



## LECCIÓN 1. EL PODER FINANCIERO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y DE LAS CORPORACIONES LOCALES: EL MARCO CONSTITUCIONAL

### Sumario

1. *El poder financiero en la Constitución española de 1978*
  - 1.1. *Introducción*
  - 1.2 *El poder financiero del Estado*
2. *El poder financiero de las Comunidades Autónomas en la Constitución:*
  - 2.1. *El poder financiero de las Comunidades Autónomas en materia de ingresos.*
  - 2.2. *El poder financiero de las Comunidades Autónomas en materia de gastos.*
3. *El poder financiero de los Entes Locales en la Constitución:*
  - 3.1. *El poder financiero de los Entes Locales en materia de ingresos.*
  - 3.2 *El poder financiero de los Entes Locales en materia de gastos.*
4. *Mecanismos de coordinación entre los tres niveles de Hacienda: central, autonómico y local.*

### **1. EL PODER FINANCIERO EN LA CONSTITUCION DE 1978**

#### **1.1. Introducción**

§1. El término “*poder financiero*” no se recoge expresamente en la Constitución, aunque el Tribunal Constitucional lo utiliza en múltiples de sus resoluciones. Doctrinalmente se ha definido como “*el poder para regular el ingreso y el gasto público*”, y se concreta en la titularidad y el ejercicio de una serie de competencias constitucionales en materia financiera: esencialmente, aprobar los Presupuestos, autorizar el gasto público y establecer y ordenar los recursos financieros para satisfacer las necesidades públicas<sup>1</sup>.

Con carácter preliminar debe recalcar que los niveles de organización pública, como subraya GARCÍA DE ENTERRÍA ya no son comprensibles desde las elementales unidades absolutas que han sido durante siglos los Estados soberanos. Por una parte, éstos han distendido notablemente su poder en su propio seno y han tenido que dejar paso a poderes territoriales inequívocamente políticos, y no sólo administrativos, y por otra parte, se han articulado sistemas supranacionales, en nuestro caso la Unión Europea, y a la vez, el sistema internacional<sup>2</sup>. Así, las reglas constitucionales que definen la estructura territorial del Estado afectan directamente al reparto del poder financiero<sup>3</sup>, que al constituir una manifestación del poder político sólo se reconoce a las entidades territoriales representativas<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Vid. MARTÍN QUERALT Y OTROS (2009), p. 172.

<sup>2</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1993): *Discurso de investidura como Doctor Honoris Causa Universidad Carlos III de Madrid. Acto de apertura el curso 1993/94*, en [www.uc3m.es](http://www.uc3m.es).

<sup>3</sup> Vid. RUIZ ALMENDRAL, V. y ZORNOZA PÉREZ, J. (2004a), p. 104.

*El poder financiero: “poder para regular el ingreso y el gasto público”*



De ahí, que de acuerdo con lo establecido en el art. 137 de la CE son titulares del poder financiero: el Estado, las CCAA y las Entidades locales.

*Art. 137 de la CE “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.*

§2. Desde la perspectiva del **gasto público**, las competencias constitucionales en materia financiera son fundamentalmente aprobar los Presupuestos y autorizar el gasto público.

En materia presupuestaria conviene comenzar recordando que, conforme al art. 1.1 CE, «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho» y es esencial a un Estado democrático la existencia de un Parlamento cuyos miembros son elegidos por sufragio universal. La referencia expresa en el art. 66 de la CE a que las Cortes Generales aprueban los Presupuestos, muestra la relevancia de la institución presupuestaria para el Estado social y democrático de Derecho. A este respecto, debemos recordar que el presupuesto nace vinculado al parlamentarismo. El origen remoto de las actuales leyes de presupuestos hay que buscarlo en la autorización que el Monarca debía obtener de las Asambleas estamentales para recaudar tributos de los súbditos. De esta forma, los primeros presupuestos constituían la autorización del Parlamento al Monarca respecto de los ingresos que podía recaudar de los ciudadanos y los gastos máximos que podía realizar y, de esta forma, cumplían la función de control de toda la actividad financiera del Estado. En la segunda mitad del siglo XIX, cuando los tributos se convierten en la principal fuente de financiación de los Estados, se produce un desdoblamiento del principio de legalidad financiera, fenómeno que en nuestro Estado tiene lugar desde la Constitución de 1869. Así, la Ley de presupuestos pasa de establecer una autorización respecto de los ingresos a recoger una mera previsión de los mismos, en la medida en que su establecimiento y regulación se produce mediante otras normas de vigencia indefinida. Sin embargo, respecto de los gastos la Ley de presupuestos mantiene su carácter de autorización por el Parlamento, autorización que es indispensable para su efectiva realización<sup>5</sup>.

*El poder  
financiero en  
materia  
presupuestaria:  
“desdoblamiento  
del principio de  
legalidad  
financiera”*

<sup>4</sup> Vid. MARTÍN QUERALT Y OTROS (2009), p. 179.

<sup>5</sup> Vid. STC 3/2003, de 16 de enero (FJ 3).



*Los tributos  
constituyen la  
fuente de  
financiación  
más importante*

§3. Desde la perspectiva de los **ingresos públicos**, las competencias constitucionales en materia financiera se manifiestan, fundamentalmente, en el establecimiento y la ordenación de los recursos financieros necesarios para sufragar los gastos públicos. Como acabamos de poner de manifiesto los tributos desde la segunda mitad del siglo XIX se han convertido en la fuente de financiación más importante, pero no la única. La Constitución de 1978 también se ocupa de los ingresos patrimoniales en el art. 132 de la CE y de los ingresos crediticios en el art. 135 de la CE.

Ahora bien, los ingresos tributarios se conciben como el medio principal de obtención de ingresos en el texto constitucional, cuyo artículo 31.1 considera que la contribución general al sostenimiento de los gastos públicos ha de realizarse fundamentalmente a través de un sistema tributario justo (*Priorität einer Steuerfinanzierung*), mientras que el endeudamiento tiene un carácter accesorio, de forma que su utilización no puede producirse en condiciones de igualdad con los denominados “recursos ordinarios”, quedando legitimada solo en la medida que esos medios ordinarios de financiación del gasto público devienen insuficientes<sup>6</sup>. En consecuencia, la manifestación más relevante del poder financiero en la vertiente del ingreso es el poder tributario que ostentan las entidades territoriales representativas para “establecer”, “aplicar” y “recaudar” los tributos, que encuentra su reflejo constitucional en el art. 133 de la CE.

**Art. 133.1 y 2 CE** “1. La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley. 2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

Tradicionalmente se ha diferenciado entre un poder tributario originario que corresponde al Estado, como titular de la soberanía, que encontraría su anclaje constitucional en el apartado 1 del art. 133 de la CE y un poder tributario derivado para las CCAA y EELL, atribuido por el propio Estado, con fundamento en el apartado 2 del citado art. 133 de la CE. Entendemos superada esta diferenciación y convenimos con *PÉREZ ROYO* que en el marco del Estado de Derecho previsto en la Constitución de 1978, el poder tributario de todas las entidades territoriales (Estado, CCAA y EELL) existe jurídicamente sólo en virtud de la Constitución y dentro de los límites establecidos en ésta<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Vid. RUIZ ALMENDRAL, V. y ZORNOZA PÉREZ, J. (2004b), p. 659.

<sup>7</sup> Vid. RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J. (1993), p. 507, que en la misma línea analizando el poder de las Corporaciones Locales de “establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes” (Art. 133.2), concluyen que desde un punto de vista conceptual, es claro que este poder es un “poder originario”, pues su atribución a las Corporaciones Locales se efectúa por la norma primigenia del ordenamiento que se erige en fuente de la que arrancan todas las demás.



*Límites al poder  
financiero: a)  
Derivados de la  
propia  
Constitución b)  
de los Tratados  
Internacionales  
(Derecho  
comunitario  
financiero)*

§4. Estas entidades públicas territoriales ejercen su poder financiero dentro de unos límites, que derivan tanto de la propia Constitución como de los Tratados Internacionales, especialmente, tras la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, del denominado Derecho comunitario financiero. Como ha puesto de manifiesto RUIZ ALMENDRAL la globalización económica repercute directamente en el derecho tributario a través de las fuentes tradicionales (*hard law*) y también a través de informes y directrices (*soft law*), que al resultar aceptados por los Estados han ido adquiriendo el status de *semi-hard-law* o derecho impropio<sup>8</sup> y desde la perspectiva de la Unión Europea se ha de tener en cuenta tanto el Derecho primario, conformado por los Tratados, como el Derecho secundario dictado en virtud de las competencias que los Estados miembros ceden a la Unión.

## 1.2 El poder financiero del Estado

### 1.2.1 El establecimiento del sistema tributario estatal y del marco general de todo el sistema tributario

*Establecimiento  
del sistema  
tributario  
estatal y del  
margo general  
de todo el  
sistema  
tributario  
(Art. 149.1.1ª,  
8ª, 14ª y 18ª de  
la CE)*

§5. De la jurisprudencia constitucional cabe deducir que el legislador estatal es competente para regular tanto sus propios tributos como el marco general de todo el sistema tributario<sup>9</sup>. El Estado tiene atribuida competencia exclusiva en materia de “Hacienda general” en el art. 149.1.14 de la CE, así como la potestad originaria para establecer tributos mediante ley (art. 133.1 CE), lo que, unido a que también corresponde al legislador estatal la regulación a través de ley orgánica del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas (art. 157.3 CE), determina que no sea únicamente competente para regular sus propios tributos.

El fundamento constitucional de esta manifestación del poder financiero estatal deriva de los siguientes títulos recogidos en el art. 149.1 de la CE:

- El art. 149.1.1ª de la CE que reconoce al Estado competencia exclusiva sobre La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
- El art. 149.1. 8ª de la CE que reconoce al Estado competencia exclusiva para regular las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas.

---

<sup>8</sup> Vid. RUIZ ALMENDRAL, V. (2011), pp. 11-12.

<sup>9</sup> Vid. Entre otras, STC 72/2003, de 10 de abril.



- El art. 149.1. 14ª de la CE que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de Hacienda general y Deuda del Estado.
- El art. 149.1. 18ª de la CE que reconoce al Estado competencia en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

El Tribunal Constitucional ha subrayado que el sistema tributario debe estar presidido por un conjunto de principios generales comunes capaz de garantizar la homogeneidad básica que permita configurar el régimen jurídico de la ordenación de los tributos como un verdadero sistema y asegure la unidad del mismo, que es exigencia indeclinable de la igualdad de los españoles<sup>10</sup>. Un ejemplo de esta manifestación del poder financiero estatal es la vigente Ley General Tributaria cuyo art. 1.1 dispone que *“esta ley establece los principios y las normas jurídicas generales del sistema tributario español y será de aplicación a todas las Administraciones tributarias en virtud y con el alcance que se deriva del artículo 149.1.1.ª, 8.ª, 14.ª y 18.ª de la Constitución”*.

### **1.2.2 El establecimiento de los criterios básicos informadores del sistema tributario de las CCAA**

§6. De la jurisprudencia constitucional también cabe deducir que corresponde al legislador estatal delimitar las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado.

Esta competencia se asienta en el art. 149.1.14 de la CE, que atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de Hacienda General y se materializa en el art. 157.3 de la CE que establece que mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el apartado primero -que enumera los recursos de las CCAA-, también las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Con este objeto el legislador estatal ha aprobado Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)<sup>11</sup>. El art. 1 de la LOFCA dispone que las Comunidades Autónomas gozan de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las Leyes y sus respectivos Estatutos y que la financiación de las Comunidades Autónomas se regirá por Ley Orgánica de Financiación de las CCAA y por el Estatuto de cada una de dichas Comunidades.

*LO 8/1980, de  
22 de diciembre,  
de financiación  
de las  
Comunidades  
Autónomas  
(LOFCA)*

<sup>10</sup> Vid. Entre otras, STC 116/1994, de 18 de abril.

<sup>11</sup> Vid. MARTÍN QUERALT, J. (2006), p. 192, que subraya que la LOFCA ha jugado un papel decisivo para el mantenimiento de una cierta coordinación entre los distintos sistemas tributarios y añade que no es difícil valorar el desorden que se hubiera producido si no hubiera existido.





§7. Con carácter previo al examen del contenido y significado de la LOFCA resulta necesario aclarar la relación en el sistema de fuentes de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y de los diferentes Estatutos de Autonomía<sup>12</sup>.

En este punto la doctrina se muestra dividida, un sector mantiene que la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre la Hacienda general (art. 149.1.14ª) tiene como contrapunto la existencia de una Hacienda no general que es susceptible de ser regulada por las Comunidades Autónomas y subraya que el art. 157.3 de la CE tan solo atribuye al Estado la posibilidad de dictar una ley orgánica para regular el ejercicio de las competencias financieras autonómicas, mientras que el art. 147.2 d) de la CE establece que los Estatutos de autonomía deben contener las competencias asumidas. Desde esta posición se defiende que dentro de estas competencias, cabe la regulación tanto de los impuestos que el Estado cede a la Comunidad Autónoma como las otras participaciones en los ingresos estatales<sup>13</sup>.

Por el contrario, otro sector de la doctrina mantiene que la LOFCA cumple una función delimitadora y definidora del concreto alcance de las competencias autonómicas previstas en los artículos 156 y 157 de la CE. Desde esta posición se subraya que el Estatuto de Autonomía de cada Comunidad Autónoma puede incluir normas y principios referidos a su financiación. Ahora bien, esta regulación estatutaria ha de ser susceptible de una interpretación integradora y armónica con la regulación prevista en la LOFCA, debiendo prevalecer en caso de conflicto la LOFCA en cuanto Ley orgánica estatal que regula las competencias autonómicas en la materia<sup>14</sup>. Desde esta posición se subraya que el Estatuto debe regular las competencias autonómicas “*dentro del marco establecido en la Constitución*” (Art. 147 CE), por lo que las contradicciones entre Estatuto y LOFCA no se resuelven con el criterio cronológico sino con el de la competencia, por lo que la norma estatutaria sólo es válida si respeta lo establecido por la LOFCA<sup>15</sup>. En esta línea, el Tribunal Constitucional mantiene que la regulación operada en la LOFCA opera como un límite para la regulación estatutaria<sup>16</sup>.

Sistema de  
fuentes:  
LOFCA -  
Estatutos de  
Autonomía



Parámetro:  
Principio de  
competencia

<sup>12</sup> Vid. Lección 2. Epígrafe 2.1.

<sup>13</sup> Vid. PÀGES I GALTÉS, J. (2010) pp. 442-448.

<sup>14</sup> Vid. RODRÍGUEZ BEREIJO, A. (2008), pp. 2974-2984.

<sup>15</sup> Vid. SIMÓN ACOSTA, E. (2008), *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 765.

<sup>16</sup> Vid. STC 247/2007, de 12 de diciembre, -FJ 6º- “*los Estatutos de Autonomía no pueden desconocer los criterios materiales empleados por la Constitución cuando reenvía la regulación de aspectos específicos a las correspondientes leyes orgánicas (art. 81.1, art. 122.1, art. 149.1.29ª, 152,1 o 157.3) pues dichos criterios referidos a materias concretas para cada ley orgánica, determinan el ámbito que la Constitución les reserva a cada una de ellas, ámbito que, por tal razón, se configura como límite para la regulación*”



*¿La definición de los modelos de financiación autonómica debe realizarse desde los Estatutos de Autonomía o desde la LOFCA?*

*La LOFCA debe preceder lógicamente y jurídicamente a cualquier desarrollo estatutario de la financiación autonómica*

En definitiva, subraya ZORNOZA PÉREZ que la definición de los modelos de financiación autonómica sólo puede realizarse por el Estado, a través de la LOFCA. Aunque también recuerda que esto no se ha producido así históricamente. La primera delimitación de un modelo de financiación autonómico la hizo el Estatuto de Cataluña en el año 1979 - Estatut de Sau aprobado el 25 de octubre de 1979- que posteriormente fue trasladado a la LOFCA; y, con algún pequeño matiz, también es lo que ha ocurrido actualmente. Así, el Estatuto de Cataluña aprobado por la LO 6/2006, de 19 de julio, ha decidido un modelo de financiación que luego se ha incorporado mediante las oportunas modificaciones a la LOFCA a través de la LO 3/2009, de 18 de diciembre y a la Ley 22/2009, de 18 de diciembre. Sin embargo, de la jurisprudencia constitucional se deduce que la LOFCA debe preceder lógicamente y jurídicamente a cualquier desarrollo estatutario de la financiación autonómica y en términos rotundos, concluye que la financiación autonómica funciona a partir de la negociación previa de un resultado que luego se traslada a normas jurídicas, y esta situación no es conforme a la Constitución; y pone el ejemplo de la jurisprudencia constitucional comparada, en concreto el Tribunal Constitucional federal alemán, que con unas normas muy semejantes ha señalado que esa práctica es inconstitucional<sup>17</sup>.

### 1.2.3 Establecimiento del sistema tributario de los Entes locales

§8. Como puso de manifiesto la *Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas locales (2002)*, a diferencia de lo que sucede respecto a la Hacienda autonómica, no existen en el bloque de constitucionalidad títulos competenciales específicos en relación con las Haciendas locales, por lo que ni el Estado ni las CCAA ostentan un título

---

*estatutaria*". Para RODRIGUEZ BEREIJO, esta afirmación se ve oscurecida por la salvedad del propio fundamento sexto al distinguir entre la *invalidez* de un Estatuto y su *ineficacia*". Sobre esta cuestión el voto particular del Magistrado Vicente Conde Martín de Hijas critica que "*se omita un procedimiento inequívoco y contundente sobre el efecto jurídico de la vulneración del límite, que no puede ser otro (...) que el de la invalidez del precepto estatutario invasor*".

En la STC 31/2010, de 28 de junio, -FJ- 130-, el TC subraya que "(...) *hay que partir de que el Estado tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de <Hacienda general> (Art. 149.1.14 CE), así como la potestad originaria para establecer tributos mediante ley (Art. 133.1 CE), lo que, unido a que también corresponde al legislador orgánico la regulación del ejercicio de competencias financieras de las CCAA (Art. 157.3 CE), determina que aquél <sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado> (STC 72/2003, de 10 de abril, FJ 5).*

<sup>17</sup> Vid. ZORNOZA PÉREZ, J. (2010), pp. 147-148.



competencial que les permita la regulación integral y exclusiva del régimen financiero local. Así lo recoge el Tribunal Constitucional al declarar que a partir de la doctrina fijada en la STC 179/1985 puede afirmarse la naturaleza compartida de las competencias que, en materia de Haciendas locales, poseen el Estado y aquellas CCAA que han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía facultades en orden al desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas (*ex. Art. 149.1.18ª de la CE*)<sup>18</sup>. Los títulos competenciales ejercitables por el Estado en la ordenación de las Haciendas locales son los previstos en el art. 149.1.14ª (Hacienda general) y 149.1.18ª (Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas).

En el ámbito particular de la ordenación del sistema tributario local, la STC 31/2010, de 28 de junio, (FJ 140), con apoyo en la doctrina fijada en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, (FJ 22) ha declarado inconstitucional el inciso del apartado 2 del art. 218 del Estatuto de Cataluña, que reconocía a la CCAA la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales, argumentando que la creación de los tributos locales ha de operarse a través del legislador estatal en aplicación de los arts. 31.3 y 133.1 y 2 de la CE y razonando que al tratarse de una potestad exclusiva y excluyente del legislador estatal está vedada la intervención autonómica.

**STC 31/2010, de 28 de junio, (FJ 140)**, “(...) *El segundo inciso del art. 218.2 EAC recoge la posibilidad de que la competencia autonómica en materia de financiación local incluya la capacidad para establecer y regular los tributos propios de las entidades locales. (...) Ahora bien, según resulta de los arts. 31.3 y 133.1 y 2 CE, la creación de los tributos locales ha de operarse a través del legislador estatal, “cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 de la Constitución”, potestad normativa que tiene su anclaje constitucional “en la competencia exclusiva sobre Hacienda General (art. 149.1.14 CE), debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las Comunidades Autónomas en este concreto ámbito normativo” (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22). Se trata, en suma, de una potestad exclusiva y excluyente del Estado que no permite intervención autonómica en la creación y regulación de los tributos propios de las entidades locales. Cuestión distinta, ajena además a la norma cuestionada, es que la Comunidad Autónoma pueda ceder sus tributos propios a las corporaciones locales de su territorio, como tiene reconocido nuestra doctrina (STC 233/1999, FJ 22). En conclusión, el segundo inciso del art. 218.2 EAC (“Esta competencia puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales”) resulta inconstitucional. (...) En consecuencia, ha de declararse inconstitucional y nulo el inciso “puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales” del art. 218.2 EAC, debiendo desestimarse la impugnación relativa al resto del art. 218.2 EAC y del art. 218.5 EAC”.*

<sup>18</sup> Vid. STC 233/1999, FJ 4.





Esta doctrina jurisprudencial resulta contraria a la posición que mantiene un sector de la doctrina (entre otros, *FERREIRO, PÀGES I GALTÉS*) que defiende que si las CCAA han asumido competencias en materia de régimen local, estas entidades territoriales se encuentran habilitadas para regular sus Haciendas locales respetando las bases dictadas por el legislador estatal. Desde esta posición el Estado tan sólo tendría competencias exclusivas para dictar las bases del régimen local y las CCAA podrían desarrollarlas normativamente<sup>19</sup>. Por el contrario, la posición del Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, de 28 de junio, se corresponde con el sector de la doctrina que defiende que el sistema tributario local resulta una competencia exclusiva del Estado (*entre otros, GOTA LOSADA, LAGO MONTERO, J.M.*).

En definitiva, el Tribunal Constitucional, con la reserva de ley estatal en la ordenación del régimen tributario local, prima en su razonamiento la unidad del ordenamiento y la igualdad en la posición de todos los contribuyentes y, en esta línea, también ha declarado inconstitucional el establecimiento por el legislador autonómico de beneficios fiscales sobre tributos locales<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Vid. El Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales (2002) concluye que la regulación estatal de los tributos propios de las Corporaciones Locales debería concebirse sin la concreción y grado de detalle que se hace en la vigente Ley reguladora de las Haciendas locales, estableciendo expresamente el espacio y el margen normativo correspondientes a las CCAA (*opinión no compartida por unanimidad por toda la Comisión*) y que encuentra su apoyo legal en el art. 106.1 de la Ley reguladora de Bases de Régimen Local que establece que “*las Entidades Locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las leyes que dicten las CCAA en los supuestos expresamente previstos en aquélla*”.

<sup>20</sup> Vid. STC 184/2011, de 23 de noviembre, que declara inconstitucional la exención prevista para el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras en el art. 59.2 de la Ley del Patrimonio Cultural catalán y razona que “*El art. 59.2, segundo inciso, de la Ley del patrimonio cultural catalán ha establecido una exención en el ICIO, aplicable a las obras que tengan por finalidad la conservación, la mejora o la rehabilitación de monumentos declarados de interés nacional y las exenciones son uno de los elementos fundamentales del tributo sometidos al principio de reserva de ley, de modo que, si como acabamos de transcribir la reserva ha de operarse necesariamente a través del legislador estatal, debemos concluir, también por esta vía, que sólo la ley estatal está llamada a cumplir este requisito, y no una ley autonómica como es la Ley del patrimonio cultural catalán. En definitiva, como alegan el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado, debemos estimar la cuestión de inconstitucionalidad y declarar inconstitucional el inciso segundo del art. 59.2 de la Ley del patrimonio cultural catalán por vulneración del orden constitucional de distribución de competencias*”.



### 1.2.4 Fijación de los criterios que permitan la coordinación entre los distintos sistemas tributarios<sup>21</sup>

*Consejo de  
Política Fiscal  
y Financiera  
(CPFF)*

*Comisión  
Nacional de  
Administración  
Local  
(CNAL)*

§9. El Tribunal Constitucional ha definido este principio señalando que la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes en el conjunto, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema<sup>22</sup>, y también ha subrayado que las “técnicas de cooperación y colaboración” son “consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías”<sup>23</sup>. El legislador estatal se ocupa de la coordinación entre la Hacienda Estatal y las Haciendas Autónomas en la LOFCA, que en su art. 2.1 dispone que la actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado. Para alcanzar este objetivo ha creado el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que está constituido por el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma. También se ha ocupado el legislador estatal de la coordinación entre los sistemas tributarios estatales y locales a través de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen local y del Real Decreto-Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales. Así, el art. 117 de la Ley 7/1985, de 2 de abril regula la Comisión Nacional de Administración Local que es el órgano permanente para la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración local y está formada, bajo la presidencia del Ministro de Administraciones Públicas, por un número igual de representantes de las entidades locales y de la Administración General del Estado<sup>24</sup>.

Ahora bien, no existe un marco normativo que regule las relaciones en el ámbito financiero entre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Por ello, se ha planteado por alguna opinión doctrinal la necesidad de aprobar una Ley Orgánica de coordinación de las competencias atribuidas a los tres niveles de gobierno de la Hacienda Pública (Estado, CCAA y EELL), que además de atender las exigencias constitucionales derivadas del principio de coordinación, establezca un mínimo común denominador que asegurara la unidad del sistema financiero<sup>25</sup>.

<sup>14</sup> Vid. El epígrafe 4 de esta Lección para analizar los mecanismos de coordinación entre los tres niveles de Hacienda: central, autonómico y local.

<sup>22</sup> Vid. STC 32/1983, de 28 de abril (FJ 2º).

<sup>23</sup> Vid. SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7; 132/1996, de 22 de julio, FJ 6, y 109/1998, de 21 de mayo, FJ 14.

<sup>24</sup> Vid. El Real Decreto 427/2005, de 15 de abril, por el que se regula la composición, las funciones y el funcionamiento de la CNAL.

<sup>25</sup> Vid. CASADO OLLERO, G. (2002), pp. 184-185.



### 1.2.5 La regulación del gasto público y el establecimiento de mecanismos de coordinación en materia presupuestaria

§10. La regulación del gasto público por el legislador estatal encuentra su fundamento en el art. 66.2 de la CE que establece que las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, *aprueban sus presupuestos*, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución. También, en el art. 133.4 de la CE que recoge que las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes y, por último, en el art. 134.1 que dispone que corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.

Con apoyo en estos preceptos constitucionales, el Parlamento aprueba los Presupuestos Generales en el ejercicio de una función o competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa (art. 66.2 CE), cuya peculiaridad consiste en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está condicionado por las disposiciones contenidas en los arts. 1.º, 6.º y 7.º del art. 134 de la Constitución y derivan de su función específica y constitucionalmente definida en el art. 134.2 de la Constitución. Según este precepto, se trata de la ley que cada año aprueba los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado, y dado que el Presupuesto es un instrumento de la política económica del Gobierno, la Ley de Presupuestos ha sido calificada por el Tribunal Constitucional como «vehículo de dirección y orientación de la política económica».

Como ejemplos de mecanismos de coordinación en materia presupuestaria establecidos por el legislador estatal pueden citarse:

- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas recoge en el art. 21.3 que los Presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos, de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera dispone en su art. 26 que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá recabar de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales la información necesaria para garantizar su cumplimiento, así como para atender cualquier requerimiento de información exigido por la normativa comunitaria. Con esta finalidad se ha aprobado Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.



## 1.2.6 Regulación de los ingresos patrimoniales y de los ingresos crediticios

§11. El art. 132.3 de la CE remite a una ley estatal la regulación del Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación. El régimen patrimonial general de todas las Administraciones públicas se regula en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Esta ley incluye en su texto dos ámbitos normativos diferenciados: por un lado, aquellos preceptos que constituyen las bases del régimen jurídico patrimonial de todas las Administraciones públicas (Estado, CCAA y EELL), y, por otro, aquellos preceptos que son de aplicación exclusiva al patrimonio del Estado<sup>26</sup>.

Por último el art. 135 de la CE dispone, que el Estado tiene que estar autorizado por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Este precepto constitucional ha sido reformado el 27 de septiembre de 2011 (BOE Núm. 233 de 27 de septiembre) con la finalidad de garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando en su consecución a todas las Administraciones Públicas<sup>27</sup>.

## 2. EL PODER FINANCIERO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CONSTITUCIÓN

§12. Las Comunidades Autónomas pueden regular la Hacienda autonómica “como elemento indispensable para la consecución de su autonomía política” (STC 289/2000, de 30 de noviembre, -FJ 3-). Como ya hemos puesto de manifiesto, el art. 137 de la CE dispone que las CCAA “*gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”, es decir, la autonomía financiera de las CCAA debe analizarse a través del principio de instrumentalidad, que determina que las CCAA ejercen su autonomía financiera dentro del ámbito de sus competencias materiales.

Relación de  
equilibrio:

- Autonomía  
financiera
- Coordinación
- Solidaridad

Asimismo, la Constitución dispone que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas debe ejercerse “con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles” (art. 156.1 CE) y que el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad (art. 138.1 CE).

### Artículo 156.1 de la CE

“ Las Comunidades Autónomas gozarán de **autonomía financiera** para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de **coordinación** con la Hacienda estatal y de **solidaridad** entre todos los españoles”.

<sup>26</sup> Vid. Lección 6.

<sup>27</sup> Vid. Lección 7.



Estos principios, enunciados en el art. 156.1 CE, forman un conjunto en el que sus componentes se integran en una relación de equilibrio, siendo los de solidaridad y coordinación límites intrínsecos del principio de autonomía financiera. Como subrayara GARCIA AÑOVEROS “*el texto constitucional no concibe la autonomía como un factor de desintegración, sino como un principio de armonía, según el cual lo vario y plural se refunde en una unidad superior, que no ahoga ni absorbe la singularidad de sus componentes sino que las contempla y les otorga una dimensión más elevada*”<sup>28</sup>. Y, en particular, en relación con la autonomía financiera de las CCAA señalaba que más que un criterio de perfiles definidos en la Constitución en sus consecuencias normativas, es un principio que admite grados diversos de concreción, es decir, no tiene un contenido fijo e inamovible en el texto constitucional<sup>29</sup>.

## 2.1 Límites del poder financiero de las CCAA

- **Principio de instrumentalidad**

§13. Este principio encuentra su fundamento constitucional en el citado art. 156.1 de la CE que atribuye a las Comunidades Autónomas autonomía financiera “*para el desarrollo y ejecución de sus competencias*”. De esta forma, existe una relación directa entre las competencias financieras y las competencias materiales de las CCAA, lo que determina que las Comunidades Autónomas deban disponer de recursos necesarios para la prestación de los servicios correspondientes a las competencias que asumen.

- **Principio de solidaridad**

§14. La Constitución de 1978 reconoce y garantiza el principio de solidaridad interterritorial en los arts. 2, 138.1, 156.1 y 158 CE. Como acabamos de señalar las Comunidades Autónomas pueden regular su Hacienda como un elemento indispensable para la consecución de su autonomía política, pero han de hacerlo teniendo en cuenta que la Constitución dispone que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas debe ejercerse con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de *solidaridad* entre todos los españoles y que el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad. Por ello, los Estatutos de Autonomía no pueden contener criterios que desvirtúen o limiten esta competencia estatal.

---

<sup>28</sup> Vid. GARCÍA AÑOVEROS, J. (1979), p. 2121.

<sup>29</sup> Vid. GARCÍA AÑOVEROS, J. (1984), p. 133.



**STC 31/2010, de 28 de junio, (FJ 134)**, El art. 206.3 del Estatuto Autonomía de Cataluña, que se ocupa de la participación en el rendimiento de los tributos estatales y mecanismos de nivelación y solidaridad, establecía que *«los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos financieros suficientes para garantizar la nivelación y la solidaridad a las demás Comunidades Autónomas, con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar. En la misma forma y si procede, la Generalitat recibirá recursos de nivelación y solidaridad. Los citados niveles serán fijados por el Estado»* El Tribunal Constitucional ha señalado que el inciso que establece como exigencia para que Cataluña contribuya a los mecanismos de nivelación de servicios fundamentales y de solidaridad que las restantes Comunidades Autónomas realicen un «esfuerzo fiscal similar» al que haga Cataluña, resulta inconstitucional y nulo, dado que es el legislador estatal el competente para garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad, lo que determina que una Comunidad Autónoma no puede contener criterios que desvirtúen o limiten esta competencia estatal.

- **Principio de unidad**

§15. La Constitución de 1978 en los artículos 2, 31.1, 128, 131.1, 138.2 y 139.2 atribuye al Estado el papel de garante de la unidad, ante la diversidad derivada de la estructura territorial compleja diseñada en la Constitución, quedando la consecución del interés general de la Nación confiada a los órganos generales del Estado (STC 96/2002, FJ 11). Como subraya *MARTÍN QUERALT* la Constitución atribuye al Estado una función rectora en el mantenimiento del orden económico unitario y del interés general, que resulta predicable de todo el territorio nacional<sup>30</sup>.

- **Principio de coordinación**

§16. Como hemos señalado anteriormente, el art. 156.1 de la CE establece que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de *coordinación* con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. También el art. 2 de la LOFCA, al enumerar los principios que informan la actividad financiera de las CCAA, recoge expresamente que esta actividad se ejercerá en *coordinación* con la Hacienda del Estado.

Asimismo, debe relacionarse el principio de coordinación con una serie de competencias reservadas al Estado, como las relativas a bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y a la Hacienda general (art. 149.1.13 y 14 CE). Además el art. 157.3 CE

<sup>30</sup> Vid. MARTÍN QUERALT, J. (2006), p. 195.



permite al Estado regular el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, así como establecer las normas para resolver los conflictos que surjan y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades y el Estado<sup>31</sup>.

- **Principios de igualdad**

§17. El principio de igualdad de las CCAA está configurado en la Constitución como un elemento estructural de la organización territorial del Estado (arts. 1, 9.2, 138, 139, 149.1.1 de la CE). Desde la perspectiva de la financiación, la Constitución permite que convivan distintos sistemas de financiación: el sistema de concierto y de convenio, como manifestación de los derechos históricos de los territorios forales (D.A. 1ª de la CE), el régimen económico y fiscal canario (D.A. 3ª de la CE), el régimen especial previsto para Ceuta y Melilla (D.T. 5ª de la CE) y el régimen común de financiación del resto de CCAA.

Para estas CCAA de régimen común la aplicación del principio de igualdad no significa que sus instrumentos de financiación deban ser idénticos, dado que existe la posibilidad de que en aplicación del principio dispositivo algunas CCAA asuman competencias distintas que justifiquen particularidades en su financiación. Ahora bien, “*los medios de financiación utilizables*”, es decir, aquellos que el ordenamiento pone al alcance y disposición de las CCAA deben ser similares<sup>32</sup>.

- **Principio de neutralidad**

§18. Dispone el art. 138.2 de la CE que las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales y el art. 139.1 de la CE que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

- **Principio de territorialidad**

§19. También recoge el citado art. 139 de la CE en su apartado segundo que ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español y el art. 157.2 de la CE que las Comunidades Autónomas no podrán *en ningún caso* adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.

---

<sup>31</sup> Vid. Epígrafe 4 de esta Lección en relación con los mecanismos de coordinación entre los tres niveles de Hacienda: central, autonómico y local.

<sup>32</sup> Vid. GARCÍA MORILLO, J. – PÉREZ TREMP, P. – ZORNOZA PÉREZ, J. (1998) pp.113-114.



Este principio, también denominado “*principio de circunscripción al término*” o de “*no traslación*”, está formulado en la Constitución en términos categóricos e imperativos para las CCAA, por lo que prohíbe cualquier medida en el ejercicio de cualquiera de sus potestades y respecto a cualquiera de sus recursos tributarios. Este principio implica que cada CCAA internalice los costes fiscales evitando que otros territorios corran con gastos de la CCAA que establece un tributo, lo que además de materializar el principio de justicia material, es un elemento que ayuda a asegurar la solidaridad entre todas las Comunidades Autónomas<sup>33</sup>.

- **Prohibición de equivalencia**

§20. En la redacción originaria del art. 6 de la LOFCA, los tributos establecidos por las CCAA no podían recaer sobre “*hechos imponderables*” ya gravados por el Estado ni establecer y gestionar tributos sobre “*las materias*” que la legislación de régimen local reservaba a las Corporaciones Locales, salvo en los supuestos previstos por la Ley. Con esta redacción, el legislador estatal estableció un doble límite para las CCAA con consecuencias jurídicas diferentes. Así, en relación con los tributos estatales, el art. 6.2 de la LOFCA, cuya redacción se mantiene inalterada desde su aprobación, prohíbe que las Comunidades Autónomas establezcan tributos cuyos hechos imponderables ya se encuentren gravados por el Estado. Es decir, sitúa la prohibición en el plano del hecho imponible y en relación con los tributos locales, la redacción originaria del art. 6.3 de la LOFCA situaba la prohibición en el plano de la “*materia imponible*”, por lo que el ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas resultaba más reducido, dado que la materia imponible gravada por los principales tributos locales comprende prácticamente todo objeto imponible. A fin de clarificar el espacio de los tributos propios de las CCAA, en el Acuerdo del CPFF 6/2009, de 15 de julio, se planteó la necesidad de revisar los límites existentes en la LOFCA para la creación de tributos propios por las CCAA, aumentando su espacio fiscal y, así evitar los habituales conflictos constitucionales se acordó revisar el art. 6.3 de la LOFCA para que las reglas de incompatibilidad se refirieran al “hecho imponible” y no a la “materia imponible”, estableciendo una delimitación similar a la que existe en relación con los tributos estatales<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Vid. GARCÍA MORILLO, J. – PÉREZ TREMPES, P. – ZORNOZA PÉREZ, J. (1998) pp.148-149.

<sup>34</sup> Vid. Lección 8 Epígrafe 2.



## • Principio de lealtad institucional

§21. El art. 2.1 g) de la LOFCA exige al Estado determinar «el impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia tributaria o la adopción de medidas que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas o sobre el Estado obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente». Estas medidas deberán «ser objeto de valoración quinquenal en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, y en su caso compensación, mediante modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio». Este precepto exige al Estado modificar el sistema de financiación cuando circunstancias posteriores, en tanto que «no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente», lo hagan necesario<sup>35</sup>.

## 2.2 El poder financiero de las Comunidades Autónomas en materia de ingresos

§22. El art. 157.1 de la CE dispone que los recursos de las Comunidades Autónomas están constituidos por:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

---

<sup>35</sup> Vid. Art. 2.1 g) de la LOFCA establece que “*La actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado, con arreglo a los siguientes principios: g) La lealtad institucional, que determinará el impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia tributaria o la adopción de medidas que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas o sobre el Estado obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y que deberán ser objeto de valoración quinquenal en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, y en su caso compensación, mediante modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio*”.



- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito.

### **2.2.1 El sistema de financiación de las CCAA de régimen común:**

§23. El actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común fue acordado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, en su reunión del día 15 de julio de 2009 y se ha realizado a través de una modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, por Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre y a través de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Este sistema atribuye a las citadas Comunidades los siguientes recursos:

1. Los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones, Tributos sobre el Juego y las Tasas afectas a los servicios transferidos.
2. Los Impuestos sobre Determinados Medios de Transporte y sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.
3. La Tarifa Autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que asciende al 50% del rendimiento del impuesto.
4. El 50% del rendimiento del Impuesto sobre el Valor Añadido.
5. El 58% del rendimiento de los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Labores del Tabaco y sobre Hidrocarburos.
6. El 100% del rendimiento del Impuesto sobre la Electricidad.
7. La transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Este fondo asegura que cada Comunidad Autónoma recibe los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar.
8. El Fondo de Suficiencia Global. Es la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades globales de financiación de la Comunidad Autónoma y la suma de su capacidad tributaria, más la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Opera como recurso de cierre del sistema y, además, es el mecanismo de ajuste a los cambios que puedan producirse en las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas (por traspasos de servicios) o en los recursos (por modificaciones en las cesiones de impuestos).





Además de estos recursos, la Ley 22/2009, de 18 de diciembre crea dos Fondos de Convergencia autonómica con financiación adicional que aporta el Estado para el cumplimiento de los objetivos de aproximar a las Comunidades Autónomas de régimen común en términos de financiación por habitante ajustado y favorecer la igualdad y el equilibrio económico territorial de Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía:

- El Fondo de Competitividad.
- El Fondo de Cooperación.

### **2.2.1 El sistema de financiación de las CCAA de régimen foral:**

§24. La Constitución en su Disposición Adicional primera "*ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales*". Con este fundamento se mantiene un régimen fiscal peculiar para dichos territorios que se regula a través del sistema tradicional de Concierto o Convenio Económico, según se trate del País Vasco o de la Comunidad Foral de Navarra, pactado entre el Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma. Este sistema consiste, sustancialmente, en que el Estado y la Comunidad Autónoma acuerdan la realización por esta última la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de la mayoría de los impuestos estatales. Como contrapunto, la Comunidad Autónoma contribuye a las cargas generales del Estado a través de una cantidad denominada cupo, en el País Vasco, o aportación en la Comunidad Foral de Navarra. El índice de imputación de cada una de las CCAA de régimen foral viene determinado, básicamente, en función de la renta relativa de cada uno de dichos territorios.

Los recursos necesarios para la financiación del País Vasco son aportados por las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya ya que, de acuerdo con el Concierto Económico, la potestad tributaria corresponde a las Diputaciones forales y en el caso de la Comunidad Foral de Navarra, al ser uniprovincial, la recaudación de los tributos corresponde a la propia Comunidad Autónoma<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Vid. Lección 2 Epígrafe 3.



### 2.3 El poder financiero de las Comunidades Autónomas en materia de gastos

§25. Con carácter preliminar conviene recordar que el Tribunal Constitucional ha subrayado reiteradamente que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto, que por la existencia de un sistema tributario propio con potencial recaudatorio suficiente para cubrir sus necesidades financieras. La Constitución Española no contiene una regulación específica del régimen presupuestario de las Comunidades Autónomas<sup>37</sup>. Con carácter general, el artículo 133 de la CE señala que “*Las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes*” y el art. 135 de la CE, en lo que aquí interesa, dispone que las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros (con esta finalidad una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto) y también establece que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites establecidos en el citado art. 135, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias y, por último, el apartado d) del artículo 153 de la Constitución Española atribuye al Tribunal de Cuentas el control económico y presupuestario de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas.

Dentro de este marco constitucional, las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva para la elaboración y aprobación de sus presupuestos. Esta facultad, reconocida en los distintos Estatutos de Autonomía, se enuncia en el artículo 17 de la LOFCA en el que se señala que “*Las Comunidades Autónomas regularán por sus órganos competentes, de acuerdo con sus Estatutos, las siguientes materias: a) la elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos....*”. Es decir, las CCAA tienen competencia para decidir, por ejemplo, la estructura de sus presupuestos de gastos de inversión y la ejecución de los correspondientes proyectos. No obstante, esta competencia debe enmarcarse en el principio de estabilidad presupuestaria (art. 135 de la CE y LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera). De ahí, que el Tribunal Constitucional haya considerado legítimo que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1, en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos, dado que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia y corresponde al Estado garantizar el equilibrio económico general<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Vid. Lección 4.

<sup>38</sup> Vid. Entre otras, STC 157/2011, de 18 de octubre (FJ 4).



Cataluña tras la reforma de su Estatuto de Autonomía ha regulado a través de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, el régimen de “*inversiones en infraestructuras del Estado en la citada Comunidad Autónoma*”. Así, el apartado primero de la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone que la inversión del Estado en la Comunidad Autónoma de Cataluña, excluyendo la instrumentada a través del Fondo de Compensación Interterritorial, deberá equipararse a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un período de siete años. Desde una perspectiva presupuestaria, esta previsión ha sido calificada de inconstitucional por alguna opinión doctrinal, por establecer en el Estatuto de Autonomía un compromiso de gasto, que pretende obligar a las Cortes Generales durante siete años en cuanto a la política inversora materializada cada año en los Presupuestos Generales del Estado, vulnerando la distribución de competencias que establece el artículo 134.1 de la Constitución, que atribuye al Gobierno la competencia para elaborar los presupuestos y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación. El Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, de 28 de junio ha declarado su constitucionalidad, si bien condicionada a la doctrina interpretativa que el propio Tribunal ha realizado del precepto, que ha subrayado que esta disposición no resulta vinculante para el Estado, dado que es a este último a quien corresponde en exclusiva, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía estas inversiones.

Señala ALONSO FERNÁNDEZ, L. M. que esta interpretación del Tribunal Constitucional, equivale a una declaración de irrelevancia de una norma con categoría de ley orgánica que, en realidad, deja de ser una norma jurídica.

### 3. EL PODER FINANCIERO DE LOS ENTES LOCALES EN LA CONSTITUCIÓN:

§26. La Carta Europea de Autonomía Local hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, y aprobada y ratificada por España el 20 de enero de 1988, dispone en su art. 3 que por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Asimismo prevé que este principio debe estar reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución.

Como ha puesto de manifiesto la doctrina, la CE no proclama expresamente la autonomía financiera de las Corporaciones Locales, ni el principio se encuentra específicamente referido a la Hacienda local, sino que únicamente se garantiza a los Municipios (art. 140 CE) y se refiere al gobierno y administración de las Provincias (art. 141.2 CE). Sin embargo, la regla de la autonomía opera en todo el campo de la actividad financiera local, traducándose –según proclama la Exposición de Motivos de la LRHL- en el reconocimiento de la capacidad de las Entidades locales para gobernar sus respectivas Haciendas, tanto en la vertiente de la obtención de recursos como en la organización del gasto<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Vid. RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J.J. (1993), p. 501.

El Tribunal Constitucional ha configurado la autonomía local como una garantía constitucional<sup>40</sup>, que determina que el legislador no sólo encuentre una barrera negativa sino también contenidos positivos que operan de límite a su actuación<sup>41</sup>. Las competencias incluidas en la Carta Europea de Autonomía Local<sup>42</sup> constituyen un parámetro válido para configurar positivamente el contenido constitucionalmente exigible de la autonomía local<sup>43</sup>. A fin de garantizar este principio la LO 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitución ha incluido un nuevo procedimiento denominado “*De los conflictos en defensa de la autonomía local*”, que permite a los Entes Locales impugnar ante el Tribunal Constitucional aquellas leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que pudieran no resultar respetuosas con dicha autonomía.

### 3.1. El poder financiero de los entes locales en materia de ingresos.

§27. La Constitución no enumera, a diferencia de la previsión contenida para las Haciendas Autónomas en el art. 157, los recursos de las Haciendas locales, en esta materia se limita a reconocer el principio de suficiencia financiera en el art. 142 de la CE, al señalar que las Haciendas Locales deberán

---

<sup>40</sup> Vid. STC 27/1987, de 27 de febrero -FJ 2º-.

<sup>41</sup> Cfr. PÉREZ TREMPES, P. (2002), p. 43.

<sup>42</sup> Vid. Artículo 9 de la Carta Europea de Autonomía Local que en relación con los recursos financieros de las Entidades locales dispone que: “1. Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias. 2. Los recursos financieros de las Entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley. 3. Una parte al menos de los recursos financieros de las Entidades locales debe provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la Ley. 4. Los sistemas financieros sobre los cuales descansan los recursos de que disponen las Entidades locales deben ser de una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias. 5. La protección de las Entidades locales financieramente más débiles reclama la adopción de procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben. Tales procedimientos o medidas no deben reducir la libertad de opción de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia. 6. Las Entidades locales deben ser consultadas, según formas apropiadas, sobre las modalidades de adjudicación a éstas de los recursos redistribuidos. 7. En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia. 8. Con el fin de financiar sus gastos de inversión, las Entidades locales deben tener acceso, de conformidad con la Ley, al mercado nacional de capitales”.

<sup>43</sup> Cfr. CASADO OLLERO, G. (2002), p. 161.



disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Es el art. 2 del Real Decreto-Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales es el que detalla los recursos de las entidades locales:

- Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado
- Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales.
- Las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.
- Las subvenciones.
- Los percibidos en concepto de precios públicos.
- El producto de las operaciones de crédito.
- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- Las demás prestaciones de derecho público.

También en las Haciendas locales existen regímenes especiales. Así, los Consejos Insulares de las Islas Baleares disponen de los mismos recursos que los previstos con carácter general para las provincias. Las Entidades locales canarias conservan su sistema peculiar de financiación en los términos previstos en la legislación reguladora del régimen económico-fiscal especial del archipiélago y las ciudades de Ceuta y Melilla, los municipios de Madrid y Barcelona y también del País Vasco y Navarra cuentan con regímenes especiales<sup>44</sup>.

En particular, en relación con los ingresos tributarios, el art. 106.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local dispone que las entidades locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las Leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquélla. En este punto, el Tribunal Constitucional ha interpretado que la autonomía territorial, en lo que a las Entidades locales se refiere, posee una proyección en el terreno tributario que determina que estos entes cuenten con tributos propios a los que la ley debe reconocerles cierta intervención en su establecimiento o en su exigencia, según recogen los arts. 140 y 133.2 de la CE<sup>45</sup>. Ahora bien, conviene recordar que en materia tributaria rige el principio de reserva de ley de conformidad con lo

<sup>44</sup> Vid. Lección 9 Epígrafes 2 a 4.

<sup>45</sup> Vid. STC 63/1986, de 21 de mayo -FJ 8º-.





dispuesto en los arts. 31.3 y 133.1 de la CE<sup>46</sup>, y que la potestad normativa de las EELL es reglamentaria y en materia tributaria se ejerce a través de las Ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos propios y de la Ordenanza Fiscal general de gestión, recaudación e inspección.

**Art. 31.3 CE** “Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley”.

**Art. 133.1 CE** “La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.”

**Art. 106.2 LRBRL** “La potestad reglamentaria de las entidades locales en materia tributaria se ejercerá a través de Ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos propios y de Ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección. Las Corporaciones locales podrán emanar disposiciones interpretativas y aclaratorias de las mismas”.

Es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional que la reserva de ley en materia tributaria exige que la creación ex novo de un tributo y la determinación de sus elementos esenciales o configuradores debe llevarse a cabo mediante ley<sup>47</sup>. De esta forma, el Tribunal Constitucional ha configurado una reserva de ley relativa en la que cabe la colaboración del reglamento, siempre que se produzca en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad y cuyo alcance difiere en función:

Reserva de ley  
relativa en materia  
tributaria

- De la naturaleza de las distintas figuras jurídico- tributarias, precisando que esta colaboración puede ser especialmente intensa en el supuesto de las contraprestaciones que, como las tasas, son fruto de la prestación de un servicio o actividad administrativa que no se aprecia en otras figuras impositivas.
- De los elementos esenciales del tributo. Es decir, la reserva de ley en materia tributaria no afecta por igual a todos los elementos integrantes del tributo. El grado de concreción exigible a la ley es máximo cuando regula el hecho imponible y menor cuando se trata de regular otros elementos, como el tipo de gravamen y la base imponible.
- Por último, y en lo que aquí interesa, el Tribunal Constitucional ha destacado la especial flexibilidad de la reserva de ley tributaria en el ámbito local, en razón del derecho a la autonomía territorial que la Constitución reconoce y de que las Ordenanzas locales satisfacen

<sup>46</sup> Vid. RUIZ ALMENDRAL, V. y ZORNOZA PÉREZ, J. (2004a), pp.126-136 que analizan el origen, significado y el alcance del principio de legalidad y reserva de ley tributaria.

<sup>47</sup> Entre otras, SSTC 37/1981, 6/1983, 179/1985, 19/1987 y 185/1995.



plenamente el principio de autoimposición (*no taxation without representation*)<sup>48</sup>.

Así el legislador ha atribuido a las Corporaciones Locales determinadas facultades normativas en el ámbito de la tributación local, en lo que se conoce como “corresponsabilidad fiscal municipal”, y que se concreta, en los siguientes extremos:

En relación con las tasas y las contribuciones especiales, la potestad tributaria local es plena, pues las Entidades Locales pueden establecerlas o no en su ámbito territorial.

En relación con los impuestos:

- IBI: las Entidades locales podrán ejercer su potestad tributaria en materia de exenciones, tipos impositivos y beneficios fiscales.
- IAE: las Entidades locales pueden ejercer su potestad tributaria incrementando o disminuyendo la cuantía de las cuotas modificadas por el coeficiente de ponderación del artículo 87 de la LRHL mediante la aplicación de un elemento tributario municipal, denominado coeficiente de situación, que, atendiendo a la categoría de la calle donde se ubique el local en el que se ejerce la actividad, también en materia de beneficios fiscales.
- IVTM: las Entidades locales pueden ejercer su potestad tributaria modificando las cuotas municipales recogidas en los cuadros de Tarifas de la ley de Haciendas Locales, y en materia de beneficios fiscales.
- ICIO: los Ayuntamientos pueden decidir establecerlo o no. Los Ayuntamientos que deciden establecerlo ejercen potestad tributaria en materia del tipo impositivo y en materia de beneficios fiscales y tienen la posibilidad de deducir el importe satisfecho en concepto de tasa por el otorgamiento de licencia urbanística.
- IIVTNU: Los Ayuntamientos también pueden decidir establecer o no. Los Ayuntamientos que hayan decidido exigirlo pueden ejercer poder tributario en materia de tipo impositivo de gravamen y en materia de beneficios fiscales.

Corresponsabilidad  
fiscal municipal

<sup>48</sup> Vid. El Auto del Tribunal Constitucional 123/2009, de 30 de abril (FJ 8) que subraya que “el ámbito de colaboración normativa de los municipios, en relación con los tributos locales [es] mayor que el que podría relegarse a la normativa reglamentaria estatal, por dos razones: porque las ordenanzas municipales se aprueban por un órgano –el Pleno del Ayuntamiento– de carácter representativo (art. 22.2 d) de la LRBRHL) y porque la garantía local de la autonomía local (arts. 137 y 140 de la CE) impide que la Ley contenga una regulación agotadora de una materia como los tributos locales- donde está claramente presente el interés local (STC 132/2001, de 8 de junio, FJ. 5)”.



### 3.2 El poder financiero de los entes locales en materia de gastos

§28. La autonomía financiera de los municipios y provincias reconocida en la CE implica la autonomía presupuestaria, sobre bases similares a las existentes en la esfera local. Si bien existe una importante diferencia derivada de la falta de potestad legislativa de estas entidades, lo que determina que la regulación general de la institución presupuestaria de las EELL se contenga en normas estatales<sup>49</sup>. Así, la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, establece dos premisas fundamentales que orientan la normativa presupuestaria y contable de las EELL: de un lado, la existencia de un presupuesto único integrado por el de la propia Entidad y los de todos los Organismos y Empresas locales dependientes de aquella con personalidad jurídica propia y, de otro, la declaración de que tanto la estructura de los presupuestos como el plan de cuentas serán determinados o establecidos por la Administración del Estado. Es el Título VI del TRLRHL (Arts. 162 a 223) el que se ocupa de regular el presupuesto y el gasto público local<sup>50</sup>.

## 4. MECANISMOS DE COORDINACIÓN ENTRE LOS TRES NIVELES DE HACIENDA: CENTRAL, AUTONÓMICO Y LOCAL.

### 4.1. Mecanismos de coordinación entre la Hacienda central y la Hacienda autonómica

§29. La suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas se alcanza fundamentalmente a través de impuestos cedidos y de otras participaciones en ingresos también del Estado. Por ello, el Tribunal Constitucional mantiene que las decisiones tendentes a garantizar este principio han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema, no siendo posibles decisiones unilaterales. En consecuencia, estas decisiones, cuya determinación final corresponde a las Cortes Generales, deben adoptarse en un órgano multilateral, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el que el Estado ejerce funciones de cooperación y coordinación ex art. 149.1.14 CE.

El **Consejo de Política Fiscal y Financiera** fue creado en 1980 por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas con el objetivo de adecuar la coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado. Formalmente es un órgano de coordinación financiera de carácter consultivo, pero en la práctica asume un papel decisivo en la articulación de los sucesivos modelos de financiación autonómica<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Vid. PÉREZ ROYO, F. (2009), p. 557.

<sup>50</sup> Vid. Lección 5.

<sup>51</sup> Vid. ZORNOZA PÉREZ, J. (2008), p. 44.



Está constituido por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y los Consejeros de Hacienda de cada una de las Comunidades Autónomas. De conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, corresponde a la Secretaría General de Coordinación Autónoma y Local el desempeño de la Secretaría del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. Como órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, entiende de las siguientes materias:

- La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.
- La emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la normativa de estabilidad presupuestaria.
- El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación.
- El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costes de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.
- La apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.
- La coordinación de la política de endeudamiento.
- La coordinación de la política de inversiones públicas.
- En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.

Como acuerdos del CPFF más recientes cabe citar:

- Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las CCAA de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, que constituye el sustrato sobre el que se asienta el vigente sistema de financiación autonómica regulado, esencialmente, en la LO 3/2009, de 18 de diciembre, que modifica la LO 8/1980, de 22 de diciembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.
- Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, por el que se fijan las líneas generales de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas.
- Acuerdo de 30 de julio de 2013, por el que se aprueba la propuesta de fijar un objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas en 2013, así como



para el periodo 2014-2016, como consecuencia de la nueva senda de estabilidad fijada para España por la Unión Europea. De forma excepcional, en 2013, se establecen objetivos diferenciados de déficit para cada una de las Comunidades Autónomas, dada la diferente situación de partida.

Estas actuaciones en el marco multilateral no impiden la actuación específica y complementaria de los órganos bilaterales de cooperación<sup>52</sup>. Así alguno Estatutos de Autonomía recogen **Comisiones Mixtas de carácter bilateral**. Estas comisiones permiten concretar la aplicación de los recursos previstos en el sistema de financiación a cada Comunidad Autónoma. Ejemplos de estas Comisiones Mixtas son: la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat de Cataluña, la Comisión Mixta de Economía y Hacienda Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía y la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón.

El órgano bilateral de relación entre la Administración del Estado y la Generalitat de Cataluña en el ámbito de la financiación autonómica previsto en el art. 210 EAC fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por considerar que algunas de sus funciones pretendían articular un modelo de soberanía financiera compartida (bilateralidad) que no cabe en la Constitución. El Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 (FJ 135) concluye que las funciones de cooperación de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat no excluyen ni limitan la capacidad de las instituciones y organismos de carácter multilateral en materia de financiación autonómica, no afectan a la reserva de Ley Orgánica prevista en el art. 157.3 CE, ni sustituyen, impiden o menoscaban el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias. Por lo que interpretado en estos términos el art. 210.1 y 2, letras a), b) y d), EAC no es contrario a la Constitución.

§30. Asimismo, para la correcta aplicación del sistema tributario y como instrumentos colaboración entre las Administraciones tributarias estatal y autonómicas en todo lo referente a la gestión tributaria se han constituido:

- El **Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria** ha sido creado por la Ley 22/2009 y sustituye en sus funciones, desde el 1 de enero de 2010, al Consejo Superior de Dirección de la AEAT y a la Comisión Mixta de Coordinación para la Gestión Tributaria. Es un órgano colegiado, integrado por representantes de la Administración tributaria del Estado y de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, al que se encomienda coordinar la gestión de los tributos cedidos.

<sup>52</sup> Vid. RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J.J. (1997), pp. 95-115.



- La **Junta Arbitral de Régimen Común** es un órgano colegiado de deliberación y resolución de los conflictos que se susciten entre la Administración Tributaria del Estado y la de una o varias Comunidades Autónomas, o entre éstas entre sí, con motivo de: a) la aplicación de los puntos de conexión de los tributos cedidos b) la competencia en relación con los procedimientos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos cedidos, de acuerdo con los puntos de conexión aplicables<sup>53</sup>.

§31. También se han creado Órganos de relación con las **Comunidades Autónomas de Régimen Foral** como son :

- La Comisión Mixta del Concierto Económico (País Vasco)
- La Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa (País Vasco)
- La Comisión Coordinadora (Navarra)
- Juntas Arbitrales
  - Junta Arbitral del País Vasco
  - Junta Arbitral de Navarra

#### **4.2. Mecanismos de coordinación entre la Hacienda central y la Hacienda local**

§32. Como ya hemos señalado, la Comisión Nacional de Administración Local es el órgano para la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración local. En lo que aquí interesa, corresponde a la Comisión emitir informe en los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones administrativas de competencia del Estado en materia de Haciendas locales, y en relación con los criterios para las autorizaciones de operaciones de endeudamiento de las Corporaciones locales, también efectuar propuestas y sugerencias al Gobierno sobre distribución de las subvenciones, créditos y transferencias del Estado a la Administración local, en materia de participación de las Haciendas locales en los tributos del Estado y en relación a las previsiones de los Presupuestos Generales del Estado que afecten a las Entidades Locales.

En el ámbito particular de la aplicación de los tributos locales, el legislador estatal ha previsto fórmulas de delegación y colaboración interadministrativa en el art. 106.3 de la LRBRL y en los artículos 7 y 8 del TRLRHL para aquellos Ayuntamientos que no disponen de medios materiales y personales suficientes para el ejercicio de las potestades que les

---

<sup>53</sup> El "punto de conexión" es el criterio por el cual la norma atribuye el rendimiento o la competencia exactora de un determinado tributo cedido a una Comunidad Autónoma en particular. Véase Lección 8 Epígrafe 3.





corresponden<sup>54</sup>. Actualmente, las recientes reformas estatutarias han reforzado el papel de las CCAA como entidades delegadas, al incluir expresamente la posibilidad de que estas entidades territoriales puedan ejercer por delegación las funciones de aplicación de los tributos locales<sup>55</sup>.

### 4.3. Mecanismos de coordinación entre la Hacienda autonómica y la Hacienda local

§33. Las relaciones financieras entre el Estado y las CCAA se regulan fundamentalmente en la Ley Orgánica de Financiación de las CCA y en los diferentes Estatutos de Autonomía, y las del Estado y las EELL en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local y en el Real Decreto-Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales, pero no existe un marco normativo que se ocupe de las relaciones entre las CCAA y las EELL. Por ello, desde alguna posición doctrinal se ha propuesto que el establecimiento de un sistema de relaciones adecuado entre los distintos niveles de Hacienda (Estatal, Autonómica y Local) podría realizarse en un reformado Consejo de Política Fiscal y Financiera, que incorporara representantes de las Haciendas locales a fin de que pudieran participar de manera activa en los procesos de reforma de la financiación pública que finalmente les termina afectando<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> Cfr. RUBIO DE URQUÍA, J.I. (1991), p. 28, subraya que con estos mecanismos se pretende que las Entidades locales dotadas de menos medios puedan mantener “su fuero” (titularidad de las competencias) y, a la vez, asegurarse la efectividad de sus recursos tributarios.

<sup>55</sup> Entre las reformas estatutarias más recientes cabe destacar:

- El art. 218.4 de la LO 6/2006, de 19 de julio de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el art. 2.3 de la Ley 7/2007, de 17 de julio, de la Agencia Tributaria de Cataluña, que disponen que la Agencia Tributaria de Cataluña pueda ejercer, mediante delegación o encargo de gestión, las funciones de aplicación de los tributos con relación a los tributos locales.
- El art. 181.4 de la LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía y el art. 6 de la Ley 23/2007, de 18 de diciembre, de la Agencia Tributaria de Andalucía, que determinan que este organismo pueda asumir, por delegación, la gestión tributaria en relación con los tributos locales.
- El art. 114.2 de la LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón que establece que la Comunidad Autónoma de Aragón colaborará con las Entidades locales en la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos que tienen atribuidos, respetando su autonomía financiera y conforme con lo establecido en la legislación básica del Estado y la emanada de las Cortes de Aragón.
- El art. 56 de la LO 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Castilla y León faculta a las Entidades locales para que puedan delegar en la Comunidad Autónoma la gestión, liquidación, recaudación e inspección de sus propios tributos y otros ingresos de derecho, o establecer alguna forma de colaboración.

<sup>56</sup> Vid. ZORNOZA PÉREZ, J. (2008), p.45.



### **Bibliografía:**

- ALONSO FERNÁNDEZ, L. M. (2010): *La financiación de la Generalitat (Sentencia 31/2010, de 28 de junio)*, en Revista catalana de dret públic (Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006). Escola d'Administració Pública de Catalunya. Generalitat de Catalunya.
- CASADO OLLERO, G. (2002): *La participación de las Entidades locales en los tributos del Estado y de las CCAA*, en Jornadas de Estudio y debate sobre financiación local y corresponsabilidad fiscal, Palacio Municipal de Congresos. Madrid, 14 y 15 de junio de 2001. Ayuntamiento de Madrid.
- FERREIRO LAPATZA, J.J. (1989): *Análisis constitucional de la nueva Ley reguladora de las Haciendas locales*, en Revista de Hacienda Autónoma y Local, n.-55-56.
- GARCÍA AÑOVEROS, J. (1979): *Discurso de clausura de las Jornadas de Estudio sobre la Constitución Española y los Fuentes del Derecho*, en la Constitución Española y las Fuentes del Derecho, Volumen III. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- (1984): *Hacienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Revista Estudios Regionales N°.14.
- GARCÍA MORILLO, J., PÉREZ TREMPES, P., y ZORNOZA PÉREZ, J. (1998): *Constitución y financiación autonómica*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia.
- GOTA LOSADA, A. (2000): *Derecho tributario local*, en Tributos estatales, autonómicos y locales. Manuales de Formación Continuada 8. CGPJ.
- LAGO MONTERO, J.M<sup>a</sup>., GUERVÓS MAÍLLO, M<sup>a</sup>.A., GIL RODRÍGUEZ, I. y ALFONSO GALÁN, R.M<sup>a</sup>. (2010): *El sistema de financiación de las CCAA. Comentario a la Ley 22/2009, de 28 de diciembre, tras la Sentencia del Estatuto catalán*, en Editorial DYKINSON, Madrid.
- MARTÍN QUERALT, J. (2006): *El poder financiero en el marco constitucional del Estado de las Autonomías*, en Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fabrique Furió Ceriol n° 54/55.
- MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., TEJERIZO LÓPEZ, J.M., y CASADO OLLERO, G. (2009): *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Ed. 10. Editorial Tecnos.
- PAGÈS I GALTÉS, J. (2006): *Las Haciendas Locales en el nuevo Estatuto de Catalunya*. Tributos Locales N.-63 Junio 2006.
- (2010): *La financiación autonómica en la sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto Catalán de 2006*, en Revista catalana de dret públic (Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006). Escola d'Administració Pública de Catalunya. Generalitat de Catalunya.



- ORTIZ CALLE, E. (1998): *La distribución de competencias tributarias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la solidaridad financiera: un análisis comparado*, en Palau 14: Revista valenciana de Hacienda Pública.
- PÉREZ ROYO, F. (2009): *Derecho financiero y tributario. Parte General. Ed. 20ª*. Civitas. Thomson Reuters.
- PÉREZ TREMP, P. (2002): *Autonomía local, autonomía financiera y constitución*, en Jornadas de Estudio y debate sobre financiación local y corresponsabilidad fiscal, Palacio Municipal de Congresos. Madrid, 14 y 15 de junio de 2001. Ayuntamiento de Madrid.
- RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J.J. (1993): *Autonomía y suficiencia de la financiación de las Haciendas Locales*, en REALA 259.  
-(1995): *Sistemas y modelos de financiación autonómica*, en Perspectivas del Sistema Financiero, N.- 51.  
-(1997): *El Consejo de Política Fiscal y Financiera y las comisiones mixtas en la financiación de las Comunidades Autónomas*, en Cuadernos de Derecho Público, nº 2, Instituto Nacional de Administración Pública.
- RODRÍGUEZ BEREJO, A (2008): *Aspectos constitucionales de la financiación autonómica: presente y futuro*, en Estudios Jurídicos en Memoria de don César Albiñana García-Quintana (Dir. Villar Ezcurra, Marta). Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.
- RUBIO DE URQUÍA, J.I. (1991): *Las competencias de las Entidades Locales en la gestión tributaria: delegación de competencias. Colaboración interadministrativa en la gestión fiscal* en La Gestión Tributaria en la Hacienda Local. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial. Granada.
- RUIZ ALMENDRAL, V. (2011): *¿Es Bolonia una oportunidad para revisar la enseñanza del derecho financiero y tributario en España?*, Documento 5/2011. Instituto de Estudios Fiscales, en [www.ief.es](http://www.ief.es) .
- RUIZ ALMENDRAL, V. y ZORNOZA PÉREZ, J.J. (2004a): *Sistema tributario y Constitución*, en ZORNOZA PÉREZ, J. (coordinador) “Finanzas públicas y Constitución”, Tribunal Constitucional del Ecuador-Instituto de Derecho Público Comparado-Comisión Europea-Corporación Editora nacional, Quito.  
-(2004b): *Constitución económica y hacienda pública*, en La Constitución a examen: un estudio académico 25 años después, PECES BARBA, G. y RAMIRO AVILÉS, M.A. (Coords.), Marcial Pons-UC3M, Madrid.
- SIMÓN ACOSTA, E. (2008): *La LOFCA y los estatutos de autonomía*, en *Actualidad Jurídica Aranzadi* N.-765.



- ZORNOZA PÉREZ, J. (2008): *La regulación de las participaciones locales en ingresos de las CCAA: una exigencia constitucional*, en Cuadernos de Derecho Público, núm. 33 (enero-abril 2008).
- (2010): *Los aspectos financieros del Estatuto de Extremadura*. Seminarios y Jornadas 66/2010. “En torno a la reforma el Estatuto de Extremadura”. Madrid, 23 y 24 de junio de 2010. Fundación Alternativas.