

FUNDAMENTO DA AUTONOMÍA FINANCEIRA: EVOLUCIÓN HISTÓRICA E SITUACIÓN ACTUAL

Antonio Lizarriturri Rosende

Doutor en dereito pola Universidade da Coruña

Introducción

Coa chegada da democracia, preséntase en España a necesidade de aborda-lo problema da vertebración territorial do Estado. Este proxecto vaise levar a cabo con base en dous supostos. En primeiro lugar, a necesidade de trata-los problemas pendentes coas nacionalidades históricas, pero ademais era necesario substituír un Estado fortemente centralizado, dotado dunha burocracia obsoleta, e adoptar un sistema político máis achegado ós cidadáns onde teñan posibilidade de participación democrática en dous diversos centros de poder político e territorial, o cal supón unha participación máis activa e directa no terreo propiamente financeiro, unha maior aproximación ás verdadeiras necesidades públicas, así como unha relación de simetría entre ingresos e gastos¹.

Se o segundo suposto, que nos conduce a un federalismo operativo de execución, case ninguén o discute, non ocorre o mesmo coa vertente nacionalista ou historicista, que alberga moitos máis receos por gran parte da doutrina política e financeira.

¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Estudio Preliminar de «La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución Española», Instituto de Estudios Económicos (IEE) Madrid 1980, p. 14.

O problema global que se nos presenta é o de dilucida-la posibilidade de adaptación dunha distinción espacial a unhas peculiaridades financeiras.

Como primeira discusión, convén aclarar que a diferenza sociolóxica evidente non ten porque levar unha correlativa distinción económico-financiera do mesmo nivel. Esta cuestión, que poderíamos considerar como unha limitación, baséase no carácter dinámico da economía.

Así as cousas, a economía pode converterse nun factor de descentralización dos federalismos².

En realidade a situación política, social e económica do mundo actual parece estar en contra das concepcións federalistas orixinarias que propugnaban unha distribución de competencias baseadas na exclusividade. Esta posición cerrada deu paso a un novo modelo cooperativo baseado na participación, o convenio e a cooperación. Isto non nos debe conducir á conclusión precipitada de que o federalismo morreu: o federalismo simplemente se transformou adaptándose ás necesidades do mundo moderno. Se tomamos como exemplo o modelo dos EEUU, podemos observar que o federalismo de novo estilo é un concepto pragmático que destaca a interrelación de funcións entre os niveis centrais de goberno e os territoriais.

No caso español, no artigo 150 da Constitución española (CE) os termos de colaboración adquiren un contido formal. Por outra parte, o artigo 150.2 permite romper-lo límite da asunción de competencias por parte das comunidades autónomas (CCAA), establecido na lista que nos mostra o artigo 149.1 CE. Isto tráenos unha consecuencia política clara: a CE deixa unha porta aberta ó modelo político federal³.

Desta maneira, a distinción espacial –ou o que se deu en chamar «feito diferencial»– podería ter un tratamento adecuado no contido do dito artigo e, todo isto, sen prexudica-la unidade do sistema dadas as facultades que o propio artigo 150 lles outorga nas alíneas 2 e 3 ó Estado.

Atopámonos con dous tipos de federalismo: un, que podemos cualificar de histórico; outro, o denominado federalismo de execución ou operativo. Non se debe establecer entre eles unha posición antagónica, senón de complementariedade. É necesario, non obstante, matizar entre diferentes aspectos políticos que fundamentan a cada un deles, porque constitúen unha realidade dentro do mapa político-territorial español.

² MUÑOZ MACHADO, S. *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1979, p. 311.

³ AJA FERNÁNDEZ e TORNÓ MAS «La Ley Orgánica de transferencias o delegación del artículo 150.2 de la Constitución española», *Documentación Administrativa (DA)* n.º 232-233, 1993. p. 186.

Antecedentes histórico-políticos do federalismo fiscal en España

Os antecedentes histórico-políticos do federalismo de corte nacionalista son diferentes para os diversos territorios do Estado.

No caso de Navarra, a Lei de reintegración e melloramento do réxime foral⁴, danos unha referencia ou explicación de carácter histórico: «avanzado o s. XIX, Navarra perdeu a condición de reino, pero a Lei do 25 de outubro de 1839 confirmou os seus foros sen prexuízo da unidade constitucional, e dispuxo que, coa participación de Navarra, se introducira neles unha modificación indispensable que reclama o seu interese, conciliándoo co xeral da nación e da constitución da monarquía».

No caso de Navarra a figura do convenio non constitúe o fundamento da autonomía financeira, senón que nace ante a necesidade de realizar unha harmonización e axuste económico entre os sistemas financeiros común e foral, que coexisten nun mesmo territorio e que forman parte dun espazo económico⁵. Trátase pois de levar a cabo un axuste co sistema financeiro do Estado. O convenio económico determina a normativa que lle reconece a Navarra unhas facultades moi amplas para establecer e mante-lo réxime tributario que estime conveniente sempre que non se opoña ós pactos internacionais.

A autonomía fiscal de Navarra é un dereito histórico preexistente á CE e que limita o exercicio da soberanía do Estado, sobre o territorio concreto, no que ó seu exercicio se refire. Respéctanse os pactos de incorporación de 1515 e 1841, así como o recente Pacto foral para o melloramento do foro⁶.

«Trátase pois, dunha manifestación do singular status de Navarra, difícil de encaixar en modelos ríxidos do constitucionalismo moderno, reído por principios unitarios, pero que existe e ten a súa principal eficacia na concepción da soberanía que de acordo co proceso histórico de unidade nacional, de ningún xeito pode considerarse ilimitada»⁷.

No caso do País Vasco, as tres provincias vascas sempre tiveron obrigas contraídas coa coroa de Castela, primeiro, e coa coroa de España, posteriormente. Desta forma levouse a cabo un sistema de prestacións persoais e patrimoniais, desde moi antigo, para satisfacer as necesidades

⁴ Lei orgánica de agosto de 1982, nº 13/82 de reintegración e melloramento do réxime foral. No preámbulo regula: «Navarra incorporouse ó proceso histórico de formación da unidade Nacional española mantendo a súa condición de reino».

⁵ DEL POZO LÓPEZ, J. «Las constituciones de 1931 y 1978, análisis comparado de los preceptos financieros y tributarios». *Hacienda Pública Española (HPE)* nº 59, 1979, p. 214.

⁶ DEL BURGO, J.J. «La autonomía Fiscal de Navarra» *HPE* nº 92, 1985, p. 206.

⁷ DEL BURGO, J.J. op. cit., p. 207.

da coroa. A importancia histórica dos foros vén determinada polo feito de que o titular da coroa se convertía en «señor» deses territorios despois de xuralos.

Os reinados de Fernando VII e Isabel II dan paso a un novo réxime constitucional, o cal dará lugar a problemas de conciliación entre os foros e os primeiros textos constitucionais, así como a concepción territorial e a política do Estado.

A primeira guerra carlista, a Constitución de 1837 e, sobre todo, a Lei do 25 de outubro de 1839, derivada do Convenio de Vergara, presentaron a cuestión do problema foral e a adaptación ó novo Estado. En Navarra aceptouse por medio da Lei paccionada do 16 de agosto de 1841, que deu lugar ó convenio económico.

O País Vasco establece o primeiro concerto económico no ano 1878⁸.

O primeiro sistema tributario que se pode cualificar de tal, aparece coa reforma de Mon-Santillán en 1845. Ata ese momento, aplicábanse en cada reino de España unhas figuras tributarias de orixe medieval, sen embargo, a pesar de que esta reforma tiña vocación de incidencia en todo o territorio nacional, no País Vasco, implantouse de forma tardía. O primeiro antecedente claro do concerto económico é o Real decreto do 13 de novembro de 1877, que estableceu unha cota para a contribución de inmobles, cultivo e gandería⁹.

A Lei do 20 de decembro de 1932 ten unha grande importancia porque implanta a contribución xeral sobre a renda de tódalas provincias do territorio nacional. Seguindo o percorrido histórico que estamos realizando, atopámonos cun importante e á vez curioso feito: ó finaliza-la

⁸ BASAS FERNÁNDEZ, M. «Iniciación del sistema de Tributación Vascongada mediante Concerto Económico: 1878-1887». HPE nº 92, 1985, pp. 231-232.

No concerto sinaláronse as cotas para os diferentes impostos. A cota vese afectada pola posterior Reforma de Raimundo Fernández Villaverde, realizada a principios de século.

O último concerto que se realizou para a totalidade das provincias vascongadas, nesa época, foi en 1925.

⁹ Tanco MARTÍN-CRIADO, J. «El cupo vasco y el concepto de carga asumida» en *Financiación de las Autonomías e infracciones y sanciones tributarias*, Instituto de Estudios Fiscales (IEF) Madrid, 1986, p. 285, 455. Sobre a incidencia que a reforma tributaria tiña, nas diferentes parroquias ou comunidades, é conveniente citar a un autor da época, Manuel Colmeiro, que expón o seguinte: «Un estado compuesto por pueblos distintos por los caracteres, tradiciones, hábitos e intereses de los habituales y hasta por el clima y producciones de sus tierras repugnará la centralización administrativa como ley; allí será preciso introducirla como costumbre. Entre tanto bien podrá ser la administración más costosa y complicada, pero nunca dura, cruel ni opresiva. Nuestros abuelos que entendían poco de las sumibles teorías de gobierno, pero meditaban profundamente sobre los hombres y sobre las cosas, pensaron que cada provincia es de su manera y abunda en el sentido de gobernarse...» en *Tratado Elemental de Economía Ecléctica*, librería de Antonio Calleja, Madrid 1845, p. 412-413.

Guerra civil española, por Decreto lei do 23 de xullo de 1937 suprimíase o concerto das provincias de Guipúscoa e Biscaia, pero mantense, sen embargo, a provincia de Álava. Ó propio tempo mantíñase tamén o Convenio de Navarra.

Se nos referimos ó ámbito estatutario como norma de autonomía, temos que sinalar que o Estatuto do País Vasco de 1936 declaraba que: «*El País Vasco podrá adoptar el sistema tributario que estime justo y conveniente*» (art. 12). Sobre o tema da cota declarábase que: «*Álava, Guipúscoa e Biscaia continuarán facendo efectiva a súa contribución ás cargas xerais do Estado na forma e condicións mencionadas con forza de lei polas cortes constituíntes do 9 de setembro de 1931*» (art. 13).

O Estatuto vén encadrado dentro da Constitución de 1931 que constitúe, sen dúbida, o antecedente máis cualificado da vixente Constitución de 1978 en materia de organización territorial do Estado¹⁰.

O nacionalismo vasco vaise converter, ó final, nun elemento diferencial respecto das demais autonomías. O seu nacionalismo supón a intención de conxuga-las tendencias foralistas que parten do carlismo coas novas concepcións industrialistas¹¹.

Nos casos catalán e galego a situación é diferente. En Cataluña anticipárase un proceso modernizador baleiro de contidos tradicionalistas. O caso galego e as súas reivindicacións nacionalistas conducidas por Castela teñen as súas orixes nunha economía fundamentalmente agraria, que non acadaba un cambio substancial nos medios de produción. As aspiracións rexionalistas chocaban frontalmente cunha centralización ríxida que foi constante na organización política e administrativa española debido ó carácter oligárquico do sistema político¹².

Dentro destas dúas nacionalidades históricas xurdiron, posteriormente, voces que reclamaban a súa auténtica autonomía e recoñecemento como territorios diferenciados por motivos etnográficos, lingüísticos, culturais e, incluso, económicos.

¹⁰ TRUJILLO, G. *Consideración sobre la identidad constitucional del Estado autonómico*, Organización territorial del Estado, Ed. Universidade de Salamanca, 1993, p. 125.

¹¹ MARTÍN MATEO, R. *Manual de Derecho Autonómico*. Publicaciones Abella, Madrid 1986, pp. 15 e 55.

O País Vasco incorporouse cedo á coroa de Castela e dispón dun sistema peculiar, denominado réxime foral, o que remite ós foros medievais. Sistema común á época que recoñecía situacións de autogoberno e institucións propias do medievo. Sobre este particular pode consultarse, tamén, o artigo do mesmo autor: «El nuevo regionalismo» RDV, 37, 1974, e a Rubianes Torrejón: «Aproximación a los conceptos de Nación, Región y Estado desde una perspectiva jurídica» en *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, N° 15, 1977.

¹² AJA ELISEO e outros: *El sistema Jurídico de las Comunidades Autónomas*. Tecnos, Madrid 1985, p. 60.

A importancia da autonomía financeira para o adecuado desenvolvemento da autonomía política foi destacada en varios dos textos destes autores. Así o fai Pi y Margall: «No es ahora el momento de decir cuál sería el mejor Sistema Tributario. En las naciones federales son posibles, como en las unitarias, todos los sistemas. Lo esencial sería que cualquiera que fuese el que se adoptara, tuviese completa separación entre la Hacienda del Estado, la de las Provincias y la de los Pueblos»¹³.

Sen embargo, a República federal de Pi y Margall non formulou un proxecto claro que cristalizase a súa proposta ideolóxica-filosófica nunha praxe xurídico-política que puidese dar lugar a unha auténtica realidade rexionalista, que se estaba formando en sectores de poboación relativamente amplos¹⁴.

Cabe dicir que é Cataluña, precisamente, a partir das previsións constitucionais da II República, a que mantén un réxime estatutario de maior permanencia.

En Galicia, outro autor, neste caso Alfredo Brañas, vai facer fincapé na delimitación do espacio diferenciado como núcleo para levar a cabo unha serie de relacións sociais, políticas e económicas. A idea de Brañas é importante no sentido de que, dentro dunha argumentación poética de gran beleza, destaca un texto esencial que inspira toda a problemática da autonomía tanto na súa vertente política como na financeira. Trátase de delimita-lo concepto de espacio diferenciado ou específico. Así, examinando o seu ton poético podemos obter unhas conclusións gráficas da necesidade da especificidade: «Todavía están muy lejos los pueblos europeos de gozar del aura suave de la verdadera libertad; en la atmósfera flotan aun los microorganismos del despotismo gubernamental y del socialismo pagano. El aire que respiramos no puede sanearse ni purificarse mientras no se reconozca la personalidad jurídica de las regiones dentro de cada estado nacional y no se borren esas líneas arbitrarias de las divisiones administrativas para sustituirlas por los linderos indelebles trazados por la Providencia, conservados por la naturaleza y respetados por la Historia»¹⁵.

Na República Española de 1931 vaise formular por vez primeira o dar resposta ó tema das nacionalidades. Ó non querer levar a cabo a constitución dun Estado autenticamente federal, a fórmula utilizada foi a crea-

¹³ PI Y MARGALL, F.: *Las Nacionalidades*. Cuadernos para el diálogo. Madrid 1973, p. 384.

¹⁴ LEGUINA, Joaquín, «La autonomía regional y el sistema social» (dentro de la obra: *Organización territorial del Estado*, Ed. Universidad de Salamanca, 1993, p. 56).

¹⁵ BRAÑAS, Alfredo, *Obras Selectas*, Ed. Xuntanza, A Coruña, 1990, p. 360.

A visión de Brañas neste parágrafo transcrito é unha visión espacial, posteriormente observaremos que o propio autor fai referencia á autonomía financeira.

ción do denominado Estado «integral» como fórmula alternativa, pero que deixaba moi clara a preeminencia do Estado¹⁶.

Dentro da política de recoñecemento das nacionalidades históricas levada a cabo pola Constitución de 1931, se nos centramos no caso de Cataluña, debemos sinalar que o feito diferencial catalán se tivera en conta á hora de elaboralo Anteproxecto de lei do novo Estado republicano¹⁷. Ponse de manifesto a existencia de feitos diferenciais e de pretensión por parte dalgunhas rexións, a pesar da xeral aceptación, na maioría do Estado, do sistema territorial vixente: «Las provincias han adquirido en el curso de un siglo, personalidad y relieve que nadie puede desconocer, y en la mayor parte del territorio nacional, nadie protesta contra esa organización ni se reclama otra. Hubiera sido pues, arbitrario, trazar sobre el papel, una República Federal que, por lo visto, no apetece a la generalidad del pueblo a quien habría de serle impuesta. Mas con igual claridad, en otras regiones han surgido o apuntan anhelos de personalidad autónoma...»

No ámbito catalán, se nos referimos ó aspecto financeiro, hai que reseñalo escaso grao de autonomía dos ingresos. As teses de Larraz (que foron recollidas, en parte, polo estatuto definitivo) criticaban a falta de unidade en materia de tributación directa, que supón un control na distribución da renda e a riqueza.

A falta de control levaría a un poder fiscal carente de unidade¹⁸. Desta maneira foi necesaria a intervención do propio Azaña, que se encargou de encamiñar unha situación tan delicada como era a de asegura-la unidade da soberanía fiscal¹⁹.

No caso galego, o artigo 18 do Proxecto do Estatuto contiña as fontes do financiamento para esa comunidade²⁰. Por outro lado, os recursos

¹⁶ LEGUINA, J. *La autonomía regional*.

¹⁷ GONZÁLEZ CASANOVA, J. A. *Federalismo y Autonomía, Cataluña y el Estado español*, Grijalbo, Barcelona, 1979, p. 288.

¹⁸ GONZÁLEZ CASANOVA, J. A. op. cit., p. 326 e 55.

¹⁹ O Estatuto definitivo no seu artigo 16 regula «En calquera momento o ministro de Facenda da República poderá facer unha revisión extraordinaria no réxime da Facenda do presente título, de común acordo coa Generalitat e se isto non fora posible, a reforma deberá someterse á aprobación das Cortes e é preciso o voto favorable da maioría absoluta».

²⁰ Constitúen a Facenda de Galicia:

A) Os bens de uso público, non municipais e os privativos do Estado destinados a algún servizo público ou ó fomento da riqueza xeral que, por estaren en territorio galego, quedan transferidos á rexión a partir da aprobación deste Estatuto.

B) Os dereitos do Estado en territorio galego relativos a minas, auga, caza e pesca que así mesmo lle transfiran.

C) Os bens e impostos, dereitos e taxas das deputacións galegas e os que, conforme a este Estatuto, poida adquirir e crea-la rexión.

procedentes dos patrimonios e ingresos de dereito privado aparecen reflectidos con maior claridade na redacción do Proxecto de Estatuto galego ca nos estatutos vasco e catalán.

A autonomía financeira para Galicia aparece xa reivindicada nos textos de Brañas: «Allí donde ha imperado la centralización política, existe aún la centralización económica, prueba irrecusable de que puede engendrar a la otra; allí donde arraigó la centralización de servicios administrativos, nació como consecuencia suya la servidumbre de las haciendas provinciales y comunales y su ciega sumisión a la Ley Única de Presupuestos Generales del Estado y, por lo tanto, a la centralización fiscal»²¹.

Concluiremos esta sucinta exposición de antecedentes históricos subliñando a importancia que a Constitución de 1931 tivo como precedente da actual no tema do «federalismo histórico». Para isto citaremos palabras de Osorio y Gallardo: «Naturalmente para el caso de que surjan Estatutos regionales, hemos señalado cuáles son aquellas materias de que el Estado no puede desentenderse. Surgido en tal supuesto un régimen federal para determinada parte del territorio, no podían quedar abandonados a la discusión de una ley concreta aquellos asuntos en los que la unidad de pensamiento y de acción constituye una prenda de pacífica convivencia entre los españoles [...] advertimos que, al señalar las atribuciones inalienables del Estado, nos hemos guiado por lo que establecen las constituciones federales de Europa y por lo que han aceptado hasta fecha reciente los partidarios más estudiosos del federalismo en nuestra patria»²².

A descentralización fiscal operativa

A partir do ano 1944 desprégase en todo o mundo occidental unha nova concepción do rexionalismo. Esta concepción baséase en razóns de carácter eminentemente práctico, é dicir, aséntase sobre unhas bases de

D) O produto dos impostos que o Estado lle cede, e as participacións e compensacións que lle recoñeza para cubri-lo custo dos servicios que polo Estatuto se lle transfiren.

E) Os bens procedentes de herdanzas intestadas a que se refire o artigo 956 do Código civil cando o causante teña condición de galego conforme a este Estatuto. Os bens aplicaranse a fins de cultura, beneficencia e fomento na rexión, ou á extinción da débeda contraída a tales obxectos.

²¹ BRAÑAS, A., op. cit, p. 360.

²² Intervención de Osorio y Gallardo no Anteproxecto da Constitución de 1931. Jiménez de Asua, defensor da modalidade de Estado integral sinala «*Deliberadamente no hemos querido declarar en nuestra Carta Constitucional que España sea una República Federal [...] porque hoy, tanto el unitarismo como el federalismo están en franca crisis teórica práctica*» (cit. González Casanova, p. 291).

carácter puramente operativo. Preténdese unha maior eficacia na xestión e responde, en definitiva, ás esixencias da sociedade moderna ante as crises do Estado centralizado e as novas políticas de desenvolvemento económico.

Pero a descentralización non só supón unha maior eficacia, ó propio tempo supón unha dimensión de democracia, porque se incrementa a participación dos cidadáns na toma de decisións²³.

En palabras de Enterría²⁴, o novo rexionalismo non exclúe o que el cualifica de «signo romántico», pero tampouco se orienta cara ás mesmas metas.

A utilización do termo «descentralización» dentro do ámbito xurídico-político require certas matizacións: a descentralización non implica necesariamente unha división do poder político, non faltan autores que consideran que entre os termos de federalismo e descentralización non existe ningunha diferenza de natureza, senón tan só o grao; desta maneira, o federalismo suporía unha descentralización moi avanzada²⁵.

A utilización do termo federalismo, pola súa parte, é bastante perigosa no sentido de que pode levar a un elevado grao de confusión, pois desde a experiencia dos gregos ata a Constitución americana de 1787, o significado do «federalismo» foi a voluntaria asociación de comunidades politicamente iguais para conseguir un reducido número de propósitos centrais²⁶.

Por todo isto, debemos de considerar que, nos tempos actuais, o termo descentralización vai normalmente acompañado dun reparto do poder político distinto na súa orixe, pero de consecuencias operativas similares.

Descentralización supón residenciar novos centros de decisión nun contexto social diferente, nunha organización nova, distinta do centro orixinario. Se a descentralización é profunda vanse dota-los novos entes de organización política e tamén de potestade lexislativa.

No que ó caso de España se refire, o modelo de Estado centralizado non servía para afronta-las perspectivas futuras. Non se trataba de responder a vellas expectativas rexionalistas, senón de que a conciencia do

²³ MARTÍN MATEO, R. *Manual de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1985, p. 161.

²⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, p. 53 «Podemos decir, no obstante, que cuando una y otra de esas pulsiones se encuentran, la institucionalización regional se presenta como una fórmula óptima, una especie de matrimonio de amor que integra a la vez lo estructural y lo espiritual profundo».

²⁵ DUVERGER, M. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1962, pp. 74-75.

²⁶ PEÑUELAS I REIXACH, *Poder financiero y federalismo en los Estados Unidos*, IEF, Madrid, 1989, p. 25.

vello Estado burocrático estaba realmente obsoleta e, polo tanto, era necesario deseñar un sistema máis próximo ós seus destinatarios²⁷.

Un dos principais temas que presenta a descentralización, é a posibilidade de que os entes descentralizados gocen de potestade lexislativa, así como poidan determina-lo seu alcance.

O normativismo ten uns claros precedentes nas doutrinas de Kelsen²⁸. Para o profesor de Viena, a descentralización non é máis ca un fenómeno polo cal existe máis dun poder nunha estrutura xurídica. Tere-mos que examinar, pois, o contido dese poder para chegar á conclusión de que a descentralización sexa puramente administrativa para a execución de decisións do poder central, ou por países onde existen máis áreas de decisión diferente á do poder central, aínda que estas sexan incompletas²⁹. Isto último é o que configura o actual modelo de Estado moderno e cooperativo.

A potestade lexislativa constitúe a máis fiel manifestación da autonomía rexional e os límites que se lle impoñan a esta potestade son os que reconducen o ordenamento xurídico á unidade³⁰.

A existencia dunha descentralización que se alcanza en España respecto á atribución de competencias e na esfera do gasto, non impide que existan certas cautelas que a CE observa cara a respecta-los principios políticos de unidade. Conceder unha autonomía total e absoluta en materia de gastos e ingresos das CCAA, sería incompatible coa propia existencia do Estado, porque deixa a este desprovisto dun espacio competencial

²⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «Estudio preliminar sobre la distribución de competencias económicas», op. cit. p.14.

²⁸ KELSEN, H. *Teoría pura del Derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, pp. 315-316, «...Si el Estado es concebido como un orden de conducta humana y, por ende, con un sistema de normas que cuenta con una validez tanto temporal como espacial, el problema de la articulación territorial del Estado en Provincias, o en así llamados estados federales, es un problema del dominio de validez territorial de las normas que constituyen el orden estatal. La representación normal del Estado parte del simple supuesto que todas las normas que constituyen el orden estatal tienen validez de igual modo para todo el territorio del Estado, o –en tanto uno se refiera a la persona o autoridad que impone las normas– que provienen de una única instancia, de que una única instancia gobierna desde un centro sobre todo el territorio del Estado».

²⁹ RAMALLO, J. «Incidencia de la Constitución Española de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas», en *Hacienda y Constitución*, Madrid, 1979, p. 70.

³⁰ O artigo 149.3 CC regula «as materias non atribuídas expresamente ó Estado por esta Constitución poderán corresponderlles ás comunidades autónomas, en virtude dos seus respectivos estatutos. A competencia sobre as materias que non se asumiran polos estatutos de autonomía corresponderalle ó Estado, que ten unhas normas que prevalecerán en caso de conflito, sobre as das comunidades autónomas en todo o que non estea atribuído á competencia exclusiva destas. O dereito estatal será, en todo caso, supletorio do dereito das comunidades autónomas».

mínimo, que é o que dá orixe á súa propia existencia³¹. Pero é absolutamente necesario que exista un grao importante de autonomía financeira que «nos aparece como instrumento máis idóneo verbo da salvagarda da autonomía política»³².

Se considerámo-la dobre vertente económica de nacionalidades e rexións, poderíamos dentro deste «iter» argumental, propugnar unha dobre vertente financeira adaptada, en todo caso, ás características e necesidades estruturais, e incluso conxunturais dun ente autónomo, así como as súas especiais características político-sociolóxicas. *A sensu contrario*, se seguimos unha concepción puramente operativa do sistema de financiamento, podemos caer facilmente na tentación de identificar autonomía financeira con suficiencia de recursos, é dicir, entender esa autonomía financeira desde unha perspectiva meramente cuantitativa para facer fronte ás competencias asumidas. Debemos considerar que existe outra vertente que leva implícita unha capacidade para tomar decisións e vén constituí-la vertente cualitativa³³. A existencia de autoridades políticas de carácter territorial implica, neste sentido, o exercicio de toma de decisións baseadas na proximidade ó cidadán. O fundamento político aparece desvelado coma un antecedente da autonomía financeira, pero a autonomía política é unha actividade substancialmente abstracta³⁴. A autonomía financeira constitúe, pois, unha manifestación do principio xeral e está destinada a facer efectivas as competencias das CCAA, por isto se concreta nunha facenda propia para cada comunidade.

Dentro das competencias que teñen os entes territoriais autónomos, atópase a elaboración, aprobación e execución do orzamento propio, e isto leva a procurarse uns recursos financeiros para poder executarse.

³¹ FERREIRO LAPATZA, J. J. *La Hacienda de las Comunidades Autónomas en los diecisiete Estatutos de Autonomía*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1985, p. 5.

³² MARTÍN QUERALT, J. *La institucionalización de la Hacienda en los futuros Estatutos de Autonomía*, H.P.E., 1973, p. 120.

³³ Ortuño Salazar, A. «La Autonomía Financiera de las Comunidades Autónomas» *Presupuesto y Gasto Público (PGP)*, n° 5, 1991, p.51.

Unha Facenda autónoma –sinala este autor– esixe poder tomar decisións e, polo tanto, deseñar políticas, tanto respecto ós gastos como ós ingresos. O noso TC fíxose eco desta pretensión e, desta maneira. Fixa o alcance da autonomía financeira na súa xurisprudencia: «Esixe plena disposición de medios financeiros para poder exercer, sen condicionamentos indebidos, e en toda a súa extensión, as competencias propias, en especial as que se confirman como exclusivas, entraña a liberdade dos órganos de goberno das comunidades autónomas en canto á fixación do destino e á cuantificación e distribución do marco das súas competencias» (STC 18 de abril de 1996, FX 10, BOE maio de 1996).

³⁴ CARRERA RAYA, F. J. «Observaciones sobre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional» *Revista de Hacienda Autonómica y Local (RHAL)*, n° 62, 1991, p. 339.

O carácter marcadamente instrumental que ten a autonomía financeira supón un criterio teleolóxico ou finalista dunha interpretación relevante, que nos permite coñecer ata ónde vai chega-la mencionada autonomía tanto na área do gasto coma na dos ingresos. Como sinala Ferreiro³⁵: «refiriéndonos fundamentalmente a los gastos, su realización separada por el Estado y territorios autónomos debe de evitar las deseconomías de escala que forzosamente se producen cuando el centro de poder que toma las decisiones abarca un espacio que, por sus dimensiones o complejidad, no puede conocer con demasiada exactitud y en el que no se puede controlar con rigor la adaptación de la ejecución de la decisión tomada».

No aspecto puramente económico a estrutura de ingreso-gasto de bens e servizos gobernamentais debe adaptarse ás preferencias dos consumidores³⁶. Trátase dunha solución baseada no óptimo de Pareto que radica na soberanía plena do consumidor.

En calquera caso, a Facenda central debe ir traspasándolles ás facendas territoriais o maior número de recursos posibles, pero só outorgándolles ás CCAA capacidade normativa sobre os recursos transferidos se poderá lograr un incremento da autonomía financeira real³⁷.

³⁵ FERREIRO LAPATZA, J. J. «La Hacienda...» op. cit. p. 11.

³⁶ *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, IEF, Madrid, 1995, pp. 160-161. (No sucesivo utilizaremos-la palabra «informe» -1995). O mencionado informe, ó que se refiren en múltiples ocasións a meirande parte dos autores, foi elaborado por Monaster Escudero, Pérez García, Sevilla Segura e Sole Vilanova (grupo de estudos constituído a proposta do Consello de Política Fiscal e Financeira).

O informe pon en conexión ou relación directa os conceptos de corresponsabilidade e de Administración financeira. Resulta claro que outorgarlles ós entes autonómicos simples facultades de xestión ou de administración dos recursos non resolve o problema da corresponsabilidade fiscal. É necesario que as facendas autonómicas dispoñan de instrumentos financeiros propios e encamiñar a través deles a busca de recursos adicionais.

³⁷ TIEBOUT, C. «Una teoría para el Gasto Público Local» HPE, n° 50 1978, pp. 325 e 55.

A formulación, que ten a súa orixe nas teorías de Alchían, aparece recollida por outros autores: Tullock (1970), Bretton Scott (1978), etc.

A xuízo de Tiebout, Musgrave e Samuelson, non existe ningunha solución de mercado para determina-lo nivel de gasto en bens públicos. Con isto, encontrámonos ante o feito de ter asignada de forma «inóptima» unha porción considerable da nosa renda nacional en comparación co sector privado.

A autonomía financeira na constitución de 1978

A autonomía financeira das CCAA parte dun principio previo regulado no artigo 2 CE, que consagra o dereito á autonomía dentro da unidade da nación; «A Constitución fundaméntase na indisoluble unidade da nación española, patria común e indivisible de tódolos españois e reconece e garante o dereito á autonomía das nacionalidades e rexións que a integran e a solidariedade entre todas elas». O presente artigo, situado no frontispicio da nosa Carta Magna, recolle as ideas básicas que logo volverán aparecer ó longo de todo o articulado³⁸. Como podemos observar, aparece o termo «nacionalidades» diferenciado doutro termo de carácter territorial, o de rexións. Isto preséntano-lo problema de posibles distincións de carácter competencial e financeiro respecto a eses territorios denominados «históricos»³⁹.

O termo nacionalidade comezou a utilizarse como algo diferenciado, illadamente, na última metade do s. XIX e vai referido a comunidades cunha integración e autoidentificación que presentan trazos comúns coas nacións pero que, sen embargo, conviven dentro dun mesmo Estado. O termo nación aparece configurado de forma tardía. Antes do s. XIX, o termo non ten unha especificación nada clara a pesar de que se utiliza para aplicar ás grandes realidades políticas.

³⁸ CAZORLA PRIETO, L. M. «El esquema constitucional de la Hacienda en las administraciones públicas españolas» HPE, n.º 54, 1979.

³⁹ *A priori* non é así, a CE limitase a facer dous tipos de distincións de tipo financeiro. A primeira vai referida ós dereitos históricos dos territorios forais: «A Constitución ampara e respecta os dereitos históricos dos territorios forais. A actualización xeral do dito réxime foral, levarase a cabo, no seu caso, no marco da Constitución e dos estatutos de autonomía». Disposición adicional primeira.

A disposición adicional terceira corresponde ó réxime fiscal especial para as illas Canarias: «A modificación do réxime económico e fiscal do arquipélago canario requerirá un informe previo da comunidade autónoma ou, no seu caso, do órgano provisional autónomo».

O caso de Canarias é peculiar, xa que obedece fundamentalmente a razóns de distanciamiento das illas, escaseza de recursos naturais e razóns comerciais.

É de grande importancia, á hora de defini-lo alcance dos dereitos históricos forais, cita-la xurisprudencia do TC onde se matiza o aspecto diferencial con outras CCAA. Tomamos como exemplo a S.T.C. 11/1984 do 2 de febreiro «...As fontes das que nacen as competencias dos territorios históricos, por un lado, e das comunidades autónomas, polo outro, son necesariamente distintas. Os territorios históricos, son titulares de dereitos históricos, comparados e suxeitos a actualización no marco da Constitución e dos estatutos de autonomía, en virtude da disposición adicional primeira da Constitución, polo que a delimitación de competencias territoriais poderán esixir unha investigación histórica de cáles serán tales «dereitos», mentres que as competencias das comunidades autónomas son o que estas, dentro do marco establecido pola Constitución española, asumiran mediante os seus respectivos estatutos de autonomía e as posibles normas delimitadoras de competencias dictadas no marco das anteriores para saber cáles serán as correspondentes a cada comunidade».

Cunha revolución liberal o concepto de nación pasa a ocupar un primeiro plano. O nacemento dunha nova Constitución –que varía substancialmente a situación político-social preexistente– podería facernos pensar que esa variación vai ter implicacións no mesmo sentido no que se refire ó ordenamento financeiro⁴⁰. Esta teoría é inicialmente certa, pero hai que considerar que o dereito constitucional na súa parte tributaria acuñou uns principios de interpretación ampla e á vez flexibles con capacidade funcional para adaptarse a varios sistemas. No caso concreto da CE de 1978, o que si foi necesario, dada a nova estrutura territorial do Estado, foi a necesaria reforma da lexislación territorial tributaria.

A segunda parte do proceso de construción das autonomías, unha vez perfilada a distribución territorial do poder político, pasa a forxar un modelo adecuado de relación entre o Estado e as CCAA, e este modelo ten ou debe basearse no aspecto transaccional, en instrumentos de concertación. Neste sentido, a LOFCA e a Lei de fondo de compensación territorial apuntan nesa dirección. A creación do Consello de Política Fiscal e Financeira vai supoñer un aspecto positivo á hora de chegar a acordos en temas de financiamento, evitando así a intención de cada unha das partes de impoñer os seus propios criterios, e ter que recorrer, en moitos casos, ó Tribunal Constitucional⁴¹.

Existe no campo financeiro unha tendencia xeneralizadora, por parte dos representantes de determinadas CCAA, que intentou plasmarse no proxecto de lei da LOFCA⁴². Sen embargo, vai se-la CE a que, realmente, fixe o determinado teito financeiro das respectivas CCAA.

⁴⁰ CAZORLA PRIETO, L. M. «Incidencia de la nueva Constitución en la legislación territorial tributaria», en Hacienda y Constitución, IEF, Madrid, pp. 747-748.

⁴¹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. «Autonomía y Actividad Financiera» dentro da obra *Financiación de las Autonomías...* op. cit. pp. 142-143.

⁴² A emenda era, en síntese, a seguinte: «As comunidades autónomas, gozarán de idénticas autonomías financeiras, se así o desexan, ás establecidas nos estatutos que foran aprobados antes da promulgación da presente Lei orgánica de financiamento das comunidades autónomas».

A defensa desta emenda estivo a cargo do deputado do Grupo Andalucista, Sr. Pérez Ruiz e foi contestada polo deputado do Grupo Centrista, Sr. Aguirre de la Hoz, alegando, entre outras razóns, que «... el techo de la autonomía financiera no va a venir marcado por esta Ley sino por la Constitución...»

A solución alegada polo Grupo Centrista parécenos correcta, pero isto non significa que o proceso de xeneralización do tema autonómico apareza reflectido na memoria do Anteproxecto da lei «...Este fenómeno non se circunscribe exclusivamente a un desexo sentido por aquelas minorías que no pasado posuíron unha personalidade política propia e que a perderon no proceso de constitución dos actuais estados nacionais. O afán de autogoberno é apoiado por grupos de diversa procedencia social, dotados en moitos casos de diferente actitude ideolóxica, pero coincidentes todos no afán de intensificar os niveis de participación política e de lograr unha distribución máis igualitaria do material, suprimindo para isto as diferencias de renda e riqueza existentes tanto no ámbito persoal coma no territorial»

En realidade o título VIII da CE é impreciso, quizais deliberadamente impreciso, porque pretenda ter un maior grao de flexibilidade e de adaptación a cada caso, pero non cabe dúbida que sen facenda autónoma non hai comunidade que poida denominarse autónoma⁴³.

Os recursos das CCAA aparecen enumerados, como sabemos, no artigo 157 CE, pero foi necesario desenvolverlos na LOFCA. Esta lei orgánica sufriu diferentes modificacións, que estaban sendo reclamadas tanto polos grupos políticos como pola doutrina. Preténdese, en definitiva, acadar un maior grao de corresponsabilidade fiscal dentro dos límites impostos no texto constitucional⁴⁴. Ás diferentes reformas exercitadas pola LOFCA, trataremos de referirnos nas páxinas seguintes.

Análise da reforma para o financiamento autonómico para o quinquenio 1997-2001

A) Antecedentes. O sistema de financiamento das CCAA comeza a desenvolverse no ano 1986. O sistema anterior, denominado transitorio, obedecía á lóxica do sistema e tiña un carácter meramente provisional, como provisionais eran, tamén, os recursos que estaban destinados a desaparecer nun período curto de tempo⁴⁵.

⁴³ Resulta moi gráfica a relación que García Añoveros, establece entre a autonomía política e financeira; «Es sabido que sin Hacienda autónoma no hay Comunidad que pueda, decentemente, calificarse de autónoma [...] lo que sí puede afirmarse es que la Constitución ha previsto que la Hacienda de las Comunidades sea autónoma ya que lo contrario hubiera sido una broma política y que el alcance de esa autonomía se ha precisado en la propia Constitución, en los Estatutos y en la LOFCA y también que la autonomía como aspiración política y realidad establecida en las leyes citadas excluye el hecho de que la financiación de las Comunidades dependa de decisiones impuestas mediante el adecuado manejo irrefutable: la posesión de la bolsa y de los cordones que la abren y la cierran» en HPE, n.º 101, 1986, p. 367.

⁴⁴ Sobre este particular atopámo-lo artigo 156.1 «As comunidades autónomas gozarán de autonomía financeira para o desenvolvemento e execución das súas competencias de acordo cos principios de coordinación coa Facenda estatal e de solidariedade entre tódolos españois».

Pola súa parte, o artigo 157.2 regula: «As comunidades autónomas non poderán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bens situados fóra do seu territorio ou que supoñan un obstáculo para a libre circulación de mercancías ou servicios».

Cabe engadir, sinteticamente, que existen uns principios xerais de xustiza, alleos á orde económica, consagradas na CE.

O artigo 31.1 CE consagra algún deles, e por supeditación á suprema norma legal, quedan vinculados tódolos territorios. O principio de «xeneralidade» como sinala Rodríguez Bereijo supón: «la interdicción de todo privilegio de áreas inmunes al pago de tributos...» (en *Xurisprudencia constitucional e principios da imposición*).

Pola súa parte o principio de capacidade económica garda estreita relación co principio de igualdade.

⁴⁵ GIMÉNEZ-REINA RODRÍGUEZ, E. e TORRES COBO, F. «El acuerdo de financiación económica para el quinquenio 1997-2001» HPE (cuadernos de actualidad), n.º 1, 1997, p.1.

Cando o Consello de Política Fiscal e Financeira aproba o método de financiamento para o quinquenio 1987-1991 levouse a cabo unha particular visión do artigo 13 da LOFCA, que tiña un carácter restrictivo da autonomía de moitos sectores e que só contemplaba un adecuado nivel de descentralización na esfera do gasto.

Algúns sectores doutrinais apoiaron este esquema baseándose no argumento de que o principio de autonomía financeira, establecido pola CE e desenvolvido por leis orgánicas, non tiña que ser entendido necesariamente nas dúas vertentes que supoñen a área do gasto e a área dos ingresos, senón que era suficiente con que se limitase á esfera do gasto.

Desta maneira, as CCAA poderían levar a cabo accións naquelas materias que implican a asignación de bens e servicios dentro dos seus respectivos ámbitos territoriais, deixando o réxime de ingresos, sobre todo o sistema tributario, en mans do Estado.

Nesta situación de clara dependencia financeira, o sistema establecido colocaba as facendas autonómicas como meras xestoras de recursos.

O método para o quinquenio de 1992-1996 non supuxo unha mellora das condicións de dependencia financeira, senón que foi unha nova revisión continuísta. Sen embargo, o modelo introduce unha expresión que vai ter unha gran relevancia posterior; trátase do termo «coresponsabilidade fiscal»⁴⁶.

Sobre o financiamento autonómico no período transitorio e definitivo é interesante consulta-la análise detallada de Braulio Medel no seu artigo «La financiación autonómica análisis comparativo de los modelos transitorio y definitivo», *Papeles de Economía Española*, 1987, p. 30-31.

Tamén se pode consultar entre outros a Amigo Mateos «La Reforma de la financiación autonómica», *Palau 14*, nº 25, °995, Ruíz Carbonell y López Laborda «Hacia un nuevo sistema de financiación autonómica» (Comentarios ó Libro branco sobre financiamento das comunidades autónomas), *Informe comunidades autónomas*, 1994, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995.

⁴⁶ GIMÉNEZ REINA e TORRES COBO «El acuerdo de financiación...» op. cit. p.2.

A aparición do termo coresponsabilidade vai ser obxecto de sucesivos traballos económicos e xurídicos, algún deles que posúe precisamente este título. A grande achega teórica existente sobre este sistema motivou a plasmación legal do termo «coresponsabilidade» na Lei orgánica da reforma parcial da LOFCA.

A referida norma reflicte xa no seu punto I, da exposición de motivos, que un dos inspiradores básicos é a asunción por parte das CCAA dun importante grao de responsabilidade fiscal efectiva.

«...Tocante á materialización deste principio de coresponsabilidade fiscal efectiva, o modelo aprobado polo Consello de Política Fiscal e Financeira optou por facer uso do mecanismo da cesión de tributos do Estado ás comunidades autónomas de certas competencias normativas en relación ós tributos cedidos, incluíndo a mencionada parte do imposto citado.

Ningunha das dúas medidas reseñadas ten cabida no marco conformado pola vixente LOFCA, razón pola cal resulta necesario introducir neste texto legal as modificacións que permitan o adecuado encarrilamento daquelas».

B) Fundamento político: O acordo previo para o período 1997-2001.

Como consecuencia das eleccións xerais que tiveron lugar en 1996 o Partido Popular obtivo unha maioría relativa de votos pero que, en todo caso, era insuficiente para poder formar goberno en solitario. Inmediatamente xurdiu a necesidade de establecer pactos de gobernabilidade cos partidos nacionalistas (PNV e CIU) e Coalición canaria.

En tódolos contactos que houbo entre estas forzas políticas fálase da necesidade dun novo modelo de financiamento autonómico⁴⁷. Esta necesidade, como sabemos, víñana reclamando amplos sectores doutrinais, incluídos os autores do Libro branco, pero era quizais necesaria a pegada política para poñer en marcha o novo modelo⁴⁸.

O punto 9 do pre-acordo refírese á «reforma do modelo de financiamento autonómico», e pasamos a reproducilo polo interese do seu contido: «Garanti-la autonomía financeira das comunidades autónomas esixe a definición e posta en marcha dun novo modelo de financiamento autonómico para o próximo quinquenio 1997-2001».

Este novo modelo de financiamento deberá descansar nos principios de suficiencia financeira, corresponsabilidade fiscal e garantía da solidariedade entre as diferentes nacionalidades e rexións. Por isto, os principais retos ós que deberá dar resposta a reforma do modelo de financiamento das comunidades autónomas serán a autonomía financeira e a solidariedade.

A reforma do modelo de financiamento autonómica debe enmarcarse dentro do necesario pacto de austeridade entre as diferentes administracións públicas. Desde esta perspectiva, a coordinación orzamentaria e financeira entre a facenda do Estado e as CCAA co fin de garanti-lo efectivo cumprimento de redución dos niveis de déficit público e endebedamento, acordados no Tratado da Unión Europea, resulta imprescindible.

Todas estas circunstancias vanse plasmar nunha serie de compromisos en materia de financiamento autonómico.

⁴⁷ CASADO OLLERO, G. (AAVV) «La cesión parcial del Impuesto sobre la Renta a las Comunidades Autónomas», Ed. Comares, Granada, 1927, p.11.

⁴⁸ Citaremos entre outros a BIESCAS FERRER, J. A. e LÓPEZ LABORDA «Corresponsabilidad fiscal e equilibrios financeiros» HPE., monografía nº 1, 1992, p. 35.

Tamén Rodríguez Bereijo, A.. «Una reflexión sobre el Sistema General de financiación de las Comunidades Autónomas» REDC nº 15, 1985, p. 68 e 55. Este autor pondera a necesidade de establecer unha estreita relación entre ingresos e gastos como eficaz garantía do cidadán fronte á burocracia política».

O novo modelo

Lei orgánica 7/2001, do 27 de decembro (reforma da LOFCA), e Lei 21/2001 do 27 de decembro (de medidas fiscais das CCAA).

En realidade, non se trata da aparición dun novo modelo de financiamento autonómico, senón de incrementa-la «suficiencia» dos entes autonómicos a través da cesión de determinados impostos directos⁴⁹. O incremento nos recursos propios vai facer posible a homoxeneización nos servizos entre as diferentes comunidades autónomas, que era a pretensión básica da reforma.

Existe, entre os economistas, unha pretensión de darlle estabilidade ó sistema de financiamento, pero hai que ter en conta que o modelo constitucional é deliberadamente impreciso e propicio ós cambios e sucesivas adaptacións⁵⁰.

Hai que considerar que no financiamento autonómico, xunto ó elemento político e ó económico, existe un terceiro elemento xurídico que é o que vai configura-las pezas do modelo e as directrices que se van seguir⁵¹. Por isto, é importante prestarlles atención ás bases xurídicas que son pezas clave do sistema.

Se analizámo-lo novo modelo, temos que resalta-la importancia da recadación, cuestión esta vital para o normal nivel de suficiencia que permita unha xestión cómoda e menos dependente.

Houbo, durante anos, moitas discusións sobre a forma de lograr un óptimo nivel de suficiencia. A solución adoptada no novo modelo é, como apunta Calvo Ortega⁵², a que parecía máis acertada, dadas as dificultades para o establecemento de tributos propios. Tampouco parecía aconsellable unha excesiva dependencia dos ingresos estatais, polo cal se opta pola figura da cesión.

A cesión do IVE levouse a cabo sen outorgarlles ás CCAA capacidade normativa. Con isto resolveuse a cuestión da dificultade da cesión por tratarse dun imposto harmonizado pola UE, pero existe ademais, outro problema: o feito de tratarse dun imposto plurifásico, polo que sería complexo desde un punto de vista técnico comparti-la xestión do imposto⁵³.

⁴⁹ CALVO ORTEGA, R. «La financiación posible de las CCAA en torno al nuevo modelo» Nueva Fiscalidad, nº 1, Abril 2002, pp. 20 e 93.

⁵⁰ Bases para un sistema estable de financiamento autonómico, Fundación BBVA (AAVV) 2001, pp. 24 e 55.

⁵¹ Isto opina RAMALLO MASSANET no seu artigo «Elementos jurídicos de la financiación autonómica», dentro da obra que reseñamos na anterior cita, p. 402.

⁵² «La financiación posible...» op. cit. p. 21.

⁵³ PEDRAJA CHAPARRO, F. «Presente y futuro de la financiación autonómica común», Papeles de Economía Española nº 83, 2000, p. 80 e 33.

Pero o IVE contaba con vantaxes importantes: ademais da súa capacidade de recadación está a posibilidade de compartir co IRPF un equilibrio entre a imposición directa e indirecta entre as dúas figuras impositivas de maior envergadura. Ben é verdade que no caso do IVE non existe capacidade normativa por parte das CCAA, pero si hai unha maior especificidade do ingreso en relación coa participación en ingresos do Estado.

O Imposto sobre a electricidade constitúe un imposto esencial pero non harmonizado, sen embargo, non foi dotado de capacidade normativa, a pesar de que o acordo do C.P.F.F. contemplaba a cesión de certa capacidade normativa sobre o tipo⁵⁴.

O imposto sobre determinados medios de transporte: constitúe tamén un imposto especial, pero non é igual que o caso dos impostos de fabricación que, como sabemos, son hidrocarburos, cervexa, productos intermedios, alcohol e bebidas derivadas e labores de tabaco. No caso do Imposto sobre determinados medios de transporte grávase a primeira matriculación, e hai unha cesión do rendemento total do imposto. Ó non contar cos problemas derivados da harmonización coa UE, pódese lle atribuír a esta figura capacidade normativa. A CA pode modifica-lo tipo de gravame dentro dunha banda que representa o 10%.

Por último, no Imposto sobre as vendas de comerciantes polo miúdo de determinados hidrocarburos cédeselle a totalidade do rendemento das vendas producidas en cada comunidade autónoma.

A capacidade normativa supón o establecemento do tipo de gravame baixo en relación co imposto especial correspondente.

Liñas básicas da reforma

En opinión de Rodríguez-Ponga⁵⁵, o novo sistema cubre os seguintes obxectivos:

- Nun sistema integrado: financia tódolos servicios das CCAA, incluída a sanidade e os servicios sociais.
- É corresponsable: aínda que a corresponsabilidade, consideramos que está subordinada á suficiencia e ás normas de harmonización.
- É suficiente: esta aseveración é quizais a máis acertada e constitúe a resposta a unha necesidade urxente que só se podería cubrir con figuras impositivas de gran capacidade de recadación.

⁵⁴ O acordo do C.P.F.F. do 27 de xullo de 2001 estudiaba a posibilidade de conceder unha capacidade normativa sobre o tipo dentro dunha porcentaxe do 10%. A cesión é do 100%.

⁵⁵ RODRÍGUEZ-PONGA e SALAMANCA, E. en *Presupuesto y Gasto Público* nº 28, 2002, pp. 51 e 55.

■ É solidario: créase o Fondo de Suficiencia que trata de garantir un volume de financiamento nun momento clave para o traspaso de servizos⁵⁶.

O fondo está suxeito a actualización e tamén a revisión. A isto refírese o artigo 16 da Lei 21/2001. A revisión produciríase no suposto de traspaso ou ampliación de novos servizos ou de novas valoracións sobre os anteriores traspasos.

Tamén se poderá produci-la revisión segundo a efectividade de cesión de tributos establecida pola lei reguladora correspondente.

Xunto ó Fondo de Suficiencia, a Lei orgánica 7/2001 regula as asignacións de nivelación, para garantir un nivel mínimo de determinados servizos. Define os servizos públicos fundamentais (educación e sanidade) e matiza o nivel mínimo de servizos públicos que se poden considerar fundamentais.

Rodríguez-Ponga engade outras dúas características: a transparencia e a coordinación co a A.E.A.T. Tamén debemos engadir que é importante a participación das CCAA nos TT.EE.AA, que supón a satisfacción ó interese autonómico no exercicio de competencias de revisión dos actos de aplicación dos tributos cedidos e das recargas autonómicas sobre tributos estatais⁵⁷.

Visión de futuro

Sinala Ramallo Massanet⁵⁸ que a regulación contida tanto na Constitución cos estatutos de Autonomía e na LOFCA, estableceron un sistema de financiamento autonómico que non era senón o reflexo do que Carl Schmitt denominou «compromiso apócrito», aquel no que é o mesmo constituínte o que de maneira consciente quere apraza-la decisión. Como consecuencia do financiamento quedaría á definición de políticos e economistas.

Xa apuntamos que, xunto ó elemento político e económico, existe un elemento xurídico que nos indica cáles son as bases do sistema.

Neste sentido, é inaprazable que o Senado posúa o seu auténtico papel de Cámara de representación territorial.

O Senado constitúe, ou debe constituír, un posible foro ó cal reconduci-la negociación do sistema⁵⁹.

⁵⁶ CALVO ORTEGA, R. «La financiación posible...» op. cit., p. 31.

⁵⁷ Esta é a opinión de GARCÍA MARTINE, A. en *La gestión de los Tributos Autonómicos*, 2000. Opinión que concorda coa de CALVO ORTEGA, R., op. cit. p. 35.

⁵⁸ «Elementos jurídicos de la financiación autonómica» dentro da obra citada *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*, Fundación BBVA, pp. 400 e 55.

⁵⁹ RAMALLO MASSANET, J., op. cit. p. 490.

O tema da corresponsabilidade é, así mesmo, obxecto de pretensión de novos avances. Estes avances poderán realizarse incluso no IVE, como imposto cedido. No ámbito europeo, no deseño do IVE a UE enfróntase a dous obxectivos que, levados ó extremo, resultarían incompatibles⁶⁰. Por un lado, dun mercado único europeo, por outro, a autonomía fiscal dos países membros. Trátase de buscar unha fórmula intermedia que concilie ámbalas dúas posicións.

Por último, apuntaremos un tema pendente relativo á autonomía dos municipios. Estes terán o seu propio espacio autónomo de goberno, dotado de recursos suficientes para satisfacer os diferentes servizos públicos demandados polos cidadáns que, neste caso, se atopan nunha relación inmediata coa Administración. ■

⁶⁰ PEDRAJA CHAPARRO, F. e SALINAS JIMÉNEZ, J. «La descentralización del IVA: propuestas, experiencias y enseñanzas para la financiación de las CCAA» en HPE, 2001, p. 356.