvil y la financiación autonómica", *Papeles de Economía Española* n° 87/2001; "Los instrumentos de solidaridad interterritorial en el marco de la revisión de la política regional europea", *Presupuesto y Gasto Público* n° 36-3/2004.

VILLARÍN LAGOS, M.: *La cesión de impuestos estatales a las C.C.A.A.*, Lex Nova, Valladolid, 2000; "Los impuestos cedidos a las C.C.A.A.: cuestiones relevantes del alcance de la cesión y del ejercicio de sus competencias", en la obra colectiva *La reforma de los estatutos de autonomía*, volumen monográfico de la *Revista Jurídica de Castilla y León*-2006. ■