

Comentario jurisprudencial

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

José Antonio Fernández Amor^{*}

Sumario

- I. Introducción
- II. Principios constitucionales sobre financiación autonómica
 - 1. Los principios de autonomía y de corresponsabilidad fiscal
 - 2. El principio de coordinación y la competencia estatal sobre la “hacienda general”
 - 3. El principio de solidaridad
 - 4. El principio de igualdad
 - 5. El principio de territorialidad
- III. Jurisprudencia sobre los recursos y las leyes de presupuestos de las comunidades autónomas
 - 1. Recursos autonómicos
 - 1.1. Recursos propios autonómicos: jurisprudencia sobre impuestos y recargos
 - 1.2. Recursos transferidos
 - 2. Leyes autonómicas de presupuestos
- IV. Regímenes especiales canario y vasco

^{*} José Antonio Fernández Amor, profesor del área de derecho financiero y tributario de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Artículo recibido el 3.10.2005.

I. Introducción

La Constitución (en adelante CE) de 1978 ya ha cumplido más de un cuarto de siglo como norma fundamental de nuestro ordenamiento jurídico. Varios aspectos de su articulado constituyeron, en su momento, grandes novedades y, entre ellas, se destaca la ordenación territorial del Estado y la distribución del poder político entre tres entes: el Estado, los entes locales y las comunidades autónomas (en adelante CA).

A las CA se les reconoció autonomía política tal y como se desprende del art. 137 de la CE y del hecho de que pueden asumir las competencias relacionadas en sus art. 148 y 149. No olvidó el legislador constitucional que cualquier ejercicio de poder político es imposible sin disponer de ingresos con los que hacer efectivos los objetivos que pueden perseguirse. En consecuencia, en los art. 133.2, 156, 157 y 158 de la CE se establecieron una serie de disposiciones que han servido de fundamento al marco jurídico del sistema de financiación de aquellos, por entonces, nuevos entes.

El primer precepto les reconoce poder tributario con el que pueden establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la CE y las leyes. El segundo dispone que el sistema de financiación está inspirado en principios básicos como los de autonomía financiera, coordinación o solidaridad. El tercero relaciona los diferentes recursos que deben componer la hacienda autonómica, recoge el principio de territorialidad y prevé que sea por ley orgánica como puede regularse el ejercicio de las competencias financieras y el principio de coordinación con la hacienda estatal. Como previsión de que los ingresos que produzcan los recursos que se han pensado para las CA pudieran resultar insuficientes para ofrecer un nivel mínimo de servicios se establecen las asignaciones y el Fondo de Compensación en el último de los preceptos como medio de cierre del sistema.

La regulación básica que suponen los preceptos señalados se ha desarrollado con la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (desde ahora LOFCA), formándose con ella el bloque de constitucionalidad que ha ido cambiando y adaptándose a la realidad de forma periódica con revisiones quinquenales de los pactos sobre financiación. Otra norma como la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CA de régimen común y ciudades con Estatuto de autonomía –más conocida como la Ley de cesión– completa, en la actualidad, la regulación de recursos como los tributos cedidos, fondos en los que participarán las CA y las denominadas asignaciones de nivelación. En relación directa con la actividad de gasto debe mencionarse ahora el conjunto que forman la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y la Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria.

La financiación autonómica constituye uno de los temas que, desde la entrada en vigor del texto constitucional, ha estado en continua evolución y, todavía hoy, es una de las cuestiones de la ordenación territorial del Estado sobre la que más se debate. La CE se limita a establecer una serie de parámetros básicos para su posterior desarrollo que se ha llevado a cabo mediante las citadas normas, cuyo contenido ha ido evolucionando por las revisiones periódicas realizadas. Precisamente por este carácter dinámico del sistema, de continua revisión normativa y de adaptación a la realidad económica y social del territorio sobre el que se aplica, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (desde ahora TC) se convierte en un referente ineludible y decisivo en su evolución.

El presente trabajo se ha dividido en función de distintas áreas sobre las que ha incidido la labor del citado Tribunal. La primera es el área de los principios constitucionales que expresa y tácitamente se derivan del texto. La segunda se refiere a la jurisprudencia dedicada al régimen jurídico de los recursos de la hacienda autonómica en particular, como pueden ser los impuestos o los tributos cedidos. La tercera tiene como contenido

el tratamiento de aspectos propios de la regulación de los presupuestos autonómicos. Finalmente, en cuarto lugar, se ha recogido jurisprudencia sobre los regímenes de financiación especiales como es el caso del País Vasco o Canarias. El objetivo de estas líneas es ofrecer al lector una breve síntesis de la jurisprudencia del TC en varios temas relacionados con la financiación autonómica realizada desde sus pronunciamientos, a juicio del autor, más significativos.

II. Principios constitucionales sobre financiación autonómica

II.1. Los principios de autonomía y de corresponsabilidad fiscal

De acuerdo con el art. 156.1 de la CE, las CA pueden llevar a cabo su actividad financiera adoptando sus propias decisiones; ahora bien, teniendo en cuenta los límites que suponen la coordinación y la solidaridad. Se prevé la autonomía financiera para las CA como el instrumento para disfrutar de la autonomía política. La capacidad para la gestión de sus propios intereses de conformidad con sus propios criterios pasa, necesariamente, por la previa disposición de recursos y de capacidad de gasto dentro de un marco jurídico que permita un desarrollo propio y singular. En consecuencia, autonomía política y autonomía financiera son dos conceptos que van íntimamente unidos.

El trabajo que sobre estos principios y esta conexión ha llevado a cabo el TC supone incidir en uno de los temas más controvertidos del pensamiento jurídico y político. El alto Tribunal se ha pronunciado tanto sobre el contenido de la autonomía política como sobre el principio de autonomía financiera desde el que las CA realizan su actividad financiera. Resumidamente se expondrá qué entiende el TC por autonomía política para que resulte más comprensible la importancia de la autonomía financiera. Además, debe observarse que esta última es predicable tanto de la actividad de ingreso como de la de gasto de los entes públicos.

En el fundamento jurídico tercero de la Sentencia (en adelante STC) 4/1981, de 2 de febrero, consideró, tratando materia local, que autonomía equivale al ejercicio de un poder, aunque limitado puesto que en ningún caso debe equipararse autonomía con soberanía, teniendo en cuenta, además, que también este último poder tiene límites. Esta interpretación halla su fundamento en el art. 137 de la CE, de donde se obtiene que la autonomía reconocida se delimita por la mención que realiza de la gestión de sus “[...] respectivos intereses” que, en el caso de las CA, se delimitan con las competencias materiales.

Posteriormente, y también en el fundamento jurídico tercero de la STC 32/1981, de 28 de julio, calificó de forma expresa de “política” la autonomía de las CA, a diferencia de lo que sucede con la autonomía local, que es de carácter “administrativo”. En la labor de especificar qué puede entenderse por autonomía política logra más precisión el Tribunal en el fundamento jurídico décimo de la STC 37/1987, de 26 de marzo, cuando, al contrastar el principio de igualdad y el de autonomía, expone 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 art. 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 los principios de igualdad y de autonomía para mejorar su definición es un recurso que emplea el Tribunal en más sentencias. Establece en la STC 76/1983, de 5 de agosto, que la autonomía política implica pluralidad y capacidad de autogobierno, lo que impide interpretar el principio de igualdad como uniformidad

puesto que limitaría de forma extrema el principio de autonomía. Esta idea se repite en la STC 186/1993, de 7 de junio, en cuyo fundamento tercero, y mencionando la STC 37/1987 ya citada, se deduce que el principio de autonomía implica diversidad, de modo que evita que el principio de igualdad signifique uniformidad, siendo necesario hallar un punto de equilibrio entre todo, lo cual se identifica con el mantenimiento de la equivalencia en relación con las posiciones jurídicas fundamentales de los ciudadanos.

Pero, como ya se ha comentado, para que las CA disfruten de un grado de autonomía suficiente para la gestión de sus propios intereses es requisito fundamental que posean recursos y capacidad de gasto. La autonomía política efectiva y real depende de la disponibilidad de medios y de la libertad para asignarlos a fin de alcanzar unos objetivos. Tesis similar se repite en el fundamento jurídico cuarto de la STC 201/1988, de 27 de octubre, en la que se expone que la autonomía financiera «[...] exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos y en toda su extensión las competencias propias [...]». Elemento esencial para que esta premisa de la autonomía se dé es la previsión en la CE de una hacienda autonómica formada por diversos recursos de los que se obtienen ingresos, tal y como se expone en el fundamento jurídico segundo de la STC 14/1986, de 31 de enero, cuando expone que es «[...] una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma».

La interpretación que se extrae podría limitarse a considerar que sólo hay que prever unos recursos de los que obtener unos ingresos para hacer efectiva la autonomía financiera. En cambio, puede completarse esta conclusión con el hecho de que el TC entiende que la autonomía también implica regular los recursos autonómicos por parte de las CA de acuerdo con su naturaleza y el bloque de constitucionalidad. La perspectiva del ingreso o de la disponibilidad de recursos financieros gracias a la autonomía se ha predicado en relación con los entes locales cuando en el fundamento jurídico cuarto de la STC 19/1987, de 17 de febrero, considera que su autonomía «[...] 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 [...]». Tras estas palabras parece difícil concebir que las CA, que cuentan con autonomía política, no tengan capacidad, como mínimo, del mismo carácter que la de los entes locales. El TC, aunque implícitamente, confirma esta tesis en el fundamento jurídico trece de su STC 37/1987, de 26 de marzo, cuando fija como posible que las CA utilicen su poder tributario para establecer tributos de carácter extrafiscal. Posteriormente, en el fundamento jurídico segundo de la STC 179/1987, de 12 de noviembre, el Tribunal afirma que la autonomía financiera supone para las CA «[...] la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones». Más concreta resulta la STC 74/2000, de 16 de marzo, al defender la capacidad de las CA para regular los tributos propios estableciendo exenciones incidiendo así directamente en su régimen jurídico.

La labor del Tribunal para determinar qué puede entenderse por autonomía financiera no se queda sólo en considerar que se trata de poder disponer y regular, en su caso, una serie de recursos de los que obtener ingresos. Es, además, poder regular la utilización de éstos organizando políticas propias de gasto, creando leyes presupuestarias autonómicas conformes con sus políticas concretas. Así, en relación con la autonomía financiera y el gasto es posible encontrar pronunciamientos como el recogido en el fundamento jurídico noveno de la STC 63/1986, de 21 de mayo, en el que 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». Es más, en la STC 13/1992, de 6 de febrero, el Tribunal expuso que la autonomía financiera ha sido de mayor peso específico en la vertiente del gasto que en la del ingreso, ya que el sistema ha estado basado durante mucho tiempo, fundamentalmente, en transferencias estatales y no en un sistema de recursos autonómicos propios.

Por lo que respecta al principio de autonomía, es singular la STC 96/2002, de 25 de abril, pues se dice que su efectividad exige una competencia fiscal entre territorios transparente y leal debiendo evitarse, por tanto, medidas que lo impidan. En este caso se impugnan y proscriben varias normas estatales que establecen créditos fiscales para facilitar inversiones en los territorios forales de Navarra y el País Vasco en relación con el impuesto

de sociedades. Su finalidad es que inversores extranjeros sean beneficiarios de ventajas fiscales por inversiones que son establecidas por los propios territorios forales conforme a su régimen especial debiéndose cambiar la normativa estatal para evitar distorsiones. Medidas de este tipo pueden afectar a la autonomía financiera de CA limítrofes, que no tienen posibilidad alguna de establecer medidas fiscales propias en un tributo como el impuesto de sociedades por ser de régimen común y, por tanto, se sitúan en peor posición para recibir las citadas inversiones.

La jurisprudencia del TC indica que la autonomía política de las CA está basada en la existencia de unos recursos con los que deben cubrirse los aspectos económicos que tiene el ejercicio de sus competencias. Ahora bien, el TC no sólo reconoce que la autonomía financiera es un pilar de su vertiente política; también delimita su contenido. El principio implica que las CA pueden no sólo realizar una actividad financiera, sino también establecer normas que regulen las dos actividades que supone, esto es, una actividad de ingreso –y, por lo tanto, regularán recursos– y una actividad de gasto –y, en consecuencia, regularán presupuestos.

El TC también es consciente de que la autonomía financiera y la política dependerán del régimen jurídico que determine el Estado, que ostenta una posición de supremacía puesto que ambas implican un poder limitado. En consecuencia, la calidad de la autonomía financiera dependerá del marco de actuación que, sobre la base del principio de coordinación, establecerá en cada momento el Estado y que configurará un sistema de financiación más o menos basado en las transferencias estatales y, por ello, con un mayor o menor grado de autonomía.

Es evidente que el sistema de financiación ha ido evolucionando al objeto de mejorar la autonomía financiera, pero ése no ha sido el único motivo. También lo ha sido el que las CA adoptaran un papel más protagonista en relación con la presión fiscal que se ejerce sobre los ciudadanos. Hacer evidente la corresponsabilidad fiscal de las CA con el Estado en el momento de asumir las consecuencias fiscales de sus políticas es uno de los motivos de la evolución. Este concepto se ha juridificado como un principio más del sistema de financiación. Si bien no se extrae expresamente del texto constitucional, sí puede deducirse del principio de autonomía financiera en tanto que las CA han de asumir las consecuencias de su actuación.

No desconoce el TC esta derivada de la evolución que ha experimentado el sistema de financiación, como se advierte en la STC 289/2000, de 30 de noviembre. Con ocasión de la impugnación del impuesto balear sobre instalaciones que inciden sobre el medio ambiente, el TC, en el fundamento jurídico tercero, entiende que las CA poseen autonomía financiera que debe basarse en un sistema de financiación que ha evolucionado de depender de los Presupuestos del Estado a fomentar la corresponsabilidad fiscal. Este principio ha sido fomentado mediante la evolución hacia un sistema donde los recursos sean elementos en los que las CA puedan tener más incidencia reguladora.

Como conclusión puede decirse que el TC ha considerado la autonomía financiera como un fundamento de la autonomía política de las CA. Le ha otorgado un contenido específico centrado en la capacidad de regular por sí mismas su actividad financiera y también ha derivado del principio la idea de corresponsabilidad fiscal con el Estado. Capacidad de actuación y asunción de consecuencias que, en cualquier caso, deben adecuarse al principio de coordinación.

II.2. El principio de coordinación y la competencia estatal sobre la “hacienda general”

El principio de autonomía financiera es la causa de la diversidad entre los territorios en el momento de comparar los efectos del sistema de financiación. Con todo, la fuerza centrífuga que implica la aplicación del principio tiene un contrapeso en el principio de coordinación recogido en el art. 156.1 de la CE. El TC establece su significado en el

fundamento jurídico sexto de la STC 11/1984, de 2 de febrero. El tema planteado es sobre la constitucionalidad de la autorización estatal necesaria para que las CA puedan utilizar el crédito público, de acuerdo con lo previsto en el art. 14.3 de la LOFCA.

Las CA disponen de este recurso entre los que conforman su hacienda tal y como consta en el art. 157.1.e de la CE. La autonomía financiera supone la posibilidad de decidir sobre el mismo pero, conforme al citado artículo de la LOFCA, no se piensa en una disposición ajena a los límites propios del principio como es el de coordinación que, siguiendo la tesis del TC, se materializa en la autorización estatal como garantía de una política económica unitaria en este campo. El principio de coordinación significa tanto como «[...] la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario [...]».

De la STC 135/1992, de 5 de octubre, se obtiene una visión parecida del principio de coordinación más centrada en el sistema tributario, parte fundamental del sistema de financiación. Siguiendo el fundamento jurídico séptimo podría pensarse que cada comunidad puede adaptar el sistema tributario de acuerdo con su autonomía; sin embargo, estas partes tienen que formar un todo unitario de forma que no existan desigualdades arbitrarias entre españoles que dependan de su localización. Se trata, en definitiva, de perseguir la acción conjunta y coordinada de entes –Estado y CA– cuando las competencias que pueden ejercer tienen posibilidad de intersección. Esta idea también se extrae del fundamento jurídico segundo de la STC 68/1996, de 18 de abril, cuando el TC, remitiéndose a otras sentencias, expone 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)».

Directamente relacionado con el concepto de coordinación se halla el concepto de “hacienda general” que se establece como una de las competencias exclusivas que posee el Estado en virtud del art. 149.1.14 de la CE. Puede dictar normas que deben ser comunes para los diferentes entes territoriales en materia de hacienda pública, siendo ejemplo la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria. En la STC 14/1986, de 31 de enero, el TC tuvo oportunidad de tratar el término con ocasión de examinar la constitucionalidad de la Ley sobre principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco. Entiende el Tribunal que el concepto “hacienda general” no puede obviar que las CA disponen de competencias sobre su hacienda que son una exigencia del principio de autonomía; pero ello no es obstáculo para que, en virtud de dicha competencia, el Estado pueda dictar normativa que coordine aspectos de la hacienda necesarios para preservar las posiciones jurídicas fundamentales de los ciudadanos en sus relaciones con la hacienda pública. Ejemplo práctico de lo dicho es que el interés de demora tributario deberá ser fijado por disposiciones estatales, pues al ser un elemento de la deuda tributaria debe ser uniforme en todo el Estado.

Los efectos divergentes y diferenciadores que puede acarrear realizar políticas de acuerdo con el principio de autonomía son contrarrestados por medio de un principio de coordinación general que procura el Estado y, concretamente, por el ejercicio de la competencia material sobre la hacienda general. Las CA pueden realizar su actividad financiera conforme a su autonomía pero sin obstaculizar la labor del Estado, que conserva una posición de supremacía, de procurar un desarrollo económico equilibrado de los diversos territorios. En definitiva, las dos entidades deben perseguir un equilibrio entre las políticas propias y las que puede efectuar el otro ente.

II.3. El principio de solidaridad

Es otro contrapeso del principio de autonomía tal y como se deriva del art. 156.1 de la CE. Las CA han partido de situaciones económicas diferentes y por ello el legislador constitucional establece este límite al principio de autonomía financiera como precaución ante un posible incremento de las diferencias económicas que pueda tener la diversidad en el momento de ejercer los derechos por parte de los ciudadanos. El objetivo que se fija es que todas las CA deben contribuir al desarrollo equilibrado de cada una de ellas.

Según el fundamento jurídico séptimo de la STC 135/1992, de 5 de octubre, el principio de solidaridad constituye “[...] un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la Nación española [...]”, de modo que lo que pretende el citado principio es que la autonomía tiene que practicarse dentro del conjunto unitario que forman las partes del Estado. Asimismo, de la STC 64/1990, de 5 de abril, se deduce que el principio de solidaridad supone que el ejercicio de las competencias autonómicas no debe ser realizado de forma no solidaria, sino teniendo en cuenta los objetivos comunes de cada comunidad e, igualmente, implica la necesaria contribución de las partes más ricas al desarrollo de las más pobres.

La autonomía financiera está limitada por el principio de coordinación que debe ejercer el Estado. En consecuencia, se impone un límite vertical para la actuación de las CA ya que aquel ente conserva una posición de supremacía por su deber de velar por el desarrollo equilibrado del territorio tal y como se recoge en el art. 138.1 de la CE. Esta idea se refuerza con el principio de solidaridad, puesto que no sólo se trata de que el Estado ejerza este papel sino que también las CA tienen que contribuir al desarrollo global, de forma que aquellas CA más ricas contribuyan a incrementar el bienestar de las demás participando, por tanto, en un proyecto común. En consecuencia, se trata de un límite horizontal a la autonomía financiera que implica un deber de contribuir al bien común por parte de cada comunidad autónoma.

II.4. El principio de igualdad

La CE recoge en diferentes preceptos el principio de igualdad, entre los que figuran los art. 138.2 y 139.1. Si bien el principio no se halla entre los recogidos en el art. 156.1 de la CE, no es posible pensar que en la cuestión de la financiación autonómica carezca de peso específico. Hay que decir que, precisamente, con la aplicación del principio de coordinación se vela porque el de autonomía no degenera en diversidad arbitraria en las posiciones de los ciudadanos.

La primera cuestión que se forma es sobre el significado que debe darse al principio. Siguiendo las STC 37/1987, de 26 de marzo, y 150/1990, de 4 de octubre, hay que pensar que igualdad no es uniformidad, esto es, no significa que todas y cada una de las CA tengan que ejercer de la misma forma su actividad financiera. Trata la primera sentencia sobre la constitucionalidad del impuesto andaluz sobre tierras infrutilizadas a la luz del derecho a la propiedad recogido en el texto constitucional. El Tribunal entiende que las CA tienen competencias sobre la vertiente institucional de este derecho y que, como expone en el fundamento jurídico décimo, el principio de igualdad, como ya se ha dicho antes, no impone que todas las CA tengan las mismas competencias y las ejerzan del mismo modo, sino que la autonomía implica que ellas deciden cuándo y cómo deben ejercerse.

La segunda sentencia concreta más el principio, pues aparte de reiterar su definición negativa, es decir, estableciendo que no se trata de procurar la uniformidad a la hora de ejercer las competencias autonómicas, proporciona una visión positiva relacionada con el sistema de financiación. En el fundamento jurídico séptimo aclara que el principio de igualdad consiste en preservar de diferencias las posiciones jurídicas fundamentales de

los ciudadanos, los cuales deben ser equivalentes en todo el territorio. Se reitera, por tanto, una idea que el TC ya estableció en el Auto 182/1986, de 26 de febrero, que recogía esta idea en relación con los tributos autonómicos al considerar que “[...] salvaguardada la identidad básica de derechos y deberes de los españoles, las cargas fiscales que deban soportar puedan ser distintas [...]”.

Sigue, por lo tanto, tal y como se deriva de las interpretaciones establecidas por el TC, el legislador constitucional previendo contrapesos al principio de autonomía política en general y financiera en particular. El principio de igualdad no puede ser entendido como uniformidad en materia financiera o en cualquier otra, ya que acabaría con el principio de autonomía; sin embargo, sí actúa como garantía de que las posiciones jurídicas fundamentales y básicas de los ciudadanos –en el momento de recibir servicios o al contribuir a los gastos públicos– no deben ser diferentes dependiendo de su localización.

II.5. El principio de territorialidad

El art. 157.2 de la CE recoge otro principio límite del principio de autonomía y propio de los estados en los que se ha planteado una distribución del poder político mediante el reparto de competencias materiales: el principio de territorialidad. El artículo estipula que las CA no pueden establecer medidas tributarias que puedan afectar a bienes situados fuera de sus territorios o suponer obstáculos a la libre circulación de mercancías y servicios. Se completa este mandato con lo dispuesto en el art.139 de la CE, conforme al cual los ciudadanos tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio y las autoridades no deben adoptar medidas que dificulten, directa o indirectamente, la libertad de establecimiento de personas y la circulación de éstas y de los bienes.

La autonomía, por lo tanto, no implica un desarrollo de quien la posee ajeno al resto del Estado y al espacio que forma con las demás partes del territorio. Con el ejercicio del poder tributario o de competencias financieras no pueden convertir el propio territorio en un espacio estanco con respecto a los demás espacios. El principio de territorialidad así presentado supone dos vertientes o límites a la autonomía: por un lado, la garantía de libre circulación de bienes y personas por todo el territorio nacional (art. 157.2 de la CE y art. 2.1 de la LOFCA) de forma que el sistema de financiación no puede crear obstáculos fiscales y, por otro lado, el límite territorial que implica para el ejercicio del poder financiero autonómico (art. 157.3 de la CE) de manera que las medidas financieras adoptadas sólo afectan al territorio que las adopte.

La STC 37/1981, de 16 de noviembre, analiza una disposición legal de la Comunidad Autónoma del País Vasco por la que se establecía una tasa autonómica sobre el transporte de mercancías. El tributo es analizado a través de distintos principios constitucionales, de los que ahora importa el de autonomía para la gestión de los intereses propios en el territorio y el principio de territorialidad en sus dos vertientes. Por lo que respecta a la segunda, entiende el Tribunal, en el fundamento jurídico primero, que el concepto de “interés respectivo” supone otorgar a las CA poderes y competencias, añadiendo que “[...] su ejercicio no puede ser limitado por la consideración de efectos territoriales” pues de lo contrario se privaría a las CA de toda capacidad de actuación puesto que es muy difícil circunscribir toda la política a realizar al propio territorio sin que se produzcan consecuencias más allá que, en principio, no estaban siendo consideradas. Semejante conclusión se extrae respecto a la primera lectura posible del principio de territorialidad, ya que siguiendo el fundamento jurídico segundo, entiende el Tribunal que el principio no será infringido cuando las medidas tributarias que se hayan establecido no tengan como finalidad principal obstaculizar la libre circulación dentro del territorio.

El principio de territorialidad tal y como está recogido en el art. 157.2 de la CE es objeto de estudio en la STC 150/1990, de 4 de octubre. Como ya se ha señalado, en este precepto el principio se traduce en una

prohibición de afectar con medidas tributarias a aquellos bienes de las CA situados fuera de su territorio, así como obstaculizar la libre circulación. En la mencionada sentencia se estudia la constitucionalidad de un recargo establecido por la Comunidad Autónoma de Madrid mediante la Ley 15/1984, de 19 de diciembre, sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas y a favor de los ayuntamientos de la Comunidad. El tributo es considerado inconstitucional por los recurrentes, entre otros motivos, porque podría recaer sobre bienes situados fuera de la Comunidad. El Tribunal entiende que ello no se produce desde el momento en que el objeto del tributo es la “renta” y no los “bienes”, de modo que interpretando literalmente el término no puede utilizarse para obstaculizar el establecimiento de esta forma impositiva.

El TC ha realizado una labor generosa hermenéutica para las CA del principio de territorialidad. No ve en él un obstáculo a las iniciativas de estos entes siempre y cuando no pueda deducirse de las medidas que adopten una clara finalidad de formar compartimientos estancos dentro del espacio económico que supone el territorio español.

III. Jurisprudencia sobre los recursos y las leyes de presupuestos de las comunidades autónomas

El TC ha tenido oportunidad de ofrecer sentencias sobre el régimen jurídico de los diferentes recursos que componen la hacienda autonómica y, asimismo, sobre aspectos relativos a la capacidad de gasto que poseen dichas entidades territoriales. Se exponen ahora dos grupos de sentencias relativas, por un lado, a los recursos de las CA y, por otro, a las leyes de presupuestos que pueden promulgar de acuerdo con sus competencias sobre su política de gasto.

III.1. Recursos autonómicos

A efectos de la presente exposición, se diferencian dos conjuntos de recursos de las CA: los propios y los transferidos. Los primeros son aquellos sobre los que las CA poseen competencias para su establecimiento y gestión, siendo titulares de la recaudación, debiendo respetar, en todo caso, la normativa que el Estado haya podido establecer de acuerdo con el principio de coordinación. Junto a ellos aparecen aquellos recursos que calificaremos de transferidos, pues el Estado no se limita a fijar un marco general para hacer efectiva la coordinación, puesto que, a pesar de suponer un derecho a percibir sus ingresos, las CA no pueden regular su régimen jurídico a menos que sean habilitadas o no pueden realizar su gestión salvo que les sea delegada. Ejemplo de los primeros son los impuestos propios y los recargos, y de los segundos, los tributos cedidos y las subvenciones.

III.1.1. Recursos propios autonómicos: jurisprudencia sobre impuestos y recargos

i) Impuestos propios

Las CA, según lo establecido en el art. 133.2 de la CE, pueden ejercer poder tributario de acuerdo con la CE y las leyes por las que se establezcan y gestionen impuestos, tasas y contribuciones especiales (art. 157.1.b de la CE). En relación con los primeros, el legislador ha desarrollado su régimen jurídico, fundamentalmente, en los art. 6 y 9 de la LOFCA. El primero de ellos establece, en su apartado 2, que los tributos autonómicos no podrán recaer sobre los hechos imposables ya gravados por el Estado; el segundo, por su parte, referido especialmente a los impuestos, impone límites de carácter territorial.

Dentro de este límites y sobre las figuras impositivas que puedan establecer, de acuerdo con la STC 176/1999, de 30 de septiembre, las CA tienen plena capacidad puesto que pueden crear impuestos, gestionarlos y regular aquellos beneficios y exenciones fiscales que estimen oportunos. Pese a ello, los límites expuestos han resultado ser obstáculos difíciles de salvar por los legisladores autonómicos, de tal manera que sus sistemas tributarios no cuentan con estas figuras como recurso principal desempeñando un papel similar al que pueden jugar para el Estado. Sin embargo, las CA sí han desarrollado algunas figuras impositivas si bien no con un objetivo recaudador sino, más bien, intentando utilizar el poder tributario de modo que se obtuviesen resultados reguladores. Han ido desarrollando un conjunto de figuras con fines extrafiscales con las que se han procurado realizar políticas como, por ejemplo, proteger el medio ambiente.

El establecimiento de figuras impositivas con carácter extrafiscal ha sido estudiado por el TC a través de las impugnaciones que el Estado ha realizado de estos tributos autonómicos. La posibilidad de que con el establecimiento de impuestos las CA pueden ejercer competencias materiales propias, aprovechando los efectos económicos que causan las exacciones, ya fue reconocida en la STC 37/1987, de 26 de marzo. Se analizaba el establecimiento por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía de un impuesto que gravaba la titularidad de terrenos infrautilizados desde una perspectiva agrícola. El impuesto gravaba a los propietarios que no efectuasen una explotación correcta de los terrenos que poseían de forma que los contribuyentes pagaban menos cuanto más óptima era su explotación. La alegación básica de los recurrentes se realizaba sobre el principio de capacidad económica al no quedar claro cómo respondía el tributo analizado a esta exigencia del art. 31.1 de la CE. Sobre la cuestión el Tribunal señaló, en el fundamento jurídico trece, 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 tesis expuesta se convierte en precedente con la STC 186/1993, de 7 de junio. Se trata, en esta ocasión, de un impuesto semejante al anterior aunque establecido por la Comunidad Autónoma de Extremadura. Es rotundo el Tribunal cuando, en el fundamento jurídico cuarto, expone que no existe objeción constitucional a la utilización con fines extrafiscales del sistema tributario por parte de las CA si bien añade, enriqueciendo el razonamiento, un límite lógico: “[...] 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”.

Con el poder tributario autonómico pueden perseguirse fines extrafiscales, aunque ello no implica superar el ámbito competencial autonómico tal y como, reiterando lo dicho, mantiene la STC 49/1995, de 16 de febrero. Trata el TC la Ley 12/1990, de 28 de noviembre, que establecía en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares un impuesto sobre loterías que gravaba la lotería nacional de titularidad estatal. La controversia es resuelta declarando inconstitucional el tributo autonómico puesto que en el ejercicio del poder tributario las CA deben tener en cuenta la distribución de competencias, entre las que se encuentra la “hacienda general” del art. 149.1.14 de la CE. En concreto, en este caso se argumenta que el objeto impositivo del tributo autonómico no puede coincidir con un objeto económico del que es titular el Estado, que tiene su monopolio.

Se mantiene, por tanto, una línea posibilista en relación con el poder tributario autonómico. Pensando que el régimen jurídico que rodea a los impuestos propios autonómicos es estrecho, resulta claro que el Tribunal ha considerado constitucional abrir el campo de la extrafiscalidad a las CA para desarrollar alguna figura tributaria de esta categoría. No es, en cambio, una posibilidad totalmente abierta sino que tiene un límite lógico en las competencias materiales del ente que pueda establecer el tributo. El conjunto de competencias materiales supone el límite dentro del cual pueden establecerse tributos de estas características.

De los límites que se han establecido a los impuestos propios autonómicos mediante el bloque constitucional destaca la prohibición de doble imposición interna. Como ya se ha señalado, el art. 6.2 de la LOFCA, sin una expresa previsión en el texto constitucional, aunque derivable de la idea de “sistema tributario” recogida en el art. 31.1 de la CE, determina que las CA no podrán gravar los mismos hechos impositivos que ya estén gravados por el Estado. Se completa esta prescripción añadiendo que tampoco podrán gravar aquellas materias impositivas que hayan sido reservadas convenientemente a los entes locales.

La STC 37/1987, de 26 de marzo, ya citada, es clave para comprender cuál es la posición del TC en relación con lo establecido en el precepto. El Tribunal acoge una interpretación literal de “hecho imponible” de modo que cualquier variación que pueda aportar el legislador autonómico en la configuración del hecho imponible del impuesto que diseñe es suficiente para evitar el rigor de la norma. Expone, al respecto, el TC 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 impositivos, estrictamente”.

Completa el análisis del límite de la doble imposición el tratamiento del apartado 3 del art. 6, con el que se ponen en contraste los poderes tributarios de las CA y de los entes locales. Dos sentencias se traen aquí sobre esta cuestión. La primera es la STC 289/2000, de 30 de noviembre, que trata sobre la constitucionalidad del impuesto que establece la Ley balear 12/1991, de 20 de diciembre, conocido como impuesto balear sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente. No salva el Constitucional el tributo sobre la base de la idea de la extrafiscalidad, sino que lo proscribió del ordenamiento jurídico en tanto que su materia imponible coincide con la que es gravada por el impuesto local sobre bienes inmuebles. Ambos tributos recaen sobre los elementos patrimoniales necesarios para realizar las actividades que, el primero de ellos, grava. Además, se destaca, en el fundamento jurídico cuarto, que el Tribunal diferencia entre el concepto “hecho imponible” y el concepto “materia imponible”, marcándose con ello un distinto alcance de los apartados 2 y 3 que componen el art. 6 de la LOFCA.

Si el resultado de la primera sentencia es negativo para la Comunidad Autónoma, no sucede lo mismo con la segunda. En la STC 168/2004 se trata el gravamen que establece la Ley catalana de protección civil contrastando su materia imponible con la de los impuestos locales sobre bienes inmuebles y sobre actividades económicas. Estima el Tribunal que el tributo catalán es de carácter finalista –financiación por parte de los sujetos pasivos de los servicios de protección civil– no recayendo sobre bienes patrimoniales o sobre actividades económicas como sucede con los tributos locales. Más clara es la tesis cuando en los fundamentos jurídicos octavo y décimo contrasta el tributo con el impuesto balear antes tratado y determina la existencia de diferencias entre ellos y, por lo tanto, avala la constitucionalidad del tributo catalán.

La doble imposición es uno de los límites del poder impositivo autonómico. No obstante, se observa que el Tribunal flexibiliza, con una interpretación literal, la circunstancia de que el Estado ocupa de origen todas las capacidades económicas de forma que otra interpretación menos estricta del tenor del artículo impediría ejercer el ya de por sí restringido poder impositivo. No obstante, esta misma interpretación literal lleva al Tribunal a defender el sistema tributario local ante las propias CA en cuanto no pueden gravar, sin habilitación previa, lo ya gravado por ayuntamientos o diputaciones.

ii) Recargos autonómicos

El recargo sobre impuestos estatales previsto en el art. 157.1.a de la CE, cuyo régimen jurídico se desarrolla en el art. 12 de la LOFCA, es otro de los recursos tratados por el TC. En un momento en que sobre el sistema de financiación se debatía cómo incrementar el nivel de autonomía financiera en materia de recursos financieros e ingresos, así como su grado de corresponsabilidad fiscal, el Tribunal se pronunció sobre este recurso mediante la STC 150/1990, de 4 de octubre. Se cuestionaba la constitucionalidad de la Ley 15/1984, de 19 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Madrid, que establecía un recargo sobre el impuesto de la renta de las personas físicas cuya recaudación iba destinada a un fondo para las entidades locales.

El TC entiende, en el fundamento jurídico tercero, que los límites que hayan podido establecerse en el recargo, al igual de lo que sucede en otros temas como los impuestos propios, no pueden tener como resultado que sea imposible emplearlo. Asimismo, entiende que no debe exigirse que se establezca una ley estatal previa para que las CA lleguen a imponerlo pues tal requisito no está previsto ni por la CE ni por la LOFCA. Finalmente, analizará el Tribunal el recurso desde las perspectivas que imponen los principios de territorialidad y de igualdad. Hay que traer aquí a colación las reflexiones ya realizadas respecto al primero y el significado que tiene que atribuirse al concepto “bienes” del art. 157.3 de la CE y, en relación con la igualdad, se repite la idea de que no es equivalente a uniformidad más que en lo referente a las posiciones jurídicas fundamentales que al recargo, en este caso, no afectan. Prevalece, por tanto, la idea de permitir la expansión del poder tributario autonómico mediante esta figura aunque, en la práctica, ese no ha sido el resultado como se deriva del peso asignado a los tributos cedidos.

De nuevo se pronuncia el Tribunal sobre los recargos en la STC 296/1994, de 10 de noviembre, que es resultado de una cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley 2/1987, de 5 de enero, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que establece un recargo sobre la tasa estatal que grava las máquinas conocidas como “tragaperras”. Se plantea, siendo cuestión fundamental en el régimen jurídico de este recurso, si debe establecerse sobre una tasa cuando el legislador constitucional especifica en el art. 157.1.a de la CE que tienen que ser impuestos los tributos-base sobre los que se impongan. El TC resuelve la cuestión, en los fundamentos jurídicos tercero y cuarto, analizando la naturaleza jurídica de la tasa sobre el juego y determina que se corresponde con un impuesto a pesar del “*nomen iuris*”, de tal suerte que no es necesario abundar en el alcance del mandato del mencionado artículo.

El recargo sobre impuestos estatales del art. 157.1.a de la CE, de modo parecido a lo que sucede con los impuestos propios, queda, tras la jurisprudencia aquí descrita, como otra posibilidad de las CA para el desarrollo de su poder impositivo y, por ende, de su autonomía financiera. Con la primera sentencia el TC flexibiliza los principios de igualdad y de territorialidad ante su establecimiento, y con el segundo pronunciamiento aclara la naturaleza de los tributos sobre los que puede recaer: impuestos estatales. Conviene ver, además, que puede considerarse el recargo impositivo un medio para posibilitar que las CA alcancen también los hechos imponibles gravados por el Estado y ocupen las manifestaciones de riqueza existentes sin que se viole la prohibición de doble imposición del art. 6.2 de la LOFCA.

iii) Patrimonio

El patrimonio constituye un recurso propio de las CA según lo dispuesto en el art. 157.1.d de la CE y en el art. 5 de la LOFCA. Sin embargo, su regulación se halla sujeta, como señala el art. 17.e de la LOFCA y confirma la STC 58/1982, de 27 de julio, a la legislación básica que el Estado pueda establecer.

No supone esta tesis transformar el recurso propio en transferido, ni limita la disponibilidad de los ingresos que pueda producir para las CA. La trascendencia del pronunciamiento es otra. El recurso presenta dualidad en su régimen. Por un lado, es un recurso para su titular, lo que implica ingresos para disponer, y su régimen será el del derecho financiero. Por otro lado, su régimen jurídico también es propio del derecho administrativo, de forma que se halla distribuido, por el juego de competencias básicas y de desarrollo, entre el Estado y las CA. En consecuencia, supone ingresos para las CA pero dependiendo del régimen básico que pueda establecer el Estado.

III.1.2. Recursos transferidos

i) Tributos cedidos

El tributo cedido es el recurso que prevé la CE en su art. 157.1.a. Siguiendo el art. 10 de la LOFCA, se trata de tributos cuya recaudación es cedida a las CA si bien son establecidos por el Estado, quien es su titular. Su régimen jurídico se completa determinando que puedan ser delegadas las competencias de gestión que se estimen necesarias y que podrán habilitarse competencias normativas para las CA con las que poder adaptar cada figura a sus necesidades. Dichas competencias son márgenes de regulación entre máximos y mínimos relacionados con elementos del tributo. Los términos de la delegación se dispondrán en una ley específica que, en la actualidad, es la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CA de régimen común y ciudades con Estatuto de autonomía.

En la STC 181/1988, de 13 de octubre, se establece el parecer del TC sobre aspectos esenciales del régimen jurídico de este recurso. Se planteó un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las CA con base en la derogación y modificaciones que realiza de aspectos de la Ley 41/1981, de 28 de octubre, de cesión de tributos a la Generalitat de Cataluña. Establece el Tribunal que el punto de partida en esta materia es el de considerar la potestad originaria del Estado para regular la materia tributaria en la que figura el régimen esencial de cesión de tributos a las CA. En consecuencia, siguiendo el fundamento jurídico quinto, el Estado puede establecer una ley que funcione como un marco de referencia para todas las leyes específicas de cesión, necesarias para la cesión efectiva de tributos, que impida una dispersión normativa. Ahora bien, tratándose de los tributos cedidos, la ley en cuestión requiere la cooperación con las CA, de forma que el Gobierno no puede adoptar la iniciativa legislativa unilateralmente sino que debería contar con la opinión de las CA para la elaboración del proyecto de ley.

El tributo cedido tiene un régimen particular: establecido por el Estado, resulta gestionado, por delegación expresa, por otro ente. Esta circunstancia ha dado lugar a otros pronunciamientos como la STC 192/2000, de 13 de julio, en la que se analiza si es posible que un Gobierno autonómico como el de la Comunidad Autónoma de Extremadura asuma, con su Ley 7/1998, de 18 de junio, de tasas y precios públicos, la competencia para la revisión de los actos administrativos de gestión de los tributos cedidos. En los fundamentos jurídicos cuarto y quinto plantea el Tribunal que el problema es si la circunstancia de que la revisión esté en manos de los tribunales económico-administrativos regionales o, en su caso, en el Tribunal Económico-Administrativo Central vulnera el principio de autonomía política y financiera. Entiende el TC, como realizó en el pronunciamiento antes descrito, que los tributos cedidos son de titularidad estatal y que, por esta razón, tienen el carácter de revocables; no considera el Tribunal, en el fundamento jurídico noveno de la sentencia, que la atribución a los tribunales administrativos estatales de la facultad de revisión vulnera el principio de autonomía financiera. Es más, expone el Tribunal 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 tesis que se dibuja de los anteriores pronunciamientos consistente en considerar que los tributos cedidos son competencia del Estado, siendo éste el que los disciplina tiene, no obstante, un contrapeso si observamos las STC 176/2002, de 9 de octubre, 201/2002, de 28 de octubre, y 10/2003, de 20 de enero. En todas ellas se da solución a la queja que plantean las CA de que no les está permitido recurrir las resoluciones de los tribunales económico-administrativos por parte de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando se han revisado actos de gestión en materia de tributos cedidos. Entiende el Tribunal que las CA poseen la legitimación necesaria para instar a la vía jurisdiccional la revisión de los pronunciamientos de los tribunales administrativos estatales, pues negándolo se permite que el Estado controle a las CA por la gestión que de los tributos cedidos realizan en contra de los principios de autonomía política y financiera.

En lo referente a los tributos cedidos, el Tribunal marca una línea que deja clara la titularidad del Estado de las distintas figuras y, por ello, su capacidad para establecer los términos en los que el recurso se regula. Su establecimiento y gestión son competencia estatal y, por lo tanto, dependerá de dicho ente la configuración de aquellos dos aspectos. Ara bien, no es posible desconsiderar que no dejan de ser recursos autonómicos, lo que significa que las CA poseen un interés directo en su correcta percepción ya que, siguiendo el art. 10.1 de la LOFCA, no dejan de ser titulares de su recaudación.

ii) Fondo de Compensación Interterritorial

El Fondo de Compensación Interterritorial es el recurso que, formando parte de la hacienda autonómica, cierra el sistema. A través de los demás recursos las CA alcanzan un cierto nivel de ingresos con el que satisfacer los gastos que sus competencias generan. Si éstos no resultan suficientes para cubrir un nivel de desarrollo satisfactorio, pueden convertirse en acreedores de este Fondo previsto en el art. 158.2 de la CE, cuya normativa se completa con lo dispuesto en el art. 16 de la LOFCA. Debe señalarse que este Fondo es el instrumento que el legislador constitucional prevé para que el Estado persiga la realización efectiva del principio de solidaridad interterritorial.

Básicamente, consiste en una partida de los Presupuestos Generales del Estado que es distribuida entre aquellas CA que se consideran acreedoras del Fondo de acuerdo con una serie de criterios –tales como la insularidad, la población, etc.– que se traducirán matemáticamente en un porcentaje de participación. Pues bien, el TC, en su Sentencia 68/1996, de 18 de abril, resuelve una cuestión sobre el cálculo del porcentaje que para la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se determinó en la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado. El fundamento del recurso es que se entiende como inconstitucional la consideración que se tiene de los factores que determinan el porcentaje de participación. Este argumento no es admitido por el Tribunal, que afirma que los criterios para la distribución del Fondo tienen el carácter de negociables y por ello su consideración en uno u otro sentido no debe ser inconstitucional sobre todo cuando, además, el listado previsto no es taxativo.

iii) Subvenciones

Las subvenciones concedidas por el Estado por su capacidad de fomentar la realización de actividades de interés general constituyen un aspecto singular dentro de la financiación autonómica. No son un recurso específico de las CA ya que no están previstas en los art. 157 o 158 de la CE, siendo necesario precisar que no deben identificarse con las asignaciones extraordinarias del art. 158.1 de la CE puesto que no vienen a cubrir la posible insuficiencia para cubrir costes de servicios y actividades que hayan asumido las CA.

Sobre el régimen jurídico de las subvenciones el TC se ha pronunciado en varias ocasiones. Se trata de una cuestión en la que destacan aspectos tales como el alcance del poder de gasto del Estado y la circunstancia de que debe conjugarse con la distribución de competencias materiales. El pronunciamiento en el que se sintetiza la jurisprudencia del Tribunal sobre la materia y que es referente para otras sentencias en las que se han analizado de forma más concreta diferentes subvenciones es la STC 13/1992, de 6 de febrero. La premisa de la que parte el Tribunal, expuesta en el fundamento jurídico séptimo de aquella sentencia, es que el Estado, por su soberanía, tiene “[...] señorío sobre su presupuesto, esencia misma de su poder financiero”; por ello, tal y como afirma en la STC 109/1996, de 13 de junio, puede destinar sus recursos a cualquier fin. No obstante, debe tener en cuenta la distribución competencial ya que el poder de gasto y la capacidad de subvencionar no son factores que delimiten competencias y permitan al Estado eludir la distribución que de las mismas recoge la CE.

Los elementos que conforman el problema son, por un lado, el alcance de la capacidad de gasto del Estado y la distribución de competencias existentes en el ordenamiento. El Tribunal aporta el necesario equilibrio con el argumento recogido en el fundamento jurídico octavo de la STC 13/1992 –que se va repitiendo en posteriores sentencias como, por ejemplo, la STC 71/1997, de 10 de abril, o la 109/1996, de 13 de junio– al señalar 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 se limita sólo a dejar constancia de la necesidad de coordinar en esta materia a los entes afectados sino que también establece pautas a desarrollar a los casos en que existe distribución de competencias sobre la materia que se haya subvencionado. En el fundamento jurídico octavo analiza cuatro supuestos que, pese a ser una larga cita, conviene transcribir: “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 sobrepase 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 esta materia la STC 128/1999, de 1 de julio, que resuelve la impugnación que la Diputación Regional de Cantabria realiza del Real decreto 1887/1991, de 30 de diciembre. Entre otras cuestiones plantea la actora que las subvenciones estatales que reconoce el Estado en aquel texto sólo son para cubrir el 70 por 100 de las necesidades y son las CA respectivas las que deberían cubrir el 30 por 100 restante. Entiende el ente territorial que esta previsión limita su autonomía financiera ya que obliga a la Comunidad a realizar un gasto determinado pues lo contrario puede generar presión social por la diferencia que puede producirse con otros territorios.

Partiendo de la base, siguiendo al Tribunal, de que el Estado puede ejercer su poder de gasto aunque coordinándose con las CA cuando se afecta a sus competencias, el Tribunal aclara, en el fundamento jurídico noveno de aquella sentencia, 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 advierte el Tribunal que se infringe el principio de autonomía financiera de las CA con esta forma de proceder pues es opción suya concurrir con el Estado al fomento de la actividad de que se trate. Ahora bien, como se recoge en el fundamento jurídico undécimo de la sentencia, lo que no es posible es que el Estado condicione la percepción de la subvención a la efectiva concurrencia de la comunidad autónoma de que se trate al gasto que supone el fomento de la actividad subvencionada.

No constituyen las subvenciones un recurso específico de las CA sino que, más bien, por el ejercicio de la actividad de gasto del Estado y de su capacidad de fomento pueden verse favorecidas materias en las que son competentes. En tal caso, debe presidir un principio de coordinación y cooperación entre entes de forma que no se desvirtúe la distribución competencial realizada por la CE.

III.2. Leyes autonómicas de presupuestos

El régimen jurídico de las leyes de presupuestos se encuentra establecido, de forma básica, por los principios presupuestarios previstos en los art. 21 y 22 de la LOFCA. Han fijado un amplio margen de actuación de las CA en relación con el gasto, puesto que más bien determinan cómo tienen que ser las leyes de presupuestos y no cómo deben ser gastados los fondos autonómicos.

No es un aspecto conflictivo la actividad de gasto de las CA en cuanto a los fines a cubrir. Sí existen pronunciamientos, en cambio, en relación con las pautas que han de seguir las leyes presupuestarias autonómicas. Destaca la STC 116/1994, de 18 de abril, en la que se analiza si mediante una ley de presupuestos las CA pueden establecer o modificar un tributo al margen de la prohibición que el legislador constitucional ha establecido en el art. 134.7 de la CE. El Tribunal no atiende la singularidad de una ley de presupuestos sino que, acogiendo a la literalidad del citado precepto, concluye que la limitación prevista incumbe sólo al legislador estatal y que su no previsión en los correspondientes preceptos de la LOFCA la aleja de la disciplina que deben seguir las leyes presupuestarias autonómicas.

Es precisamente el bloque de constitucionalidad que forman estos preceptos el que conduce a delimitar el contenido de las leyes autonómicas en la STC 174/1998, de 23 de julio, cuya tesis se repite después en la STC 180/2000, de 29 de junio. La impugnación de la Ley 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, proporciona la oportunidad al Tribunal para establecer una tesis sobre este tema en el primer fallo citado. Los límites que para el contenido de las leyes de presupuestos recoge la CE para el Estado sí han sido convenientemente consignados en el art. 21 de la LOFCA de forma que, según el fundamento jurídico octavo, puede deducirse “[...] 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. Regímenes especiales canario y vasco

Es complejo el sistema de financiación autonómico, puesto que no todas las CA se rigen por los mismos parámetros en esta cuestión. Se diferencian el País Vasco y Navarra, que ostentan una mayor autonomía a la hora de ejercer el poder tributario y de carácter especial, y también, aunque en menor medida, la Comunidad Autónoma de Canarias y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, donde, por su singularidad, el Estado ha establecido un régimen singular para la aplicación de sus tributos indirectos en aquellos territorios.

Sobre las relaciones entre el Estado y las CA mencionadas existen algunas sentencias del TC como es el caso de la STC 11/1984, de 2 de febrero, que ya se ha visto en relación con el principio de coordinación. Ahora interesa destacar que el TC diferencia las diputaciones forales vascas, que poseen el poder tributario que se deriva de los derechos históricos que la propia CE reconoce en su disposición adicional primera y que implican una excepción en el ámbito de aplicación de la LOFCA, de la propia Comunidad Autónoma del País Vasco, que sí está sometida a la totalidad de la citada ley orgánica. En consecuencia, no puede hablarse de que la LOFCA haya sido exceptuada de aplicarse en cualquier aspecto relativo a la financiación del País Vasco sino que, únicamente, está excluida su aplicación por lo que respecta al poder tributario que, debido a su régimen especial, ejercen, con amplio margen en comparación con otras CA, las diputaciones forales.

Por su parte, las STC 16/2003, de 30 de enero, 62/2003, de 27 de marzo, 72/2003, de 10 de abril, 137/2003, de 3 de julio, 108/2004, de 30 de junio, y 109/2004, de 20 de junio, forman un conjunto relativo al régimen de la Comunidad Autónoma canaria. De las dos primeras sentencias se deriva que no es posible hablar de un principio de franquicia que fundamente un régimen especial para el territorio que limite la capacidad del Estado para regularlo. Entiende el TC, en el fundamento jurídico quinto de la primera sentencia, que la especialidad canaria se debe a un principio de solidaridad en consideración con el hecho insular y las posibilidades de desarrollo del territorio. Ahora bien, el régimen tiene que evolucionar y adaptarse a la realidad subyacente (fundamento jurídico cuarto de la STC 109/2004), labor que debe realizar el Estado si bien teniendo en cuenta a la propia Comunidad, dato que se encarna en el informe que prevé la disposición adicional tercera de la CE. Este se convierte en un requisito formal, siguiendo el fundamento jurídico noveno de la STC 137/2003, imprescindible para llevar a cabo reformas del régimen por parte del Estado.

Un régimen que el TC reconoce caracterizado por la existencia de impuestos singulares por ser aplicables sólo a aquel territorio –como es el caso del impuesto general indirecto canario– o porque tributos estatales aplicables a todas las CA, como los impuestos especiales, se recaudan en el territorio canario con tipos reducidos (fundamento jurídico octavo de la STC 137/2003). Ahora bien, esta aplicación singular no supone que los tributos sean propios de la Comunidad canaria sino que, al no haberse producido una atribución de competencias, es titular el propio Estado, quien tiene la potestad, previo informe, de modificarlos (fundamento jurídico décimo de la STC 16/2003 o cuarto de la STC 72/2003).

Entiende, por tanto, el TC que el régimen especial canario, a diferencia de lo que sucede con los territorios forales, no se debe tanto a unos derechos históricos sino a una forma de realizar el principio de solidaridad que supone que el Estado debe velar por el desarrollo equilibrado de los distintos territorios. En consecuencia, el alcance de la franquicia fiscal que se da sobre el consumo es competencia estatal exclusiva que puede alterar para permitir su evolución, lo cual requerirá, en cualquier caso, un informe previo de la Comunidad Autónoma.