

Comentari jurisprudencial

JURISPRUDÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE FINANÇAMENT AUTONÒMIC

José Antonio Fernández Amor*

Sumari

- I. Introducció
- II. Principis constitucionals sobre finançament autonòmic
 - 1. Els principis d'autonomia i de coresponsabilitat fiscal
 - 2. El principi de coordinació i la competència estatal sobre la *hisenda general*
 - 3. El principi de solidaritat
 - 4. El principi d'igualtat
 - 5. El principi de territorialitat
- III. Jurisprudència sobre els recursos i les lleis de pressupostos de les comunitats autònomes
 - 1. Recursos autonòmics
 - 1.1. Recursos propis autonòmics: jurisprudència sobre impostos i recàrrecs
 - 1.2. Recursos transferits
 - 2. Lleis autonòmiques de pressupostos
- IV. Règims especials canari i basc

* José Antonio Fernández Amor, professor de l'Àrea de Dret Financer i Tributari de la Universitat Autònoma de Barcelona.
Article rebut el 3.10.2005.

I. Introducció

La Constitució espanyola (des d'ara CE) de 1978 ja ha fet més d'un quart de segle com a norma fonamental del nostre ordenament jurídic. Diversos aspectes del seu articulat van constituir, al seu moment, grans novetats i, entre d'altres, en destaca l'ordenació territorial de l'Estat i la distribució del poder polític entre tres ens: l'Estat, els ens locals i les comunitats autònomes (des d'ara CA).

A les CA se'ls va reconèixer autonomia política tal com s'extreu de l'article 137 de la CE i del fet que poden assumir les competències relacionades en els articles 148 i 149. No va oblidar el legislador constitucional que qualsevol exercici de poder polític és impossible sense disposar d'ingressos amb els quals fer efectius els objectius que es poden perseguir. En conseqüència, en els articles 133.2, 156, 157 i 158 de la CE es van preveure una sèrie de disposicions que han servit de fonament al marc jurídic del sistema de finançament d'aquells, aleshores, nous ens.

El primer precepte els reconeix poder tributari amb el qual poden establir i exigir els seus propis tributs d'acord amb la CE i les lleis. El segon disposa que el sistema de finançament està inspirat en principis bàsics com els d'autonomia financera, coordinació o solidaritat. El tercer relaciona els diferents recursos que han de compondre la hisenda autonòmica, recull el principi de territorialitat i preveu que sigui per llei orgànica com es pot regular l'exercici de les competències financeres i el principi de coordinació amb la hisenda estatal. Com a previsió en cas que els ingressos que produeixin els recursos que s'han pensat per a les CA poguessin ser insuficients per oferir un nivell mínim de serveis, s'estableixen les assignacions i el fons de compensació en l'últim dels preceptes com a mitjà de tancament del sistema.

La regulació bàsica que suposen els preceptes assenyalats s'ha desenvolupat amb la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (des d'ara LOFCA), amb la qual es forma el bloc de constitucionalitat que ha anat canviant i adaptant-se a la realitat de manera periòdica amb revisions quinquennals dels pactes sobre finançament. Una altra norma com la Llei 21/2001, de 27 de desembre, per la qual es regulen les mesures fiscals i administratives del nou sistema de finançament de les CA de règim comú i les ciutats amb estatut d'autonomia –més coneguda com la Llei de cessió–, completa, actualment, la regulació de recursos com els tributs cedits, els fons en què participaran les CA i les anomenades *assignacions d'anivellament*. En relació directa

amb l'activitat de despesa s'ha d'esmentar ara el conjunt que formen la Llei 18/2001, de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària, i la Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre, complementària de la Llei general d'estabilitat pressupostària.

El finançament autònic constitueix un dels temes que, des de l'entrada en vigor del text constitucional, ha estat en evolució contínua i és, encara avui, una de les qüestions de l'ordenació territorial de l'Estat sobre la qual més es debat. La CE es limita a establir una sèrie de paràmetres bàsics per al desenvolupament posterior que s'ha portat a terme mitjançant les normes esmentades, el contingut de les quals ha anat evolucionant a causa de les revisions periòdiques que s'hi han fet. Precisament per aquest caràcter dinàmic del sistema, de contínua revisió normativa i d'adaptació a la realitat econòmica i social del territori sobre el qual s'aplica, la jurisprudència del Tribunal Constitucional (des d'ara TC) es converteix en un referent ineludible i decisiu en la seva evolució.

Aquest treball s'ha dividit en funció de diferents àrees sobre les quals ha incidit el treball d'aquell Tribunal. La primera és l'àrea dels principis constitucionals que expressament i tàcitament es deriven del text. La segona es refereix a la jurisprudència dedicada al règim jurídic dels recursos de la hisenda autònica en particular, com poden ser els impostos o els tributs cedits. La tercera té com a contingut el tractament d'aspectes propis de la regulació dels pressupostos autònics. Finalment, en quart lloc, s'ha recollit jurisprudència sobre els règims de finançament especials com és el cas del País Basc o les Illes Canàries. L'objectiu d'aquestes línies és oferir al lector una síntesi breu de la jurisprudència del TC en diverses qüestions relacionades amb el finançament autònic feta des dels seus pronunciaments més significatius, a judici de l'autor.

II. Principis constitucionals sobre finançament autònic

II.1. Els principis d'autonomia i de coresponsabilitat fiscal

D'acord amb l'article 156.1 de la CE, les CA poden fer la seva activitat financera adoptant les seves pròpies decisions; ara bé, tenint en compte els límits que representen la coordinació i la solidaritat. Es preveu l'autonomia financera per a les CA com l'instrument per poder gaudir de l'autonomia política. La capacitat per gestionar els seus propis interessos d'acord amb els seus criteris exigeix, ne-

cessàriament, la disposició prèvia de recursos i de capacitat de despesa dins d'un marc jurídic que permeti un desenvolupament propi i singular. En conseqüència, autonomia política i autonomia financera són dos conceptes que van íntimament lligats.

El treball que sobre aquests principis i aquesta connexió ha portat a terme el TC implica incidir en un dels temes més controvertits del pensament jurídic i polític. L'alt tribunal s'ha pronunciat tant sobre el contingut de l'autonomia política com sobre el principi d'autonomia financera des del qual les CA fan la seva activitat financera. Resumidament s'ha d'exposar què entén el TC per autonomia política perquè sigui més comprensible la importància de l'autonomia financera. A més, s'ha d'observar que aquesta darrera és predicable tant de l'activitat d'ingrés com de la de despesa dels ens públics.

En el fonament jurídic tercer de la Sentència (en endavant STC) 4/1981, de 2 de febrer, va considerar, tractant matèria local, que autonomia equival a l'exercici d'un poder, però limitat ja que en cap cas no s'ha d'equiparar autonomia amb sobirania, tenint en compte, a més, que també aquest últim poder té límits. Aquesta interpretació té el seu fonament en l'article 137 de la CE, d'on s'obté que l'autonomia reconeguda es delimita per l'esment que fa de la gestió dels seus «[...] *respectivos intereses*», que, en el cas de les CA, es delimiten amb les competències materials.

Posteriorment, i també en el fonament jurídic tercer de la STC 32/1981, de 28 de juliol, va qualificar expressament de «política» l'autonomia de les CA, a diferència del que passa amb l'autonomia local, que és de caràcter «administratiu». En la tasca d'especificar què es pot entendre per autonomia política, el Tribunal aconsegueix més precisió en el fonament jurídic desè de la STC 37/1987, de 26 de març, quan, contrastant el principi d'igualtat i el d'autonomia, exposa que «*la autonomía significa, precisamente, la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y el Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1ª de la Constitución, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía [...]*».

La idea de contrastar els principis d'igualtat i d'autonomia per millorar-ne la definició és un recurs que fa servir el Tribunal en més sentències. En la STC 76/1983, de 5 d'agost, estableix que l'autonomia política implica pluralitat i capacitat d'autogovern, cosa que impedeix interpretar el principi d'igualtat com a uniformitat ja que limitaria de manera extrema el principi d'autonomia. Aquesta idea es repeteix en la STC 186/1993, de 7 de juny, en el fonament tercer de la qual i, fent esment de la STC 37/1987 ja citada, es dedueix que el principi d'autonomia implica diversitat, de manera que evita que el principi d'igualtat signifiqui uniformitat, i on és necessari trobar un punt d'equilibri entre tot, la qual cosa s'identifica amb el manteniment de l'equivalència en relació amb les posicions jurídiques fonamentals dels ciutadans.

Però, com ja s'ha comentat, perquè les CA gaudeixin d'un grau d'autonomia suficient per gestionar els seus interessos és un requisit fonamental que posseeixin recursos i capacitat de despesa. L'autonomia política efectiva i real depèn de la disponibilitat de mitjans i de la llibertat per assignar-los a fi d'aconseguir uns objectius. Una tesi semblant es repeteix en el fonament jurídic quart de la STC 201/1988, de 27 d'octubre, on s'exposa que l'autonomia financera «[...] exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos y en toda su extensión las competencias propias [...]». Un element essencial perquè aquesta premissa de l'autonomia es doni és la previsió en la CE d'una hisenda autònoma formada per diversos recursos dels quals s'obtenen ingressos, tal com s'exposa en el fonament jurídic segon de la STC 14/1986, de 31 de gener, quan assenjala que és «[...] una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma».

La interpretació que se n'extreu es podria limitar a considerar que només s'han de preveure uns recursos dels quals s'han d'obtenir uns ingressos per fer efectiva l'autonomia financera. En canvi, aquesta conclusió es pot completar amb el fet que el TC entén que l'autonomia també implica regular els recursos autònoms per part de les CA d'acord amb la seva naturalesa i el bloc de constitucionalitat. La perspectiva de l'ingrés o de la disponibilitat de recursos financers gràcies a l'autonomia s'ha predicat en relació amb els ens locals quan en el fonament jurídic quart de la STC 19/1987, de 17 de febrer, considera que la seva autonomia «[...] posee también una proyección en el terreno tributario, pues estos entes habrán de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la Ley reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia [...]». Després d'aquestes paraules sembla difícil concebre que les CA, que tenen autonomia

política, no tinguin capacitat, com a mínim, del mateix caràcter que la dels ens locals. El TC, encara que implícitament, confirma aquesta tesi en el fonament jurídic tretzè de la STC 37/1987, de 26 de març, quan fixa com a possible que les CA utilitzin el seu poder tributari per establir tributs de caràcter extrafiscal. Posteriorment, en el fonament jurídic segon de la STC 179/1987, de 12 de novembre, el Tribunal afirma que l'autonomia financera representa per a les CA «[...] *la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones*». Més concreta és la STC 74/2000, de 16 de març, quan defensa la capacitat de les CA per regular els tributs propis i establir exempcions, la qual cosa incideix així directament en el seu règim jurídic.

La tasca del Tribunal per determinar què es pot entendre per autonomia financera no es queda només a considerar que es tracta de poder disposar i regular, si escau, una sèrie de recursos dels quals es poden obtenir ingressos. És, a més, poder regular la utilització d'aquests recursos organitzant polítiques pròpies de despesa, creant lleis pressupostàries autonòmiques conformes amb les seves polítiques concretes. Així, en relació amb l'autonomia financera i la despesa és possible trobar pronunciaments com el que recull el fonament jurídic novè de la STC 63/1986, de 21 de maig, on estima que «*tal autonomía financiera implica, como reconoce el art. 44 del EAPV, la competencia de la Comunidad Autónoma vasca para elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presupuestos, lo que entraña su competencia para decidir la estructura de sus presupuesto de gastos de inversión y la ejecución de los correspondientes proyectos*». Fins i tot, en la STC 13/1992, de 6 de febrer, el Tribunal va exposar que l'autonomia financera ha estat de major pes específic en la vessant de la despesa que en la vessant de l'ingrés, ja que el sistema s'ha basat durant molt temps, fonamentalment, en transferències estatals i no en un sistema de recursos autonòmics propis.

Pel que fa al principi d'autonomia, és singular la STC 96/2002, de 25 d'abril, ja que diu que la seva efectivitat exigeix una competència fiscal entre territoris transparent i lleial i s'han d'evitar, per tant, mesures que ho impedeixin. En aquest cas s'impugnen i es proscriuen diverses normes estatals que estableixen crèdits fiscals per facilitar inversions als territoris forals de Navarra i el País Basc en relació amb l'impost de societats. La seva finalitat és que inversors estrangers siguin beneficiaris d'avantatges fiscals per inversions que són establertes pels territoris forals d'acord amb el seu règim especial i que s'hagi de canviar la normativa estatal per evitar distorsions. Mesures d'aquest tipus poden afectar l'autonomia financera de CA limítrofes, que no tenen cap possibilitat d'establir me-

sures fiscals pròpies en un tribut com l'impost de societats pel fet de ser de règim comú i, per tant, se situen en pitjor posició per rebre les inversions esmentades.

La jurisprudència del TC indica que l'autonomia política de les CA es basa en l'existència d'uns recursos amb els quals s'han de cobrir els aspectes econòmics que té l'exercici de les seves competències. Ara bé, el TC no solament reconeix que l'autonomia financera és un fonament del seu vessant polític; també en delimita el contingut. El principi implica que les CA poden no només realitzar una activitat financera, sinó també establir normes que regulen les dues activitats que comporta, això és, una activitat d'ingrés –i, per tant, regularan recursos– i una activitat de despesa –i, en conseqüència, regularan pressupostos.

El TC també és conscient que l'autonomia financera i la política dependran del règim jurídic que estableixi l'Estat, que hi té una posició de supremacia, ja que ambdues impliquen un poder limitat. En conseqüència, la qualitat de l'autonomia financera dependrà del marc d'actuació que, sobre la base del principi de coordinació, establirà en cada moment l'Estat i que configurarà un sistema de finançament més o menys basat en les transferències estatals i, per això, amb un grau més o menys alt d'autonomia.

És evident que el sistema de finançament ha anat evolucionant per tal de millorar l'autonomia financera, però aquest no ha estat l'únic motiu. També ho ha estat el fet que les CA hagin adoptat un paper més protagonista en relació amb la pressió fiscal que s'exerceix sobre els ciutadans. Fer evident la coresponsabilitat fiscal de les CA amb l'Estat en el moment d'assumir les conseqüències fiscals de les seves polítiques és un dels motius de l'evolució. Aquest concepte s'ha juridificat com un principi més del sistema de finançament. Si bé no s'extreu expressament del text constitucional, sí que es pot deduir del principi d'autonomia financera pel fet que les CA han d'assumir les conseqüències de la seva actuació.

El TC no desconeix aquesta derivada de l'evolució que ha experimentat el sistema de finançament, com s'adverteix en la STC 289/2000, de 30 de novembre. Amb ocasió de la impugnació de l'impost balear sobre instal·lacions que incideixen sobre el medi ambient, el TC entén, en el fonament jurídic tercer, que les CA posseeixen autonomia financera que s'ha de basar en un sistema de finançament que ha evolucionat de dependre dels pressupostos de l'Estat a fomentar la coresponsabilitat fiscal. Aquest principi ha estat fomentat mitjançant

l'evolució cap a un sistema on els recursos siguin elements en què les CA poden tenir més incidència reguladora.

Com a conclusió es pot dir que el TC ha considerat l'autonomia financera com un fonament de l'autonomia política de les CA. Li ha donat un contingut específic centrat en la capacitat de regular per si mateixes la seva activitat financera i també ha derivat del principi la idea de coresponsabilitat fiscal amb l'Estat. Capacitat d'actuació i assumpció de conseqüències que, en qualsevol cas, s'han d'adequar al principi de coordinació.

II.2. El principi de coordinació i la competència estatal sobre la *hisenda general*

El principi d'autonomia financera és la causa de la diversitat entre els territoris en el moment de comparar els efectes del sistema de finançament. Ara bé, la força centrífuga que implica l'aplicació del principi té un contrapès en el principi de coordinació que recull l'article 156.1 de la CE. El TC n'estableix el significat en el fonament jurídic sisè de la STC 11/1984, de 2 de febrer. El tema plantejat és sobre la constitucionalitat de l'autorització estatal necessària perquè les CA puguin fer servir el crèdit públic, d'acord amb el que preveu l'article 14.3 de la LOFCA.

Les CA disposen d'aquest recurs entre els que formen la seva hisenda tal com consta en l'article 157.1.e de la CE. L'autonomia financera comporta la possibilitat de decidir sobre aquest recurs però, d'acord amb l'article citat de la LOFCA, no es pensa en una disposició aliena als límits propis del principi com és el de coordinació que, seguint la tesi del TC, es materialitza en l'autorització estatal com a garantia d'una política econòmica unitària en aquest camp. El principi de coordinació significa tant com «[...] *la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario* [...]».

De la STC 135/1992, de 5 d'octubre, s'obté una visió semblant del principi de coordinació més centrada en el sistema tributari, part fonamental del sistema de finançament. Seguint el fonament jurídic setè es pot pensar que cada comunitat pot adaptar el sistema tributari d'acord amb la seva autonomia; ara bé, aquestes parts han de formar un tot unitari de manera que no hi hagi desigualtats arbitràries entre espanyols que depenguin de la seva localització. Es tracta,

en definitiva, de perseguir l'acció conjunta i coordinada d'ens –Estat i CA– quan les competències que poden exercir tenen possibilitat d'intersecció. Aquesta idea també s'extreu del fonament jurídic segon de la STC 68/1996, de 18 d'abril, quan el TC, remetent-se a altres sentències, exposa que «[...] *si en un Estado compuesto la acción estatal, en general, debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales (STC 146/1986, fundamento jurídico 4.º), esta exigencia es asimismo evidente cuando se trata del ejercicio de la actividad financiera del Estado –ordenación y gestión de los ingresos y gastos públicos– que, naturalmente, habrá de desarrollarse dentro del orden competencial articulado en la Constitución, lo que supone, en definitiva, la necesidad de compatibilizar el ejercicio coordinado de las competencias financieras y las competencias materiales de los entes públicos que integran la organización territorial del Estado de modo que no se produzca el vaciamiento del ámbito competencial –material y financiero– correspondiente a las esferas respectivas de soberanía y de autonomía de los entes territoriales (STC 75/1989 fundamento jurídico 4.º)*».

Relacionat directament amb el concepte de coordinació es troba el concepte d'*hisenda general* que s'estableix com una de les competències exclusives que posseeix l'Estat en virtut de l'article 149.1.14 de la CE. Pot dictar normes que han de ser comunes per als diferents ens territorials en matèria d'hisenda pública; n'és un exemple la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària. En la STC 14/1986, de 31 de gener, el TC té l'oportunitat de tractar el terme amb ocasió d'examinar la constitucionalitat de la Llei sobre principis ordenadors de la hisenda general del País Basc. Entén el Tribunal que el concepte *hisenda general* no pot obviar el fet que les CA tenen competències sobre la seva hisenda que són una exigència del principi d'autonomia; però això no és obstacle perquè, en virtut d'aquesta competència, l'Estat pugui dictar normativa que coordini aspectes de la hisenda necessaris per preservar les posicions jurídiques fonamentals dels ciutadans en les seves relacions amb la hisenda pública. Un exemple pràctic del que acabem de dir és que l'interès de demora tributari ha de ser fixat per disposicions estatals ja que, com a element del deute tributari, ha de ser uniforme a tot l'Estat.

Els efectes divergents i diferenciadors que pot portar fer polítiques d'acord amb el principi d'autonomia són contrarestats per mitjà d'un principi de coordinació general que procura l'Estat i, concretament, per l'exercici de la competència material sobre la hisenda general. Les CA poden realitzar la seva activitat financera d'acord amb la seva autonomia però sense obstaculitzar la tasca de

l'Estat, que hi conserva una posició de supremacia, de procurar un desenvolupament econòmic equilibrat dels diversos territoris. En definitiva, totes dues entitats han de perseguir un equilibri entre les polítiques pròpies i les que pot fer l'altre ens.

II.3. El principi de solidaritat

És un altre contrapès del principi d'autonomia tal com es deriva de l'article 156.1 de la CE. Les CA han sortit de situacions econòmiques diferents i per això el legislador constitucional estableix aquest límit al principi d'autonomia financera com a precaució davant d'un possible increment de les diferències econòmiques que pugui tenir la diversitat en el moment d'exercir els drets per part dels ciutadans. L'objectiu que es fixa és que totes les CA han de contribuir al desenvolupament equilibrat de cadascuna.

D'acord amb el fonament jurídic setè de la STC 135/1992, de 5 d'octubre, el principi de solidaritat constitueix «[...] *un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la Nación española* [...]», de manera que el que pretén el principi esmentat és que l'autonomia s'ha de practicar dins del conjunt unitari que formen les parts de l'Estat. Així mateix, de la STC 64/1990, de 5 d'abril, es dedueix que el principi de solidaritat representa que l'exercici de les competències autonòmiques no s'ha de realitzar de manera no solidària, sinó tenint en compte els objectius comuns de cada comunitat i, així mateix, implica la contribució necessària de les parts més riques al desenvolupament de les més pobres.

L'autonomia financera està limitada pel principi de coordinació que ha d'exercir l'Estat. En conseqüència, s'imposa un límit vertical per a l'actuació de les CA ja que aquell ens conserva una posició de supremacia pel seu deure de vetllar pel desenvolupament equilibrat del territori, tal com recull l'article 138.1 de la CE. Aquesta idea es reforça amb el principi de solidaritat, ja que no només es tracta del fet que l'Estat exerceixi aquest paper, sinó que també les CA han de contribuir al desenvolupament global, de manera que les CA més riques contribueixin a incrementar el benestar de les altres participant, per tant, en un projecte comú. En conseqüència, es tracta d'un límit horitzontal a l'autonomia financera que implica un deure de contribuir al bé comú per part de cada comunitat autònoma.

II.4. El principi d'igualtat

La CE recull en diferents preceptes el principi d'igualtat, entre d'altres els articles 138.2 i 139.1. Si bé el principi no es troba entre els que recull l'article 156.1 de la CE, no es pot pensar que en la qüestió del finançament autòmic no tinguin pes específic. S'ha de dir que, precisament, amb l'aplicació del principi de coordinació es vetlla perquè el d'autonomia no degeneri en diversitat arbitrària en les posicions dels ciutadans.

La primera qüestió gira al voltant del significat que s'ha de donar al principi. Seguint les STC 37/1987, de 26 de març, i 150/1990, de 4 d'octubre, s'ha de pensar que igualtat no és uniformitat, és a dir, no significa que totes i cada una de les CA hagin d'exercir de la mateixa manera la seva activitat financera. La primera sentència tracta sobre la constitucionalitat de l'impost andalús sobre terres infrautilitzades des de la perspectiva del dret a la propietat que recull el text constitucional. El Tribunal entén que les CA tenen competències sobre la vessant institucional d'aquest dret i que, com exposa en el fonament jurídic desè, el principi d'igualtat, com s'ha dit abans, no imposa que totes les CA tinguin les mateixes competències i les exerceixin de la mateixa manera, sinó que l'autonomia implica que aquestes decideixen quan i com s'han d'exercir.

La segona sentència concreta més el principi, ja que a part de reiterar la seva definició negativa, és a dir, establint que no es tracta de procurar la uniformitat a l'hora d'exercir les competències autonòmiques, proporciona una visió positiva relacionada amb el sistema de finançament. En el fonament jurídic setè aclareix que el principi d'igualtat consisteix a preservar de diferències les posicions jurídiques fonamentals dels ciutadans, les quals han de ser equivalents a tot el territori. Es repeteix, per tant, una idea que el TC ja estableix en la Interlocutòria 182/1986, de 26 de febrer, que recull aquesta idea en relació amb els tributs autonòmics quan considera que «[...] *salvaguardada la identidad básica de derechos y deberes de los españoles, las cargas fiscales que deban soportar puedan ser distintas* [...]».

Per tant, tal com es deriva de les interpretacions que el TC estableix, el legislador constitucional continua preveient contrapesos al principi d'autonomia política en general i financera en particular. El principi d'igualtat no pot ser entès com a uniformitat en matèria financera o en qualsevol altra, ja que anul·laria el principi d'autonomia; ara bé, sí que actua com a garantia que les posicions

jurídiques fonamentals i bàsiques dels ciutadans –en el moment de rebre serveis o a l'hora de contribuir a les despeses públiques– no han de ser diferents depe-
nent de la seva localització.

II.5. El principi de territorialitat

L'article 157.2 de la CE recull un altre principi límit del principi d'autonomia i propi dels estats en què s'ha plantejat una distribució del poder polític mitjançant el repartiment de competències materials: el principi de territorialitat. L'article estipula que les CA no poden establir mesures tributàries que puguin afectar béns situats fora dels seus territoris o comportar obstacles a la lliure circulació de mercaderies i serveis. Es completa aquest mandat amb el que disposa l'article 139 de la CE, conforme al qual els ciutadans tenen els mateixos drets i obligacions en qualsevol part del territori i les autoritats no han d'adoptar mesures que dificultin, directament o indirectament, la llibertat d'establiment de persones i la circulació d'aquestes i dels béns.

L'autonomia, per tant, no implica un desenvolupament de qui la té aliè a la resta de l'Estat i a l'espai que forma amb les altres parts del territori. Amb l'exercici del poder tributari o de competències financeres no poden convertir el seu territori en un espai estanc respecte als altres espais. El principi de territorialitat així presentat comporta dues vessants o límits a l'autonomia: d'una banda, la garantia de lliure circulació de béns i persones per tot el territori nacional (art. 157.2 de la CE i art. 2.1 de la LOFCA) de manera que el sistema de finançament no pot crear obstacles fiscals i, de l'altra, el límit territorial que implica per a l'exercici del poder financer autòmic (art. 157.3 de la CE) de manera que les mesures financeres adoptades només afecten el territori que les adopti.

La STC 37/1981, de 16 de novembre, analitza una disposició legal de la Comunitat Autònoma del País Basc per la qual s'estableix una taxa autònoma sobre el transport de mercaderies. El tribut és analitzat a través de diferents principis constitucionals, dels quals ara importa el d'autonomia per a la gestió dels interessos propis en el territori i el principi de territorialitat en les seves dues vessants. Pel que fa a la segona, el Tribunal entén, en el fonament jurídic primer, que el concepte d'«interès respectiu» representa donar a les CA poders i competències, i afegeix que «[...] *su ejercicio no puede ser limitado por la considera-*

ción de efectos territoriales» ja que, al contrari, es privaria les CA de tota capacitat d'actuació atès que és molt difícil circumscriure tota la política per realitzar al territori propi sense que es produeixin conseqüències més enllà, que, en principi, no s'hi estaven considerant. Una conclusió semblant s'extreu pel que fa a la primera lectura possible del principi de territorialitat, ja que, seguint el fonament jurídic segon, el Tribunal entén que el principi no serà infringit quan les mesures tributàries que s'hagin establert no tinguin com a finalitat principal obstaculitzar la lliure circulació dins del territori.

El principi de territorialitat, tal com el recull l'article 157.2 de la CE, és objecte d'estudi en la STC 150/1990, de 4 d'octubre. Com ja s'ha dit, en aquest precepte el principi es tradueix en una prohibició d'afectar amb mesures tributàries els béns de les CA situats fora del seu territori, així com obstaculitzar-ne la lliure circulació. En la sentència esmentada s'estudia la constitucionalitat d'un recàrrec establert per la Comunitat Autònoma de Madrid mitjançant la Llei 15/1984, de 19 de desembre, sobre l'impost sobre la renda de les persones físiques i a favor dels ajuntaments de la Comunitat. El tribut és considerat inconstitucional pels recurrents, entre d'altres motius, perquè pot recaure sobre béns situats fora de la Comunitat. El Tribunal entén que això no es produeix des del moment en què l'objecte del tribut és la «renda» i no els «béns», de manera que interpretant literalment el terme no es pot utilitzar per obstaculitzar l'establiment d'aquesta forma impositiva.

El TC ha fet una tasca hermenèutica generosa per a les CA del principi de territorialitat. No hi veu un obstacle a les iniciatives d'aquests ens sempre que no es pugui deduir de les mesures que adopten una finalitat clara de formar compartiments estancs dins de l'espai econòmic que representa el territori espanyol.

III. Jurisprudència sobre els recursos i les lleis de pressupostos de les comunitats autònomes

El TC ha tingut oportunitat d'oferir sentències sobre el règim jurídic dels diferents recursos que componen la hisenda autònoma i, així mateix, sobre aspectes relatius a la capacitat de despesa que posseeixen aquelles entitats territorials. S'exposen ara dos grups de sentències relatives, d'una banda, als recursos de les CA i, de l'altra, a les lleis de pressupostos que poden promulgar d'acord amb les seves competències sobre la seva política de despesa.

III.1. Recursos autonòmics

A l'efecte d'aquesta exposició, es diferencien dos conjunts de recursos de les CA: els propis i els transferits. Els primers són aquells sobre els quals les CA posseeixen competències per al seu establiment i la seva gestió, i on són titulars de la recaptació, però s'han d'avenir, en tot cas, a la normativa que l'Estat hagi pogut establir d'acord amb el principi de coordinació. A part d'aquests hi ha aquells recursos que qualificarem de *transferits*, ja que l'Estat no es limita a establir un marc general per fer efectiva la coordinació, sinó que, malgrat que representen un dret a percebre els seus ingressos, les CA no poden regular-ne el règim jurídic llevat que siguin habilitades, o no poden realitzar-ne la gestió mentre no se'ls delegui. En són un exemple dels primers els impostos propis i els recàrrecs, i dels segons, els tributs cedits i les subvencions.

III.1.1. Recursos propis autonòmics: jurisprudència sobre impostos i recàrrecs

i) Impostos propis

Les CA, d'acord amb el que estableix l'article 133.2 de la CE, poden exercir poder tributari de conformitat amb la CE i les lleis amb què s'estableixin i gestionin impostos, taxes i contribucions especials (art. 157.1.b de la CE). En relació amb els primers, el legislador ha desplegat el seu règim jurídic, fonamentalment, amb els articles 6 i 9 de la LOFCA. El primer estableix, en l'apartat 2, que els tributs autonòmics no poden recaure sobre els fets imposables que ja grava l'Estat; el segon, per la seva banda, referit especialment als impostos, estableix límits de caràcter territorial.

Dins d'aquests límits i sobre les figures impositives que puguin establir, d'acord amb la STC 176/1999, de 30 de setembre, les CA tenen capacitat plena, ja que poden crear impostos, gestionar-los i regular els beneficis i exempcions fiscals que estimin oportuns. Malgrat això, els límits exposats han resultat obstacles difícils de salvar pels legisladors autonòmics, de manera que els seus sistemes tributaris no disposen d'aquestes figures com a recurs principal per tal que puguin fer un paper semblant al que poden representar per a l'Estat. Ara bé, les CA sí que han desenvolupat algunes figures impositives, si bé no amb un objectiu recaptador sinó, més aviat, intentant utilitzar el poder tributari de manera

que s'obtinguessin resultats reguladors. Han anat desenvolupant un conjunt de figures amb fins extrafisicals amb les quals s'han procurat realitzar polítiques com, per exemple, protegir el medi ambient.

L'establiment de figures impositives amb caràcter extrafiscal ha estat estudiat pel TC a través de les impugnacions que l'Estat ha fet d'aquests tributs autònoms. La possibilitat que amb l'establiment d'impostos les CA poden exercir competències materials pròpies, aprofitant els efectes econòmics que causen les exaccions, ja es reconeix en la STC 37/1987, de 26 de març. S'hi analitza l'establiment per part de la Comunitat Autònoma d'Andalusia d'un impost que grava la titularitat de terrenys infrautilitzats des d'una perspectiva agrícola. L'impost gravava els propietaris que no fessin una explotació correcta dels terrenys que posseïen de manera que els contribuents pagaven menys com més òptima era la seva explotació. L'al·legació bàsica dels recurrents es feia al voltant del principi de capacitat econòmica, ja que no quedava clar com responia el tribut analitzat a aquesta exigència de l'article 31.1 de la CE. Sobre la qüestió el Tribunal va dir, en el fonament jurídic tretzè, que «[...] *es constitucionalmente admisible que el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, establezcan impuestos que, sin desconocer o contradecir el principio de capacidad económica o de pago, respondan principalmente a criterios económicos o sociales orientados al cumplimiento de fines o a la satisfacción de intereses públicos que la Constitución preconiza o garantiza*».

La tesi exposada es converteix en precedent amb la STC 186/1993, de 7 de juny. Es tracta, en aquesta ocasió, d'un impost semblant a l'anterior però establert per la Comunitat Autònoma d'Extremadura. És rotund el Tribunal quan, en el fonament jurídic quart, exposa que no hi ha objecció constitucional a la utilització amb fins extrafisicals del sistema tributari per part de les CA, però hi afegeix, enriquint el raonament, un límit lògic: «[...] *si bien ello haya de realizarse dentro del marco de competencias asumidas y respetando las exigencias y principios derivados directamente de la Constitución (art. 31), de la Ley Orgánica que regula el ejercicio de sus competencias financieras (art. 157.3 de la CE) y de los respectivos Estatutos de Autonomía*».

Amb el poder tributari autònom es poden perseguir fins extrafisicals, però això no implica ultrapassar l'àmbit competencial autònom tal com, reiterant allò dit, manté la STC 49/1995, de 16 de febrer. Tracta el TC la Llei 12/1990, de 28 de novembre, que establia a la Comunitat Autònoma de les Illes

Balears un impost sobre loteries que gravava la loteria nacional de titularitat estatal. La controvèrsia es resol declarant inconstitucional el tribut autonòmic, ja que en l'exercici del poder tributari les CA han de tenir en compte la distribució de competències, entre les quals hi ha la «hisenda general» de l'article 149.1.14 de la CE. Concretament, en aquest cas s'argumenta que l'objecte impositiu del tribut autonòmic no pot coincidir amb un objecte econòmic del qual és titular l'Estat, que en té el monopoli.

Es manté, per tant, una línia possibilista en relació amb el poder tributari autonòmic. Pensant que el règim jurídic que envolta els impostos propis autonòmics és estret, resulta clar que el Tribunal ha considerat constitucional obrir el camp de l'extrafiscalitat a les CA per desenvolupar alguna figura tributària d'aquesta categoria. No és, en canvi, una possibilitat totalment oberta, sinó que té un límit lògic en les competències materials de l'ens que pugui establir el tribut. El conjunt de competències materials suposa el límit dins del qual es poden establir tributs d'aquestes característiques.

Dels límits que s'han establert als impostos propis autonòmics mitjançant el bloc constitucional destaca la prohibició de doble imposició interna. Com ja s'ha dit, l'article 6.2 de la LOFCA, sense una previsió expressa en el text constitucional, encara que derivable de la idea de *sistema tributari* que recull l'article 31.1 de la CE, estableix que les CA no poden gravar els mateixos fets imposables que ja siguin gravats per l'Estat. Aquesta prescripció es completa afegint que tampoc no podran gravar les matèries impositives que s'hagin reservat convenientment als ens locals.

La STC 37/1987, de 26 de març, ja esmentada, és clau per comprendre quina és la posició del TC en relació amb l'establert al precepte. El Tribunal acull una interpretació literal de «fet imposable» de manera que qualsevol variació que pugui aportar el legislador autonòmic en la configuració del fet imposable de l'impost que dissenyi és suficient per evitar el rigor de la norma. En aquest sentit, el TC exposa que «[...] parece incuestionable, según resulta incluso de los propios términos literales del precepto, que el art. 6.2 de la LOFCA no tiene por objeto impedir a las CCAA que establezcan tributos propios sobre objetos materiales o fuentes impositivas ya gravadas por el Estado, porque, habida cuenta de que la realidad económica en sus diferentes manifestaciones está toda ella virtualmente cubierta por tributos estatales, ello conduciría [...] a negar en la práctica la posibilidad de que se creen, al menos, por el momento, nuevos impuestos autonómicos.

*Lo que el art. 6.2 prohíbe, en sus propios términos, es la duplicidad de hechos im-
ponibles, estrictamente».*

Completa l'anàlisi del límit de la doble imposició el tractament de l'apartat 3 de l'article 6, amb el qual es posen en contrast els poders tributaris de les CA i dels ens locals. Hi ha dues sentències sobre aquesta qüestió. La primera és la STC 289/2000, de 30 de novembre, que tracta sobre la constitucionalitat de l'impost que estableix la Llei balear 12/1991, de 20 de desembre, conegut com l'impost balear sobre instal·lacions que incideixen en el medi ambient. No salva el Constitucional el tribut sobre la base de la idea de l'extrafiscalitat, sinó que el proscriu de l'ordenament jurídic atès que la seva matèria imposable coincideix amb la que és gravada per l'impost local sobre béns immobles. Ambdós tributs recauen sobre els elements patrimonials necessaris per realitzar les activitats que el primer grava. A més, cal destacar que, en el fonament jurídic quart, el Tribunal diferencia entre el concepte «fet imposable» i el concepte «matèria imposable»; amb això es marca un abast diferent dels apartats 2 i 3 que componen l'article 6 de la LOFCA.

Si el resultat de la primera sentència és negatiu per a la Comunitat Autònoma, no succeeix el mateix amb la segona. En la STC 168/2004 es tracta del gravamen que estableix la Llei catalana de protecció civil contrastant la seva matèria imposable amb la dels impostos locals sobre béns immobles i sobre activitats econòmiques. El Tribunal estima que el tribut català és de caràcter finalista –finançament per part dels subjectes passius dels serveis de protecció civil– i que no recau sobre béns patrimonials o sobre activitats econòmiques com succeeix amb els tributs locals. Més clara és la tesi quan en els fonaments jurídics vuitè i desè contrasta el tribut amb l'impost balear tractat abans i determina l'existència de diferències entre si i, per tant, avala la constitucionalitat del tribut català.

La doble imposició és un dels límits del poder impositiu autonòmic. No obstant això, s'observa que el Tribunal flexibiliza, amb una interpretació literal, la circumstància que l'Estat ocupa d'origen totes les capacitats econòmiques, de manera que una altra interpretació menys estricta del tenor de l'article impediria exercir el ja, per si mateix, restringit poder impositiu. No obstant això, aquesta mateixa interpretació literal porta el Tribunal a defensar el sistema tributari local davant les CA per tal com no poden gravar, sense habilitació prèvia, allò ja gravat per ajuntaments o diputacions.

ii) Recàrrecs autonòmics

El recàrrec sobre impostos estatals que preveu l'article 157.1.a de la CE, el règim jurídic del qual desplega l'article 12 de la LOFCA, és un altre dels recursos tractats pel TC. En un moment en què sobre el sistema de finançament es debatia com incrementar el nivell d'autonomia financera en matèria de recursos financers i ingressos, així com el seu grau de coresponsabilitat fiscal, el Tribunal es pronuncià sobre aquest recurs amb la STC 150/1990, de 4 d'octubre. Es qüestionava la constitucionalitat de la Llei 15/1984, de 19 de desembre, de la Comunitat Autònoma de Madrid, que estableix un recàrrec sobre l'impost de la renda de les persones físiques la recaptació del qual anava destinada a un fons per a les entitats locals.

El TC entén, en el fonament jurídic tercer, que els límits que s'hagin pogut establir al recàrrec, igual que succeeix en altres qüestions com els impostos propis, no poden tenir com a resultat que sigui impossible fer-lo servir. Així mateix, entén que no s'ha d'exigir que s'estableixi una llei estatal prèvia perquè les CA arribin a imposar-lo ja que ni la CE ni la LOFCA no preveuen aquest requisit. Finalment, el Tribunal analitza el recurs des de les perspectives que imposen els principis de territorialitat i d'igualtat. Cal remarcar les reflexions ja fetes al voltant del primer i el significat que s'ha d'atribuir al concepte «béns» de l'article 157.3 de la CE i, en relació amb la igualtat, es repeteix la idea que només és equivalent a uniformitat pel que fa a les posicions jurídiques fonamentals que, en aquest cas, no afecten el recàrrec. Per tant, preval la idea de permetre l'expansió del poder tributari autonòmic mitjançant aquesta figura encara que, en la pràctica, aquest no ha estat el resultat, com es deriva del pes assignat als tributs cedits.

El Tribunal es torna a pronunciar sobre els recàrrecs en la STC 296/1994, de 10 de novembre, que és resultat d'una qüestió d'inconstitucionalitat contra la Llei 2/1987, de 5 de gener, de la comunitat autònoma de Catalunya, que estableix un recàrrec sobre la taxa estatal que grava les màquines conegudes com a *escurabutxaques*. Es planteja, i és qüestió fonamental en el règim jurídic d'aquest recurs, si s'ha d'establir sobre una taxa quan el legislador constitucional especifica en l'article 157.1.a de la CE que han de ser impostos els tributs base sobre els quals s'imposin. El TC resol la qüestió, en els fonaments jurídics tercer i quart, analitzant la naturalesa jurídica de la taxa sobre el joc i determina que es correspon amb un impost malgrat el «*nomen iuris*», de tal manera que no cal insistir en l'abast del mandat de l'article esmentat.

El recàrrec sobre impostos estatals de l'article 157.1.a de la CE, de manera semblant al que succeeix amb els impostos propis, queda, després de la jurisprudència aquí descrita, com una altra possibilitat de les CA per al desenvolupament del seu poder impositiu i, per això, de la seva autonomia financera. Amb la primera sentència el TC flexibilitza els principis d'igualtat i de territorialitat davant el seu establiment i, en el segon pronunciament, aclareix la naturalesa dels tributs sobre els quals pot recaure: impostos estatals. S'ha de veure, a més, que es pot considerar el recàrrec impositiu un mitjà per possibilitar que les CA abastin també els fets imposables que grava l'Estat i que ocupin les manifestacions de riquesa existents sense que es violenti la prohibició de doble imposició de l'article 6.2 de la LOFCA.

iii) Patrimoni

El patrimoni constitueix un recurs propi de les CA segons disposen l'article 157.1.d de la CE i l'article 5 de la LOFCA. Ara bé, la seva regulació està subjecta, com assenyalava l'article 17.e de la LOFCA i confirma la STC 58/1982, de 27 de juliol, a la legislació bàsica que l'Estat pugui establir.

Aquesta tesi no suposa transformar el recurs propi en transferit, ni limita la disponibilitat dels ingressos que pugui produir per a les CA. La transcendència del pronunciament és una altra. El recurs presenta dualitat en el seu règim. D'una banda, és un recurs per al seu titular, cosa que implica ingressos per disposar, i el seu règim quedarà sota el dret financer. De l'altra, el seu règim jurídic també és propi del dret administratiu, de manera que es troba distribuït, pel joc de competències bàsiques i de desplegament, entre l'Estat i les CA. En conseqüència, implica ingressos per a les CA però que depenen del règim bàsic que pugui establir l'Estat.

III.1.2. Recursos transferits

i) Tributs cedits

El tribut cedit és el recurs que preveu la CE en l'article 157.1.a. D'acord amb l'article 10 de la LOFCA, es tracta de tributs la recaptació dels quals és cedida a les CA però que són establerts per l'Estat, el qual n'és el titular. El règim jurídic es completa preveient que puguin ser delegades les competències de ges-

tió que s'estimin necessàries i que es poden habilitar competències normatives per a les CA amb les quals poden adaptar cada figura a les seves necessitats. Aquestes competències són marges de regulació entre màxims i mínims relacionats amb elements del tribut. Els termes de la delegació s'han de disposar en una llei específica que, actualment, és la Llei 21/2001, de 27 de desembre, per la qual es regulen les mesures fiscals i administratives del nou sistema de finançament de les CA de règim comú i les ciutats amb estatut d'autonomia.

La STC 181/1988, de 13 d'octubre, estableix el parer del TC sobre aspectes essencials del règim jurídic d'aquest recurs. Es plantejà un recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 30/1983, de 28 de desembre, de cessió de tributs de l'Estat a les CA sobre la base de la derogació i les modificacions que realitza d'aspectes de la Llei 41/1981, de 28 d'octubre, de cessió de tributs a la Generalitat de Catalunya. El Tribunal estableix que el punt de partida en aquesta matèria és considerar la potestat originària de l'Estat per regular la matèria tributària en què figuren el règim essencial de cessió de tributs a les CA. En conseqüència, seguint el fonament jurídic cinquè, l'Estat pot establir una llei que funcioni com un marc de referència per a totes les lleis específiques de cessió, necessàries per a la cessió efectiva de tributs, que impedeixi una dispersió normativa. Ara bé, com que es tracta dels tributs cedits, la llei en qüestió requereix la cooperació amb les CA de manera que el Govern no pot adoptar la iniciativa legislativa unilateralment, sinó que hauria de comptar amb el parer de les CA per a l'elaboració del projecte de llei.

El tribut cedit té un règim particular: establert per l'Estat, és gestionat, per delegació expressa, per un altre ens. Aquesta circumstància ha donat lloc a altres pronunciaments com la STC 192/2000, de 13 de juliol, on s'analiza si és possible que un govern autonòmic com el de la Comunitat Autònoma d'Extremadura assumeixi, amb la Llei 7/1998, de 18 de juny, de taxes i preus públics, la competència per a la revisió dels actes administratius de gestió dels tributs cedits. En els fonaments jurídics quart i cinquè el Tribunal planteja que el problema és si la circumstància que la revisió sigui en mans dels tribunals economicoadministratius regionals o, si escau, del Tribunal Econòmic Administratiu Central vulnera el principi d'autonomia política i financera. Entén el TC, com va realitzar en el pronunciament que s'ha descrit abans, que els tributs cedits són de titularitat estatal i que, per aquesta raó, tenen caràcter de revocables; no considera el Tribunal, en el fonament jurídic novè de la Sentència, que l'atribució als tribunals administratius estatals de la facultat de revisió vulneri el principi d'autono-

mia financera. A més, el Tribunal exposa que «[...] *la atribución al TEAR del mecanismo de revisión económico-administrativa prevista en el art. 20.1.b de la LOFCA es un aspecto concreto que se enmarca dentro de las diversas posibilidades de que dispone el Estado a fin de establecer por medio de la Ley Orgánica a que alude el art. 157.3 el marco general en el que se ha de desenvolver la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas* [...]».

La tesi que es dibuixa dels pronunciaments anteriors consistent a considerar que els tributs cedits són competència de l'Estat i que és aquest el qui els disciplina té, però, un contrapès si observem les STC 176/2002, de 9 d'octubre, 201/2002, de 28 d'octubre, i 10/2003, de 20 de gener. En totes es dóna solució a la queixa que plantegen les CA que no els és permès recórrer les resolucions dels tribunals economicoadministratius per part dels tribunals de la jurisdicció contenciosa administrativa, quan s'han revisat actes de gestió en matèria de tributs cedits. El Tribunal entén que les CA posseeixen la legitimitació necessària per instar a la via jurisdiccional la revisió dels pronunciaments dels tribunals administratius estatals perquè negar-ho és permetre que l'Estat controli les CA per la gestió que realitzen dels tributs cedits en contra dels principis d'autonomia política i financera.

Pel que fa als tributs cedits, el Tribunal marca una línia que deixa clara la titularitat de l'Estat de les diferents figures i, per això, la seva capacitat per establir els termes en què el recurs es regula. El seu establiment i la seva gestió són competència estatal i, per això, dependrà d'aquest ens la configuració d'aquells dos aspectes. Ara bé, no es pot desconsiderar que no deixen de ser recursos autònoms, la qual cosa significa que les CA posseeixen un interès directe en la seva percepció correcta ja que, seguint l'article 10.1 de la LOFCA, no deixen de ser-ne titulars de la recaptació.

ii) Fons de compensació interterritorial

El Fons de compensació interterritorial és el recurs que, com a part de la hisenda autònoma, tanca el sistema. A través dels altres recursos les CA arriben a un cert nivell d'ingressos amb el qual satisfan les despeses que les seves competències generen. Si aquests no són suficients per cobrir un nivell de desenvolupament satisfactori, es poden convertir en creditors d'aquest Fons previst en l'article 158.2 de la CE, la normativa del qual es completa amb el que disposa l'article 16 de la LOFCA. S'ha d'assenyalar que aquest Fons és l'instrument que

el legislador constitucional preveu perquè l'Estat persegueixi la realització efectiva del principi de solidaritat interterritorial.

Bàsicament, consisteix en una partida dels pressupostos generals de l'Estat que és distribuïda entre les CA que es consideren creditors del Fons d'acord amb una sèrie de criteris –com ara la insularitat, la població, etc.– que es traduiran matemàticament en un percentatge de participació. Doncs bé, el TC, en la STC 68/1996, de 18 d'abril, resol una qüestió sobre el càlcul del percentatge que per a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears es va determinar en la Llei 33/1987, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat. El fonament del recurs és que s'entén com a inconstitucional la consideració que es té dels factors que determinen el percentatge de participació. Aquest argument no és admès pel Tribunal, que diu que els criteris per a la distribució del Fons tenen el caràcter de negociables i per això la seva consideració en un o altre sentit no ha de ser inconstitucional, sobretot quan, a més, la llista que s'hi preveu no és taxativa.

iii) Subvencions

Les subvencions concedides per l'Estat per la seva capacitat de fomentar la realització d'activitats d'interès general constitueixen un aspecte singular dins del finançament autonòmic. No són un recurs específic de les CA, ja que no es preveuen en els articles 157 o 158 de la CE, i cal precisar que no s'han d'identificar amb les assignacions extraordinàries de l'article 158.1 de la CE ja que no es destinen a cobrir la possible insuficiència per cobrir costos de serveis i activitats que hagin assumit les CA.

Sobre el règim jurídic de les subvencions el TC s'ha pronunciat en diverses ocasions; és una qüestió en què destaquen aspectes com ara l'abast del poder de despesa de l'Estat i la circumstància que s'ha de conjugar amb la distribució de competències materials. El pronunciament en què se sintetitza la jurisprudència del Tribunal sobre la matèria i que és referent per a altres sentències en què s'han analitzat d'una manera més concreta diferents subvencions, és la STC 13/1992, de 6 de febrer. La premissa de què parteix el Tribunal, exposada en el fonament jurídic setè d'aquella Sentència, és que l'Estat, per la seva sobirania, té «[...] *señorío sobre su presupuesto, esencia misma de su poder financiero*»; per això, tal com diu en la STC 109/1996, de 13 de juny, pot destinar els seus recursos a qualsevol fi. No obstant això, ha de tenir en compte la distribució compe-

tencial ja que el poder de despesa i la capacitat de subvencionar no són factors que delimitin competències i permetin a l'Estat eludir la distribució que en recull la CE.

Els elements que conformen el problema són, d'una banda, l'abast de la capacitat de despesa de l'Estat i la distribució de competències existents a l'ordenament. El Tribunal aporta l'equilibri necessari amb l'argument que recull en el fonament jurídic vuitè de la STC 13/1992 –que es va repetint en sentències posteriors com, per exemple, la STC 71/1997, de 10 d'abril, o la 109/1996, de 13 de juny– quan diu que *«el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita una competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. [...] Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias»*.

En la STC 13/1992, el TC no es limita només a deixar constància de la necessitat de coordinar en aquesta matèria els ens afectats, sinó que també estableix pautes per desenvolupar en els casos en què existeix distribució de competències sobre la matèria que s'hagi subvencionat. En el fonament jurídic vuitè analitza quatre supòsits que, malgrat ser una cita llarga, convé transcriure:

«a) *Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.*

»b) *El segundo supuesto se da cuando el Estado ostente un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si esta se califica de exclusiva (v. gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.*

»c) *Un tercer supuesto es aquél en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.*

»d) *El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u Organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se so-*

brepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate.»

Destaca en aquesta matèria la STC 128/1999, d'1 de juliol, que resol la impugnació que la Diputació Regional de Cantàbria realitza del Reial decret 1887/1991, de 30 de desembre. Entre d'altres qüestions, l'actora planteja que les subvencions estatals que reconeix l'Estat en aquell text només són per cobrir el 70% de les necessitats i que són les CA respectives les que haurien de cobrir el 30% restant. L'ens territorial entén que aquesta previsió limita la seva autonomia financera perquè obliga la comunitat a realitzar una despesa determinada, ja que contràriament pot generar pressió social per la diferència que es pot produir amb altres territoris.

Partint de la base, seguint el Tribunal, que l'Estat pot exercir el seu poder de despesa encara que coordinant-se amb les CA quan s'afecten les seves competències, el Tribunal aclareix, en el fonament jurídic novè d'aquella Sentència, que «[...] *la autonomía presupuestaria del Estado, que le permite realizar políticas tendentes a alcanzar sus objetivos políticos, sociales y económicos, así como la libertad de escoger y priorizar las mismas, conduce a que pueda optar, legítimamente, por destinar [...] una mayor o menor financiación*». No adverteix el Tribunal que s'infringeix el principi d'autonomia financera de les CA amb aquesta manera de procedir, ja que és opció seva concórrer amb l'Estat al foment de l'activitat de què es tracti. Ara bé, com recull el fonament jurídic onzè de la sentència, el que no és possible és que l'Estat condicioni la percepció de la subvenció a la concurrència efectiva de la comunitat autònoma de què es tracti a la despesa que comporta el foment de l'activitat subvencionada.

Les subvencions no constitueixen un recurs específic de les CA sinó que, més aviat, per l'exercici de l'activitat de despesa de l'Estat i de la seva capacitat de foment, es poden veure afavorides matèries en les quals són competents. En aquest cas, ha d'haver-hi un principi de coordinació i cooperació entre ens de manera que no es desvirtui la distribució competencial realitzada per la CE.

III.2. Lleis autonòmiques de pressupostos

El règim jurídic de les lleis de pressupostos l'estableixen, de manera bàsica, els principis pressupostaris que preveuen els articles 21 i 22 de la LOFCA. Han

fixat un marge ampli d'actuació de les CA en relació amb la despesa, ja que preveuen més aviat com han de ser les lleis de pressupostos i no com han de ser gastats els fons autonòmics.

No és un aspecte conflictiu l'activitat de despesa de les CA quant als fins per cobrir. Sí que existeixen pronunciaments, en canvi, en relació amb les pautes que han de seguir les lleis pressupostàries autonòmiques. En destaca la STC 116/1994, de 18 d'abril, en la qual s'analitza si mitjançant una llei de pressupostos les CA poden establir o modificar un tribut al marge de la prohibició que el legislador constitucional ha establert en l'article 134.7 de la CE. El Tribunal no atén la singularitat d'una llei de pressupostos, sinó que s'acull a la literalitat del precepte esmentat i conclou que la limitació prevista incumbeix només el legislador estatal i que la seva no-previsió en els preceptes corresponents de la LOFCA l'allunya de la disciplina que han de seguir les lleis pressupostàries autonòmiques.

És precisament el bloc de constitucionalitat que formen aquests preceptes el que porta a delimitar el contingut de les lleis autonòmiques en la STC 174/1998, de 23 de juliol, la tesi de la qual es repeteix després en la STC 180/2000, de 29 de juny. La impugnació de la Llei 6/1992, de 4 de maig, de pressupostos de la Comunitat Autònoma d'Aragó, dóna l'oportunitat al Tribunal d'establir una tesi sobre aquesta qüestió en la primera decisió esmentada. Els límits que per al contingut de les lleis de pressupostos recull la CE per a l'Estat sí que han estat recollits convenientment en l'article 21 de la LOFCA de manera que, segons el fonament jurídic vuitè, es pot deduir «[...] *un principio general de que el contenido de la Ley de presupuestos autonómica se adecue a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de la política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más ejecución del Presupuesto*».

IV. Règims especials canari i basc

És complex el sistema de finançament autonòmic, ja que no totes les CA es regeixen pels mateixos paràmetres en aquesta qüestió. Se'n diferencien el País Basc i Navarra, que detenen una major autonomia a l'hora d'exercir el poder tributari i de caràcter especial, i també, encara que en menys grau, la Comuni-

tat Autònoma de Canàries i les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla on, atesa la seva singularitat, l'Estat ha establert un règim singular per a l'aplicació dels seus tributs indirectes.

Sobre les relacions entre l'Estat i les CA esmentades hi ha algunes sentències del TC com és el cas de la STC 11/1984, de 2 de febrer, que ja s'ha vist en relació amb el principi de coordinació. Ara interessa destacar que el TC diferencia les diputacions forals basques, que posseeixen el poder tributari que deriva dels drets històrics que la CE reconeix en la disposició addicional primera i que impliquen una excepció en l'àmbit d'aplicació de la LOFCA, de la Comunitat Autònoma del País Basc, que sí que està sotmesa a la totalitat de la llei orgànica esmentada. En conseqüència, no es pot parlar que la LOFCA hagi estat exceptuada d'aplicar-se a qualsevol aspecte relatiu al finançament del País Basc sinó que, únicament, n'està exclosa l'aplicació pel que fa al poder tributari que, pel seu règim especial, exerceixen les diputacions forals, amb un ampli marge en comparació amb altres CA.

Per la seva banda, les STC 16/2003, de 30 de gener, 62/2003, de 27 de març, 72/2003, de 10 d'abril, 137/2003, de 3 de juliol, 108/2004, de 30 de juny, i 109/2004, de 20 de juny, formen un conjunt relatiu al règim de la Comunitat Autònoma canària. De les dues primeres sentències deriva que no és possible parlar d'un principi de franquícia que fonamenti un règim especial per al territori que limiti la capacitat de l'Estat de regular-lo. Entén el TC, en el fonament jurídic cinquè de la primera sentència, que l'especialitat canària es deu a un principi de solidaritat en consideració amb el fet insular i les possibilitats de desenvolupament del territori. Ara bé, el règim ha d'evolucionar i adaptar-se a la realitat subjacent (fonament jurídic quart de la STC 109/2004), tasca que ha de realitzar l'Estat si bé tenint en compte la Comunitat, dada que s'inclou en l'informe que preveu la disposició addicional tercera de la CE. Aquest es converteix en un requisit formal, d'acord amb el fonament jurídic novè de la STC 137/2003, imprescindible per portar a terme reformes del règim per part de l'Estat.

Un règim que el TC reconeix caracteritzat per l'existència d'impostos singulars perquè només són aplicables a aquell territori –com és el cas de l'impost general indirecte canari– o perquè tributs estatals aplicables a totes les CA, com els impostos especials, es recaptin al territori canari amb tipus reduïts (fonament jurídic vuitè de la STC 137/2003). Ara bé, aquesta aplicació singular no

comporta que els tributs siguin propis de la Comunitat canària sinó que, com que no s'ha produït una atribució de competències, n'és titular l'Estat, el qual té la potestat, amb un informe previ, de modificar-los (fonament jurídic desè de la STC 16/2003 o quart de la STC 72/2003).

El TC entén, per tant, que el règim especial canari, a diferència del que succeeix amb els territoris forals, no és degut tant a uns drets històrics sinó a una manera de realitzar el principi de solidaritat que implica que l'Estat ha de vetllar pel desenvolupament equilibrat dels diversos territoris. En conseqüència, l'abast de la franquícia fiscal que es dóna sobre el consum és competència estatal exclusiva que pot alterar per permetre'n l'evolució, cosa que requerirà, en qualsevol cas, un informe previ de la Comunitat Autònoma.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 32, ISSN 1885-5709, 2006

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

336.1/.5:353(094)

José Antonio Fernández Amor, professor de l'Àrea de Dret Financer i Tributari de la Universitat Autònoma de Barcelona

ca Jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre finançament autonòmic

p. 267-296

Aquest article té com a objecte la sistematització de diferents pronunciaments del Tribunal Constitucional sobre aspectes del finançament autonòmic. Les comunitats autònomes, com a ens públics territorials, duen a terme una activitat d'ingrés i de despesa que té un marc jurídic definit per la Constitució, la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes i els estatuts d'autonomia, essencialment. Del primer text s'extreuen els principis que les altres normes

desenvolupen i que el Tribunal Constitucional, amb la seva tasca, s'ha encarregat d'anar concretant tot matisant la seva aplicació tant en el vessant dels ingressos, en què es pot destacar la jurisprudència sobre l'autonomia i la coresponsabilitat fiscal en relació amb els tributs propis i cedits, o la relacionada amb el principi de coordinació, com pel que fa als pronunciaments relatius a les lleis de pressupostos autonòmiques o els règims fiscals especials canari i basc.

Paraules clau: jurisprudència constitucional; finançament autonòmic; principis constitucionals; recursos; lleis pressupostàries autonòmiques.

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 32, ISSN 1885-5709, 2006

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptors: palabras clave facilitadas por los autores

336.1/.5:353(094)

José Antonio Fernández Amor, profesor del Área de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Autónoma de Barcelona

ca Jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre finançament autonòmic

es Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre financiación autonómica

p. 267-296

Este artículo tiene como objeto la sistematización de diferentes pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre aspectos de la financiación autonómica. Las comunidades autónomas, como entes públicos territoriales, llevan a cabo una actividad de ingreso y gasto que tiene un marco jurídico definido por la Constitución, la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas y los estatutos de autonomía, esencialmente. Del primer texto se extraen los principios que las otras nor-

mas desarrollan y que el Tribunal Constitucional, con su acción, se ha ocupado de concretar, matizando su aplicación tanto en la vertiente de los ingresos, en que se puede destacar la jurisprudencia sobre la autonomía y la corresponsabilidad fiscal en relación con los tributos propios y cedidos, o la relacionada con el principio de coordinación, como por lo que respecta a los pronunciamientos relativos a las leyes de presupuestos autonómicos o los regímenes fiscales especiales canario y vasco.

Palabras clave: jurisprudencia constitucional; financiación autonómica; principios constitucionales; recursos; leyes presupuestarias autonómicas.

ABSTRACT

Revista catalana de dret públic, 32, ISSN 1885-5709, 2006

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors.

336.1/.5:353(094)

José Antonio Fernández Amor, professor in financial law at the University of Barcelona

ca Jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre finançament autòmic

en Constitutional Court's case law on the financing of autonomous communities
p. 267-296

The purpose of this article is to systematize the various rulings by the Constitutional Court on different aspects of the financing of the autonomous communities. As territorial public entities, the autonomous communities take in and expend funds within a legal framework that is essentially defined by the Constitution, the Implementing Law regarding the Financing of the Autonomous Communities and the Statutes of Autonomy. From the first text can be derived the principles that the other rules develop, principles that the Constitutional Court has taken

upon itself to specify. In doing so, it has nuanced the application of these principles. This nuancing may be seen in the area of revenue inflow, where one could point to the case law on self-government and fiscal joint responsibility with regard to an autonomous community's own taxes and those it has transferred, or case law having to do with the principle of coordination. The nuancing is also evident in the rulings having to do with autonomous community laws on budgets or the special tax regimes of the Canary Islands and the Basque Provinces.

Key words: constitutional case law; financing of autonomous communities; constitutional principles; resources; budgetary laws of the autonomous communities.