

Crónica Parlamentaria

La regulación de la hacienda de la comunidad autónoma en el nuevo estatuto

No han sido especialmente significativas las modificaciones que ha experimentado tras su paso por las Cortes el Capítulo III del Título VI del Estatuto, relativo a la “Hacienda de la Comunidad Autónoma”. Cabe señalar, no obstante, el empeño que han puesto aquéllas en destacar la función esencial que está llamada a cumplir la Ley Orgánica prevista en el art. 157.3 CE en la delimitación última de las competencias financieras y, en consecuencia, en la configuración del sistema autonómico de financiación. Así, entre otras referencias, se recuerda dicha Ley Orgánica en los preceptos estatutarios que se dedican a los aspectos más relevantes de la Hacienda autonómica: al precisar el marco normativo regulador de las relaciones financieras entre Andalucía y el Estado (art. 175.1); al determinar la regulación aplicable a los recursos autonómicos (art. 176.3); al enumerar los impuestos cedidos (art. 178.1); al abordar el tratamiento del poder tributario (arts. 179.1 y 180.1); o, en fin, al afrontar la actividad crediticia de la Comunidad Autónoma (art. 187.1).

Pues bien, resulta oportuno apuntar al respecto que la tradicionalmente problemática articulación del papel que han de desempeñar la Ley Orgánica *ex* art. 157.3 CE y las normas estatutarias en la definición del modelo hacendístico ha vuelto a plantearse en sede jurisprudencial con ocasión de la STC 13/2007. Importante resolución que, si bien no frontalmente, sí deja traslucir cierta preferencia por las determinaciones que adopte unilateralmente al respecto el Estado. En efecto, en esta STC 13/2007, el Alto Tribunal subraya la relevancia que adquiere la competencia exclusiva del Estado sobre la “Hacienda general” para regular el sistema de financiación autonómico, llegando a entender plenamente trasladable a las CCAA la jurisprudencia antes vertida a propósito de las Entidades locales: “(...) como hemos señalado en relación con la participación de las entidades locales en los tributos (doctrina ésta de total aplicación a las Comunidades Autónomas), sea cual fuere el contenido que al concepto de ‘hacienda general’ se atribuya no parece discutible que haya de incluirse dentro del mismo una medida que, como la participación en los ingresos del Estado, tiene por objeto directo la relación entre la hacienda estatal y las haciendas de las Comunidades Autónomas y como finalidad ase-

gurar la suficiencia y, en última instancia, la autonomía financiera de éstas, constitucionalmente garantizada en el art. 156.1 CE (...) A la misma conclusión hemos llegado en relación con los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado a las Comunidades Autónomas, que constituye otro de los recursos de estas últimas, conforme al art. 157.1 CE, y que también hemos enmarcado en la competencia exclusiva atribuida al Estado por el art. 149.1.14..." (FJ 6º). Dicho lo cual, el Tribunal Constitucional se prestaría a recordar, acto seguido, en ese mismo fundamento jurídico, que "cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace –o, al menos, así lo entiende el constituyente– un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas"¹. Razonamiento que le conduciría directamente a defender la prevalencia del papel del Estado en este punto: "Así es; en cuanto se trata de fondos que garantizan el funcionamiento de las haciendas de las Comunidades Autónomas dentro del conjunto de la Hacienda general, mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las Comunidades Autónomas, en general, y a cada una de ellas, en particular, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, es al legislador estatal a quien, de conformidad a lo estatuido por los arts. 138.1 y 156.1 CE, incumbe dar efectividad a los principios de suficiencia de las Comunidades Autónomas y de solidaridad y equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (...) En suma, es de competencia exclusiva del Estado, en ejercicio de la que le atribuye al efecto el art. 149.1.14 CE, no sólo el señalamiento de los criterios para el reparto de la participación que se les conceda a las Comunidades Autónomas en los ingresos estatales, sino también la concreción por ley de esa participación".

Pero no terminan aquí, ni mucho menos, las referencias de la STC 13/2007 tendentes a reforzar el protagonismo del poder central en la determinación del reparto de los recursos en el seno del Estado Autonómico. Además de la competencia exclusiva *ex* art. 149.1.14 CE, el Tribunal Constitucional adscribe al Estado una potestad genérica de coordinación en materia de financiación autonómica, que asienta en tres diferentes tipos de consideraciones. En primer término, se argumentaría en el FJ 7º, porque, "aun cuando las Comunidades Autónomas en virtud de su autonomía sean titulares de determinadas competencias financieras, (...) el art. 157.3 atribuye al Estado la 'fijación del marco y los límites en que esa autonomía ha de actuar' (STC 179/1987, de 12 de noviembre, FJ 2) mediante una Ley Orgánica a la que confiere una función

¹ SSTC 40/1998, FJ 30, y 204/2002, FJ 7.

específica y constitucionalmente definida (...). Pues, al fin y al cabo, como se apuntó ya en el FJ 9 de la STC 68/1996, con el art. 157.3 CE “no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía”. En segundo lugar –continúa el fundamento jurídico 7º de la STC 13/2007–, porque, al afectar el asunto del reparto de los ingresos a todos los entes territoriales y al ser finitos los recursos de que dispone el Estado, éste ha de intervenir “para adoptar las medidas necesarias y suficientes a efectos de asegurar la integración de las diversas partes del sistema en un conjunto unitario”. Y, finalmente, porque así se desprende del principio de solidaridad interterritorial, en cuya virtud, no sólo corresponde al Estado garantizar, de acuerdo con el art. 138 CE, su realización efectiva, “velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español”, sino que también están obligadas las Comunidades Autónomas a coordinar el ejercicio de su actividad financiera con la del Estado (art. 2.1 c) LOFCA).

En resumidas cuentas, como venía sucediendo ya con el anterior marco normativo –y así se ha puesto de manifiesto inequívocamente en la reciente STC 13/2007–, el sistema aboca a la realización de una interpretación armónica de los diversos preceptos estatutarios y de la LOFCA que, en cuanto integrantes del bloque de la constitucionalidad, confluyen en la delimitación del sistema hacendístico de las Comunidades Autónomas.

Pasando ya al examen de cuestiones más concretas del Estatuto, conviene comenzar con la fuente de financiación que, a la postre, resultó más controvertida en el anterior marco estatutario, a saber, la mal denominada “deuda histórica” (Disposición Adicional Segunda). Fuente de ingresos de carácter excepcional que, al no haberse realizado efectivamente durante la etapa de vigencia del anterior Estatuto, se trasladó como un espinoso “asunto pendiente” a la nueva fase estatuyente. Pues bien, la forma en que ha terminado resolviéndose este problema no puede sino valorarse positivamente. Tras recordar el modo en que se regulaba la cuestión en la versión inicial del Estatuto, y una vez recogida la práctica efectivamente seguida al respecto, el párrafo tercero de la nueva Disposición Adicional Segunda impone ahora al Estado unos compromisos más claros acerca del pago de la deuda:

“En el caso de que, a la fecha de aprobación del presente Estatuto, no hayan sido determinadas y canceladas en su totalidad las cuantías de-

rivadas de lo señalado en el apartado anterior, la Comisión Mixta establecerá, en el plazo de dieciocho meses, los criterios, alcance y cuantía que conduzcan a la ejecución definitiva del mismo. En este supuesto, la aplicación de los acuerdos adoptados se realizará en un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto”.

A nadie se le oculta la relevancia que tiene la circunstancia de que, ahora, se fijen estatutariamente plazos concretos para proceder al pago definitivo de estas “asignaciones complementarias”, dada la escasa virtualidad mostrada por la anterior redacción. Pero, sobre todo, la importancia de la nueva normativa se acrecienta con ocasión de la lectura –ciertamente controvertida– que ha realizado el Tribunal Constitucional acerca del alcance de la inicial Disposición Adicional Segunda del Estatuto. En efecto, el Alto Tribunal se ha mostrado absolutamente refractario a aceptar la tesis del recurrente –el Parlamento de Andalucía–, según la cual dicha disposición estatutaria exigía que el Estado pusiese a disposición de la Junta de Andalucía cantidades adicionales a las previstas en los presupuestos estatales en concepto de “participación en los ingresos del Estado” (concepto 453) y de “asignaciones de nivelación de servicios públicos fundamentales” *ex art.* 15 LOFCA (concepto 911-B). Frente a esta argumentación, el Tribunal Constitucional se decantó sin ambages en la STC 13/2007 por la posición defendida por el Abogado del Estado, tendente a considerar la “deuda histórica”, no una concreta fuente de financiación dotada de sustantividad propia, sino una mera proyección de las “asignaciones de nivelación” previstas genéricamente en el art. 15 LOFCA:

“(…) no cabe duda de que las asignaciones complementarias que, conforme a la disposición adicional segunda EAAnd (de la misma manera que sucede con las previstas en la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Extremadura), deben consignarse en los presupuestos generales del Estado “con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación” para garantizar la consecución de un nivel mínimo de prestación en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos por el Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuya legitimidad constitucional está fuera de duda, responden, como también ocurre con aquéllas a las que hace referencia el art. 15 LOFCA, a la exigencia concretada en el art. 158.1 CE, al tener idéntica finalidad: la de garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. La citada disposición adicional constata y reconoce, en un momento dado, la singularidad de Andalucía para la consecución de un nivel mínimo en la prestación de determinados servicios...” (FJ 11^º).

Así, pues, según se desprende de este fundamento jurídico 11º de la STC 13/2007, la Disposición Adicional Segunda del Estatuto andaluz no serviría más que para “indicar” que nuestra Comunidad Autónoma cumple los presupuestos fácticos que permiten hacerla acreedora de las asignaciones de nivelación reguladas en el art. 15 LOFCA. Acreedora –claro está, y aquí reside el punto primordial y más conflictivo de la STC 13/2007– siempre y cuando el Estado determine previamente y con entera libertad el “cómo”, el “cuánto” y el “cuándo” de tales transferencias. Tal es, al fin y a la postre, la polémica afirmación que subyace tras la siguiente argumentación contenida también en el fundamento jurídico 11º de la STC 13/2007:

“En este sentido no puede aceptarse que las asignaciones a las que se refiere el Estatuto de Andalucía sean un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico. Esta interpretación no se compadece, ni con el carácter excepcional o extraordinario de este mecanismo de financiación, ni con el hecho de que, tal y como sucedía en relación con la participación en los ingresos del Estado, es a este último a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las necesidades de que cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE (hacienda general). De la afirmación de la legitimidad constitucional del mecanismo excepcional de financiación considerado no cabe concluir la consecuencia de que el Estado deba, necesariamente y en todo caso, dotar una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzado al efecto acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el seno de la Comisión Mixta a que hace referencia la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía”.

Hasta aquí la STC 13/2007, en cuya argumentación, como parece evidente, ocupa un lugar destacado la asunción de la tesis de que la “deuda histórica” estatutaria y las asignaciones de nivelación son la *misma* fuente de financiación. Tesis que, a mi juicio, difícilmente puede abrazarse de forma incondicional y sin matizaciones.

Es cierto que existe un claro paralelismo entre las transferencias presupuestarias reguladas en la Disposición Adicional Segunda del Estatuto y las

contempladas en el inicial art. 15 de la LOFCA. Ambas normativas las configuraban como fuentes de ingresos de carácter excepcional, en cuanto sólo operativas en supuestos de infradotación de los servicios públicos, y de naturaleza condicionada, dada su consignación en los Presupuestos estatales con especificación de su destino. Por lo demás, no es superfluo mencionar que estas transferencias –pese a su prácticamente nula presencia en la financiación autonómica hasta la fecha– parecían llamadas a jugar un papel tanto más relevante en el conjunto del sistema desde el momento en que la participación en los ingresos del Estado renunció a incorporar todo el potencial de actuación niveladora horizontal que le permitía el bloque de la constitucionalidad. En efecto, no debe soslayarse que algunos Estatutos de Autonomía –entre ellos, el andaluz– habían exigido que en la determinación del porcentaje de participación del período transitorio, a fin de garantizar la financiación de los servicios transferidos, debían tomarse en consideración “los gastos de inversión suficientes para atender las necesidades de la Comunidad Andaluza con objeto de que alcance, al menos, la cobertura media nacional” (Disposición Transitoria Sexta. 2)². Previsiones estatutarias que sencillamente fueron ignoradas, al no perseguirse durante el período transitorio más que asegurar el coste efectivo de los servicios tal y como los había ido prestando el Estado hasta la fecha. Pero es que, además, la participación en los ingresos del Estado siguió permaneciendo enteramente ajena a cualquier pretensión niveladora incluso con la puesta en marcha del período definitivo, habida cuenta de que ningún papel ha jugado en la fijación del porcentaje la base negociadora que, con toda claridad, apuntaba a tal dirección, a saber: “la relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado” (art. 13.1 e LOFCA)³.

Sea como fuere, con independencia de la función que correspondiese a la participación en ingresos del Estado en punto a la superación de tales infradotaciones, lo cierto es que ésta era una tarea específicamente asignada al art. 15 LOFCA y a la Disposición Adicional Segunda del Estatuto andaluz. No

² Esta exigencia de que se considerase integrante del coste efectivo de los servicios transferidos las inversiones precisas para reducir las diferencias con la media nacional también se contenía en los Estatutos de Cantabria (Disposición Transitoria Décima.3), Galicia (Disposición Transitoria Quinta.3) y Valencia (Disposición Transitoria Quinta.3).

³ Sobre la carencia de objetivos niveladores en los métodos de determinación de la participación en los ingresos del Estado, véase A. Giménez Montero: “Desequilibrios fiscales, financiación de las Comunidades Autónomas y participación en los ingresos del Estado: situación actual y perspectivas”, en *Perspectivas del sistema financiero*, Madrid, 1993, en especial págs. 69 y 70.

es de extrañar por tanto que, ante estas similitudes, en un primer momento buena parte de la doctrina se decantase por lo que podemos calificar de lectura mínima de la norma estatutaria. Esta interpretación se erige sobre la desvirtuación de la eficacia jurídica del Estatuto, ya porque se considere que tales asignaciones específicas «no pueden ser tomadas más que como expresión de un deseo de difícil concreción en términos jurídicos, es decir, en términos de obligaciones y derechos jurídicamente exigibles»⁴, ya porque, lisa y llanamente, se estime que el precepto estatutario no añade absolutamente nada nuevo al elenco de fuentes de financiación establecido en la LOFCA, de tal modo que la llamada “deuda histórica” no vendría a ser sino la simple proyección de las asignaciones de nivelación *ex art. 15 LOFCA* a nuestra Comunidad Autónoma. Bajo este prisma, de acuerdo con la aludida lectura mínima, la Disposición Adicional Segunda no vendría sino a declarar la concurrencia del “presupuesto de hecho requerido por el art. 15 LOFCA para el otorgamiento de las asignaciones complementarias –y, en consecuencia, que tendrá que entrar en juego el mecanismo de compensación previsto en la Constitución y en la LOFCA”⁵. Se trata, en definitiva, de una concepción capitidisminuida de la virtualidad del Estatuto que, en buena medida, ha sido hecha suya por el Tribunal Constitucional en la STC 13/2007

Por lo demás, importa reseñar que esta lectura restrictiva se halla, asimismo, bastante extendida en la doctrina en relación con la norma que mayor similitud guarda con la que consagra nuestra “deuda histórica”, esto es, la Disposición Adicional Segunda del Estatuto extremeño, respecto de la cual también se ha predicado que es un mero apéndice del art. 15 LOFCA⁶, o que se limita a «dar a entender que en el momento actual, dadas las circunstancias socioeconómicas de Extremadura, es ya necesaria dicha asignación presupuestaria»⁷.

⁴ Ferreiro Lapatza: *La Hacienda de las Comunidades Autónomas en los diecisiete Estatutos de Autonomía*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1985, pág. 239.

⁵ Véase el comentario de la Disposición Adicional Segunda realizado por Avelino Blasco Esteve en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (dirigido por S. Muñoz Machado), MAP, Madrid, 1987, pág. 823. En la misma línea, Pérez Moreno y otros: *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Sevilla, 1981, pág. 356.

⁶ Ninguna peculiaridad aprecia en este precepto del Estatuto extremeño Checa González (*Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura* –López Guerra y Soriano García, dirs.–, MAP, Madrid, 1992, págs. 1109–1110).

⁷ Véase el comentario a la Disposición efectuado por Falcón y Tella en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Extremadura* (dirigido por Torres del Moral), UNED, Mérida, 1985, pág. 504.

Y, sin embargo, hay argumentos que permiten sostener que la virtualidad de la original Disposición Adicional Segunda del Estatuto andaluz no se ciñe a dar por cumplido el requisito material imprescindible para ser beneficiario de las asignaciones niveladoras previstas en el art. 158.1 CE y en el original art. 15 LOFCA, sino que regula una fuente de financiación específica que cuenta con sustantividad propia. En efecto, mientras que los últimos preceptos citados caracterizaban a las asignaciones de nivelación como aquellas destinadas a la elevación del nivel de prestación de los servicios públicos fundamentales, precisando que el desnivel ha de referirse al conjunto de dichos servicios, la disposición estatutaria regulaba unas asignaciones complementarias cuyo objetivo eran los servicios transferidos individualmente considerados, y con independencia de que fuesen fundamentales o no⁸.

Pero si cabe identificar diferencias apreciables en el ámbito material sobre el que se proyectaban ambas asignaciones, otro tanto cabe decir en lo concerniente al procedimiento de determinación de las mismas. Así, no se establecía en el art. 15 LOFCA ningún específico cauce a través del cual proceder a la concreción de las asignaciones de nivelación, razón por la cual podía considerarse que era en el seno del CPFF donde podrá acometerse dicha tarea, según se desprende del art. 3.2 d) LOFCA: “El Consejo de Política Financiera... entenderá de las siguientes materias: (...) d) La apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de cada una de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación”⁹. Frente a esta regulación, el párrafo segundo de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto andaluz encomendaba a la Comisión Mixta paritaria Estado–Comunidad Autónoma la fijación, “para cada ejercicio”, de “los criterios, alcance y cuantía de dichas asignaciones excepcionales”.

Así pues, y con independencia de la valoración que, desde el plano político, pueda merecer el reconocimiento de unos derechos singulares en beneficio de determinados territorios, lo cierto es que el examen del correspon-

⁸ La Disposición Adicional Segunda decía literalmente en su primer epígrafe: “Dadas las circunstancias socioeconómicas de Andalucía, que impiden la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos, los Presupuestos Generales del Estado consignarán, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para garantizar la consecución de dicho nivel mínimo”.

⁹ En esta línea, véase Linares Martín de Rosales: *Régimen financiero de las Comunidades Autónomas españolas*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1981, pág. 211.

diente precepto estatutario a la luz del régimen general establecido en la Constitución y la LOFCA revela que las “asignaciones excepcionales” allí contempladas no pueden, sin más, necesariamente, reconducirse a la categoría de las “asignaciones de nivelación” *ex art. 15 LOFCA*. Que no son fuentes de financiación enteramente equiparables es una apreciación que se refuerza al analizar el procedimiento de elaboración del Estatuto de Extremadura, cuya Disposición Adicional Segunda –como ya sabemos– recoge también unas “asignaciones complementarias” semejantes a las del Estatuto andaluz. Pues bien, el texto inicialmente asumido en sede parlamentaria, prácticamente idéntico a nuestra Disposición Adicional Segunda¹⁰, experimentó en su segundo párrafo una sustancial modificación durante su debate en la Comisión Constitucional. Efectivamente, en ese momento se aprobaría una enmienda *in voce* formulada por Fernández Marugán que, una vez incorporada en el Dictamen de la Comisión, ya no sufriría cambio alguno, pasando en consecuencia a incorporarse al texto definitivo del Estatuto extremeño¹¹. De acuerdo con el párrafo segundo de su Disposición Adicional Segunda: “Los criterios, alcance y cuantía de dichas asignaciones excepcionales se fijarán con arreglo a lo establecido en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas”. Con la nueva redacción se pretende, como es palmario, reforzar la conexión de estas asignaciones con el mecanismo general previsto en la LOFCA, suprimiéndose a tal objeto unas peculiaridades procedimentales que, tal y como aparecen en el Estatuto Andaluz, no vienen sino a remarcar los rasgos propios definitorios de una fuente de financiación específica y singular.

En definitiva, por las razones aludidas, no parece que la STC 13/2007 pueda considerarse, en este extremo, absolutamente inobjetable.

Prosiguiendo esta somera incursión por los preceptos estatutarios relativos a la Hacienda, es obligado detenerse en aquella fuente de financiación que en los últimos años –y así seguirá siendo en los inmediatos venideros– constituye la verdadera clave de bóveda sobre la que se construye el delicado asunto del reparto de los recursos entre el Estado y las Comunidades, a saber, los impuestos cedidos. Por una parte, el artículo 178 del nuevo Estatuto enu-

¹⁰ La Ponencia vino a aceptar los textos coincidentes propuestos por los Grupos Parlamentarios Popular (enmienda número 104) y Socialista (enmienda número 156).

¹¹ Véase *Estatuto de Autonomía de Extremadura. Trabajos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, pág. 403.

mera el elenco de impuestos cedidos, ya total ya parcialmente, que hasta la fecha venían nutriendo las arcas autonómicas, y mantiene el mismo sistema de modificación del correspondiente precepto, ajeno al habitual de reforma del Estatuto (acuerdo del Estado y la Comunidad Autónoma que es tramitado como proyecto de ley). Por consiguiente, la mayor novedad que incorpora el nuevo Estatuto a propósito de la figura de los impuestos cedidos reside en las posibilidades que, en materia de gestión, ahora se contemplan a favor de la Junta de Andalucía. Más concretamente, el art. 181 prevé al respecto: “(...) por ley se creará una Agencia Tributaria a la que se encomendará la gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los tributos propios, así como, por delegación del Estado, de los tributos estatales totalmente cedidos a la Junta de Andalucía. En relación con los demás impuestos cedidos gestionados por la Administración Tributaria del Estado en Andalucía, podrá establecerse un régimen de colaboración para su gestión compartida cuando así lo exija la naturaleza del tributo. A tal efecto, se constituirá en el ámbito de la Comunidad Autónoma un consorcio con participación paritaria de la Administración Tributaria estatal y la de la Comunidad Autónoma”.

Como resulta evidente, la relevancia de este art. 181 no reside en la circunstancia de que se prevea la creación de la Agencia Tributaria Andaluza en punto a la gestión de los tributos propios y de los impuestos totalmente cedidos por el Estado a la Junta de Andalucía. Tanto en relación con los tributos propios –obviamente–, como respecto de los impuestos parcialmente cedidos cuya gestión se ha atribuido a la Comunidad Autónoma, la Junta siempre ha estado en condiciones de constituir una Agencia Tributaria y encomendarle la gestión de tales figuras tributarias, habida cuenta de que la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas les habilita, *prima facie*, para adoptar los mecanismos y procedimientos de actuación administrativa que estimen pertinentes. Por consiguiente, en este concreto extremo, el nuevo Estatuto ni añade ni quita nada a las posibilidades de actuación que ya tenía la Junta de Andalucía en el anterior marco estatutario. Muy diferente es, sin embargo, la valoración que merece la prevista colaboración autonómica en la gestión de los impuestos parcialmente cedidos, pues permitiría llegar a un modelo de gestión compartida articulada en torno a un consorcio con participación paritaria de la Administración Tributaria estatal y la de la Comunidad Autónoma. En consecuencia, de llevarse a efecto estas previsiones, la gestión de figuras impositivas absolutamente claves, desde el punto de vista de la recaudación, en el sistema tributario del Estado en su conjunto, como el IRPF y el IVA, pasaría a ser una *tarea común* del nivel central de gobierno y de la Junta de Andalucía. Con ello, nuestro sistema de financiación territorial se aproximaría un poco más al modelo alemán, toda vez que éste se asienta sobre la existencia de unos *impuestos comunes*, en cuanto su recaudación sirve para fi-

nanciar todos los niveles de gobierno, y en cuya gestión juegan un papel fundamental los Länder.

En efecto, según se desprende de la Ley Fundamental de Bonn, la gestión de los impuestos cuya recaudación se atribuye total o parcialmente al Bund –entre ellos IRPF, IVA e Impuesto de Sociedades– corresponde a los Länder, pero se administran “por encargo” del Bund (art. 108.3). Se adopta así en este ámbito el régimen de la administración por encargo del Bund (*Bundesauftragsverwaltung*, art. 85), lo que garantiza que el Ejecutivo federal controle permanentemente la exacción de tales fuentes impositivas, al ostentar facultades tan esenciales como la de dictar instrucciones generales y particulares, así como la de inspeccionar la legalidad y la oportunidad de las medidas adoptadas por los Länder. Además, la Ley Fundamental prevé que el nombramiento de los directores de los órganos intermedios de la Administración financiera de los Länder se efectúe de común acuerdo con el Gobierno federal (art. 108.2), y autoriza al Bund para que, mediante ley, regule el procedimiento tributario a aplicar por los Länder (art. 108.5). En definitiva la gestión descentralizada de los principales impuestos se inserta en un sistema tal de relaciones con el Bund que queda adecuadamente garantizada una correcta uniformidad de la exacción impositiva.

En resumidas cuentas, la nueva regulación estatutaria de las posibilidades de gestión tributaria sí constituye una novedad apreciable, que, además, va en la línea de asegurar la presencia de las Comunidades Autónomas en la administración de unos impuestos de cuya recaudación depende muy directamente la satisfacción del mandato de suficiencia financiera derivado de la Constitución.

Otro aspecto novedoso del Estatuto digno de mención reside en el establecimiento por parte del estatuyente de algún límite o condicionante al poder de gasto del Estado. Más específicamente, se trata de la fijación de directrices o coordenadas que reducen el –en principio ilimitado– margen de maniobra del que dispone el Estado para seleccionar los territorios donde dirigir sus inversiones. Así, la Disposición Adicional Tercera establece sobre el particular:

“1. El gasto de inversión del Estado con destino a Andalucía deberá garantizar de forma efectiva el equilibrio territorial, en los términos del artículo 138.1 y 2 de la Constitución.

“2. La inversión destinada a Andalucía será equivalente al peso de la población andaluza sobre el conjunto del Estado para un período de siete años.

“3. Con esta finalidad se constituirá una Comisión integrada por la Administración estatal y autonómica”.

Un par de aspectos merecen destacarse de esta disposición. La primera, que la misma afecta muy sensiblemente a la vertiente de la autonomía financiera que, según permanente jurisprudencia constitucional, resulta menos controvertida, a saber, la vertiente del gasto. Pues, en efecto, en línea de principio, todo nivel de gobierno está facultado para destinar sus recursos propios, con entera libertad, a las materias sobre las que es competente. Y, naturalmente, el precepto en cuestión parte del presupuesto de que se trata de inversiones que el Estado realiza en materias sobre las que ostenta competencias (puertos y aeropuertos de interés general, obras públicas de interés general, etc.). Y, en segundo término, no puede dejar de reseñarse que previsiones semejantes se contemplan en otros Estatutos de Autonomía, si bien la fórmula de “reparto” territorial de las inversiones difiere en cada supuesto, al optar cada estatuyente por el criterio más favorable a sus específicos intereses (así, en el caso del Estatuto catalán, es el “peso” del PIB catalán en relación con el total estatal la fórmula de asignación de las inversiones estatales).

Un avance notablemente importante del nuevo Estatuto en comparación con el anterior reside en el tratamiento de los fondos provenientes de la Unión Europea. No es preciso abundar en la relevancia que han tenido los Fondos Estructurales en la financiación de nuestra Comunidad Autónoma. Ni parece tampoco necesario recordar cómo, en el último periodo de programación, el tema de la distribución de los mismos entre las diferentes Comunidades Autónomas catalogadas como zona objetivo núm. 1 devino un asunto especialmente conflictivo entre la Junta de Andalucía y el Gobierno central, toda vez que éste, resistiéndose a la fórmula de reparto asumida por la Comisión, impuso una distribución que benefició a Castilla y León en detrimento de nuestra Comunidad Autónoma. Sí procede, sin embargo, señalar a este respecto que el nuevo Estatuto dificulta que esta práctica vuelva a reiterarse, ya que se atribuye a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma, entre otras cuestiones, “negociar el porcentaje de participación de Andalucía en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos” (art. 184.4 c). Por lo demás, el nuevo Estatuto pretende garantizar que todos los fondos europeos destinados al territorio andaluz sean gestionados por la Junta de Andalucía: “Corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión, planificación y ejecución de los fondos europeos destinados a Andalucía y, en general, de los que se canalicen a través de fondos europeos, asignados a la misma, en especial de aquellos aprobados en aplicación de criterios de convergencia o derivados de la situación específica de Andalucía” (art. 185.1)¹².

¹² El artículo 185.2 precisa sobre el particular: “Los fondos que se reciban en estos conceptos podrán ser modulados con criterios sociales y territoriales por la Comunidad Autónoma de Andalucía, dentro del respeto a las normas europeas aplicables”.

Es indudable que en el haber del nuevo Estatuto debe anotarse el establecimiento de garantías y cautelas tendentes al reforzamiento de la posición de la Junta de Andalucía en sus relaciones financieras con el Estado. Así, y sobre la base de que los impuestos cedidos constituyen la clave de bóveda de la *Constitución financiera* del Estado Autonómico, el art. 183.5 del Estatuto prevé la necesaria compensación estatal en los supuestos de que las decisiones que aquél adopte redunden en una merma de los recursos autonómicos: “En el caso de reforma o modificación del sistema tributario español que implique una supresión de tributos o una variación de los ingresos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que dependen de los tributos estatales, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene derecho a que el Estado adopte las medidas de compensación oportunas para que ésta no vea reducidas ni menguadas las posibilidades de desarrollo de sus competencias ni de su crecimiento futuro”. No obstante, aun siendo importante esta garantía, mayor novedad supone el hecho de que el Estatuto afronte la problemática derivada de la circunstancia de que, en numerosos sectores materiales, las competencias normativas y ejecutivas se hallen repartidas por separado entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de tal suerte que las decisiones normativas adoptadas por aquél pueden terminar imponiendo nuevos gastos al ente que ostenta la competencia de gestión sobre la materia afectada. De ahí que no pueda sino valorarse positivamente que asimismo el art. 183.5 haya introducido una garantía a este respecto: “De acuerdo con el principio de lealtad institucional, se valorará el impacto financiero, positivo o negativo, que las disposiciones generales aprobadas por el Estado tengan sobre la Comunidad Autónoma o las aprobadas por la Comunidad Autónoma tengan sobre el Estado, en un periodo de tiempo determinado, en forma de una variación de las necesidades de gasto o de la capacidad fiscal, con la finalidad de establecer los mecanismos de ajuste necesarios”.

Manuel Medina Guerrero