

TÍTULO V ECONOMÍA Y HACIENDA

Artículo 51

La Comunidad de Madrid, dentro de los principios de coordinación con las Hacienda estatal y local, goza de autonomía financiera, es titular de bienes de dominio público y de patrimonio y hacienda propios, de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y demás normas que la desarrollan.

COMENTARIO

LIDIA GARCÍA FERNÁNDEZ

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El Título V del Estatuto de Autonomía, bajo la rúbrica «Economía y Hacienda» e integrado por los artículos 51 a 63, contiene un conjunto de normas sobre dichas materias, reconociendo el primero de ellos, que es objeto de nuestro análisis, la autonomía financiera de la Comunidad de Madrid, la titularidad de bienes de dominio público y patrimonio, así como la Hacienda de la Comunidad de Madrid. Es, pues, un artículo introductorio y se encuentra íntimamente vinculado con los dos siguientes, el 52, referido al patrimonio, y el 53, que establece los recursos con los que está constituida la Hacienda de la Comunidad Autónoma.

Nos centraremos en el presente comentario en la autonomía financiera de la Comunidad, remitiéndonos al comentario del artículo 52 en lo que se refiere al dominio público y el patrimonio de la Comunidad de Madrid, y al del artículo 53, en lo relativo a la Hacienda publica madrileña.

El inciso primero del apartado 1 del artículo 156 de la Constitución estableció que «Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias». Dicha previsión ha sido, asimismo, contemplada por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas¹ que, en su artículo 1, señala con carácter general que «Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias que, de

¹ Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, modificada posteriormente y, en particular, por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

acuerdo con la Constitución, les atribuyan las Leyes y sus respectivos Estatutos». El artículo 51 del Estatuto de Autonomía que es objeto de nuestro análisis, reconoce esta autonomía para la Comunidad de Madrid.

Pues bien, partiendo de su reconocimiento, y por lo que se refiere al concepto de autonomía financiera, el mismo debe ser determinado desde una doble perspectiva: la del gasto y la del ingreso. Desde la primera, la autonomía financiera supone que, dentro de sus competencias, la Comunidad tiene la facultad de decidir en qué y en qué cuantía gasta.

Por lo que se refiere a los ingresos, como señalado Palao Taboada² «las opiniones van, desde la que sostiene que la verdadera autonomía implica la posibilidad de crear y gestionar sus propios tributos, hasta la que considera de importancia secundaria las potestades en esta materia». Entendemos aquí, con este autor, que la autonomía «debe suponer un cierto margen de decisión sobre los recursos, incluidos los tributarios». Añadimos, debe suponer un cierto margen de responsabilidad sobre los recursos, de tal manera que cada Comunidad Autónoma pueda tener una política de ingreso y de gasto y, por lo tanto, de gestión de los recursos, pues ello no hace sino aumentar de sentido la autonomía política de la que gozan estos entes territoriales. En definitiva, como dicen Utrilla de la Hoz y Cuadrado Roura³ se propugna una mayor adecuación, entre los recursos aportados por los contribuyentes de una jurisdicción a través de sus impuestos, y los bienes y servicios proporcionados por esta.

Así delimitada la materia sobre la que versa el concepto de la autonomía financiera, el mismo ha necesitado de una concreción que le ha ido dando la legislación y que se configura en torno a un conjunto de principios.

El propio artículo 156.1 de la Constitución la reconoce «...con arreglo a los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles». Por su parte, los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica han establecido los siguientes principios:

- 1) La inexistencia de privilegios económicos o sociales o de barreras fiscales en el territorio español.
- 2) La garantía del equilibrio económico a través de la política económica general y el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español, estando, asimismo, cada Comunidad Autónoma, obligada a velar por su propio equilibrio interterritorial.
- 3) La solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones, así como la realización interna del principio de solidaridad.
- 4) La suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas.
- 5) La lealtad institucional.

² Palao Taboada, C.: «Economía y Hacienda», en «Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid», Cívitas. Madrid, 1987.

³ Utrilla de la Hoz, A. y Cuadrado Roura, J. R.: «Financiación autonómica, la incidencia del nuevo sistema en la Comunidad de Madrid», Cívitas. Madrid, 1997.

- 6) La coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades autónomas y de la Hacienda del Estado.

Como puede comprobarse, solidaridad y coordinación son los pilares del sistema autonómico financiero. Como garantía del primero el artículo 158.2 del Texto constitucional introdujo la figura del fondo de compensación: «Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y Provincias, en su caso». El principio de solidaridad implica, según Utrilla de la Hoz y Cuadrado Roura⁴, el establecimiento de mecanismos redistributivos con el fin de garantizar a cada región los medios necesarios, independientemente de su capacidad fiscal o su riqueza relativa, para proveer un nivel mínimo de servicios considerados esenciales y tratar de corregir las diferencias regionales existentes.

Por lo que se refiere a la coordinación, tanto la Ley Orgánica, como los propios Estatutos de Autonomía, han venido introduciendo en el ordenamiento autonómico multitud de técnicas para la adecuada coordinación de las haciendas autonómicas y de la Hacienda estatal. Entre todas ellas, destaca el llamado Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

En cuanto al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, el mismo responde a dos modelos claramente diferenciados, por razones del reconocimiento constitucional de los derechos históricos de los derechos forales. En base a éstos, la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene un régimen de concierto y la de Navarra otro de convenio económico, regímenes que otorgan una amplia autonomía financiera y tributaria atribuida a los órganos forales, correspondiéndoles la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, a excepción de los correspondientes a la Renta de aduanas y los ingresos recaudados a través de monopolios fiscales, excluidos los impuestos especiales.

El resto de Comunidades Autónomas tiene un sistema que se ha denominado de régimen común, o sistema LOFCA, que se basa en la obtención de sus ingresos mediante los recursos a los que se refiere el artículo 157 de la Constitución. Hay que decir, no obstante, que algunas de éstas Comunidades han reformado profundamente sus Estatutos en los años 2006 y 2007, produciendo, entre otros aspectos, una considerable ampliación de la autonomía financiera, habiendo sido alguno objeto, incluso, de impugnación ante el Tribunal Constitucional. Se trata de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Valencia, Andalucía, Aragón e Illes Balears⁵. Con toda seguridad la sentencia

⁴ Utrilla de la Hoz, A. y Cuadrado Roura, J.R.: op. Cit.

⁵ Mediante los recursos de inconstitucionalidad números 8045/06 y 8675/06 y 9330/06, interpuestos, respectivamente, por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, por el Defensor del Pueblo y por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Rioja, se han impugnado varios preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

que dicte nuestro Alto Tribunal será ilustrativa del desarrollo futuro de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en nuestro país.

La Comunidad de Madrid se encuentra en el momento presente dentro de las denominadas Comunidades de régimen común, y dentro de éstas, en el grupo de las Comunidades que no han modificado su Estatuto de Autonomía en los años 2006 y 2007.

Reconocida la autonomía financiera por el Estatuto, la misma se fundamentó hasta 1997, desde la perspectiva de sus recursos, en las transferencias del Estado en función de un conjunto de variables que pretendieron reflejar el coste de los servicios transferidos. Es verdad, que desde 1993 se avanzó ya hacia un sistema de corresponsabilidad, al configurarse una participación en el rendimiento territorial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, si bien es a partir de 1997 cuando se cede cierta capacidad normativa sobre determinados aspectos de tributos ya cedidos.

A la vista de las novedades, era necesaria la regulación de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, coordinándose con la del Estado en las materias reservadas a la normación básica, desarrollando, armónicamente, aquellos otros aspectos propios de la Administración autonómica y respetando el marco establecido por la Constitución y sus Leyes Orgánicas de desarrollo. A esta necesidad responde la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

— Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Madrid.

— Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, modificada por Leyes de 20 de diciembre de 2002, 31 de mayo de 2004, 23 de diciembre de 2005 y 22 de diciembre de 2006, de Medidas Fiscales y Administrativas.

III. DERECHO ESTATAL Y AUTONOMICO

3.1. Derecho Estatal

La autonomía financiera está reconocida en los artículos 156, 157 y 158 de la Constitución.

El artículo 157.3 de la Constitución estableció que «Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1; las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado».

En desarrollo de este precepto se aprobó la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, que ha sido modificada en diversas ocasiones. Ya en el ejercicio

2001, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó, el 27 de julio, un nuevo sistema de financiación autonómica que hizo necesarias una serie de modificaciones legislativas.

En primer lugar, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas se modificó por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, a su vez modificada por la Ley Orgánica 3/2006, así como por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, para la implantación del nuevo sistema fue necesaria la aprobación la Ley Orgánica 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de estabilidad presupuestaria, modificada por la Ley 15 /2006, de 26 de mayo y la Ley 22/2001 de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

A todo lo anterior, habría que añadir la normativa contenida en los Estatutos de Autonomía que, aunque se determina en el apartado siguiente, no puede olvidarse, participa también de la naturaleza de derecho estatal y forma parte del bloque de constitucionalidad. Muy en particular, conviene recordar que muchas de las normas incorporadas por las Leyes Orgánicas de reforma de Estatutos aprobadas en 2006 y en 2007, modifican la normativa antedicha en materia autonómica.

En particular y, en relación con las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Navarra, hay que hacer referencia a las leyes de aprobación de los conciertos. Para el País Vasco se aprobó primero la Ley 12/1981, cuya vigencia fue prorrogada con posterioridad y, después, la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el nuevo Concierto Económico de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Ley Orgánica 4/2002, de 23 de mayo, complementaria de la Ley anterior y la Ley 13/2002, de la misma fecha, por la que se aprueba la metodología de señalamiento de cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006. Para el régimen de Navarra se aprobó la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, que contiene el Convenio Económico con Navarra y que ha sido modificada posteriormente por las leyes 19/1998, de 15 de junio y de 15 de julio de 2003.

Asimismo, mediante las leyes números 17 a 31 de 2002, de 1 de julio, se regula el régimen de cesión de tributos del Estado y de fijación del alcance y condición de dicha cesión a las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Valencia, Aragón, Castilla la Mancha, Canarias, Extremadura, Illes Balears, Madrid y Castilla y León.

3.2. Derecho Autonómico

En lo que se refiere a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas cabría, en la actualidad, diferenciar hasta tres tipos de regulaciones diferentes.

En primer lugar, aquellas que tienen, porque lo han tenido desde el principio, un sistema especial. Nos referimos al País Vasco y a la Comunidad Autónoma de Navarra.

Por lo que se refiere al Estatuto del País Vasco la reconoce en el artículo 40, estableciendo en el 41.1 que «Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenio». A nivel legislativo, y aunque cuentan con un contenido mucho más amplio, podemos referirnos a la Ley de 25 de noviembre de 1983, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los órganos forales de sus territorios históricos y la Ley de 30 de mayo de 1989, modificada por la ley de 6 de marzo de 1998, de armonización, coordinación y colaboración fiscal. En todo caso, la mayor regulación se contiene en el Decreto Legislativo de 11 de noviembre de 1997, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, modificada por Ley de 29 de septiembre de 2006.

En cuanto a la Comunidad foral de Navarra, la Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del régimen foral de Navarra, modificada por la Ley Orgánica 1/2002, de 26 de marzo, establece en su artículo 45.1 que «En virtud de su régimen foral, la actividad financiera y tributaria de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico». Con fecha 26 de diciembre de 1988 se aprobó la Ley de la Hacienda pública de Navarra, que ha sido objeto de sucesivas y numerosas modificaciones, en particular por la Ley de 21 de diciembre de 2005, de subvenciones.

Un segundo grupo estaría formado por el resto de los Estatutos de Autonomía, excepto aquellos que han sido objeto de una profunda reforma en los años 2006 y 2007. La característica de éstos últimos es que contienen una regulación mucho más extensa y profunda de la autonomía financiera de las respectivas Comunidades Autónomas, tanto en los aspectos generales, como en los concretos en los que se manifiesta esta autonomía financiera.

La profundidad y novedad de la regulación ha sido tal que alguno de ellos, como se ha señalado más arriba, ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, lo que a nuestro juicio, ofrecerá al Tribunal Constitucional la oportunidad de realizar una interpretación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en el derecho español con carácter general, y en aspectos sobre los que no se había pronunciado hasta el momento.

Los Estatutos de Autonomía que pertenecen a este grupo son los siguientes:

- Estatuto de Autonomía de Andalucía: Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto para Andalucía: dentro del Título VI «Economía, empleo y hacienda», las secciones 1.^a y 2.^a del Capítulo III, recogen la hacienda, los recursos y el gasto público y el presupuesto de la Comunidad andaluza y, en particular, el artículo 175 recoge los principios generales.
- Estatuto de Autonomía de Aragón: Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón: dentro del

Título VIII «Economía y Hacienda», el Capítulo II regula la Hacienda de la Comunidad Autónoma.

- Estatuto de Autonomía de las Illes Balears: Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears: Título VIII «Financiación y Hacienda», en particular los artículos 120 a 126.
- Estatuto de Autonomía de Cataluña: Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: Título VI «De la financiación de la Generalitat», en particular, el Capítulo I «La Hacienda de la Generalitat».
- Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: Título IX «Economía y Hacienda».

En último término, el resto de los Estatutos (con excepción del de Canarias, que contiene una muy amplia regulación de su régimen específico) contendrían una regulación muy semejante, incluso a veces, en la propia redacción, con el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid:

- Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, modificada por Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo y Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero: artículo 43.
- Estatuto de Autonomía de Canarias, Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre: Título IV «De la Economía y la Hacienda». Hay que subrayar la especialidad canaria frente al resto de los Estatutos de este grupo, pues tal y como queda expuesta en el artículo 46 del Estatuto, Canarias goza de un régimen económico –fiscal especial, propio de su acervo histórico y constitucionalmente reconocido, basado en la libertad comercial de importación y exportación, no aplicación de monopolios y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo.
- Estatuto de Autonomía de Cantabria, Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, modificada por la Ley Orgánica 11/1988, de 30 de diciembre: Título V «De la Economía y Hacienda», en particular, el artículo 45.
- Estatuto de Autonomía de Castilla la Mancha, Ley Orgánica 9/1992, de 10 de agosto, modificada por las leyes Orgánicas 7/1994 de 24 de marzo y 3/1997, de 3 de julio: Título V «De la Economía y Hacienda regionales».
- Estatuto de Autonomía de Castilla y León, Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, modificada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero: Título III «Economía y Hacienda».
- Estatuto de Autonomía de Extremadura, Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, modificada por Ley Orgánica 12/1999: Título V «Economía y Hacienda».

- Estatuto de Autonomía de Galicia, Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril: Título IV «De la Economía y la Hacienda».
- Estatuto de Autonomía de la región de Murcia, Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, modificada por las Leyes Orgánicas 4/1994 de 24 de marzo y 1/1998, de 15 de junio: Título IV «Hacienda y Economía».
- Estatuto de Autonomía de la Rioja: Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, modificada por Leyes Orgánicas 3/1994, de 24 de marzo y 2/1999, de 7 de enero: Título V «De la financiación de la Comunidad».

Por lo que se refiere a las leyes de cada Comunidad Autónoma, pasamos a continuación a reseñar las que corresponden a Comunidades de los grupos segundo y tercero, al habernos referido ya a las del País Vasco y Navarra al examinar su régimen específico.

En cuanto a la legislación de las Comunidades Autónomas que han reformado sus Estatutos en 2006 y 2007, hay que hacer notar que dados los profundos cambios, la misma ha de interpretarse a la luz de los mismos y que será previsiblemente renovada.

A continuación se exponen las Leyes que en cada Comunidad Autónoma regulan la materia:

- Comunidad Autónoma de Andalucía: Ley de 9 de julio de 1983, reguladora de la Hacienda pública de la Comunidad Autónoma, que ha sido objeto de muy numerosas modificaciones con posterioridad (27 de diciembre de 2006).
- Comunidad Autónoma de Aragón: Decreto Legislativo de 29 de junio de 2000, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma.
- Comunidad Autónoma del Principado de Asturias: Decreto Legislativo de 25 de junio de 1998 por el que se aprueba el texto refundido del régimen económico y presupuestario modificado por leyes de 28 de diciembre 1998, 15 de julio y 31 de diciembre de 1999, 27 de diciembre de 2002, 30 de diciembre de 2003 y 29 de diciembre de 2005.
- Comunidad Autónoma de Canarias: Ley de 11 de diciembre de 1984, de la Hacienda pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, modificada por leyes posteriores, en particular por la Ley de 17 de junio de 2006, de Patrimonio.
- Comunidad Autónoma de Cantabria: Ley de 21 de octubre de 2006, de finanzas.
- Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha: Decreto Legislativo de 19 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, modificada posteriormente (por Ley de 31 de diciembre de 2006).
- Comunidad Autónoma de Castilla y León: Ley de 3 de mayo de 2006, de la Hacienda y del sector público de la Comunidad Autónoma.

- Comunidad Autónoma de Cataluña: Decreto Legislativo de 24 de diciembre de 2002 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, modificado por la ley de 16 de julio de 2004.
- Comunidad Autónoma de Extremadura: Ley de 19 de abril de 1985 de la Hacienda pública de la Comunidad Autónoma, que ha sido objeto de numerosas modificaciones, muchas de ellas en las Leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma; Ley de 28 de mayo de 2004, de reforma del sistema financiero de Extremadura.
- Comunidad Autónoma de Galicia: Decreto Legislativo de 7 de octubre de 1999, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, modificada por Leyes de 30 de diciembre de 1999, 29 de abril de 2002 y 27 de diciembre de 2002.
- Comunidad Autónoma de las Illes Balears: Decreto Legislativo de 24 de junio de 2005, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas de la Comunidad Autónoma.
- Comunidad Autónoma de la región de Murcia: Decreto Legislativo de 2 de diciembre de 1999, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia.
- Comunidad Valenciana: Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda pública de la Generalidad valenciana, que ha sido objeto de numerosas modificaciones posteriores.

IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y OTRA JURISPRUDENCIA

La primera cuestión que debe destacarse en relación con el tratamiento de la autonomía financiera por el Tribunal Constitucional es la de cómo debe ejercerse la actividad financiera de los entes públicos, obligados a compatibilizar su actividad sin que se produzca el vaciamiento de competencias de unos u otros entes. Así, en la Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, señaló el Tribunal que «...si en un Estado compuesto la acción estatal, en general, debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades del sistema de autonomías territoriales..., esta exigencia es asimismo evidente cuando se trata del ejercicio de la actividad financiera del Estado –ordenación y gestión de los ingresos y de los gastos públicos– que, naturalmente, habrá de desarrollarse dentro del orden competencial articulado en la Constitución. Lo que supone, en definitiva, la necesidad de compatibilizar el ejercicio coordinado de las competencias financieras y las competencias materiales de los entes públicos que integran la organización territorial del Estado de modo que no se produzca el vaciamiento del ámbito competencial, material y financiero, correspondiente a las esferas respectivas de soberanía y de autonomía de los entes territoriales...Lo que –ciñéndonos ya a lo que ahora importa– se traduce en una doble exigencia: de

una parte, prevenir que la utilización del poder financiero del Estado pueda «desconocer, desplazar o limitar» las competencias materiales autonómicas. Y, de otra, evitar asimismo que la extremada prevención de potenciales injerencias competenciales acabe vaciando por socavar las competencias estatales en materia financiera, el manejo y la disponibilidad por el Estado de sus propios recursos y, en definitiva, la discrecionalidad política del legislador estatal en la configuración y empleo de los instrumentos esenciales de la actividad financiera pública»⁶.

La misma idea es plasmada en otros fundamentos de esta importante Sentencia. Así cuando dice que «...si por el origen de los fondos se pudiera condicionar el destino que se haya de dar a los mismos, se privaría a las Comunidades Autónomas de una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía»⁷. Y en el mismo sentido la consideración de que «...la autonomía financiera reconocida en los artículos 156.1 de la CE y 1.1 de la LOFCA exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas»⁸.

La segunda cuestión de importancia en relación con la autonomía financiera y, más en concreto con uno de sus aspectos, es que el poder de gastar no es título atributivo de competencias y, por lo tanto, no puede ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias.

Así en la misma Sentencia 13/1992, de 6 de febrero y en alguna otra posterior como la 59/1995, de 25 de abril el Tribunal estableció que «...si –como resulta de la doctrina de este Tribunal– el poder de gastar no constituye un título atributivo de competencias, de modo que el ejercicio de competencias estatales anejo al gasto o a la subvención sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención la Constitución o los Estatutos de Autonomía hayan reservado al Estado la titularidad de las competencias, es claro que el Estado, mediante el ejercicio del poder legislativo presupuestario, no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público) entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial. El poder de gasto o subvencional es siempre un poder instrumental que se ejerce «dentro» y no «al margen» del orden de competencias y de los límites que la Constitución establece y entre ellos el del respeto a la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas que reconocen y garantizan los artículos 2, 137 y 156 CE. No puede, por tanto, el Estado, usando su poder de gasto en materia de subvenciones, condicionar o mediatizar el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias (su autonomía política y financiera) de modo tal que convierta, de hecho, su poder de gastar en un poder para regular la materia al margen del reparto competencial establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Y lo mismo vale decir respecto del poder de gasto de las

⁶ F. J. 2 de la Sentencia.

⁷ F. J. 7 de la Sentencia.

⁸ F. J. 7 de la Sentencia.

Comunidades Autónomas con cargo a su propio presupuesto...como consecuencia de la vinculación de su autonomía financiera «al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, atribuyan las leyes y sus respectivos Estatutos (art. 156.1 CE y 1.1 LOFCA)»⁹.

Otro aspecto importante es el de si la autonomía financiera permite la existencia y aplicación de controles, lo que, lógicamente el Alto Tribunal ha resuelto en sentido positivo, aunque declarando la improcedencia de los controles administrativos. Así, la Sentencia 63/1986, de 21 de mayo, dice que «...Tal autonomía financiera implica, como reconoce el artículo 44 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, la competencia de la Comunidad Autónoma vasca para elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presupuestos, lo que entraña la competencia para decidir la estructura de su presupuesto de gastos de inversión y la ejecución de los correspondientes proyectos. No excluye, sin embargo, la existencia de controles, incluso específicos en el presente caso por tratarse de fondos que forman parte de los Presupuestos Generales del Estado y que están afectos a unas finalidades concretas. A este respecto es preciso recordar que el artículo 16.4 de la LOFCA, Ley a la que remite el artículo 157.3 de la CE, establece, en relación con el Fondo de Compensación Interterritorial, la obligación de dar cuenta anualmente a las Cortes Generales del destino de los recursos recibidos con cargo al mencionado Fondo, así como del estado de realización de los proyectos que con cargo al mismo están en curso de ejecución. Existe, pues, además del control que corresponde al Tribunal de Cuentas, un control de tipo parlamentario sobre la utilización de las consignaciones del Fondo de Compensación Interterritorial»¹⁰.

También, el Tribunal Constitucional ha reconocido la existencia de límites en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y, muy particularmente en lo que se refiere a la potestad tributaria.

Así lo dijo, por ejemplo, entre otras en las Sentencias 49/1995, de 16 de febrero y 233/1999, de 13 de diciembre. En concreto en la primera de ellas estableció que «La potestad tributaria de las Comunidades autónomas no se configura constitucionalmente con carácter absoluto, sino que aparece sometida a límites extrínsecos e intrínsecos que no son incompatibles con el reconocimiento de la realidad constitucional de las Haciendas autonómicas, ...entre cuyos límites, algunos son consecuencia de la articulación del ámbito competencial –material y financiero– correspondientes al Estado y a las Comunidades Autónomas... Así la subordinación a los principios proclamados por el artículo 156.1 de la CE... a los que hay que añadir lo que resulta respecto de los impuestos propios de las Comunidades Autónomas de los artículos 157.2 de la CE y 6 y 9 de la LOFCA»¹¹.

Por lo que se refiere al Fondo de Compensación Interterritorial una cuestión esencial que ha tratado el Tribunal Constitucional es la de diferenciar entre dos actos, el de autorización presupuestaria y el de distribución del

⁹ F. J. 6 de la Sentencia.

¹⁰ F. J. 9 de la Sentencia.

¹¹ F. J. 4 de la Sentencia.

fondo. Ambos actos, según la Sentencia 63/ 1986, de 21 de mayo, «producen sus respectivos efectos y han de realizarse a través de procedimientos distintos: el acto de autorización presupuestaria a las transferencias sólo produciría los mismos efectos que cualquier otra consignación y aprobación de créditos presupuestarios y habría de acordarse siguiendo el procedimiento de tramitación propio de la Ley de Presupuestos, mientras que la distribución del fondo, que vendría acordada por las Cortes generales a través del procedimiento específicamente previsto en el artículo 74.2 de la CE, sería la auténtica fuente en este caso de las obligaciones del Estado para con las Comunidades Autónomas. El esquema, pues, establecido por la Constitución y la LOFCA consiste en que la Ley de Presupuestos Generales del Estado ha de limitarse a autorizar las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial de conformidad con la distribución del mismo acordada por las Cortes Generales a través de un procedimiento distinto fijado en el artículo 74.2 de la CE»¹².

Finalmente, en relación con el sistema de financiación de las comunidades Autónomas hay que hacer referencia a lo que dispuso el Tribunal en la Sentencia 11/1984, de 2 de febrero, sobre las diferencias entre las competencias de las Comunidades Autónomas y los derechos históricos de los territorios forales.. Según la misma «Las fuentes de las que nacen las competencias de los territorios históricos, por un lado, y de las Comunidades Autónomas, por otro, son necesariamente distintas. Los territorios forales son titulares de «derechos históricos» respetados, amparados y sujetos a actualización en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, en virtud de lo dispuesto por la disposición adicional primera de la Constitución; por lo que la delimitación de las competencias de tales territorios podrá exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales «derechos». Mientras que las competencias de las Comunidades Autónomas son las que éstas, dentro del marco establecido por la Constitución, hayan asumido mediante sus respectivos Estatutos de Autonomía, habrá que acudir, en consecuencia, a la Constitución, a los Estatutos de Autonomía y a otras posibles normas delimitadoras de competencias dictadas en el marco de las anteriores para saber cuáles sean las correspondientes a cada Comunidad»¹³.

¹² F. J. 6 de la Sentencia.

¹³ F. J. 4 de la Sentencia.