

## Artículo 54

**1. La participación anual de la Comunidad de Madrid en los ingresos del Estado, a que se refiere el número 4 del artículo 53, se negociará atendiendo a los criterios que fije la legislación de desarrollo del artículo 157 de la Constitución y cualesquiera otros que permitan garantizar, con suficiencia y solidaridad, el ejercicio de las competencias de la Comunidad de Madrid.**

**El porcentaje de participación podrá ser objeto de revisión en los siguientes supuestos:**

**a) Cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid entre las que anteriormente correspondiesen al Estado.**

**b) Cuando se produzca la cesión de nuevos tributos.**

**c) Cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado.**

**d) Cuando, transcurridos cinco años desde su entrada en vigor, sea solicitada su revisión por el Estado o la Comunidad de Madrid.**

**2. El porcentaje de participación se establecerá por ley<sup>1</sup>.**

## COMENTARIO

M.<sup>a</sup> MAR ORTIZ SÁNCHEZ

### I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

La descentralización territorial del Estado regulada por la Constitución española de 1978, conlleva un importante proceso transferencial desde el Estado a las Comunidades Autónomas en materia de gasto público. Esta redistribución de la titularidad de las políticas, exige la puesta a disposición de las regiones de los recursos necesarios para ejercer las nuevas responsabilidades asumidas.

En este contexto, el sistema de financiación autonómica debe entenderse como el mecanismo que proporciona a las Comunidades Autónomas los recursos suficientes para ejercer las competencias asumidas como consecuencia del proceso de descentralización efectuado desde el Estado.

Los principios que deben regir la configuración y desarrollo del Estado de las Autonomías, desde una perspectiva financiera, tal y como propugna la Constitución en su artículo 156.1, son los de autonomía, solidaridad y coordinación con la Hacienda estatal.

---

<sup>1</sup> Redacción dada a este artículo por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998).

Desde el punto de vista de la financiación existen dos tipos de Comunidades Autónomas claramente diferenciadas: las de régimen común y las de régimen foral.

Las Comunidades Forales, gozan de un sistema especial de financiación, amparado por la Disposición Adicional Primera de la carta magna, según la cual «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales».

El resto de las regiones, denominadas de régimen común, disponen de un sistema de financiación, regulado en el artículo 157 de la carta magna, y desarrollado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, en adelante).

La diferencia entre ambos regímenes financieros es evidente. Mientras en el régimen de Concierto y Convenio las Diputaciones Forales vascas y la Administración Tributaria de Navarra controlan, con amplias facultades de gestión y normativas, los impuestos más importantes del Sistema Fiscal español y transfieren recursos al Estado en pago de los servicios estatales prestados en su ámbito territorial, en el sistema de la LOFCA las regiones reciben recursos del Estado para sostener las competencias que les han sido transferidas<sup>2</sup> (Cupo vasco y Aportación de Navarra).

Dentro de las Comunidades de régimen común, Canarias posee asimismo un régimen económico y fiscal propio, amparado también por la Constitución Española, en su disposición adicional tercera, y justificado por razones históricas y geográficas.

La Comunidad de Madrid, forma parte de las regiones de régimen común, aplicándosele, en consecuencia, lo previsto en la LOFCA.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid regula el sistema de financiación autonómica propiamente dicho en dos de sus preceptos: el artículo 54 y la Disposición Adicional Primera.

El primero de los incisos señalados, objeto de nuestro estudio, establece que la participación anual de la Comunidad de Madrid en los ingresos del Estado responderá a los criterios establecidos por la legislación de desarrollo del artículo 157 de la Constitución y cualesquiera otros que permitan garantizar, con suficiencia y solidaridad, el ejercicio de las competencias de la Comunidad de Madrid. A estos principios hay que añadir los de autonomía y coordinación, contemplados en el artículo 51 del texto estatutario.

El principio de suficiencia financiera trata de garantizar a las Comunidades Autónomas los recursos económicos necesarios para que puedan desarrollar plenamente sus competencias. El principio de solidaridad implica el establecimiento de mecanismos redistributivos con el fin de garantizar a cada región los medios necesarios para prestar dichas competencias con independencia de su capacidad fiscal<sup>3</sup>.

Una vez efectuada esta precisión, es preciso delimitar el concepto de participación en los ingresos del Estado, como el mecanismo financiero que per-

<sup>2</sup> Ossorio, E. Op. Cit.

<sup>3</sup> Utrilla de la Hoz, A. y Cuadrado Roura J.R.: op. Cit.

mite cubrir la diferencia para cada Comunidad Autónoma entre su necesidad de gasto calculada y la capacidad fiscal de la misma correspondiente a los tributos cedidos total o parcialmente.

El cálculo de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas se efectúa en base a los parámetros fijados por cada modelo de financiación en el marco de la LOFCA. El artículo 13 de la LOFCA, en su redacción original, enumeraba los siguientes criterios de reparto:

- El coeficiente de población.
- El coeficiente de esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- La cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y las cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios.
- La relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España.
- Otros criterios que se estimen procedentes, entre los que se valorarán la relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y el conjunto del Estado y la relación entre los costos por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado.

Sin embargo, este precepto fue sustancialmente modificado con la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, con motivo de la aprobación del actual sistema de financiación autonómica. Así, en la redacción actual, la LOFCA no establece criterios para la determinación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado, ahora denominado Fondo de Suficiencia.

En el vigente sistema, los criterios para la determinación de las necesidades de gasto son determinados por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Las variables que sirven para estimar las mencionadas necesidades de gasto regionales y, en consecuencia, la financiación de cada Comunidad Autónoma, se definen de manera diferenciada en tres bloques competenciales:

- En competencias comunes<sup>4</sup>: población de derecho, superficie, dispersión e insularidad.

---

<sup>4</sup> Bajo la denominación de «competencias comunes», el actual sistema de financiación incluye la totalidad de las transferencias estatales asumidas por las Comunidades Autónomas, excepto la asistencia sanitaria del INSALUD y los servicios sociales del IMSERSO transferido, los cuales constituyen el bloque de asistencia sanitaria y de servicios sociales, respectivamente. Las variables indicadas explican el reparto del fondo general del bloque de competencias comunes. Además, existen dos fondos específicos cuyo reparto se efectúa en función de la escasa densidad de población y de la renta relativa de las regiones.

- En asistencia sanitaria: población protegida, población envejecida e insularidad<sup>5</sup>.
- En servicios sociales: población envejecida.

Como resultado de la distribución territorial del conjunto de los recursos disponibles<sup>6</sup> en base a las anteriores variables, con las ponderaciones definidas legalmente, se obtiene la necesidad estimada de financiación de cada Comunidad Autónoma (art. 4 de la Ley 21/2001)<sup>7</sup>.

Una vez determinadas de esta manera las necesidades de gasto regionales, se cede a las Comunidades Autónomas una cesta de tributos<sup>8</sup> con la que poder financiar los servicios públicos transferidos cuyo gasto se ha estimado.

Es en esta fase cuando se calcula el fondo de suficiencia (antes participación en los ingresos del Estado). Puesto que el nivel de desarrollo económico de las regiones no es el mismo, tampoco lo es su capacidad fiscal. Por ello, en las Comunidades de menor capacidad económica, los tributos cedidos, total o parcialmente, no tienen capacidad recaudatoria para financiar sus necesidades de gasto. Al contrario sucede en las regiones más ricas donde su capacidad fiscal puede exceder su necesidad de gasto.

En este escenario, el sistema español de financiación garantiza a las regiones los recursos suficientes para financiar la totalidad de sus necesidades de gasto, con independencia de su capacidad fiscal. La nivelación que se realiza es, en consecuencia, total e incondicionada.

El mecanismo que cumple la función de nivelación es el fondo de suficiencia que se calcula como «la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio y su capacidad fiscal» (art. 13.2 LOFCA).

Dicho cálculo sólo se efectúa en el momento inicial, en el denominado año base del sistema de financiación<sup>9</sup>, debiendo ser fijado su valor en Comisión Mixta de Transferencias.

En los años sucesivos, tal y como sigue regulando el apartado tercero del citado precepto de la LOFCA, el Fondo de Suficiencia de cada Comunidad y Ciudad con Estatuto de Autonomía se determinará atendiendo a su valor inicial y a la evolución de la recaudación Estatal, excluida la susceptible de cesión, por aquellos impuestos que se determinen por ley. Es decir, se actualiza el valor del fondo de suficiencia en el año base con un índice, definido por ley<sup>10</sup>, cuya

<sup>5</sup> En el bloque de asistencia sanitaria se articulan dos fondos específicos: el fondo de ahorro en incapacidad laboral y el fondo de cohesión sanitaria destinado a financiar la atención a desplazados de otras Comunidades Autónomas y países de la Unión Europea o con Convenio de asistencia sanitaria recíproca suscrito con el Estado español.

<sup>6</sup> Denominado «masa homogénea de financiación» por la Ley 21/2001 (art. 3).

<sup>7</sup> En el actual sistema, este reparto se vio modificado por la aplicación de la garantía de mínimos, según la cual ninguna región podía perder financiación como consecuencia del cambio de sistema [art. 4.A.c); 4.B.b) y 4 C] y, en el caso del bloque de competencias comunes, por la existencia de fondos específicos adicionales [art. 4 A. b) y d)] , sobre todo, por la aplicación de ciertas modulaciones sobre los resultados obtenidos [art. 4.Ae)]

<sup>8</sup> Ver comentario Disposición Adicional Primera.

<sup>9</sup> En el actual sistema el año tomado como base es 1999 (art. 2.1 Ley 21/2001).

<sup>10</sup> Artículo 15.3 de la Ley 21/2001.

evolución depende de los ingresos por impuestos estatales compartidos, en su parte no cedida

En el caso de la Comunidad de Madrid, el fondo de suficiencia es negativo, en el marco del actual sistema, ya que la capacidad fiscal cedida supera en el año base a la necesidad de gasto calculada. Por ello, la región devuelve al sistema fondos por la diferencia entre ambas magnitudes.

El valor inicial del Fondo de Suficiencia, concluye el artículo 13 de la LOFCA en su apartado cuarto, sólo puede ser objeto de revisión en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se produzca el traspaso de nuevos servicios o se amplíen o revisen valoraciones de traspasos anteriores.
- b) Cuando cobre efectividad la cesión de nuevos tributos.

Estos supuestos responden a la previsión del artículo 54.1 del Estatuto de Autonomía en sus dos primeras letras:

- a) Cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid entre las que anteriormente correspondiesen al Estado.
- b) Cuando se produzca la cesión de nuevos tributos.

Es evidente que si se producen nuevos traspasos competenciales a favor de una Comunidad Autónoma, sus necesidades de gasto crecen y, en consecuencia, manteniéndose constante la cesta de tributos cedidos, el fondo de suficiencia será mayor. Y, por otra parte, si se ceden nuevos impuestos, o se amplía el grado de cesión de los compartidos, manteniéndose el nivel competencial inalterado, el fondo de suficiencia será menor.

La LOFCA en su redacción original contemplaba a continuación los dos supuestos restantes del precepto estatutario objeto de estudio:

- c) Cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado.
- d) Cuando, transcurridos cinco años desde su entrada en vigor, sea solicitada su revisión por el Estado o la Comunidad de Madrid.

La modificación realizada por la Ley 7/2001, de 27 de diciembre, suprimió la alusión a las reformas sustanciales del sistema tributario del Estado. Sin embargo, el impacto de dichas reformas y su valoración en el sistema de financiación autonómica queda ahora recogido en el principio de lealtad institucional, junto con la repercusión que puedan tener reformas estatales efectuada sobre políticas de gasto ya transferidas a las Comunidades Autónomas, aspecto este último no contemplado (art. 2.1.e) LOFCA).

Por otra parte, la referencia al transcurso de cinco años es asimismo suprimida en la redacción actual de la LOFCA ya que el nuevo sistema es dotado de permanencia, exento de las revisiones quinquenales que, hasta ese momento, había tenido el mismo.

Sin embargo, conviene tener presente que tanto la redacción originaria de la LOFCA como la actual del Estatuto de Autonomía de Madrid, en el precepto analizado, no configura el plazo de cinco años en términos imperativos. Por ello, «lejos de presentar un trámite preceptivo para la Hacienda estatal y las Haciendas autonómicas, se trata de una facultad, de ejercicio voluntario, otorgada para evitar que la evolución de los factores determinantes del porcentaje de participación-volumen de competencias transferidas y nivel de recaudación tributaria estatal-provoque un desfase en la evolución de esta fuente de ingresos»<sup>11</sup>.

Finalmente, el apartado segundo del artículo 54 del Estatuto de Autonomía de Madrid establece un principio de reserva de ley para el establecimiento de «la participación» ahora denominada Fondo de Suficiencia. En efecto, anualmente la Ley de Presupuestos Generales del Estado consigna la cuantía correspondiente al fondo de suficiencia de todas las Comunidades Autónomas de Régimen Común.

## II. DESARROLLO LEGISLATIVO

No tiene desarrollo legislativo autonómico.

## III. DERECHO ESTATAL Y AUTONÓMICO

### 3.1. Derecho Estatal

La Constitución Española regula el sistema de financiación autonómica de una manera muy genérica, limitándose a fijar los principios generales y a enumerar, sin mayores precisiones, las posibles fuentes de ingresos de las Comunidades Autónomas<sup>12</sup>. Esta previsión constitucional se dispone en los artículos 156 a 158; reconociendo, asimismo, las especialidades de los territorios forales y de Canarias en sus Disposiciones Adicionales Primera y Tercera, respectivamente, así como la singularidad de Ceuta y Melilla, en su Disposición Transitoria Quinta.

El artículo 156 de la Carta Magna propugna los principios inspiradores del sistema de financiación autonómica (autonomía, coordinación y solidaridad). Por su parte, el artículo 157 enumera los recursos de los que disponen las Comunidades para el ejercicio de sus competencias, remitiendo su regulación a una Ley Orgánica. Finalmente, el artículo 158 define los mecanismos financieros para hacer efectivo el principio de solidaridad.

La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, desarrolla la previsión constitucional del artículo 157.1. En su artículo primero, apartado dos, la LOFCA establece que «La financiación de las Comunidades Autónomas se regirá por la presente Ley Orgánica y por el Estatuto de Autonomía de cada una de dichas Comunidades».

<sup>11</sup> Comisión para el estudio y propuesta de un nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas aplicable a partir de 2002. Op. Cit.

<sup>12</sup> De la Fuente A. y Gudín M. Op. Cit.

Con posterioridad a su promulgación, y antes de la entrada en vigor del actual sistema de financiación, la LOFCA fue modificada en tres ocasiones, a través de las Leyes Orgánicas 1/1989, de 13 de abril, 3/1996, de 27 de diciembre y 10/1998, de 17 de diciembre.

El sistema de financiación autonómica actualmente en vigor fue aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en Acuerdo de 27 de julio y modificado posteriormente en sesiones de 16 y 22 de noviembre de 2001. Por primera vez, dicho acuerdo fue traspuesto a una norma con rango legal: la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Las modificaciones introducidas por dicho sistema motivaron una profunda reforma de la LOFCA, desarrollada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre. La modificación operada por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, respondía al nuevo marco normativo promulgado en materia de estabilidad presupuestaria.

Por su parte, la Ley 21/2001, ha sido modificada con posterioridad a su entrada en vigor, por las Leyes 46/2002, 51/2002, 53/2002, 47/2003, 58/2003, 25/2006, 36/2006 y 34/2007.

Finalmente, tal y como señala la LOFCA, la regulación en materia de financiación autonómica se rige, además, para cada Comunidad Autónoma, por su Estatuto de Autonomía. Si bien su estudio se desarrolla en el apartado de derecho autonómico, se debe al menos indicar en este apartado, puesto que constituyen en el ámbito financiero, junto con la Constitución y la LOFCA, el bloque de constitucionalidad.

En el caso del Estatuto de la Comunidad de Madrid, como ya se ha indicado, la regulación del sistema de financiación se contempla de manera genérica, limitándose a enumerar los recursos disponibles por la hacienda regional en su artículo 53 y a citar los principios generales que deben presidir la financiación territorial, en términos de suficiencia y solidaridad (art. 54.1) así como autonomía financiera y coordinación (art. 51). Para determinar los criterios de participación en los ingresos del Estado, se remite a la Ley Orgánica prevista por el artículo 157.2 CE. Finalmente, los supuestos de revisión de dicho porcentaje son los incluidos por la LOFCA en su redacción original.

Sólo hay un extremo de la regulación estatutaria objeto de estudio que no ha sido analizado hasta el momento: el carácter «negociado» de la participación en los ingresos del Estado. Si bien este tema se desarrollará con mayor profusión en el siguiente apartado, conviene aclarar la regulación que la LOFCA establece en este extremo, como parte integrante del citado bloque de constitucionalidad.

El artículo tercero de la LOFCA encomienda al Consejo de Política Fiscal y Financiera<sup>13</sup> la función de «coordinación» de la actividad fiscal y financiera

---

<sup>13</sup> Regulación desarrollada por su Reglamento, aprobado por Acuerdo 1/1981, de 20 de agosto, y modificado por los Acuerdos 1/1983 de 29 de julio, 1/2000 de 29 de noviembre, 1/2001 de 27 de julio, 1/2004 de 23 de junio y 1/2006 de 7 de febrero.

del Estado y las Comunidades Autónomas. Constituido, por el Ministro de Economía y Hacienda y el de Administraciones públicas y por el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma, se trata de un órgano consultivo y de deliberación, cuyos acuerdos adoptan la forma de recomendaciones, que son elevadas al Consejo de Gobierno.

Entre las principales competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera «se encuentra la de servir de foro de debate en la negociación de los modelos de financiación»<sup>14</sup>. O dicho desde otra perspectiva, «los detalles del sistema se han fijados mediante un proceso de negociación entre el Gobierno Central y las Administraciones autonómicas que se han plasmado en una serie de acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera»<sup>15</sup>.

Al mismo tiempo, el artículo 13 de la LOFCA, como ya se ha indicado, establece que el valor inicial del fondo de suficiencia será fijado en Comisión Mixta de Transferencias.

La interpretación que ha de darse a ese doble marco de coordinación de la actividad financiera fijado por el bloque de constitucionalidad, multilateral por un lado (Consejo de Política Fiscal y Financiera) y bilateral por otro (Comisiones Mixtas), ha sido objeto reiterado de estudio por parte del Tribunal Constitucional y por ello será tratado en el siguiente apartado dedicado al análisis jurisprudencial del precepto estudiado.

La legislación estatal indicada en este apartado está referida a las Comunidades de régimen común. Por su parte, las Comunidades forales se rigen por las Leyes de aprobación de los conciertos y convenios económicos, respectivamente.

El actual Concierto Económico con el País Vasco se rige por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, así como por la Ley 29/2007, de 27 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo para el quinquenio 2007-2001.

En el caso de Navarra, el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral actualmente en vigor está regulado la Ley 25/2003, de 15 de julio<sup>16</sup>.

### 3.2. Derecho Autonómico

El análisis de la legislación autonómica en materia de financiación autonómica, dejando al margen las leyes tributarias que, en ejercicio de sus facultades normativas, puedan aprobar los parlamentos regionales, se limita a los Estatutos de Autonomía.

Atendiendo a las características del régimen financiero de las Comunidades Autónomas, se puede distinguir dos grandes tipologías de Estatutos de Autonomía. La primera, referida a las Comunidades Forales, y la segunda, a las regiones de régimen común.

<sup>14</sup> Ossorio, E., Op. Cit.

<sup>15</sup> De la Fuente A. y Gudín M., Op. Cit.

<sup>16</sup> Desarrollado por Real Decreto 353/2006, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Junta Arbitral prevista en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.



Los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Forales contienen en esencia la peculiaridad de su sistema de financiación. Así, el Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, establece, en su artículo 41, apartado 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 Convenios». En el apartado 2.d) de dicho artículo se dispone que el País Vasco contribuirá al sostenimiento de las cargas generales del Estado mediante la aportación de un cupo global integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios Históricos.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Navarra, aprobado por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, dispone, en su artículo 45, que «la actividad financiera y tributaria de Navarra se regirá por el sistema tradicional de Convenio Económico».

Respecto a las Comunidades de régimen común, la regulación estatutaria en materia de financiación autonómica ha sido hasta fechas muy recientes notablemente genérica, limitándose, al igual que la Constitución, a señalar los principios que deben regirla (suficiencia y solidaridad), remitiendo su desarrollo a una Ley Orgánica (LOFCA). Algunos Estatutos, como el de Galicia<sup>17</sup> o el de Cantabria<sup>18</sup>, si bien hacen explícitos los criterios de reparto de la participación en los ingresos generales del Estado, son coincidentes con los contemplados por el artículo 13 de la LOFCA, en su redacción original. Igualmente común es la regulación de los supuestos de revisión del porcentaje de participación, en términos similares a la regulación estatutaria de la Comunidad de Madrid.

Sin embargo, durante los años 2006 y 2007 se han aprobado una serie de reformas que introducen, en algunos casos, importantes modificaciones en la regulación estatutaria del sistema de financiación. Frente a la generalidad anteriormente imperante y a la remisión conjunta a una Ley Orgánica de Financiación, los nuevos estatutos contienen un título de Hacienda que incluye disposiciones muy concretas relativas al sistema de financiación autonómica, cuyo desarrollo legislativo condiciona, indudablemente, su modificación. El problema radica en que en algunos casos estas disposiciones son contradictorias entre sí y difíciles de compatibilizar en muchos otros<sup>19</sup>.

Las reformas que han sido tramitadas y aprobadas en este periodo son las siguientes:

- Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Cataluña.

---

<sup>17</sup> Artículo 46 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril (BOE 28.04.1981)

<sup>18</sup> Artículo 49 Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre (BOE 11.01.1982)

<sup>19</sup> De la Fuente A. y Gudín M., Op. Cit.

- Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía para las Illes Balears.
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Andalucía.
- Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.
- Ley Orgánica 14/2007, de 14 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Actualmente está en trámite parlamentario en las Cortes Generales, el proyecto de Ley Orgánica Castilla-La Mancha.

No obstante, la regulación contenida en las reformas estatutarias no puede ser tratada de manera homogénea puesto que las diferencias entre ellas son notables en el ámbito financiero.

De un lado, la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana que, en relación al sistema de financiación, reitera, en su artículo 67, los principios generales contenidos en la Constitución y en la LOFCA (suficiencia, solidaridad y autonomía).

La financiación de la Comunidad, según establece dicho inciso, debe atender a sus necesidades de gasto para cuya determinación se tendrán en cuenta especialmente criterios de población, entre otros. En cualquier caso, se remite, tanto para la determinación de las necesidades como para la aplicación de los mecanismos de nivelación a la Ley Orgánica contemplada en el artículo 157.3 de la Constitución (LOFCA).

Similar regulación establece el Estatuto de Castilla y León con una salvedad: la enumeración de las variables que deben «ponderar adecuadamente» para la determinación de la financiación de las Comunidades Autónomas (art. 83.6), en términos de «extensión territorial, dispersión, baja densidad y envejecimiento de la población». Si bien, todas estas variables están presentes en el actual sistema de financiación, y en consecuencia no condiciona una modificación del mismo, conviene recordar que la alusión a variables concretas de reparto fue suprimida de la LOFCA, dejando dicha regulación a la Ley ordinaria en la que se trasponga el acuerdo de financiación del Consejo de Política Fiscal y Financiera. En consecuencia, su inclusión suscita dudas, al menos, en cuanto a la técnica legislativa utilizada.

De otro lado, la reforma del Estatuto de Cataluña introduce, en su artículo 206, importantes elementos cuyo desarrollo legislativo, modificaría sustancialmente el actual el sistema de financiación, exigiendo, en consecuencia, una profunda reforma de la LOFCA. Esta afirmación se fundamenta básicamente en dos cuestiones.

La primera de ellas, está referida a la determinación del nivel de recursos de la Comunidad, basado no sólo en criterios de necesidad de gasto sino también de capacidad fiscal, de tal manera que sus recursos serán los derivados de sus ingresos tributarios, ajustados por su participación en los mecanismos de nivelación y solidaridad (art. 206.1). En el mismo sentido, aunque con mayor imprecisión, se pronuncian los Estatutos de Aragón (art. 107.1) y Baleares (art. 123.1).

Respecto a las necesidades de gasto, son múltiples las variables que se proponen. El Estatuto de Cataluña establece, en su artículo 206.6, como variable básica para determinar las necesidades de gasto la población, rectificada por los costes diferenciales y por variables demográficas, en particular, el porcentaje de la población inmigrante, así como las variables densidad de población, dimensión de los núcleos urbanos y la población en situación de exclusión social. El Estatuto de Baleares, por su parte, alude al hecho diferencial de la insularidad y a la población real efectiva (art. 120). Finalmente, Aragón establece en su Estatuto como factores determinantes de la financiación autonómica el esfuerzo fiscal, la estructura territorial y poblacional, especialmente el envejecimiento, la dispersión y la baja densidad de población, así como los desequilibrios territoriales (art. 107.5).

La segunda de las cuestiones aludidas se refiere a la modificación del sistema de nivelación. En el sistema actual, tal y como se indicó al principio de este comentario, el objetivo de la nivelación es garantizar a todas las Comunidades Autónomas los recursos suficientes para financiar sus necesidades de gasto por las competencias asumidas, con independencia de su capacidad fiscal.

El nuevo Estatuto de Cataluña fija, en su artículo 206.3, como objetivo de la nivelación garantizar a todas las Comunidades los recursos necesarios para que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado de bienestar puedan alcanzar niveles similares, supeditado, además, a la realización de un esfuerzo fiscal también similar. Se trata de una limitación al mecanismo de nivelación, en un doble sentido: competencias susceptibles de nivelación y requisito de esfuerzo fiscal. Dicha limitación aparece también regulada en las reformas de los Estatutos aragonés (art. 107.2) y balear (art. 123.2).

Adicionalmente, el Estatuto de Cataluña define, a través del conocido como principio de ordinalidad, otra restricción al sistema de nivelación (art. 206.5), según el cual el Estado debe garantizar que la aplicación de aquella no altere la posición de Cataluña en la ordenación de las rentas per cápita antes de la nivelación.

La reforma del Estatuto de Cataluña, introduce también otras modificaciones en el sistema actual, cuya efectividad exigiría la modificación del mismo. Especialmente relevante es la fijación de unos porcentajes concretos de cesión de los Impuestos cedidos parcialmente por el Estado diferentes a los actuales (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuestos Especiales de Fabricación). El análisis de este precepto es abordado en el comentario de la Disposición Adicional Primera del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Finalmente, es también reseñable la atribución a órganos bilaterales de amplias facultades en materia de financiación autonómica. La naturaleza de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera es una cuestión sustancial en el diseño y desarrollo del sistema de financiación. El principio de multilateralidad es el que rige estas relaciones entre el Estado y las Comunidades de régimen común, personalizado en un órgano, el Consejo de Política Fiscal y Financiera. No obstante, tal y como se

ha indicado con anterioridad, en el próximo apartado se estudiará desde la óptica de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cuál debe ser el papel asignado a estos órganos.

Especialmente significativo es el cambio introducido en este aspecto por el Estatuto de Cataluña, en cuyo artículo 210, regula la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales a la que le atribuye amplias competencias relativas a la concreción, el seguimiento, la actualización y la revisión quinquenal del sistema de financiación<sup>20</sup>.

Otras comunidades también contemplan la creación de una comisión bilateral pero revestida de menores facultades adicionales a las que actualmente tiene su Comisión Mixta de Transferencias. Así, en el caso del Estatuto de Baleares (art. 125) se limitan a la actualización del sistema<sup>21</sup>.

En el caso de Aragón (art. 109) y Andalucía (art. 184), si bien se reviste a este órgano de amplias facultades, éstas parecen quedar limitadas a cuestiones regionales, atribuyendo al Consejo de Política Fiscal y Financiera las competencias en materia del «sistema de financiación estatal», tal y como establece el artículo 182.7 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. El Estatuto de Autonomía de Aragón, en su apartado primero del artículo 109, establece que la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Financieros «es el órgano bilateral de relación entre ambas Administraciones en las materias sobre financiación autonómica específicas aragonesas y dentro del marco establecido en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas».

En contraposición con esta regulación, merece la pena destacar por su significado, la regulación que establece al respecto del Estatuto de Castilla-La Mancha, aunque en este momento esté en fase de tramitación parlamentaria en las Cortes Generales. El actual proyecto de Ley Orgánica proclama, en su artículo 159.2, como principio inspirador de la financiación, la multilateralidad, junto con los principios de autonomía, suficiencia, coordinación, solidaridad, transparencia y lealtad institucional.

#### **IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y OTRA JURISPRUDENCIA**

El ámbito de estudio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en este apartado debe quedar circunscrito a la financiación autonómica y, dentro de ella, a la participación en los ingresos generales del Estado; al cumplimiento de los principios de suficiencia y solidaridad, y al estudio del ámbito competencial, Estado y Comunidades Autónomas, en esta materia.

Es amplia la jurisprudencia del Tribunal que establece una íntima relación entre el principio de suficiencia financiera y la autonomía financiera de los

<sup>20</sup> La competencia en materia de desarrollo fue suprimida durante su tramitación en Cortes.

<sup>21</sup> El proyecto inicial contemplaba facultades en materia de revisión quinquenal que fueron suprimidas en su tramitación parlamentaria en las Cortes Generales y sustituidas por facultades en materia de aplicación de los mecanismos de actualización.

entes territoriales, instrumento indispensable para la consecución de su autonomía política (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5).

Lo afirmado anteriormente exige que dichos entes disfruten de la plena disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer las funciones que legalmente les han sido encomendadas, garantizando el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los artículos 137 y 156 CE (por todas SSTC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3, 96/2002, de 25 de abril, FJ 2; 168/2004, de 6 de octubre, FJ 4; 179/2006, de 13 de junio, FJ 3; y 13/2007, de 18 de enero, FJ 5).

En este sentido, uno de los instrumentos regulados para alcanzar la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas es la participación en los ingresos del Estado, que el artículo 157.1 de la CE establece como uno de los recursos de las regiones, entre un conjunto más amplio de fuentes de financiación, igualmente consagrado por en artículo 4.1 LOFCA y por los respectivos Estatutos de Autonomía.

Pues bien, en relación a este instrumento, el Tribunal ha concluido que «no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación». Por este motivo, «no puede pretender ninguna Comunidad Autónoma para la determinación del porcentaje de participación ... la aplicación de aquel criterio o variable que sea más favorable en cada momento a sus intereses» (13/2007, de 18 de enero, FJ 5).

Por todo lo anterior, parece estar claro que «es al Estado a quien corresponde, en el momento de establecer la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos transferibles, ponderar los intereses en juego, en virtud de la competencia exclusiva que sobre esta materia le atribuye el artículo 149.1.14 CE (13/2007, de 18 de enero, FJ 6). Es al Estado a quien le corresponde, según el Tribunal, la coordinación material de la financiación de las Comunidades Autónomas por tres razones:

En primer lugar, la Constitución atribuye al Estado, en su artículo 157.3, la «fijación del marco y de los límites con que la autonomía financiera» de las Comunidades Autónomas debe funcionar (STC 197/1987, de 12 de noviembre FJ 2). «con el artículo 157.3 CE, que prevé la posibilidad de que una Ley Orgánica regule las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que hubiera supuesto que dicho sistema quedase al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración y reforma de cada uno de los Estatutos de Autonomía» (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 9; y en el mismo sentido, STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7).

En segundo lugar, porque el reparto de los ingresos del Estado es una cuestión que afecta a la totalidad de Comunidades Autónomas, «y los recursos de los que dispone aquel no son infinitos, sino que deben servir para la consecución

ción de la suficiencia y, en última instancia de la autonomía financiera de los entes territoriales, lo que exige necesariamente la intervención del Estado para ... asegurar la integración de las diversas partes del sistema en un conjunto unitario» (SSTC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 4 y 144/1985, de 25 de octubre, FJ 4; en el mismo sentido, 13/2007, de 18 de enero, FJ 7).

Y, en tercer lugar, porque el sistema de financiación autonómica es «el vehículo a través del cual se articula el principio de solidaridad interterritorial». Es por ello que, «en el ámbito de la participación en los ingresos del Estado, como recurso propio de las Comunidades Autónomas, no sólo es precisa la coordinación (en particular, la cooperación) del Estado sino también el establecimiento de fórmulas de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7).

El citado principio de cooperación exige que «la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones cuando el sistema de distribución competencial conduce a una actuación conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 10; STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 9), lo que supone, en su caso, la búsqueda de un «acuerdo previo» (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4). Dicho «acuerdo previo» debe producirse, en consecuencia, en el ámbito de un órgano en el que estén presentes tanto el Estado como las Comunidades Autónomas. «Y, en la actualidad, de acuerdo con el artículo 3.1 LOFCA, es al Consejo de Política Fiscal y Financiera, a quien corresponde la coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 8).

Por tanto, la intervención de una Comisión Mixta, de naturaleza bilateral, «no puede ignorar o soslayar el señalado marco de coordinación y cooperación interterritorial pues, ..., este marco ha de ser necesariamente respetado para subvenir a los principios establecidos en el artículo 156.1 CE» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 8).

No obstante, esta misma sentencia reconoce el papel de las Comisiones Mixtas, en el ámbito de sus propias competencias, como órganos bilaterales previstos para concretar la aplicación en cada Comunidad de los criterios acordados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. En consecuencia, el que el proceso de adopción de los criterios de reparto de los ingresos del Estado deba producirse en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, no significa que antes o después de que el Consejo delibere y, en su caso, adopte un acuerdo, no puedan tener lugar contactos entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el seno de las Comisiones Mixtas, con el fin de poner de manifiesto sus pretensiones y acercar posiciones, si son a priori, o para concretar la aplicación a cada Comunidad de los recursos previstos en el sistema de financiación, si se producen con posterioridad al acuerdo del Consejo.

Respecto al alcance que pueda tener la disconformidad de una Comunidad Autónoma en este «proceso de negociación», el Tribunal ha sido claro. «Conferir carácter vinculante a la voluntad autonómica, no sólo anularía la potestad exclusiva del Estado para configurar el sistema de financiación

de las Comunidades Autónomas que considere más idóneo, sino que le privaría, tanto de ejercer sus potestades de coordinación (art. 156.1 CE), como de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad (art. 2 CE), velando por el establecimiento de un equilibrio adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (art. 138.1 CE). En suma, dotar de carácter vinculante a aquella voluntad sería tanto como conceder un derecho de veto a una Comunidad Autónoma sobre el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado, permitiendo bloquear cualquier iniciativa de aquél dirigida a modificar el sistema de financiación» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 9).

No cabe duda que todas estas reflexiones resultan de especial interés, en un momento en el que Tribunal Constitucional debe fallar sobre la constitucionalidad de los preceptos del Estatuto de Cataluña que han sido recurridos y, más concretamente en el ámbito que nos ocupa, de su Título VI «De la financiación de la Generalitat».

Es un momento, pues, de máximo interés jurídico, en el sentido de determinar, si los estatutos de autonomía son el vehículo idóneo para regular un tema que afecta a la totalidad de las Comunidades Autónomas de régimen común y al propio Estado o si, alternativamente, pueden coexistir sistemas de financiación diferentes, a los contemplados constitucionalmente.

En este sentido, merece la pena traer a colación el sentido del voto particular formulado por el Magistrado don Pablo Pérez Tremps a la STC 13/2007, de 18 de enero; según el cual, el «principio de igualdad, la solidaridad que se proyecta sobre las relaciones horizontales y verticales entre Estado y Comunidades Autónomas, y de éstas entre sí, (arts. 2 y 138.1 CE) y la propia unidad del Estado no toleran la existencia de sistemas de financiación diversos, salvo en los supuestos en que constitucionalmente o estatutariamente se prevén singularidades generales (territorios históricos del País Vasco y Navarra –disposición adicional primera CE–; archipiélago canario –disposición adicional tercera CE– y Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla).