

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA  
FACULTAD DE DERECHO

EL RECARGO TRIBUTARIO DE LAS COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS: ANÁLISIS JURÍDICO.

(parte segunda)

Trabajo presentado para la obtención del  
grado de doctor por José Antonio FERNÁNDEZ AMOR,  
bajo la dirección de la Pfra. Dra. D.<sup>a</sup>. María Dolores ARIAS ABELLÁN,  
Catedrática de Derecho Financiero y Tributario  
Barcelona, 1996.

## CAPÍTULO III.- LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE INFORMAN LA ACTIVIDAD FINANCIERA AUTONÓMICA Y EL RECARGO AUTONÓMICO.

**SUMARIO:** 1.- Introducción; 2.- El principio de autonomía y el recargo autonómico; 2.1.- Aproximación al sistema de financiación autonómico y su efectividad en relación con la autonomía política: el papel del recargo autonómico; 2.1.1.- Recursos productores de ingresos de procedencia estatal; 2.1.1.1.- La participación en impuestos estatales no cedidos; 2.1.1.2.- Los impuestos cedidos a las Comunidades Autónomas; 2.1.1.3.- El Fondo de Compensación Interterritorial; 2.1.1.4.- Las asignaciones complementarias; 2.1.2.- Recursos propios de las Comunidades Autónomas; 2.1.2.1.- Los recursos de carácter tributario; 2.1.2.2.- Los recursos de carácter no tributario; 2.1.3.- La corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas en relación con el recargo tributario autonómico; 2.1.3.1.- Consideraciones previas sobre la corresponsabilidad fiscal; 2.1.3.2.- Aportación del recargo tributario a la corresponsabilidad fiscal; 3.- El principio de coordinación con la hacienda del Estado y el recargo autonómico; 3.1.- El principio de coordinación y la competencia normativa; 3.2.- El principio de coordinación y la competencia de gestión; 3.3.- El principio de coordinación y la titularidad sobre el importe de la recaudación; 4.- El principio de solidaridad y el recargo autonómico; 5.- El principio de territorialidad y el recargo autonómico; 5.1.- El recargo, el libre establecimiento de las personas y la libre circulación de factores económicos en el territorio nacional; 5.2.- El recargo y la prohibición de efectos extraterritoriales: 5.2.1.- El recargo sobre tributos cedidos y el principio de territorialidad como límite a sus efectos; 5.2.2.- El recargo sobre tributos no cedidos y el principio de territorialidad como límite a sus efectos; 6.- Recapitulación.

### 1.- INTRODUCCIÓN.

El capítulo anterior ha mostrado al recargo autonómico de carácter tributario como una consecuencia del ejercicio del poder tributario de las Comunidades Autónomas. Así se ha estudiado el objeto de investigación a través del análisis de los diferentes principios que forman el marco donde se ha de desarrollar cualquier figura tributaria, independientemente del ente que la establezca (estatal, autonómico o local).

Pero, como ya se sabe, el recargo autonómico, siendo producto del ejercicio del

poder tributario homónimo, ha de responder, además de a los principios ya examinados, a aquellos otros que forman el marco jurídico de la hacienda autonómica. En este sentido ya hemos señalado nuestra posición con respecto a la naturaleza originaria o derivada del poder tributario. Entendemos que ese poder está específicamente atribuido en la CE aunque ésta delimite su contenido y, en consecuencia, su ejercicio. Además ya nos hemos aproximado a su contenido y límites desde la perspectiva que ofrece el deber de contribuir para cuya materialización, no lo olvidemos, se atribuye a ciertos entes públicos el tan citado poder.

Pues bien, no sólo los principios y reglas que informan el deber de contribuir y su fruto inmediato, el sistema tributario, determinan la ordenación jurídica del recargo autonómico. Al contrario, la propia norma constitucional contiene otros principios y reglas que delimitan, así mismo, el poder financiero de las Comunidades Autónomas y, claro está, el poder tributario. Por ello entendemos que debemos proseguir nuestro análisis indagando las consecuencias que sus principios y reglas puedan tener respecto del objeto de nuestra investigación, es decir, el recargo autonómico.

En este orden de consideraciones la primera norma que debemos tener en cuenta se encuentra ubicada en el art. 2 del texto fundamental en donde se reconoce explícitamente la autonomía de estos entes jurídicos, las Comunidades Autónomas en particular, para reiterarla en el art. 137 en relación con la gestión de sus propios intereses<sup>1</sup> y, por lo que a nosotros interesa, volver a recordarla en el art. 156.1<sup>2</sup>. Ahora bien este

---

<sup>1</sup>) 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"*.

No obstante esta extensión no es acertado llegar a la conclusión de que todos los entes poseen un nivel igual de autonomía. Una interpretación sistemática del texto constitucional, que no se va a efectuar aquí, pues no es objeto de este trabajo, lleva a la conclusión de que cada ente goza de un diferente nivel de autonomía. Sea suficiente destacar ahora, por ejemplo, que mientras se deduce del art. 152 de la CE una atribución de poder legislativo a las Comunidades Autónomas no es posible encontrar un reconocimiento similar para los otros entes recobidos en el art. 137 de la CE. Este carácter superior de las Comunidades Autónomas ya fue destacado por nuestro Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico tercero de su Sentencia 32/1981 de 28 de julio (BOE de 13 de agosto de 1981).

<sup>2</sup>) Art. 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 solidaridad entre todos los españoles."*

reconocimiento no significa, como recordó el Tribunal Constitucional<sup>3</sup>, la atribución de poderes ilimitados, más bien al contrario, la propia idea de autonomía lleva implícita la de limitación que viene expresada en la Constitución cuando se establecen, al mismo tiempo, principios como el de unidad, coordinación o solidaridad. En este sentido PÉREZ ROYO<sup>4</sup> traza un paralelismo entre los arts. 2 y 156 de nuestra Constitución de forma que las facetas política y financiera de la autonomía reconocidas por esos preceptos se han de desarrollar con unas coordenadas comunes.

Siguiendo, por tanto, con esta concepción del desarrollo paralelo de las facetas de la autonomía se pueden realizar algunas consideraciones más. Una de ellas sería el hecho de que una determinada actuación basada en la autonomía política puede originar una serie de consecuencias de las cuales es responsable la Comunidad Autónoma que realiza una concreta opción política. Correlativamente una actuación realizada sobre la base de la autonomía financiera conlleva una necesaria asunción de las posibles consecuencias en virtud de su responsabilidad homónima.

También, el principio de territorialidad aparece como límite común para estas facetas de la autonomía. Así, en general, el art. 139.2 de la CE contempla que ninguna autoridad puede establecer medidas que dificulten directa o indirectamente la libre circulación de personas y bienes o el establecimiento de las primeras en cualquier parte del territorio<sup>5</sup>. Siguiendo el paralelismo aquí expuesto se puede comprobar como el art. 157.2 de la CE recoge el principio de territorialidad en relación con el ejercicio de una de las

---

<sup>3</sup>) Fundamento jurídico tercero de la Sentencia 4/1981 de 2 de febrero.

<sup>4</sup>) El autor destaca como ambos preceptos presentan una estructura similar. En ambos se reconoce autonomía con los límites de la unidad y la solidaridad puesto que "*La unidad del Estado exige la coordinación de las Haciendas de las futuras Comunidades Autónomas con la Hacienda del Estado y la solidaridad adquiere un nivel de concreción superior en la medida en que deja de ser una solidaridad abstracta entre <<nacionalidades y regiones>>*". En definitiva, concluye el autor, "*Si el derecho a la autonomía en general ha de ejercerse en ese marco, también la autonomía financiera ha de responder a él*". PÉREZ ROYO, Jav.: *Curso de Derecho Constitucional*, 2ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1995, págs. 755-756.

<sup>5</sup>) Art. 139.2 CE: "*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.*"

facetas de la autonomía financiera como es el poder financiero y, más concretamente, del poder tributario<sup>6</sup>.

En definitiva parece posible afirmar que las Comunidades Autónomas son titulares de un cierto poder político y, en consecuencia, financiero cuyo ejercicio se ha de desarrollar con autonomía que debe tener presente, cuando se ejerzan esos poderes, la solidaridad, la territorialidad, la coordinación y, como tendremos también ocasión de analizar, la responsabilidad. Todos esos conceptos, de una u otra forma, se encuentran incluidos en la CE como delimitadores del derecho a la autonomía a la que nos estamos refiriendo.

Todos estos principios influyen, sin duda, a la hora de establecer un recargo autonómico siendo el examen de este influjo el objeto de las siguientes líneas. De esta forma se completará una visión estática de ese recurso entendida como el marco jurídico dentro del que se ha de desarrollar su regulación.

## 2.- EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA Y EL RECARGO AUTONÓMICO.

Ya hemos visto cómo, en diversos preceptos, la CE reconoce y garantiza la autonomía de los entes en que se organiza territorialmente el Estado. Siguiendo con el método utilizado en apartados anteriores, para trabajar con este principio es necesaria una aproximación que permita su utilización. Si bien de este objetivo excede una elaboración exhaustiva del principio entre otros motivos porque, como advierte MARTÍN QUERALT<sup>7</sup>, sería "(...) incidir en uno de los temas más polémicos del pensamiento jurídico." Es propósito de las siguientes líneas encontrar, con la guía de la jurisprudencia constitucional

---

<sup>6</sup>) Art. 157.2 CE: "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>7</sup>) MARTÍN QUERALT, J.: La institucionalización..., ob., cit., pág. 120.

y la doctrina, una definición manejable del principio de autonomía<sup>8</sup> que nos permita delimitar nuestro objetivo.

Comenzando por nuestro Tribunal Constitucional se puede comprobar que se ha pronunciado diversas veces sobre el concepto de autonomía política. Como ya se ha dicho, en el fundamento jurídico tercero de su Sentencia 4/1981 de 2 de febrero consideró que autonomía equivale a: "*(...) ejercicio del poder, pero de un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía - y aún este poder tiene sus límites- (...)*". Esta interpretación está basada en el tenor literal del propio art. 137 de la CE donde se delimita la autonomía circunscribiéndola a los respectivos intereses de los entes que la poseen. Posteriormente, en el fundamento jurídico tercero de la Sentencia 32/1981 de 28 de julio, identificó la autonomía de las Comunidades Autónomas como de carácter político a diferencia de los entes locales que es de carácter administrativo. Después, en el fundamento jurídico décimo de su Sentencia 37/1987 de 26 de marzo consideró que "*La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto.*"

Así mismo, el Alto Tribunal ha expuesto su concepción del principio de autonomía en relación con el principio de igualdad. Del examen paralelo de ambos principios el Tribunal estableció en la Sentencia 76/1983 de 5 de agosto que la autonomía política implica pluralidad y "*(...) capacidad de autogobierno*" lo que impide interpretar el principio de igualdad como uniformidad. Esta idea se reitera en la Sentencia 186/1993 de

---

<sup>8</sup>) Sobre este concepto es posible encontrar abundante bibliografía entre la que se puede ubicar autores como AGUIAR DE LUQUE, L y BLANCO CANALES, R. (coord.): *Constitución española 1978-1988*, CEC, Madrid, 1988; BARRACHINA JUAN, E.: *Las Comunidades Autónomas: su ordenamiento jurídico*, en PPU, vol.I, Barcelona, 1987, págs. 149-154; CASCAJO CASTRO, J.L.: <<Breve consideración en torno al principio de autonomía>>, en *Organización Territorial del Estado*, Ed. Universidad de Salamanca, 1ª ed., Salamanca, 1993, págs. 153-157; CILLÁN APALATEGUI, A.: <<Constitución y autonomías>>, en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, I.E.F., Madrid, 1984, págs. 593-607; ENTRENA CUESTA, R.: <<Comentarios al artículo 2 y al 137 de la CE>>, en *Comentarios a la Constitución*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1985, págs. 41-56 y 2085-2103; GARCÍA ENTERRÍA, Fdo.: <<La Constitución y las autonomías territoriales>>, REDC, nº 25, 1989, págs. 17-34; MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, T.I, Ed. Civitas, Madrid, 1982, págs. 167-217 o RIPOLLÉS SERRANO, Mª R.: <<La autonomía en la Constitución española de 1978: relaciones interorgánicas entre el Estado y las CC.AA>>, en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. IV, IEF, Madrid, 1984, págs. 2681-2702.

7 de junio de cuyo fundamento jurídico tercero, haciendo mención de la sentencia 37/87, se infiere que el principio de autonomía implica diversidad de forma que evita que el principio de igualdad signifique uniformidad, necesitando encontrar un punto de equilibrio.

Parece posible afirmar, de acuerdo con estas interpretaciones, que las Comunidades Autónomas poseen una capacidad de decisión en relación con sus propias competencias o, como expone GONZÁLEZ CASANOVA<sup>9</sup>, el derecho a la autonomía "(...) *implica la potestad de legislar, un poder de gobierno o de decisión, consistente en determinar y aplicar políticas autónomas de las del Gobierno del Estado, (...)*". Así mismo parece concebirla MARTÍN QUERALT cuando expone que autonomía equivale a una capacidad para determinar unos objetivos sin necesidad de acudir a instancias superiores o sin que estas actúen sobre el ente autónomo de forma compulsiva cuando éste realice su actividad, la cual sólo se halla limitada por el propio contexto constitucional en el que el ente autónomo la desarrolla<sup>10</sup>.

Por su parte MUÑOZ MACHADO<sup>11</sup>, sobre el significado atribuible al principio de autonomía en nuestro sistema, escribe que "*El principio de autonomía supone el reconocimiento de poderes legislativos y de dirección política a las Comunidades instauradas. El contenido de la autonomía está básicamente diseñado en la propia Constitución, cuyas determinaciones completan los Estatutos. Una vez aprobados éstos, la Constitución establece una serie de garantías tendentes a estabilizar el contenido, a proteger el ejercicio de los poderes autonómicos*"

En esta línea y enmarcando también la autonomía política en la organización territorial del Estado español se pueden situar las opiniones de GARCÍA ENTERRÍA y RAMÓN FERNÁNDEZ<sup>12</sup> cuando escriben que las Comunidades Autónomas son entes

---

<sup>9</sup>) GONZÁLEZ CASANOVA, J.A.: *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Vicens Universidad, 3ª ed. revisada, Barcelona, 1986, pág. 516.

<sup>10</sup>) MARTÍN QUERALT, J.: *La institucionalización...*, ob., cit., pág. 120.

<sup>11</sup>) MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público...*, ob., cit., pág. 216.

<sup>12</sup>) GARCÍA ENTERRÍA, E. y RAMÓN FERNÁNDEZ, T.: *Curso de...*, ob., cit., pág. 280.

políticos de primera significación que componen el Estado y participan en su voluntad. Son entes que poseen un carácter político - no administrativo o de gestión- que se ejerce a través de un "(...) *poder legislativo, el poder de hacer Leyes formales y, por tanto, de configurar políticas propias con la máxima amplitud, en cuanto que ordenadas directamente a la Constitución.*"

En consecuencia con lo expuesto parece posible extraer un concepto de autonomía que implica, en nuestro sistema, la capacidad de determinados entes de gestionar sus propios intereses de acuerdo con sus características. Las Comunidades Autónomas, en concreto, presentan un nivel máximo de autonomía pues cuentan con un poder legislativo que les permite ejercer sus competencias, dentro del marco constitucional, de acuerdo con sus propias opciones. En este sentido su actividad trasciende la mera gestión administrativa para pasar a un nivel superior donde pueden ejercer una dirección política diferenciada de otros entes de iguales características o del propio Estado.

Pero, como advierte FERREIRO LAPATZA<sup>13</sup>, "*Para que las Comunidades Autónomas gocen, como quiere el artículo 2 y reitera el artículo 137 de la Constitución, <<de autonomía para la gestión de sus intereses>> han de poseer los recursos pertinentes, los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las tareas que tengan encomendadas (...)*". Coincidiendo con esto MARTÍN QUERALT ya advirtió que la autonomía política efectiva y real depende de la disponibilidad de medios y de la libertad para asignarlos a la consecución de unos determinados objetivos<sup>14</sup>. En la misma línea de

---

<sup>13</sup>) FERREIRO LAPATZA, J.J.: Los impuestos de las..., ob., cit., pág. 670. De la misma opinión se muestra GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A. I.: <<Principios constitucionales ordenadores de las Haciendas Autónomas>>, en *El sistema económico en la Constitución Española*, vol. II, Dirección General de los Servicios Jurídicos del Estado, Madrid, 1994, págs. 2002.

<sup>14</sup>) MARTÍN QUERALT, J.: La institucionalización..., ob. cit., pág. 120. Así mismo CASCAJO CASTRO expresa esta idea en otros términos cuando expone que: "*Hoy, se puede compartir la opinión, en términos generales, de que las finanzas públicas se constituyen como un nuevo centro de los poderes públicos contemporáneos. Se dice por ello que si las leyes distribuyen las competencias son después los presupuestos los que distribuyen los poderes, porque son sin duda los recursos financieros los que dan medida real de las tareas a realizar. Las finanzas públicas adquieren así un papel preponderante. Las complejas y dispersas competencias de todo ente público, pueden ser reducidas al común denominador de su valor monetario. Desde este enfoque cobra toda su magnitud el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*". CASCAJO CASTRO, J.L.: Breve consideración..., ob., cit., pág. 157.

pensamiento se puede ubicar a LOZANO SERRANO al explicar que la autonomía política exige una proyección financiera para no ser una apariencia<sup>15</sup>.

La importancia que para las Comunidades Autónomas implica la existencia de recursos ha sido también destacada por nuestro Tribunal Constitucional. Éste constata que en el art. 157.1 de la CE se hace una relación de los diferentes recursos con los que cuentan las Comunidades Autónomas y que forman su propia hacienda diferenciada de la estatal siendo, como expone el fundamento jurídico segundo de la Sentencia 14/1986 de 31 de enero, "(...) una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma." Y es que, como destaca MEDINA GUERRERO, la Constitución una vez ha reconocido la autonomía financiera como un atributo inexcusable de la autonomía política recoge en el artículo mencionado un elenco de recursos que constituyen la Hacienda autonómica<sup>16</sup>.

Pero, siguiendo aquí también a FERREIRO LAPATZA<sup>17</sup>, parece que no basta con la previsión de una serie de recursos para la financiación del ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas sino que es necesario que cuenten con el poder de "(...) distribuir estos recursos, según sus particulares criterios, (...)". En este sentido, el art. 156.1 de la CE, como ya se ha hecho mención, reconoce autonomía financiera a las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias. En consecuencia, parece posible afirmar que uno de los pilares básicos para la efectividad de la autonomía política es la existencia de unos recursos y del poder de distribuirlos de acuerdo con las decisiones de la propia Comunidad.

---

En definitiva, como afirma ORDUÑA REBOLLO, en sus notas al art. 156 de la CE "*Es un principio admitido universalmente que no es posible la existencia de una autonomía territorial sin las medidas económicas adecuadas. Por tanto, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas es piedra básica de su actividad, en el marco del principio de coordinación con la Hacienda estatal y la solidaridad*", ORDUÑA REBOLLO, F.: <<Comentarios al art. 156>>, en *Constitución Española 1978-1988*, T.I, CEC, Madrid, 1988, págs. 1277.

<sup>15</sup>) LOZANO SERRANO, C.: <<Consideración jurídica del Fondo de Compensación Interterritorial>>, en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, I.E.F, vol. III, Madrid, 1984, págs. 1754-1755.

<sup>16</sup>) MEDINA GUERRERO, M.: *La incidencia...*, ob., cit., pág. 343.

<sup>17</sup>) FERREIRO LAPATZA, J.J.: *Los impuestos...*, ob., cit., pág. 670.

Por su parte GARCÍA FRÍAS<sup>18</sup> se manifiesta en la misma línea ya que considera que para predicar la autonomía política es necesario que las Comunidades Autónomas gocen de un mínimo de autonomía financiera puesto que la mayor parte de las decisiones conllevan consecuencias de carácter económico. Por lo cual, concluye, que "*Si dichos recursos son escasos o inexistentes, resulta obvio que de nada valen las declaraciones de principios carentes de plasmación práctica.*"

En este sentido MARTÍN QUERALT considera que la autonomía financiera es el instrumento más idóneo para la consecución de la autonomía política<sup>19</sup>. El mismo autor expuso que la Constitución en relación con la autonomía financiera, considera que es instrumental de forma que "*(...) se alinea en la concepción tradicional acerca de la instrumentalidad de la actividad financiera, concepción que es válida en términos generales (...)*"<sup>20</sup>. Pero, si bien es posible derivar del texto fundamental la conexión instrumental entre autonomía financiera y autonomía política puede ser necesario dar un paso más dirigido a concretar el nivel de la primera y, en consecuencia, la calidad de la segunda. En otras palabras se ha de examinar si la autonomía financiera que predica nuestro texto fundamental abarca toda la actividad financiera -entendida como la actividad para obtener unos ingresos de unos recursos y la organización del gasto- o bien sólo aspectos parciales de la misma.

El autor citado en último lugar, en este punto, destaca que en materia de gastos no existe polémica en el sentido de que es prácticamente unánime la opinión de que la autonomía financiera -descontextualizando el concepto de cualquier marco normativo- abarca ese aspecto de la actividad financiera. En cambio, en materia de ingresos podemos

---

<sup>18</sup>) GARCÍA FRÍAS, M<sup>a</sup> de los A.: La financiación..., ob., cit., pág. 109.

<sup>19</sup>) MARTÍN QUERALT, J.: La institucionalización..., ob., cit., pág. 120.

<sup>20</sup>) Este autor también advierte que esa es una concepción de carácter tradicional que en la actualidad no tiene "*(...) la fuerza apodíctica que otrora tenía, como consecuencia de las funciones que hoy se demandan a la hacienda pública en los Estados contemporáneos y que, en muchas ocasiones, son difícilmente conceptuables como instrumentales, desde el momento que su realización permite per se la consecución de determinadas finalidades*". MARTÍN QUERALT, J.: <<Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia tributaria>>, en *La Constitución Española y las Fuentes del Derecho*, D<sup>o</sup>m Gral. de lo Contencioso del Estado, vol. II, I.E.F., Madrid, 1979, pág. 1315.

encontrar discrepancias sobretodo con respecto a los recursos tributarios. En este sentido destaca el autor tres posibles posiciones doctrinales, sin detrimento que existan matizaciones dentro de ellas: la de los que consideran que la autonomía financiera abarca a los ingresos y en concreto a los procedentes de recursos tributarios, la de aquellos que consideran que la autonomía financiera no implica necesariamente potestades sobre unos recursos, especialmente tributarios, sino que el Estado los regulará y el ente autonómico adoptará los que crea convenientes y, finalmente, la de aquellos que consideran que la autonomía financiera tiene relevancia en relación con el gasto público y no en relación con los ingresos<sup>21</sup>.

Así pues se comprueba que la autonomía financiera no tiene un alcance unívoco sino que es posible concebir cualquiera de los tres anteriores por lo que, una vez más, se presenta la necesidad de acudir al texto normativo para determinar la capacidad de la autonomía financiera que se reconoce en nuestro ordenamiento. En este sentido se pronuncia GONZÁLEZ CASANOVA el cual atribuye al concepto autonomía financiera recogido en nuestra Constitución el significado de "*(...) disponer de unos recursos económicos propios y, sobre todo, tener la libertad de administrarlos según los propios criterios.*" estando, evidentemente, todo ello condicionado por el contexto constitucional<sup>22</sup>.

ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA<sup>23</sup> expone que la autonomía política "*(...) ha de apoyarse en la autonomía financiera (gasto público) y en la autonomía tributaria (tributos)*". Se puede derivar de esta cita que el autor considera que la autonomía financiera, en un sentido estricto, se refiere al gasto debiendo diferenciar una autonomía tributaria específica. No obstante concluye que "*La autonomía tributaria es exigida por la autonomía financiera (la del gasto público), por cuanto la Comunidad Autónoma ha de disponer de medios suficientes para desarrollar sus funciones o cometidos*"

---

<sup>21</sup>) MARTÍN QUERALT, J. Idem, pág. 121-122.

<sup>22</sup>) GONZÁLEZ CASANOVA, J.A.: Teoría del Estado..., ob., cit., pág. 528.

<sup>23</sup>) ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: Prólogo a la obra de FALCÓN Y TELLA, R.: La compensación..., ob., cit., pág. 18.

Así mismo APARICIO PÉREZ<sup>24</sup> estima que en nuestra Constitución el concepto recogido en el art. 156.1 no puede significar más que "(...) *poder de determinar los medios y los fines así como de elaborar un presupuesto como expresión de una voluntad política de perseguir objetivos propios en la forma considerada la más adecuada a sus propias necesidades y con el empleo de los medios reputados más idóneos.*" Por su parte HERRERA MOLINA<sup>25</sup>, estudiando el texto constitucional, estima que el concepto de autonomía financiera se caracteriza por las siguientes notas "a) *Suficiencia de medios, b) Poder para establecer y exigir tributos y configurar los recursos de su sistema financiero y c) Poder presupuestario.*" En conclusión, de acuerdo con estos autores parece posible, pues, interpretar que nuestro texto constitucional se decanta por una concepción de autonomía financiera que abarca tanto la perspectiva de los gastos como la de los ingresos<sup>26</sup>. No obstante esto, siguiendo a DELGADO GONZÁLEZ, si bien la autonomía financiera incluye ambos aspectos siendo inseparables, sí que son graduables pudiendo presentarse diferentes niveles de autonomía en uno y en otro<sup>27</sup>.

Por otro lado, este es el sentido que de autonomía financiera ha adoptado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Así en relación con la autonomía financiera y el gasto es posible encontrar pronunciamientos como el recogido en el fundamento jurídico noveno de la Sentencia 63/1986 de 21 de mayo donde estima que "*Tal autonomía financiera implica, como reconoce el art. 44 del EAPV, la competencia de la Comunidad Autónoma vasca para elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presupuestos, lo que*

---

<sup>24</sup>) APARICIO PÉREZ, A<sup>o</sup>.: <<La autonomía financiera de las Comunidades autónomas en la Constitución española>>, en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, I.E.F., Madrid, 1984, pág. 445.

<sup>25</sup>) HERRERA MOLINA, P. M.: Hacienda general..., ob., cit., pág. 546.

<sup>26</sup>) Sobre este tema ENTRENA CUESTA discrepa pues escribe que "(...) *puede concluirse que en virtud de las exigencias insoslayables del principio de unidad financiera, impuesto por la necesidad de coordinación en este terreno de las Comunidades Autónomas en las Haciendas estatal y local, por la necesaria solidaridad entre todos los españoles, no puede hablarse, en rigor, de una autonomía en los ingresos de aquéllas; por lo que, en sentido estricto, la autonomía financiera únicamente se proyectará en la vertiente del gasto (...)*". ENTRENA CUESTA, R.: <<Comentarios al art. 156 de la CE>>, en *Comentarios a la Constitución*, 2<sup>a</sup> ed., Civitas, Madrid, 1985, pág. 2320.

<sup>27</sup>) DELGADO GONZÁLEZ, A<sup>o</sup>. Fco.: <<El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Los tributos cedidos>>, RHAL, vol. XVII, n<sup>o</sup> 51, 1987, pág. 399.

*entraña su competencia para decidir la estructura de sus presupuesto de gastos de inversión y la ejecución de los correspondientes proyectos.*" La perspectiva del ingreso o de la disponibilidad de recursos financieros gracias a la autonomía se ha predicado en relación con los entes locales cuando en el fundamento jurídico cuarto de la Sentencia 19/1987 de 17 de febrero considera que su autonomía "(...) *posee también una proyección en el terreno tributario, pues estos entes habrán de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la Ley reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia (...)*". Después de estas palabras parece difícil concebir que las Comunidades Autónomas no cuenten con una autonomía, como mínimo, del mismo carácter que la de los entes locales. A nuestro juicio, el Tribunal Constitucional, aunque implícitamente, confirma esta tesis en el fundamento jurídico décimo tercero de su Sentencia 37/1987 de 26 de marzo cuando juzga posible que las Comunidades Autónomas utilicen su poder tributario, su potestad tributaria para establecer tributos de carácter extrafiscal. Posteriormente, en el fundamento jurídico segundo de la Sentencia 179/1987 de 12 de noviembre<sup>28</sup>, el Tribunal afirma que la autonomía financiera supone para las Comunidades Autónomas "(...) *la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones.*"

En resumidas cuentas, parece lógico afirmar que en nuestro sistema la autonomía política de las Comunidades Autónomas está basada en la existencia de unos recursos con los que han de cubrir los aspectos económicos que dicha autonomía conlleva. Esto implica una actividad de ingreso y de gasto de estos entes, para cuya realización poseen autonomía financiera tanto a la hora de regular unos recursos de los que obtener unos ingresos como a la hora de organizar su gasto. En este sentido, por lo que a los ingresos se refiere, como advierte MEDEL CÁMARA, la autonomía financiera implica determinar el volumen que de ellos se obtienen y la estructura de los recursos<sup>29</sup>. De la misma opinión es GARCÍA FRÍAS cuando expresa que la autonomía financiera se convierte en una banalidad para

---

<sup>28</sup>) BOE n° 295 de 10 de diciembre de 1987. Tesis similar es reiterada en el fundamento jurídico cuarto de la Sentencia 201/1988 de 27 de octubre (BOE n° 284 de 26 de noviembre de 1988) donde se expone que la autonomía financiera "(...) *exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos y en toda su extensión las competencias propias (...)*".

<sup>29</sup>) MEDEL CÁMARA, B.: El sistema..., ob., cit., pág. 517.

estos entes si "(...) para obtener un mayor montante de ingresos se ha de acudir al Estado (...)"<sup>30</sup>. También FALCÓN Y TELLA constata que la autonomía financiera en nuestra Constitución se decanta hacia una autonomía clara sobre el gasto y con relación a los recursos que componen la hacienda autonómica entiende que es necesaria la existencia de unos recursos propios que permitan una capacidad de decisión sobre el volumen de gasto<sup>31</sup>.

En esta dinámica puede encuadrarse al recargo autonómico. En virtud de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y ejerciendo el poder tributario reconocido en la CE, éstas pueden establecer recargos dentro del contexto constitucional que se ha descrito en el capítulo segundo, modulando su estructura y el volumen de ingresos que pueden obtener de ellos. En consecuencia, es lógico afirmar que el establecimiento del recargo autonómico es una manifestación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y, así mismo, es un factor que contribuye a hacer efectivo el principio de autonomía política.

Pero una perspectiva más completa exige estudiar el sistema de financiación en el que se inserta el recargo autonómico. Éste abundamiento vendría motivado por el hecho de que si bien en un plano teórico el recargo parece poseer la virtud de hacer efectivos objetivos de nuestro ordenamiento como la autonomía política, en un plano práctico se ha comprobado, -recordemos el capítulo primero- que tiene un uso casi marginal en el sistema tributario autonómico<sup>32</sup>. Por ello nos parece necesario estudiar el sistema de financiación

---

<sup>30</sup>) GARCÍA FRÍAS, M<sup>a</sup> de los A.: La financiación..., ob., cit., pág. 109. Así mismo APARICIO PÉREZ estima que la autonomía en el campo financiero implica capacidad de determinar por cada nivel de gobierno tanto el volumen de sus ingresos y gastos, como su estructura. APARICIO PÉREZ, A<sup>o</sup>.: La autonomía..., ob., cit., pág. 433.

<sup>31</sup>) FALCÓN Y TELLA, R.: La distribución..., ob., cit., pág. 515.

<sup>32</sup>) Sobre todo si tenemos en cuenta que estamos en un momento donde las Comunidades Autónomas, como ya constató HUCHA CELADOR, demandan una revisión del modelo de financiación en aras de lograr mayor autonomía financiera y mayor corresponsabilidad fiscal. HUCHA CELADOR, Fdo. de la: Reflexiones..., ob., cit., pág. 423.

Así mismo recientemente diversos expertos, en un estudio sobre el sistema fiscal, han expuesto que uno de los objetivos que las Comunidades Autónomas pretenden de un posible nuevo sistema es la intensificación de su autonomía financiera. MONASTERIO ESCUDERO, C.; PÉREZ GARCÍA, F.; SEVILLA SEGURA, J.V. y SOLÉ VILANOVA, J.: Informe..., ob., cit., pág. 145.

en el cual se encuadra para concretar el papel que juega el recargo autonómico en la efectividad de la autonomía financiera y, por ende, política. De esta forma puede que se encuentre una respuesta en el sentido de que es posible que existan dentro del sistema de financiación autonómico otros recursos que respondan mejor a la citada autonomía y a las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas justificando la falta de uso del recargo objeto de este estudio.

## **2.1.- Aproximación al sistema de financiación autonómico y su efectividad en relación con la autonomía política: el papel del recargo autonómico.**

Está ampliamente difundida la clasificación de sistemas de financiación que en la doctrina española realiza FERREIRO LAPATZA<sup>33</sup> de forma que diferencia entre sistemas de separación, de unión y de carácter mixto<sup>34</sup>. El autor refiere esta clasificación a los recursos de carácter tributario pero puede ser válida en relación con cualquier tipo de recursos.

En este sentido un sistema de separación sería aquél donde los recursos posibles para los entes públicos estarían repartidos entre ellos sin que hubieran relaciones de interdependencia. Un ejemplo, simple pero clarificador, sería que el Estado fuera titular de los tributos de carácter directo mientras que los otros entes lo fueran de los tributos de carácter indirecto. Ambos entes decidirían todo lo que se refiere a sus tributos y formarían, en función de éstos, sus propios presupuestos.

Un sistema de unión es el punto opuesto al anterior. Los posibles recursos se concentran en manos de un sólo ente que, una vez obtenidos los ingresos producidos, los reparte entre los diferentes entes que comparten con él el poder político. En este sentido, los presupuestos de estos últimos dependerán completamente de los ingresos procedentes

---

<sup>33</sup>) FERREIRO LAPATZA, J.J.: Curso..., ob., cit., pág. 86.

<sup>34</sup>) Así mismo APARICIO PÉREZ, A<sup>o</sup>.: La autonomía..., ob., cit., pág. 435; FALCÓN Y TELLA, R.: La distribución..., ob., cit., pág. 505; LINARES MARTÍN DE ROSALES, J.: Comentarios..., ob., cit., pág. 125; RAMALLO MASSANET, J.: El reparto..., ob., cit., págs. 523-525 o GARCÍA FRÍAS, M<sup>a</sup> de los A.: La financiación..., ob., cit., págs. 104-105.

de ese ente, que puede denominarse, central.

Finalmente, siendo éste el más extendido<sup>35</sup>, se presenta el sistema de carácter mixto donde se pueden identificar elementos de los dos anteriores como puede ser la coexistencia de ingresos procedentes de recursos propios y de ingresos procedentes de otros entes. De esta forma los presupuestos de los entes no centrales se alimentan de estos dos tipos de ingresos, siendo de los primeros sobre los que se puede decidir con respecto a su volumen o la estructura de los recursos. En este sentido, la gama posible de sistemas mixtos es muy amplia dependiendo del peso que se dé a uno u otro tipo de recursos o de la forma en que se dividan las competencias para su establecimiento y recaudación.

Parece evidente que el nivel de autonomía financiera en materia de ingresos que se alcanza en los diferentes sistemas es distinto. Así, en un sistema de separación, parece que se puede predicar una autonomía financiera plena puesto que los entes deciden sobre el volumen de ingresos a obtener y la estructura de recursos a establecer. El contraste viene dado por el sistema de unión donde la autonomía financiera en materia de ingresos parece nula puesto que es el ente central quien se ocupa de obtenerlos y repartirlos mientras que la autonomía financiera en materia de gasto se limita a la distribución de la cuota de ingresos que se recibe. Finalmente, en el sistema de carácter mixto el nivel de autonomía depende de la importancia que se dé a los recursos que componen la hacienda de los entes diferentes del Estado o ente central, de forma que los recursos propios incrementan ese nivel y lo disminuyen los ingresos transferidos procedentes de recursos no propios.

Pues bien, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas responde a un sistema de carácter mixto<sup>36</sup>. Efectivamente, el art. 157.1 de la CE junto con el art.

---

<sup>35</sup>) LINARES MARTÍN DE ROSALES constata que en el mundo occidental no es posible hablar de sistemas de unión o separación puros. LINARES MARTÍN DE ROSALES, J.: Comentarios..., ob., cit., pág. 125.

<sup>36</sup>) Así lo califican autores como APARICIO PÉREZ cuando considera que del texto constitucional se deriva que nos hallamos frente a un sistema mixto puesto "(...) que hay ingresos típicos del sistema de unión como los procedentes del fondo de compensación interterritorial y específicos del sistema de separación como son los tributos propios." APARICIO PÉREZ, A.º.: La autonomía..., ob., cit., pág. 450.

De la misma opinión es GARCÍA FRÍAS cuando constata que el sistema de financiación cuenta con recursos propios de las Comunidades e ingresos procedentes de recursos ajenos a las mismas de forma que

4.1 de la LOFCA contienen los diferentes recursos que componen la hacienda autonómica los cuales se puede clasificar, de forma general, en dos bloques:

a) Recursos productores de ingresos de procedencia estatal: Son recursos que, en general, su estructura y volumen de ingresos están determinados o mediatizados por el Estado: participaciones en los ingresos del Estado, impuestos cedidos, las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos del Estado y las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial.

b) Recursos propios de las Comunidades Autónomas: Agrupamos aquí aquellos recursos que, a diferencia de los anteriores, su estructura y volumen de ingresos no están determinados o mediatizados por el Estado: los tributos propios, los recargos autonómicos, el producto de operaciones de crédito, el producto de multas y sanciones y sus propios precios públicos.

Desde nuestro texto constitucional, como advierte HUCHA CELADOR<sup>37</sup>, no se puede prejuzgar nada sobre el sistema mixto que se configura. Es decir, no parece posible determinar si éste se decanta hacia un sistema de separación favorecedor de la autonomía financiera de los entes autonómicos o hacia un sistema de unión donde predomina la suficiencia de ingresos para esos entes, puesto que de su texto no se puede deducir el peso o la importancia de los diferentes recursos regulados. En consecuencia, se trata de un sistema de financiación abierto que ha de ser concretado por leyes posteriores y en particular por la actual LOFCA.

Efectivamente, es a través de esta ley cómo se puede determinar una calificación válida de nuestro sistema de financiación. En ella se contiene el régimen jurídico de los recursos que componen el sistema y, por ende, su efectividad en aras de potenciar o no el

---

se configura un sistema mixto. GARCÍA FRÍAS, M<sup>a</sup> de los A.: La financiación..., ob., cit., págs. 105-106.

De las explicaciones de FERREIRO LAPATZA se extrae que el sistema español es de tipo mixto aunque con un gran peso en los caracteres del sistema de unión en cuanto a los ingresos existiendo mayor autonomía en cuanto a los gastos. FERREIRO LAPATZA, J.J.: Curso..., ob., cit., pág. 87.

<sup>37</sup>) HUCHA CELADOR, Fdo. de la: Reflexiones..., ob., cit., pág. 427.

grado de autonomía financiera y política de las Comunidades Autónomas. Así pues, si el objetivo marcado anteriormente es determinar el efecto del recargo autonómico sobre la autonomía financiera dentro de todo el sistema se hace necesario aproximarnos al régimen jurídico de los diferentes recursos y su viabilidad para responder a dicho principio. Esta tarea se lleva a cabo en las posteriores líneas partiendo de la clasificación de recursos que se ha adelantado más arriba y centrando la atención en las fuentes de ingresos que se contienen en la LOFCA.

Previamente a cualquier consideración, se ha de advertir que el tratamiento de los recursos, diferentes a nuestro objeto de investigación, se realiza de forma sumaria. Por ello no se entra en los problemas que, sin duda, su régimen jurídico puede plantear y, así mismo, no se profundiza, como merecería un examen exhaustivo, en la bibliografía que los trata sin perjuicio de citarla. Nuestro objetivo es mucho más modesto pues se centra en aproximarnos al grado de autonomía financiera desde la regulación que la LOFCA hace de los diferentes recursos para, paralelamente y en el mismo contexto, examinar lo que puede aportar a esa autonomía la imposición del recargo tributario autonómico.

#### **2.1.1.- Recursos productores de ingresos de procedencia estatal.**

Este grupo se subdivide en cada uno de los diferentes recursos que lo componen. Tratamos en las siguientes líneas la participación en los ingresos del Estado, los impuestos cedidos y el Fondo de Compensación Interterritorial para acabar con las asignaciones complementarias.

##### **2.1.1.1.- La participación en los impuestos estatales no cedidos.**

Así pues, el primer recurso de este grupo es el contemplado en el art. 157.1 a) de la CE que incluye las participaciones en los ingresos del Estado. Este recurso se halla desarrollado dentro de la LOFCA por su art. 13 al preceptuar que las Comunidades Autónomas dispondrán de un porcentaje de participación en la recaudación de los

impuestos estatales no cedidos<sup>38</sup>.

A partir de 1986 el porcentaje de participación que contempla este artículo ya no se determina en función del coste efectivo, como determinaba la Disposición Transitoria primera de la LOFCA, sino que se negocia entre el Estado y las Comunidades Autónomas de acuerdo con los criterios enumerados en el propio artículo<sup>39</sup>. De ello derivamos que

---

<sup>38</sup>) Art. 13:

*"1. Las Comunidades Autónomas dispondrán de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, que se negociará con las siguientes bases:*

- a) El coeficiente de población.*
- b) El coeficiente de esfuerzo fiscal por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.*
- c) La cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios.*
- d) La relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España.*
- e) Otros criterios que se estimen procedentes, entre los que se valorarán 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 y la relación entre los costos por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado.*

*2. El porcentaje de participación a que se refiere el número anterior se determinará en el período transitorio para cada Comunidad Autónoma, aplicando las normas contenidas en la disposición transitoria primera de la presente Ley.*

*3. El porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma únicamente podrá ser objeto de revisión en los siguientes supuestos:*

- a) Cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma y que anteriormente realizase el Estado.*
- b) Cuando se produzca la cesión de nuevos tributos.*
- c) Cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado.*
- d) Cuando, transcurridos cinco años después de su puesta en vigor, sea solicitada dicha revisión por el Estado o por la Comunidad Autónoma.*

*4. En cualquier caso, el porcentaje de participación se aprobará por Ley."*

Sobre este recurso puede verse LINARES MARTÍN DE ROSALES, J.: <<La financiación de las Comunidades Autónomas mediante la participación e los impuestos estatales >>, Car.T, nº 36, 1981, págs, 161-174; TORRES COBO, Fco.: <<La fijación del porcentaje definitivo de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado >>, en *Financiación de las Autonomías e infracciones y sanciones Tributarias*, XXXII Semana de Estudios de Derecho Financiero, I.E.F., Madrid, 1986, págs. 303-322.

<sup>39</sup>) El nuevo porcentaje de participación en la recaudación de los tributos no cedidos se hará efectivo siguiendo el Acuerdo 1/1986 del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de 7 de noviembre por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991 (BOE de 29 de noviembre de 1988). Se revisó por Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas 1/1988 de 27 de julio.

las Comunidades Autónomas poseen un margen de actuación adecuado a su capacidad de negociación con el Estado para determinar el porcentaje de participación. Finalmente, se ha de añadir, que no podrá ser revisado salvo que se produzcan los supuestos del art. 13.3 de la LOFCA y que, en cualquier caso, se fijará a través de una ley estatal.

De la regulación aquí expuesta, sumariamente, claro está, se pueden realizar algunas observaciones. Así, hay que destacar el hecho de que las Comunidades Autónomas negocian con el Estado el porcentaje de participación, lo que podría considerarse que responde más a un principio de cooperación o coordinación que a uno de autonomía financiera. Esta idea puede avalarse con la circunstancia de que las Comunidades no influyen en la estructura de los recursos que producen los ingresos en los que participan ni, evidentemente, en el volumen que de ellos se derivan. En consecuencia, parece posible afirmar, que la autonomía financiera en relación con este recurso, no se manifiesta con respecto a los ingresos que produce sino en cuanto al gasto advirtiendo, así mismo, que se denota una mayor autonomía en su administración.

Es más, de la regulación que presenta el bloque constitucional formado por la CE y la LOFCA, es posible derivar que el recurso ahora analizado no responde primordialmente a un principio de autonomía financiera sino a un principio de suficiencia<sup>40</sup>. Efectivamente, por un lado el art. 13 de la LOFCA se relaciona con el art. 15 del mismo texto legal que contempla las asignaciones complementarias a las que dedicaremos un posterior comentario. De la regulación de este último precepto deducimos

---

Este Acuerdo es sucedido por el de 20 de enero de 1992 que comprende el periodo de 1992-1996 (BOE n° 188 de 8 de agosto de 1995). Su contenido es completado posteriormente con el Acuerdo del Consejo de 7 de octubre de 1993 donde se contempla el Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal a las Comunidades Autónomas. En este se expone la determinación de la participación territorializada del 15 por 100 en la recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en cada Comunidad Autónoma (BOE n° 118 de 8 de agosto de 1995).

<sup>40</sup>) Como constata HUCHA CELADOR, no se contiene el citado principio en el texto constitucional en relación con las Comunidades Autónomas pero si en el art. 2.1.d) de la LOFCA. HUCHA CELADOR, Fdo. de la: Reflexiones..., ob., cit., pág. 429.

MEDINA GUERRERO especifica que si durante el periodo transitorio el porcentaje de participación estaba destinado a satisfacer estrictamente el principio de suficiencia financiera en el periodo definitivo persigue, además, finalidades redistributivas. MEDINA GUERRERO, M.: La incidencia..., ob., cit., pág. 363.

que el porcentaje de participación va dirigido a la financiación de un nivel mínimo de prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que las Comunidades Autónomas hayan asumido. Este objetivo se deduce de que las asignaciones complementan la participación estudiada cuando es insuficiente, junto con los tributos cedidos, para cubrir el coste de ese nivel mínimo.

Por otro lado, el art. 158.2 de la CE recoge en el texto constitucional -con la garantía que esto supone- la posibilidad de que el Estado se comprometa a afianzar la financiación de un nivel mínimo de servicios. Esta garantía se encuentra posteriormente asumida de forma implícita en el art. 15.2 de la LOFCA cuando prevé un sistema de asignaciones de carácter extraordinario.

En consecuencia, parece que el recurso que constituye la participación en los ingresos de tributos no cedidos no tiene como objetivo primordial la garantía de la autonomía financiera plena de las Comunidades Autónomas, sino que responde a una obligación del Estado para garantizar un principio de suficiencia. No obstante, esta conclusión no se debe asumir en el sentido de que el recurso no tiene ninguna repercusión en relación con la autonomía financiera puesto que sí se permite un nivel de autonomía concretado en la administración del gasto que han de cubrir los ingresos procedentes de este recurso.

#### **2.1.1.2.- Los impuestos cedidos a las Comunidades Autónomas.**

El segundo recurso que ubicamos en este grupo es el de los impuestos cedidos<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup>) Sobre este recurso se puede consultar, entre otros, BANACLOCHE, J.: <<La cesión del impuesto sobre el patrimonio a las autonomías>>, RHAL, vol. XIII, nº 38, 1983, págs. 467-479; CODES ANGUITA, J.L.: La cesión..., ob., cit., págs. 571-586; CHECA GONZÁLEZ, C.: <<La delegación de competencias administrativas del Estado a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos>>, RHAL, vol. XIII, nº 38, 1983, págs. 309-324; DELGADO GONZÁLEZ, A.: El nuevo..., ob., cit., págs. 395-414; FERREIRO LAPATZA, J.J.: <<Los impuestos cedidos y la Ley 42/1983, de 28 de diciembre>>, REDF, nº 40, 1983, págs. 601-611; LUEIRO LORES, M.: <<La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas>>, RHAL, vol. XIII, nº 38, 1983, págs. 339-375 o MARTÍNEZ LAFUENTE, A.: *La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas*, Ed. Civitas, Madrid, 1983 y del mismo autor <<El régimen jurídico de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas>>, en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. III, I.E.F., Madrid, 1984, págs. 1849-1897.

previsto en el art. 157.1.a) de la CE. Este recurso está regulado a su vez en los artículos 10 y 11<sup>42</sup> de la LOFCA. Finalmente, la regulación se completa con la Ley 30/1983 de 28 de diciembre de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y por las diferentes leyes particulares de cesión a cada Comunidad Autónoma.

A grandes rasgos de la normativa citada se deriva que los impuestos cedidos son

---

<sup>42</sup>) Art. 10:

*"1. Son tributos cedidos los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la Comunidad Autónoma.*

*2. Se entenderá efectuada la cesión cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente, sin perjuicio de que el alcance y condiciones de la misma se establezcan en una Ley específica.*

*3. La cesión de tributos por el Estado a que se refiere el apartado anterior podrá hacerse total o parcialmente, según se hubiese cedido la recaudación correspondiente a la totalidad de los hechos imponibles contemplados en el tributo de que se trate o únicamente alguno o algunos de los mencionados hechos imponibles.*

*4. Sin perjuicio de los requisitos específicos que establezca la Ley de cesión:*

*a) Cuando los tributos cedidos sean de naturaleza personal, su atribución a una Comunidad Autónoma se realizará en función del domicilio fiscal de los sujetos pasivos.*

*b) Cuando los tributos cedidos graven el consumo, su atribución a las Comunidades Autónomas se llevará a cabo en función del lugar en el que el vendedor realice la operación a través de establecimientos, locales o agencias.*

*c) Cuando los tributos cedidos graven operaciones inmobiliarias, su atribución a las Comunidades Autónomas se realizará en función del lugar donde radique el inmueble."*

Art. 11:

*"1.- Pueden ser cedidos a las Comunidades Autónomas en las condiciones que establece la presente Ley los tributos relativos a las siguientes materias tributarias:*

*a) Impuesto sobre el Patrimonio Neto.*

*b) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.*

*c) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.*

*d) La imposición general sobre las ventas en su fase minorista.*

*e) Los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales.*

*f) Las tasas y demás exacciones sobre el juego.*

*2. No podrán ser objeto de cesión los siguientes impuestos estatales:*

*a) Sobre la renta global de las personas físicas.*

*b) Sobre el beneficio de las Sociedades.*

*c) Sobre la producción o las ventas, salvo lo dispuesto en el apartado anterior.*

*d) Sobre el tráfico exterior.*

*e) Los que actualmente se recaudan a través de monopolios fiscales."*

una fuente de ingresos tributarios. Las competencias para su establecimiento y regulación son del Estado que, en su caso, puede delegar la competencia de gestión a las Comunidades Autónomas tal y como dispone los arts. 19.2 de la LOFCA y 12 a 20 de la ley relativa a la cesión. En este ámbito de la gestión de estos tributos las Comunidades Autónomas podrán organizar libremente los servicios de recaudación pero han de aplicar, como destaca CHECA GONZÁLEZ, para hacer efectivas las obligaciones tributarias, la normativa estatal de gestión<sup>43</sup>.

También aquí cabe hacer algunas reflexiones. Así se ha de destacar que, actualmente, sobre la estructura del recurso o el volumen de ingresos, las Comunidades Autónomas no pueden ejercer ninguna opción con lo que la autonomía en relación con el ingreso, tal y como se definió, no puede hacerse efectiva. Así mismo, este recurso también se relaciona con el porcentaje de participación y las asignaciones extraordinarias a través del art. 15.2 de la LOFCA de forma que parece posible afirmar que también responden - como esos recursos- mejor a un principio de suficiencia que al principio de autonomía financiera<sup>44</sup>. Más si advertimos, con FERREIRO LAPATZA, que el acto de cesión es un

---

<sup>43</sup>) CHECA GONZÁLEZ, Cl.: La delegación..., ob., cit., pág. 317. En este sentido RAMALLO MASSANET expone en relación con la competencia de gestión delegada a las Comunidades Autónomas sobre los tributos cedidos que "*Tener esta competencia es tener una organización administrativa, no independiente sino dependiente de un ente jurídico-político, que implica tener funcionarios que inspeccionan, que comprueban valores, que liquidan, que recaudan incluso en vía ejecutiva pero, siempre, en cumplimiento del esquema derecho-deber, de normas elaboradas y aprobadas por otro ente que es el que se ha reservado la competencia legislativa y consecuentemente tiene la responsabilidad política*". RAMALLO MASSANET, J.: El reparto...ob., cit., pág. 535.

<sup>44</sup>) Que los tributos cedidos no son un vehículo apropiado para la expresión de una autonomía financiera plena en materia de ingresos lo demuestra el hecho de que la derogación por parte del Estado de cualquiera de ellos puede ser realizada sin el consentimiento de las citadas Comunidades sino por conveniencias de aquél ente. En nuestra opinión es el ejemplo más patente -la eliminación o alteración de los recursos por un agente externo- para demostrar que los tributos cedidos no expresan el citado principio sin detrimento, y aquí se expresa la relación con los otros recursos destinados a garantizar la suficiencia, de que se altere por el motivo señalado el porcentaje de participación.

Señalemos aquí también que una de las conclusiones a las que llegan los expertos que elaboraron el informe, al que ya se ha hecho mención en otra nota, es que las Comunidades Autónomas reivindican una mayor participación en la normativa de los tributos cedidos con el objetivo de intensificar la autonomía financiera global. MONASTERIO ESCUDERO, C.; PÉREZ GARCÍA, F.; SEVILLA SEGURA, J.V. y SOLÉ VILANOVA, J.: Informe..., ob., cit., pág. 145. Estos mismos autores, en la segunda parte de su informe, consideran que modificando el régimen jurídico actual de los tributos cedidos, otorgando más competencias para modificar el tipo impositivo, cabrían lo que han denominado tributos compartidos. MONASTERIO ESCUDERO, C.; PÉREZ GARCÍA, F.; SEVILLA SEGURA, J.V. y SOLÉ VILANOVA, J.: <<Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas (segunda parte)>> ,

acto del Estado como reconocen todos los Estatutos de Autonomía al contemplar su posible modificación aunque con el acuerdo de la Comunidad Autónoma<sup>45</sup>.

Este principio en relación con este recurso parece hacerse efectivo en un nivel mínimo. En este sentido la autonomía financiera se realiza en materia de gasto no por el volumen de éste<sup>46</sup> pero sí en relación con su administración. Así mismo, la autonomía financiera se expresa en el nivel de gestión de los impuestos cedidos pero concretado en la organización de la Administración que la realiza.

### 2.1.1.3.- El Fondo de Compensación Interterritorial.

Dentro de este grupo ubicamos también el Fondo de Compensación Interterritorial<sup>47</sup> que está contemplado en el art. 158.2 de la CE, desarrollado por el art.

---

RHPV, PALAU 14, nº 25, 1995, pág. 166.

Así mismo, autores como RODRÍGUEZ BEREIJO han estimado que los tributos cedidos pueden ser el núcleo de un sistema tributario propio de las Comunidades Autónomas en aras de intensificar su autonomía financiera. RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: Una reflexión..., ob., cit., pág. 74; también BELTRÁN BERNABÉ, R.: <<La corresponsabilización fiscal y los tributos cedidos>>, RHPA, ALCABALA, nº 3, 1992, págs. 157-176 o LINARES MARTÍN DE ROSALES, J.: <<Presente y futuro de los ingresos tributarios autonómicos: nuevos impuestos>>, RHPA, ALCABALA, nº 2, 1994, pág. 211.

<sup>45</sup>) FERREIRO LAPATZA, J.J.: Los impuestos..., ob., cit., pág. 684.

<sup>46</sup>) Sin detrimento de considerar que una gestión efectiva del tributo por la Comunidad Autónoma que asuma la competencia por delegación implique una recaudación óptima. Pero a esto hay que añadir según LÓPEZ LABORDA que "*Los tributos cedidos no permiten el ejercicio de la autonomía financiera en la vertiente del ingreso, ni aun en su contenido mínimo. Las Comunidades Autónomas carecen de poder sobre los aspectos sustantivos del tributo. El hecho de que una mejor o peor gestión conduzca a alterar a voluntad la recaudación tributaria no está relacionado, creemos, con una efectiva actuación de la autonomía financiero, sino más bien con un problema de eficacia y responsabilidad de la Administración pública*". LÓPEZ LABORDA, J.: *Los equilibrios financieros en el Estado de las autonomías*, Monografía nº 95, I.E.F., Madrid, 1991, pág. 141.

<sup>47</sup>) Para una perspectiva jurídica el Fondo se puede consultar ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: <<El Fondo de Compensación Interterritorial como dotación sometida al régimen del presupuesto público>>, en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, I.E.F., Madrid, 1984, págs. 399-411; LOZANO SERRANO, C.: Consideración jurídica..., ob., cit., págs. 1749-1770 o URIARTE ZULUETA, M.M<sup>a</sup> de: <<El Fondo de Compensación Interterritorial>>, en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, I.E.F., Madrid, 1984, págs. 281-298.

16<sup>48</sup> de la LOFCA y por la Ley 29/1990 de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial<sup>49</sup>. De la regulación citada, sobre todo del precepto

---

<sup>48</sup>) Art. 16:

*"1. De conformidad con el principio de solidaridad interterritorial a que se refiere el apartado 2 del artículo 158 de la Constitución, en los Presupuestos Generales del Estado se dotará anualmente el Fondo de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado, tal y como se determina en el artículo 4.2.b) de esta Ley. Dicho fondo se distribuirá por las Cortes Generales entre Comunidades Autónomas, provincias que no formen parte de ninguna Comunidad Autónoma y territorios no integrados en la organización provincial de conformidad a lo establecido en el artículo 74. 2 de la Constitución.*

*El Fondo de Compensación Interterritorial se dotará anualmente con una cantidad no inferior al 30 por 100 de la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobado en los Presupuestos Generales del Estado.*

*El Fondo se destinará a gastos de inversión e los territorios comparativamente menos desarrollados y se distribuirá de acuerdo con los siguientes criterios:*

- a) La inversa de la renta por habitante.*
- b) La tasa de población emigrada de los diez últimos años.*
- c) El porcentaje de desempleo sobre la población activa.*
- d) La superficie territorial.*
- e) El hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular.*
- f) otros criterios que se estimen procedentes.*

*La ponderación de los distintos índices o criterios se establecerá por Ley y será revisable cada cinco años.*

*2. Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial recibidas deberán destinarse a financiar proyectos de carácter local, comarcal, provincial o regional de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural, transportes y comunicaciones y, en general, aquellas inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los mismos.*

*3. El Estado, Comunidades Autónomas, provincias que no formen parte de ninguna comunidad Autónoma y territorios no integrados en la organización provincial, con el fin de equilibrar y armonizar el desarrollo regional, de común acuerdo, determinarán, según la distribución de competencias existentes en cada momento, los proyectos en que se materializan las inversiones realizadas con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial.*

*4. Cada territorio deberá dar cuenta anualmente a las Cortes Generales del destino de los recursos recibidos con cargo al Fondo de Compensación interterritorial, así como del estado de realización de los proyectos que con cargo al mismo estén en curso de ejecución.*

*5. Los posibles excedentes del Fondo en un ejercicio económico quedarán afectos al mismo para la atención de los proyectos de ejercicios posteriores.*

*6. Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, las inversiones que efectúe directamente el Estado y el sector público estatal se inspirarán en el principio de solidaridad."*

<sup>49</sup>) Sobre el procedimiento de elaboración de una normativa que regule la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial véase JIMÉNEZ APARICIO, E.: <<La Ley del Fondo de Compensación Interterritorial. Su inconstitucional formal>>, REDF, n° 64, 1989, págs. 565-600.

constitucional, se deriva que este fondo no es un mecanismo para obtener ingresos destinados a hacer efectivo el principio de autonomía financiera sino que está destinado a plasmar el principio de solidaridad<sup>50</sup>.

Siguiendo a HUCHA CELADOR el Fondo de Compensación Interterritorial se constituye como un instrumento para hacer efectiva la obligación del Estado, plasmada en el art. 138.1 de la CE, de velar por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas parte del territorio español<sup>51</sup>. En consecuencia se trata de un medio para corregir desequilibrios económicos interterritoriales de forma que sólo son acreedoras del Fondo aquellas Comunidades que presenten los citados desequilibrios<sup>52</sup> configurándose, por tanto, en un mecanismo extraordinario de obtención de ingresos.

Así pues, la posible autonomía financiera que se desprende de la regulación de este mecanismo, parece centrarse en que las Comunidades Autónomas tienen una capacidad de negociación para obtener el ingreso pero, a nuestro juicio, más que autonomía financiera lo que se hace efectivo con este dato es un principio de cooperación. En materia de gasto también se hace difícil detectar un grado del principio de autonomía que se analiza, ya que, los ingresos, como advierte LOZANO SERRANO<sup>53</sup>, se perciben "(...) *con finalidad*

---

<sup>50</sup>) Esta condición ha sido hecha patente por autores como MARTÍN QUERALT, J.: La institucionalización..., ob., cit., pág. 151-152; LINARES MARTÍN DE ROSALES, J.: Régimen financiero..., ob., cit., pág. 216; HERNÁNDEZ MARTÍN, V.: <<El principio de solidaridad y el Fondo de Compensación Interterritorial>>, en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. II, I.E.F., Madrid, 1984, pág. 1567 o FALCÓN Y TELLA, R.: *La compensación financiera interterritorial*. Monografías nº 7, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, pág. 193.

<sup>51</sup>) HUCHA CELADOR, Fdo. de la: Reflexiones..., ob., cit., pág. 427. Por su parte HERRERA MOLINA considera que este Fondo supone el principio de suficiencia. HERRERA MOLINA, P. M.: Hacienda general..., ob., cit., pág. 547.

<sup>52</sup>) Así lo hace constar FERREIRO LAPATZA cuando en base al art. 4.2 de la LOFCA expone que "(...) *no todas las Comunidades Autónomas percibirán estos ingresos, sino sólo, "en su caso", las que no alcancen el nivel mínimo de servicios y aquéllas en que se ubiquen los territorios menos desarrollados.*" FERREIRO LAPATZA, J.J.: La hacienda de las..., ob., cit., pág. 208.

<sup>53</sup>) El autor citado considera que los recursos obtenidos con cargo al Fondo son puramente eventuales y con el destino expresado de forma que "(...) *no deben integrarse en el núcleo de la Hacienda regional. La política económica autónoma no debe estar pendiente de las transferencias del Estado (...)*". LOZANO SERRANO, C.: Consideración..., ob., cit., pág. 1757.

LINARES MARTÍN DE ROSALES se muestra un poco más estricto cuando expone sobre el tema que "*El carácter de transferencia afectada o condicional del F.C.I resulta evidente, de tal forma que el*

*exclusiva de financiar la redistribución y la solidaridad (...)*" además, su utilización está sometida a controles por parte de las Cortes Generales.

#### 2.1.1.4.- Las asignaciones complementarias.

Los recursos de este grupo se completan con las asignaciones complementarias contempladas en el art. 158.1 de la CE y su regulación se desarrolla a través del art. 15 de la LOFCA<sup>54</sup>. De su regulación se pueden extraer algunos indicadores de interés para determinar si los recursos que aquí hemos relacionado responden o no directamente al principio de autonomía financiera.

Los indicadores a los que nos referimos son, en primer lugar, la previsión de que sea el Estado el garante de los servicios públicos fundamentales asumidos por las Comunidades Autónomas. En segundo lugar destacamos que las asignaciones complementarias son pertinentes en el caso de insuficiencia de ingresos procedentes de los tributos cedidos y de la participación en los tributos no cedidos lo cual nos indica, siguiendo a HERRERA MOLINA<sup>55</sup>, que estas asignaciones junto con la participación del

---

grado de "autonomía" en el gasto que corresponde a las Comunidades aparece ciertamente limitado.". LINARES MARTÍN DE ROSALES, J.: Régimen..., ob., cit., pág. 216.

<sup>54</sup>) Art. 15.

"1. El Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia.

2. Cuando una Comunidad Autónoma, con la utilización de los recursos financieros regulados en los artículos 11 y 13 de la presente Ley Orgánica, no pudiera asegurar un nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que haya asumido, se establecerá a través de los Presupuestos Generales del Estado, con especificación de su destino, una asignación complementaria cuya finalidad será la de garantizar el nivel de dicha prestación en los términos que señala el artículo 158.1 de la Constitución.

3. Se considerará nivel mínimo de la prestación de los servicios públicos, a los que hacen referencia los apartados anteriores, el nivel medio de los mismos en el territorio nacional.

4. Si estas asignaciones en favor de las Comunidades Autónomas hubieren de reiterarse en un espacio de tiempo inferior a cinco años, el Gobierno propondrá, previa deliberación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, a las Cortes Generales la corrección del porcentaje de participación en los ingresos del Estado, establecido en el artículo 13 de la presente Ley Orgánica.

5. Cada Comunidad Autónoma deberá dar cuenta anualmente a las Cortes Generales de la utilización que ha efectuado de las asignaciones presupuestarias percibidas y del nivel de prestación alcanzado en los servicios con ellas financiados."

<sup>55</sup>) HERRERA MOLINA, P. M.: Hacienda..., ob., cit., págs. 546-547.

art. 13 de la LOFCA responden al principio de suficiencia. A estos recursos, debido a su carácter complementario, se pueden añadir, como ya se ha sugerido, los impuestos cedidos de forma que todas estas fuentes de ingresos parecen responder al mismo principio.

Una conclusión que se puede extraer de la aproximación a la regulación de los diferentes recursos analizados y de los comentarios de los autores mencionados es que no responden de forma plena a un principio de autonomía financiera en cuanto a los ingresos. Si bien los recursos proporcionan unos ingresos para cubrir las necesidades de las Comunidades Autónomas de manera que éstas pueden asignarlos de acuerdo con sus propias opciones, no sucede lo mismo a la hora de, parafraseando a MARTÍN QUERALT<sup>56</sup>, autodeterminar los ingresos. La regulación de esos recursos y su rendimiento no depende de las propias Comunidades Autónomas sino de la regulación que el Estado realice de ellos y de las negociaciones que ambos entes lleven a cabo.

La autonomía financiera parece sólo manifestarse a través del gasto de los ingresos y no tanto en relación con su volumen como con respecto a su administración. Así mismo, en la vertiente de los ingresos la autonomía financiera parece manifestarse sólo en relación con la organización administrativa para la gestión de los tributos cedidos y en una capacidad de negociación para determinar el volumen de determinados ingresos - participaciones o ingresos procedentes del fondo- manifestación que, por lo que respecta a esta segunda capacidad, puede diluirse en una plasmación de un principio de coordinación o cooperación.

El sistema de financiación autonómico se completa con un segundo grupo de recursos que comprende, entre otros, a los tributos propios, el recargo autonómico, el patrimonio y la Deuda pública. Por eliminación, parece que serán estos recursos los que poseen el objetivo de hacer efectivo el principio de autonomía financiera en un nivel máximo entendido como áquel en donde las Comunidades Autónomas pueden establecer y ordenar sus propias fuentes de ingresos. De acuerdo, pues, con esta premisa se analizarán estos recursos en el siguiente apartado.

---

<sup>56</sup>) MARTÍN QUERALT, J.: Potestades..., ob., cit., pág. 1316.

## 2.1.2.- Recursos propios de las Comunidades Autónomas.

En relación con estos recursos estimamos conveniente hacer una precisión previa. Y es que, si bien estos recursos no se hallan regulados por el Estado, sí que han de adaptarse al marco jurídico que pueda establecer de acuerdo con sus competencias. Así, por ejemplo, se ha visto ya la importancia de la LOFCA en cuestiones analizadas en el capítulo anterior en relación con el recargo tributario autonómico.

Pues bien, hecha la precisión anterior, analizaremos estos recursos distinguiendo entre: los recursos de carácter tributario y los recursos de carácter no tributario.

### 2.1.2.1.- Los recursos de carácter tributario.

Comenzando por los primeros ya sabemos que las Comunidades Autónomas pueden establecer tributos, es decir, impuestos, recargos sobre impuestos estatales, tasas y contribuciones especiales. Los citados tributos se encuentran contemplados en el art. 157.1.a) y b) de la CE y se desarrolla su régimen a través de los arts. 4.1.b) y d), 6, 7, 8, 9, 12, 17, 19 y 20 de la LOFCA. De estos artículos cabe destacar el 6.1 y el 17 que disponen que las Comunidades Autónomas regularán por sus propios órganos competentes el establecimiento y la modificación de sus propios tributos así como que pueden exigirlos. En este sentido parece posible afirmar que por lo que se refiere a éste recurso las Comunidades Autónomas ostentan una autonomía financiera, desde la perspectiva del ingreso, de carácter pleno puesto que tienen capacidad para autodeterminar la estructura y el volumen de recaudación que puede derivarse del recurso expuesto.

Es más, sobre este tema son claras las palabras de RODRÍGUEZ BEREIJO<sup>57</sup> cuando considera que: "*(...) se reconoce la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, así como recargos sobre los impuestos estatales, configurando un sistema tributario propio y autónomo, separado del estatal, expresión máxima de su autonomía financiera.*" En consecuencia, las

---

<sup>57</sup>) RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: Una reflexión..., ob., cit., pág. 66.

Comunidades Autónomas pueden manifestar su autonomía política a través de su capacidad de establecer tributos; a través de ejercer su poder tributario en un nivel máximo.

Pero no se ha de perder de vista que este recurso se integra en un sistema de financiación de forma que no se puede estudiar de forma aislada sino en coordinación con el objetivo de los anteriores recursos, es decir, siguiendo a CASADO OLLERO<sup>58</sup>, el recurso tributario permite a las Comunidades Autónomas optar -como muestra de la autonomía de la que gozan- por mejorar el nivel mínimo de servicios, que ya es financiado por las transferencias estatales, a través de su capacidad de obtener nuevos ingresos gracias a los tributos que puedan establecer.

A esta consideración del papel accesorio de los diferentes sistemas impositivos autonómicos se puede añadir además, con HUCHA CELADOR<sup>59</sup>, que en nuestro sistema financiero existe una "(...) opción por la existencia de un único sistema tributario en todo el territorio nacional, obviándose explícitamente la posibilidad de una distribución de materias imponibles entre el Estado y las Comunidades Autónomas." Esta afirmación encuentra aval en una interpretación del art. 31 de la CE recogida en la ya mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional 19/1987 de 17 de febrero. En su fundamento jurídico segundo ese Tribunal expuso que "*Consecuencia del art. 31.1 y también del art. 31.3 es la unidad del sistema tributario en todo el territorio nacional como indeclinable exigencia de la igualdad de los españoles.*"<sup>60</sup>. Pero a este respecto, quizás, son más elocuentes las palabras de ese mismo Tribunal en su Sentencia 135/1992 de 5 de octubre<sup>61</sup> en cuyo fundamento jurídico sexto expone su concepción del sistema tributario como "(...) << sistema >> o estructura unitaria, homogénea por supuesto, sin distorsiones que impliquen la desigualdad de los españoles, según su localización (art. 31)." En

---

<sup>58</sup>) CASADO OLLERO, G.: El sistema..., ob., cit., págs. 66-67.

<sup>59</sup>) HUCHA CELADOR, F. de la: Reflexiones..., ob., cit., pág. 438.

<sup>60</sup>) Interpretación similar se encuentra en el fundamento jurídico sexto de la Sentencia 135/1992 de 29 de octubre (BOE nº 260 de 29 de octubre de 1992) y en el fundamento jurídico quinto de la Sentencia 116/1994 de 18 de abril.

<sup>61</sup>) BOE nº 260, de 29 de octubre de 1992.

consecuencia, se puede interpretar que la opción del legislador en el diseño del poder tributario autonómico, no es la de que pueda suponer un sistema diferente al estatal en razón de un reparto de materia imponible. El recurso tributario autonómico se ha de insertar en un sistema tributario preexistente, adaptándose a los requisitos que lo rigen sin posibilidad de generar un sistema diferente, con criterios de orden propios.

Este espíritu restrictivo en la concepción del poder tributario autonómico o de la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer sus tributos no se traslada para todas las figuras tributarias mencionadas en el mismo grado. Como ya se ha dicho las Comunidades Autónomas pueden establecer impuestos, tasas y contribuciones especiales que tienen su propio régimen jurídico y normas, en principio comunes, contenidas en los arts. 6 y 9 de la LOFCA cuya efectividad, como opinó en su día MEDEL CÁMARA, puede implicar un gran obstáculo para la tributación autonómica<sup>62</sup>.

El apartado 2 del art. 6 contiene, como ya se ha visto en el capítulo segundo, una prohibición para las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, para el establecimiento de tributos con el mismo hecho imponible que los gravados por el Estado. Así mismo, el art. 9 de la LOFCA, también citado en su momento, contiene el desarrollo del principio de territorialidad previsto en el art. 157.2 de la CE de forma que los efectos de los tributos, en principio, han de circunscribirse al territorio autonómico.

Pues bien, como ya se indicó, los citados preceptos no podían influir en el recargo autonómico debido a sus características con lo cual esta forma de impuesto se excluye de la efectividad de esos artículos. Por otro lado, también se hizo mención en el capítulo primero de que las tasas y las contribuciones especiales estaban íntimamente ligadas en nuestro ordenamiento a las actuaciones de la Administración de manera que sólo podrían ser establecidas en favor de la Administración que resultase competente para realizar la

---

<sup>62</sup>) Este autor consideró en relación con el Proyecto de la LOFCA y los artículos citados que los tributos propios y los recargos "(...) están sujetos en el proyecto a una serie de limitaciones (...) que, de persistir en el texto definitivo de la ley, pueden hacer difícil en la práctica la capacidad de decisión de las Comunidades autónomas sobre el nivel absoluto de sus ingresos públicos y, en consecuencia, de sus servicios públicos." MEDEL CÁMARA, B.: El sistema de...ob., cit., pág. 517.

actuación que se financiaba a través de estos tributos. En este sentido parece difícil concluir que tales figuras puedan suponer una duplicación de hechos imposables (partiendo de la base que la actuación sólo se realiza por una Administración competente) o puedan tener efectos extraterritoriales (debido a que el ámbito territorial de competencias se ciñe al espacio donde la Comunidad Autónoma ejerce sus potestades). En consecuencia, los preceptos citados sólo parecen limitar a una de las categorías tributarias aquí citadas: los impuestos propios<sup>63</sup>.

Así pues, parece posible llegar a la conclusión de que los sistemas tributarios autonómicos tienen más posibilidades de desarrollo en relación con tributos como las tasas y las contribuciones especiales que con respecto a tributos como los impuestos. El establecimiento de estos últimos ha de ceñirse a severas limitaciones que impiden que se consideren recursos importantes, desde la perspectiva de los ingresos producidos, dentro de las haciendas autonómicas.

En este sentido FERNÁNDEZ JUNQUERA<sup>64</sup>, analizados los diferentes límites al poder tributario autonómico, en relación con los impuestos considera que "(...) *estos límites reducen el poder tributario de las Comunidades Autónomas para crear impuestos, hasta el punto de que puede dudarse de la existencia real y efectiva de esta potestad tributaria en su aplicación al campo concreto de los impuestos, o precisando más, la duda se centra en la posibilidad del ejercicio de dicha potestad.*" En la misma línea, parece pronunciarse FERREIRO LAPATZA<sup>65</sup> cuando expone que el art. 6.2 de la LOFCA es el obstáculo que "(...) *ha anulado cualquier posibilidad de que las Comunidades Autónomas creen un sistema tributario propio (...)*". ZORNOZA PÉREZ<sup>66</sup> destaca que

---

<sup>63</sup>) No obstante esto se ha de recordar que la interpretación dada por el Tribunal Constitucional sobre el concepto de hecho imponible contenido en el art. 6.2 resta al precepto gran parte de su potencial efectividad.

<sup>64</sup>) FERNÁNDEZ JUNQUERA, M.: Límites..., ob., cit., pág. 1049.

<sup>65</sup>) FERREIRO LAPATZA, J.J.: << Régimen jurídico de la financiación autonómica: la corresponsabilidad fiscal y la STC 150/1990 de 4 de octubre de 1990 >>, RHAL, nº 61, 1991, pág. 80.

<sup>66</sup>) ZORNOZA PÉREZ, J.J.: << Tributos propios y recargos de las Comunidades Autónomas >>, DA, nº 232-233, 1992-93, págs. 480-481.

si bien se ha reconocido a través de la Constitución la capacidad para crear tributos propios se han establecido límites demasiado estrechos "(...) como para que puede aparecer justificada la afirmación de que se encuentra en la práctica vacío de contenido (...)" el poder impositivo de las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, con respecto a los recargos ya se hizo la observación en el capítulo anterior de que pueden ser establecidos y modificados por las Comunidades Autónomas (art. 17.c) de la LOFCA) no teniendo otros límites que los propios de la Constitución y los preceptos que desarrollan su régimen en especial como es el art. 12 de la LOFCA. En consecuencia parece que es este el instrumento alternativo a los impuestos autonómicos de forma que el ingrediente contributivo de los sistemas autonómicos puede venir dado por este mecanismo de obtención de ingresos<sup>67</sup>.

En relación con el tema que es objeto de esta apartado hemos de tener en cuenta, de acuerdo con lo expuesto, que la autonomía financiera o, más concretamente tributaria, se desarrolla a través de tasas, contribuciones especiales y recargos debido a la circunstancia de que los impuestos propios tienen un marco jurídico que, si bien no anula la posibilidad de establecerlos<sup>68</sup>, sí limita un desarrollo importante de la autonomía en relación con esta figura.

Así mismo, con respecto a los mecanismos tributarios que se declaran viables

---

<sup>67</sup>) En este sentido RUIZ GARCÍA comentó que "Por una parte, a la Comunidad Autónoma le resultará más sencillo implantar un recargo sobre un impuesto estatal que establecer un impuesto propio, de los previstos en el número 1 de este artículo; con la implantación del recargo pueden obtenerse rendimientos económicos semejantes, con la particularidad de que los recargos no estarán sometidos a algunas de las estrictas limitaciones a las que, según hemos visto, la LOFCA sujeta a los impuestos propios aprobados por la Comunidad Autónoma." RUIZ GARCÍA, J.R.: Comentario..., ob., cit., pág. 594.

<sup>68</sup>) De hecho las Comunidades Autónomas cuentan con ejemplos de tributos extrafiscales como pueden ser los que tienen por objeto la conservación del medio ambiente. Sobre este tema pueden consultarse ADAME MARTÍNEZ, F. D.: <<Los tributos ecológicos de las Comunidades Autónomas>>, RER, n° 37, 1993, págs. 15-53, del mismo autor Tributos... ob., cit., págs. 41-179; ALONSO GONZÁLEZ, L. M.: Los impuestos..., ob., cit.; CASADO OLLERO, G.: Los fines..., ob., cit., págs. 103-152; ROSEMBUJ, T.: *Los tributos y la protección del medio ambiente*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995; PAJUELO MACIAS, A.: <<Los tributos contra la contaminación como posibles "tributos propios" de las Comunidades Autónomas: especial referencia a una Ley de Cataluña>>, RHAL, n° 38, vol. XIII, 1983, págs. 377-388.

HUCHA CELADOR<sup>69</sup> destaca que la autonomía tributaria (siendo manifestación de la financiera), siguiendo la propia filosofía de la LOFCA, "(...) *debía proyectarse sobre los recargos sobre impuestos estatales -y, especialmente, sobre el IRPF- en la medida en que estos gravámenes están dotados de <<flexibilidad, suficiencia y equidad>>*". En sentido parecido ZORNOZA PÉREZ<sup>70</sup> destaca que "(...) *los recargos constituyen la única espita abierta a la diversidad.*" Sobre el tema también son elocuentes las palabras de JIMÉNEZ COMPAREID<sup>71</sup> cuando concluyó que "*Como quiera que las posibilidades de crear nuevos impuestos se revelaban inciertas, se previno un segundo nivel en el que podía actuar la voluntad autonómica: se autorizaría a las Comunidades Autónomas a que, cumpliendo determinadas condiciones, desconociesen en algunos supuestos las limitaciones establecidas con carácter general*". Estos supuestos, menciona el autor, son la asunción de materia impositiva local de acuerdo con el art. 6.3 y, "(...) *la facultad de establecer recargos en determinados impuestos estatales*".

Convenimos con la opinión que defienden los citados autores en el sentido de que es el recargo el instrumento tributario más adecuado para expresar la autonomía financiera. Y es que, sobre la base de lo mostrado en el capítulo anterior, las Comunidades Autónomas expresan en este tributo su grado máximo de autonomía porque a través de su establecimiento por Ley se puede, debido a un marco jurídico amplio, regular el volumen de ingresos que produce además de su estructura<sup>72</sup>. Por otro lado, bajo nuestro punto de vista, por su carácter contributivo, puede expresar mejor que las tasas y las contribuciones especiales el principio de autonomía financiera<sup>73</sup>. Es decir, las tasas y las contribuciones

---

<sup>69</sup>) HUCHA CELADOR, Fdo. de la: Reflexiones..., ob., cit., pág. 444.

<sup>70</sup>) ZORNOZA PÉREZ, J.J.: Tributos..., ob., cit., pág. 986.

<sup>71</sup>) JIMÉNEZ COMPAREID, I.: La imposición..., ob., cit., pág. 81.

<sup>72</sup>) Recordemos del capítulo segundo que el tipo impositivo del recargo no posee límites máximos o mínimos. Así mismo, la ley que lo establece incide en su hecho imponible a través, sobre todo de su aspecto cuantitativo o territorial.

<sup>73</sup>) JUAN Y PEÑALOSA da otra perspectiva del recargo y la autonomía financiera. En este sentido considera que el recargo podría no ser tan autónomo como parece pues no deja de depender de un tributo base estatal. No obstante también advierte que este inconveniente es más aparente que real pues el impuesto autonómico también está sometido a la voluntad estatal. JUAN Y PEÑALOSA, J.L. de: <<El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos>>, D.A, nº 181, 1979, pág. 219-220.

especiales, si bien manifiestan esa autonomía, están limitadas a la persona o personas que reciben de alguna manera la acción de la Administración debido a su carácter esencialmente retributivo. Así mismo tampoco sirven como instrumento para la financiación de actividades que no se pueden concretar en determinados sujetos sino que afectan a toda la Comunidad y cuyo coste ha de ser distribuido a todos los contribuyentes de la Comunidad Autónoma. En consecuencia, parece que las tasas y las contribuciones especiales son instrumentos útiles para financiar un tipo de actividades caracterizadas por su individualización mientras que el recargo podría ser un medio para financiar cualquier actividad cuyo coste pudiera distribuirse entre los hipotéticos sujetos pasivos.

Otro de los aspectos donde puede evidenciarse la autonomía financiera es el propio ámbito de aplicación del recargo tributario autonómico que ya ha sido tratado en el capítulo segundo. Efectivamente, las Comunidades Autónomas no se hallan obligadas a establecer recargos sobre todos los tributos que lo forman, sino que pueden optar entre ellos. De hecho, en la actualidad, como se deriva del capítulo primero, sólo se ha utilizado la Tasa estatal que grava el juego como tributo base del recargo autonómico. Ahora bien, quizás, el dato más importante a destacar, y que es consecuencia de lo señalado aquí, es que a través de ese ámbito las Comunidades Autónomas pueden escoger, de acuerdo con sus necesidades, la materia imponible a gravar. En otros términos, el recargo tributario autonómico permite acceder a las Comunidades Autónomas a las mismas manifestaciones de riqueza (renta, patrimonio o consumo) que pueden ser gravadas por el Estado pudiendo, además, escoger entre aquellas que más se adapten a sus intereses.

Es posible constatar desde otras perspectivas -no sólo desde la estructura del tributo, desde sus posibles características frente a otros tributos o la materia a gravar- los efectos que el establecimiento generalizado del recargo tributario autonómico puede tener en relación con la autonomía. En otros términos, la autonomía financiera puede expresarse en relación directa con el establecimiento del tributo -su estructura o volumen de recaudación- pero, además, influye sobre la autonomía política. En relación con ésta el recargo tributario autonómico proporciona un volumen de ingresos que puede permitir la mejora de la prestación de unos servicios que están financiados en un nivel mínimo por el Estado. En este sentido parece posible afirmar que las Comunidades Autónomas pueden

disponer de un instrumento con el que desarrollar sus propias opciones de gasto, sobretodo si se hace la observación de que sus ingresos no están afectados previamente como ocurre con los precedentes de otros recursos que componen las Haciendas autonómicas. En consecuencia, afirmamos, que el establecimiento del recargo tributario autonómico conlleva un posible aumento de la autonomía de gasto de las Comunidades Autónomas.

Pero, se puede completar esta perspectiva si se considera que el recargo tributario autonómico también puede expresar o favorecer la autonomía política de las Comunidades Autónomas si se contempla como un tributo con efectos extrafiscales. En el capítulo segundo ya se trató el tema de la extrafiscalidad y el recargo tributario autonómico constatando que, por un lado, puede potenciar los efectos extrafiscales de un tributo estatal con tal objetivo<sup>74</sup> o, por otro lado, pueden ser vinculadas a su regulación medidas extrafiscales de las propias Comunidades Autónomas<sup>75</sup>. En consecuencia, la autonomía política se evidencia desde el momento en que recargar un tributo estatal extrafiscal o establecer medidas extrafiscales propias es una opción de esos entes territoriales.

Así pues, como conclusión a lo aquí expuesto, nos mostramos partidarios de los

---

<sup>74</sup>) Podemos insistir en la idea expresada en el capítulo segundo de que un hipotético recargo tributario autonómico sobre alguno de los impuestos especiales en su fase minorista podría incrementar un efecto extrafiscal como es detraer el consumo de determinados productos. Se puede pensar, por ejemplo, un recargo tributario autonómico sobre el impuesto especial que grava la fabricación de alcohol y bebidas alcohólicas o bien un recargo tributario autonómico sobre el impuesto especial que grava las labores del tabaco.

<sup>75</sup>) Precisamente una de las reivindicaciones de las Provincias canadienses es la reforma de los *Tax Collection Agreements* dirigida a permitir que estos entes puedan establecer medidas de carácter extrafiscal relacionadas con el recargo que establecen sobre los Impuestos Federales sobre la Renta de las Personas Físicas y sobre la Renta de Sociedades. DEPARTMENT OF FINANCE CANADA: *Personal Income...*, ob., cit., págs. 40-41 o ONTARIO FAIR TAX COMMISSION: *Fair Taxation in Changing World: Highlights*, University of Toronto Press, Toronto, 1993, págs. 26-27.

Por otro lado, con la precaución por lo prematuro y en la interpretación de los términos, presumimos que éste puede ser el camino que se seguirá en el futuro de la financiación de las Comunidades Autónomas. En base a los acuerdos políticos entre el Partido Popular y Convergencia y Unión interpretamos que la Reforma del Modelo de Financiación Autonómica puede realizarse a través del establecimiento de recargos tributarios sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de carácter sustitutivo con un tipo impositivo máximo inicial del 30 por 100.

En el punto 9.Tercero de los acuerdos citados se estima que el establecimiento de ese porcentaje se realiza a través de la "(...) *reducción del actual impuesto sobre la renta de las personas físicas*" y la creación de una tarifa autonómica. Pues bien, en lo que interesa en esta cita, ligado a esta tarifa también se prevé que garantizar la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal pasa por "*El establecimiento (...) de deducciones independientes de las correspondientes a la Hacienda central*".

autores citados más arriba ya que el recargo tributario autonómico muestra diversas facetas -decisión sobre el volumen o estructura, carácter contributivo, materia imponible, ingresos no afectados y posibilidades extrafiscales- que permiten afirmar que este tributo favorece la autonomía financiera y política de las Comunidades Autónomas.

No obstante esta conclusión teórica, y debido a la escasa utilización de este recurso, tal y como hemos mostrado en el capítulo primero, parece que la realidad da la razón a ZORNOZA PÉREZ<sup>76</sup> cuando explica que los sistemas tributarios autonómicos descansan "*(...) sobre tasas y contribuciones especiales, dado el escaso desarrollo de los impuestos propios, por los que nuestras Comunidades Autónomas no han sentido un excesivo interés, quizá por el escaso espacio que la Constitución y la LOFCA parecen reservales (...)*". Efectivamente, si bien la autonomía financiera en la vertiente del ingreso también se desarrolla a través de las tasas y las contribuciones especiales, los otros mecanismos que pudieran expresarla mejor encuentran dificultades jurídicas -en relación con los impuestos- y un cierto desinterés en su establecimiento -en relación con los recargos-.

#### **2.1.2.2.- Los recursos de carácter no tributario.**

Una vez se ha analizado el recurso tributario y extraído consecuencias en relación con la autonomía tributaria, vamos a estudiar los recursos no tributarios. En este grupo incluimos: las multas y sanciones, los propios precios públicos, el patrimonio de las Comunidades Autónomas, los ingresos de Derecho privado y el producto de las operaciones de crédito.

El primer mecanismo de obtención de ingresos citado se encuentra contemplado en el art. 4.g) de la LOFCA sin que tenga una correspondencia en los recursos que se establecen en el art. 157.1 de la CE. En nuestra opinión, conviniendo con FERREIRO LAPATZA<sup>77</sup>, esto no podría ser de otra manera pues los componentes de este supuesto recurso -multas y sanciones- no son productos del poder financiero de las Comunidades

---

<sup>76</sup>) ZORNOZA PÉREZ, J.J.: Tributos..., ob., cit., pág. 985.

<sup>77</sup>) FERREIRO LAPATZA, J.J.: La hacienda..., ob., cit., pág. 181.

Autónomas ni de su autonomía financiera sino de su potestad sancionadora (reconocida en el art. 25 de la CE para la Administración pública) proveniente de otras competencias que denotan, más concretamente, autonomía política. En consecuencia, entendemos que este mecanismo de obtención de ingresos no es un instrumento que sirva para poder determinar el nivel de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas puesto que responde a otros aspectos de su autonomía política.

En segundo lugar nos vamos a referir a los precios públicos que se encuentran previstos en el art. 4.h) de la LOFCA<sup>78</sup>. Relacionando el recurso con el objeto del presente epígrafe se ha de concluir que es una expresión más de la autonomía financiera de las Comunidades puesto que éstas pueden regular la estructura y el volumen de recursos que pueden obtener de sus precios públicos. En este sentido la realidad confirma esta afirmación desde el momento en que diversas Comunidades Autónomas han utilizado esta posibilidad promulgando leyes que regulan este medio de obtención de ingresos<sup>79</sup>. Ahora bien, en nuestra opinión, se pueden traer aquí las consideraciones realizadas en relación con las tasas y las contribuciones especiales puesto que, si todos estos mecanismos de obtención de ingresos son representativos de una autonomía financiera en un nivel de capacidad normativa, su utilización imprime al sistema de financiación autonómico un carácter retributivo de forma que determinadas actividades que no se pueden cuantificar individualmente, siguen siendo difíciles de financiar a través de tributos en un grado superior al mínimo garantizado por los recursos procedentes del Estado. Por ello que parece que se trata de figuras que potencian una autonomía financiera y política limitada a determinado tipo de actividades y no al conjunto de las que puede realizar la Comunidad Autónoma y que afectan al común de los ciudadanos.

---

<sup>78</sup>) El art. 4. h) de la LOFCA es producto de la modificación sufrida por esta a raíz de la Ley 1/1989 de 13 de abril. Así mismo, el Estado reguló el régimen jurídico de los citados precios públicos a través de la Ley 8/1989 de 13 de abril, de tasas y precios públicos, en cuyo art. 24 define el concepto de precio público. Esta definición, a su vez, se ha convertido en el punto de referencia para el establecimiento de precios públicos por parte de las Comunidades Autónomas a través de diferentes leyes.

<sup>79</sup>) Estas leyes tienen como referencia la regulación estatal con la cual presentan similitudes y diferencias destacadas por HERRERA MOLINA. El autor expone los puntos en común y las disimilitudes que pueden presentar la regulación estatal y la autonómica posterior a la reforma introducida por la Ley Orgánica 1/1989 de 13 de abril en su obra *Los precios públicos como recurso financiero*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, págs. 32-33. Así mismo puede consultarse la obra colectiva *Tasas y precios públicos en el ordenamiento jurídico español*, Ed. IEF, Marcial Pons, Madrid, 1991.

El siguiente medio de obtención de ingresos es el patrimonio<sup>80</sup> de las Comunidades Autónomas que interesa tratar, claro está, en las próximas líneas por su capacidad de producir ingresos<sup>81</sup>. Se encuentra recogido, quizás defectuosamente, en el art. 157.1.d) de la CE y en la LOFCA, en los arts. 4.1.a) y 5. El defecto que se puede destacar es un posible error técnico puesto que el artículo constitucional relaciona diversos recursos como componentes de las Haciendas autonómicas mientras que con respecto al patrimonio habla de rendimientos. No obstante, como apunta HERRERA MOLINA<sup>82</sup>, esta diferencia tiene su consecuencia jurídica en el sentido de que una ley orgánica estatal sobre la base del art. 157.3 de la CE, regulará, en todo caso, el rendimiento pero no el patrimonio de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, ésta no parece ser la línea seguida por el legislador orgánico cuando recoge en la LOFCA un artículo como el 17 en donde se prevé que si bien las Comunidades Autónomas son competentes para regular el régimen jurídico del patrimonio lo tendrán que realizar dentro del marco de la legislación básica del Estado. Sobre la definición de lo que es legislación básica en esta materia el Tribunal Constitucional se pronunció de forma tácita en su Sentencia 58/1982 de 27 de julio<sup>83</sup> donde se reitera esta interpretación de forma que las Comunidades Autónomas, siguiendo el fundamento jurídico primero, dispondrán "(...) de mayor o menor libertad según la materia concreta que la Ley

---

<sup>80</sup>) Sobre este recurso SIMÓN ACOSTA, E.: <<Apuntes sobre el patrimonio regional >>, PGP, nº 1, 1979, págs. 235-240.

<sup>81</sup>) Es de señalar que de la regulación del bloque constitucional parece diferenciarse entre patrimonio propio de las Comunidades Autónomas como el único susceptible de producir ingresos a diferencia del dominio público autonómico. En este sentido puede apuntarse la exposición de SIMÓN ACOSTA en el sentido de que preveía la inexistencia de autonomía financiera en relación con el dominio público a diferencia de la autonomía financiera posible en relación con los bienes patrimoniales. SIMÓN ACOSTA, E.: Apuntes ..., ob., cit., pág. 239.

Sobre este mismo aspecto HERRERA MOLINA destaca que la doctrina más autorizada considera erróneo este planteamiento puesto que el dominio público puede generar igualmente ingresos o rentas, HERRERA MOLINA, P.M.: Hacienda..., ob., cit., pág. 557.

<sup>82</sup>) HERRERA MOLINA, P.M.: Hacienda..., ob., cit., pág. 556-557.

<sup>83</sup>) BOE nº 197 de 18 de agosto de 1982. En el fundamento jurídico primero de esta sentencia consideró que "(...) la legislación civil (art. 149.1.8º de la CE) dentro de la cual se halla, sin duda, el libro segundo, título I, capítulo III del Código Civil y en el que se establecen los conceptos fundamentales de bienes de dominio público y patrimoniales, o las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 de la CE) o la legislación básica sobre contratos o concesiones administrativas".

*regule.*" en relación con el patrimonio

Consecuentemente, la autonomía financiera con respecto a este recurso parece estar en la obligación de desarrollarse dentro de la legislación básica que supone la regulación estatal. Sobre el mismo tema, HERRERA MOLINA ha expuesto, por un lado, que dentro de la competencia estatal contenida en el art. 149.1.18 de la CE -bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas- se encuentra, siguiendo la Sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 1986, la personificación de las Administraciones. Por otro lado considera que el patrimonio no es más que una proyección de la personalidad jurídica reconocida en la Constitución. Por este motivo su conclusión es que el Estado encuentra la competencia constitucional que fundamenta el art. 17.e) de la LOFCA en el citado art. 149.1.18 de la CE<sup>84</sup>. Consecuentemente, se deduce que el autor considera que la autonomía financiera está limitada por la legislación de carácter básico que dicte el Estado.

Esta es una interpretación no seguida por FERREIRO LAPATZA al considerar que en la Constitución no se encuentra un apoyo firme a la tesis de que el Estado pueda regular de alguna forma el patrimonio autonómico<sup>85</sup>. De manera que sólo en el caso de que los Estatutos de Autonomía no prevean la competencia plena sobre la materia, la autonomía financiera de las Comunidades se puede ver limitada por esa legislación básica; en caso contrario "*(...) la limitación al marco de la legislación básica del Estado establecida por el art. 17 e) LOFCA, resulta inoperante, inaplicable.*" Por su parte, MARTÍN QUERALT<sup>86</sup>, parece avalar esta interpretación en un trabajo anterior al del Profesor de Barcelona cuando considera que en este tema "*(...) hay que partir de un hecho claro: la no delimitación constitucional de las competencias propias del Estado y de la Comunidad autónoma en esta materia.*"

En definitiva, es necesaria una determinación previa sobre cómo se delimitan las

---

<sup>84</sup>) HERRERA MOLINA, P.M.: Hacienda..., ob., cit., pág. 558.

<sup>85</sup>) FERREIRO LAPATZA, J.J.: La hacienda..., ob., cit., pág. 75.

<sup>86</sup>) MARTÍN QUERALT, J. : La institucionalización..., ob., cit., pág. 153.

competencias estatal y autonómica sobre esta materia a fin de determinar el nivel de autonomía financiera de las Comunidades. En este sentido, emplazándonos en un plano jurídico-positivo parece que nuestro sistema tiene la tendencia a delimitar la autonomía financiera sobre el patrimonio dentro de la legislación básica estatal la cual puede ser, siguiendo la ya citada Sentencia 58/1982, de amplio alcance.

Junto con los ingresos procedentes del patrimonio se contemplan en el art 157.d) de la CE y 4.1.a) de la LOFCA otros ingresos de Derecho privado. En este sentido el art. 5 de la LOFCA los ejemplifica en los adquiridos a título de herencia, legado o donación. Las Comunidades Autónomas se encuentran sometidas, como otro sujeto privado, al ordenamiento jurídico privado de forma que su autonomía financiera se ha de adaptar a los límites que el citado ordenamiento pueda imponer a los que participan en los negocios jurídicos que proporcionan los ingresos sometidos a Derecho privado.

Finalmente, queda por estudiar en este grupo el recurso del crédito, contemplado en el art. 157.1.e) de la CE y arts. 4.1.f), 14 y 17 d) de la LOFCA. Sobre esta normativa, FERREIRO LAPATZA<sup>87</sup> destaca una característica que puede ser importante para el objetivo de observar el nivel de autonomía que de la regulación de este recurso se desprende. El autor expone que la LOFCA regula este recurso en una sola dirección de forma que se plantean límites hacia las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas, conservando el Estado una libertad sólo limitada por los principios de coordinación y solidaridad. En consecuencia, de forma, a nuestro juicio, elocuente, apunta el profesor de Barcelona "*Pero la libertad del Estado en este terreno no garantiza siempre su correcta actuación. Ni, desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, garantiza que el Estado no utilice sus propias posibilidades de endeudamiento para anular las posibilidades de las Comunidades Autónomas en este campo. Ni garantiza tampoco que una actuación irresponsable del Estado en este terreno no comprometa de forma irreparable incluso la vida financiera de las Comunidades.*"

Centrándonos en los artículos relacionados anteriormente, se puede destacar el art.

---

<sup>87</sup>) FERREIRO LAPATZA, J.J.: << Ordenamiento jurídico de la Deuda Pública de las Comunidades Autónomas >>, PGP, nº 23, 1985, pág. 26.

17 que dispone que la utilización de este recurso se encuentra sometida a lo dispuesto en el, también citado, art. 14 de la LOFCA. Las Comunidades Autónomas, por tanto, ven limitada su capacidad de endeudarse en el sentido de que no pueden determinar conforme a sus preferencias su concurrencia al endeudamiento. En este sentido se les habilita a concertar operaciones de endeudamiento por plazo inferior a un año si son con el objetivo de cubrir necesidades de tesorería u operaciones de plazo superior al año si el importe es exclusivamente dedicado a financiar bienes de inversión y que las anualidades de amortización, por capital e intereses, no superen el 25 por 100 de los ingresos corrientes. Adicionalmente, siendo un ejemplo de control, el Estado, para cualquiera de las operaciones aquí expuestas<sup>88</sup>, ha de prestar su autorización para que la Comunidad Autónoma haga uso del mencionado recurso.

Pero esta no es la única limitación que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas tiene en relación con este recurso. En este sentido destaca AGUALLO AVILÉS<sup>89</sup>, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas se encuentra limitada por las competencias estatales que

---

<sup>88</sup>) En este sentido parece pronunciarse el Tribunal Constitucional en su Sentencia 179/1987 de 12 de noviembre en cuyo fundamento jurídico quinto expresa que la autorización del Estado es necesaria para cualquier apelación al crédito público. Así mismo atribuye a la autorización estatal un carácter coordinador, una manifestación del principio de coordinación en esta materia (Sentencia 11/1984 de 2 de febrero, fundamento jurídico sexto, BOE nº 42 de 18 de febrero de 1984).

En sentido contrario parece pronunciarse LAGO MONTERO cuando considera que "(...) la LOFCA, en su artículo 14.3, deja fuera del mismo a las operaciones de tesorería y a las operaciones de crédito singulares que se concierten en España." En este sentido dicha postura habilitaría a predicar un ámbito superior de autonomía financiera del que se puede desprender de la jurisprudencia constitucional. LAGO MONTERO, J.M.: <<El endeudamiento de las Comunidades Autónomas tras el Tratado de la Unión Europea >>, RDFHP, vol. XLIV, nº 233, 1994, pág. 976.

Sobre este recurso de las Comunidades Autónomas puede verse FERREIRO LAPATZA, J.J.: *IA Hacienda...*, ob., cit., págs. 185-207; ANTÓN PÉREZ, J.A.: <<El crédito en el sistema financiero de las Comunidades Autónomas >>, en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, I.E.F., Madrid, 1984, págs. 413-426; FALCÓN Y TELLA, Fco.: <<Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas >>, REDF, nº 51, 1986, págs. 357-374; FERREIRO LAPATZA, J.J.: *Ordenamiento...*, ob., cit., págs. 25-30; LAGO MONTERO, J.M.<sup>a</sup>: <<Notas sobre el endeudamiento como fuente de financiación de las Comunidades Autónomas >>, en *Estudios de Derecho Tributario en memoria de M<sup>a</sup> del Carmen Bollo Arocena*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1993, págs. 285-297 o TEJERIZO LÓPEZ, J. M.: <<La Deuda pública de las Comunidades Autónomas >>, REDF, nº 23, 1979, págs. 455-476.

<sup>89</sup>) AGUALLO AVILÉS, A.: <<Doctrina del Tribunal Constitucional sobre las operaciones de crédito de los entes territoriales >>, en *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria (1981-1989)*, Ed. Tecnos, Madrid, 1990, pág. 475.

surgen del art. 149.1.11 y 13 de la Constitución (SSTC 1/1982 de 28 de enero y 179/1987 de 12 de noviembre). En esos apartados se atribuyen al Estado competencias sobre las bases de ordenación del crédito y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Así pues, basándonos en el principio de coordinación, el Estado posee la capacidad de limitar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en relación con el citado recurso. En consecuencia, si bien, como destaca LAGO MONTERO, acudir al endeudamiento es una manifestación de la autonomía financiera<sup>90</sup>, del ordenamiento se deriva que se halla limitada en cuanto al volumen y destino del recurso, además de por la necesaria concurrencia de autorización estatal.

Estudiado, de forma general, este último recurso de las Comunidades Autónomas y considerados, siquiera de manera sumaria, los diferentes mecanismos autonómicos para la obtención de ingresos, se hace necesario realizar una recapitulación de lo expuesto. Así, de lo examinado hasta aquí, y siempre desde la perspectiva utilizada, es decir, la autonomía en sus vertientes financiera y política, podemos concluir que las Comunidades Autónomas pueden hacer efectiva de forma plena su autonomía financiera -desde la perspectiva de los ingresos- con el establecimiento del recargo, puesto que pueden regular, como se ha visto en el capítulo anterior, la estructura y el volumen de ingresos que se puede percibir por esta vía.

Ahora bien, esta perspectiva se ha completado a través de la aproximación a la autonomía financiera que puede desprenderse del propio sistema de financiación autonómico. Este sistema se compone de recursos de dos tipos: los recursos cuya estructura y volumen de ingresos están determinados o mediatizados por el Estado y los recursos cuya estructura y volumen de ingresos no están determinados por el Estado. En relación con los primeros se ha llegado a la conclusión de que responden en su mayoría a un principio de suficiencia financiera o al de solidaridad y que la autonomía financiera se expresa, en todo caso, en cuanto al gasto -su administración- y en algunas de las facetas de los recursos - como puede ser la capacidad de negociar el porcentaje de participación, las transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial o la organización de la

---

<sup>90</sup>) LAGO MONTERO, J.M.<sup>a</sup>: Notas..., ob., cit., págs. 287.

administración tributaria en cuanto a los tributos cedidos-. En relación con los segundos se ha llegado a determinar que la autonomía financiera se puede desarrollar a través de recargos, tasas, contribuciones especiales puesto que por lo que se refiere a los impuestos la normativa contenida en la LOFCA restringe tal posibilidad. Por otro lado los recursos propios de carácter no tributario también pueden ser una vía para expresar la autonomía financiera aunque dentro de las coordenadas que marca la normativa del Estado.

La conclusión de todo ello, aunque se trata de una cita larga, se puede extraer de las elocuentes palabras del Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico séptimo de la Sentencia 13/1992 de 6 de febrero<sup>91</sup> donde explica que *"Ante todo conviene recordar, como uno de los rasgos característicos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas diseñado por la LOFCA, en el marco de la Constitución, que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto público -y si acaso a la de las transferencias de ingresos procedentes de la hacienda estatal y que constituyen un derecho de crédito frente a ésta en favor de las haciendas autonómicas (las participaciones en los ingresos del Estado, las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y las asignaciones complementarias que establezcan en los Presupuestos Generales del Estado conectadas directamente a la prestación de los servicios públicos fundamentales de la competencia de las Comunidades Autónomas, e incluso si así se prefiere los tributos cedidos)- que por relación a la existencia y desarrollo de un sistema tributario propio con virtualidad y potencia recaudatoria suficientes para cubrir las necesidades financieras de la hacienda autonómica. Se configura así un sistema de financiación apoyado en mecanismos financieros de transferencias del Estado"*.

De esta exposición, además, se puede extraer otra consecuencia importante. La autonomía financiera no se mide sólo por las capacidades sobre los recursos que ostenten las diferentes Comunidades sino también a través del volumen de ingresos que producen

---

<sup>91</sup>) BOE nº 54 de 3 de marzo de 1992. Según GARCÍA-MONCO esta sentencia describe una característica del sistema que implica "(...) que el Principio de Autonomía Financiera se ha exteriorizado con especial fuerza en el sector del gasto pero que esa proyección no es simétrica en el ámbito de los tributos.". GARCÍA-MONCO, Alf. M.: *Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 1996, pág. 35.

para cubrir las necesidades financieras que permiten realizar las diferentes opciones. En este sentido el volumen de ingresos que provienen de los recursos sobre los que las Comunidades Autónomas no pueden ejercer sus potestades representan un porcentaje bastante superior en los presupuestos de esos entes que los ingresos procedentes de sus recursos propios<sup>92</sup>.

En definitiva, como ya señaló RODRÍGUEZ BEREIJO<sup>93</sup>, *"El sistema mixto de financiación de las Comunidades Autónomas ha tendido a apoyarse cada vez más en los mecanismos financieros del primer grupo señalado, esto es en los recursos procedentes de transferencias desde el Estado, fortaleciendo así la imagen de una Hacienda autonómica parasitaria y excesivamente dependiente de la Hacienda del Estado"*.

Pero dentro de este panorama se ha de retomar la idea, que ya otros autores citados expusieron, de que el recargo se destaca dentro del sistema como un instrumento que puede compensar la balanza de la dependencia financiera. Se muestra como un mecanismo viable para expresar y mejorar la autonomía financiera, tanto desde la perspectiva de ejercerse sobre él las potestades autonómicas, como desde la perspectiva de proporcionar volumen de ingresos<sup>94</sup>. Efectivamente, si consideramos como GARCÍA-MONCO<sup>95</sup>, la naturaleza gradual de la autonomía financiera, es posible pensar que el uso generalizado del recargo tributario autonómico, pudiera aumentar su nivel, compensado así, en la vertiente del ingreso, el mayor peso que posee en nuestro sistema la autonomía financiera en la vertiente

---

<sup>92</sup>) En este sentido HUCHA CELADOR nos dice a pie de página que *"Aun cuando puedan existir diferencias entre las distintas Comunidades, el ratio se sitúa en una horquilla del 10-15 por 100 correspondiente a ingresos propios y una horquilla del 85-90 por 100 correspondiente a ingresos transferidos"*. HUCHA CELADOR, Fdo. de la: Reflexiones..., ob., cit., pág. 450.

<sup>93</sup>) RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: Una reflexión..., ob., cit., pág. 68.

<sup>94</sup>) LUEIRO LORES remarcó en 1984 que *"Los recargos sobre impuestos estatales se regulan en la LOFCA dejando amplios márgenes de autonomía a las Comunidades Autónomas y pueden llegar a configurarse como una fuente de financiación importante."* LUEIRO LORES, M.: La autonomía tributaria..., ob., cit., pág. 451. De la misma opinión se manifestó JUAN Y PEÑALOSA cuando preveía que una de las fuentes de ingresos más importantes serían los recargos sobre impuestos estatales. JUAN Y PEÑALOSA, J.L. de: El principio..., ob., cit., pág. 213.

<sup>95</sup>) GARCÍA-MONCO, Alf. M.: *Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas*, Lex Nova, Valladolid, 1996, pág. 32.

del gasto.

Con lo cual surge otra vez la duda que se ha planteado al comienzo de este apartado. Si el recargo se configura como un instrumento viable para la realización de la autonomía financiera y política, cuál es el motivo para que la experiencia reflejada en el capítulo primero nos plasme un panorama de poco uso del recargo<sup>96</sup>. En este sentido parece que el motivo de su no utilización se ha de buscar en otros campos ajenos, aunque conectados, con el jurídico-financiero. Efectivamente el recargo presenta en la actualidad una potencialidad jurídica de desarrollo amplia por lo que su no generalización puede encontrar explicaciones más económicas y sociológicas que jurídicas. En otras palabras creemos lógico pensar que la financiación de una mejoría del nivel mínimo de servicios a través del recargo conlleva, sin modificación del actual contexto jurídico, a un incremento de la presión tributaria<sup>97</sup> sobre los ciudadanos.

Pues bien, parece que éste puede configurarse como un motivo que impide un uso más común del recargo. El aumento de la presión fiscal conlleva un coste que los integrantes políticos de las Comunidades Autónomas no parecen dispuestos a asumir, de forma que se han ido conformando con una financiación dependiente del Estado que les permite no soportar el desgaste que conllevarían posibles políticas impopulares fiscalmente

---

<sup>96</sup>) Destaca PÉREZ ROYO que el recargo es una técnica que "(...) tuvo un importante grado de aplicación en otras épocas, pero que hoy se encuentra en desuso (...)". PÉREZ ROYO, Fdo.: Derecho..., ob., cit., pág. 184.

<sup>97</sup>) Ante esta idea parece oportuno señalar que el recargo autonómico no se tiene que configurar, necesariamente como un aumento de la presión fiscal de carácter traumático sino que, con la debida coordinación entre entes como el Estado y las propias Comunidades Autónomas puede ser posible su implantación progresiva. Es el caso del recargo sustitutivo del que se ha hecho mención en el capítulo segundo de manera que una disminución de la presión fiscal estatal vendría a ser sustituida por el recargo autonómico de forma que el ciudadano, en un primer momento, sufriría una presión global equivalente a la anterior a la imposición.

Como contrapartida, el Estado vería disminuir sus obligaciones de financiar el mínimo de los servicios públicos fundamentales puesto que esa recaudación necesaria procedería del recargo autonómico. En este sentido, en un primer momento, la autonomía financiera autonómica no parecería verse mejorada desde el punto de vista del *quantum* pero sí desde el punto de vista de la calidad de los recursos puesto que el montante a percibir pasaría de producirse por recursos transferidos, en relación con los cuales casi no pueden ejercer competencias, a producirlo un recursos propio. En este sentido, posteriormente, el *quantum* o montante a percibir también se vería mejorado -y con ello de forma evidente la autonomía financiera- cuando la Comunidad pudiera alterar el tipo impositivo del recargo de acuerdo con sus necesidades financieras.

hablando.

Sobre esta cuestión también es posible añadir que, a nuestro juicio, la autonomía financiera se ha ido haciendo efectiva no a través de estos medios que implican un coste político sino a través del recurso del crédito<sup>98</sup>. Esto es evidente desde el momento que en el Acuerdo de 20 de enero de 1992 del Consejo de Política Fiscal y Financiera se determinó que el déficit público que presentaban las Comunidades Autónomas debía ser reducido. Esto parece avalar la opinión de que los órganos políticos de las Comunidades han optado por financiar su autonomía financiera a través de recursos que forman el primer grupo expuesto y otros que no impliquen una mayor presión fiscal -aunque sí un lastre para presupuestos futuros- en vez de utilizar vías útiles, aunque impopulares, como el recargo autonómico.

En conclusión, parece posible afirmar que el recargo autonómico puede influir, de acuerdo con el contexto en el que se sitúa, de forma positiva en el desarrollo de una mayor

---

<sup>98</sup>) Algunos datos pueden ser significativos. El siguiente cuadro muestra el porcentaje que producen los recursos propios diferenciando el que implican los recursos tributarios propios y los procedentes de operaciones de crédito (a nivel nacional).

AÑOS:	1990	1991	1992	1993
<b>RECURSOS TRIBUTARIOS:</b>				
-Tributos propios	9'1%	5'7%	8'4%	9'8%
-Recargos sobre tributos estatales	0'6%	0'6%	1'5%	1'4%
<b>OPERACIONES DE CRÉDITO</b>	90'3%	93'7%	90'1%	88'8%

Fuente: Elaboración propia a través de los datos proporcionados por la publicación anual de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales: *Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas en 1993* (también la misma publicación para 1991 y 1992), Madrid, 1995.

Según LASARTE ALVAREZ en la actualidad "*Hay pues que reconocer que no disponen -las Comunidades Autónomas- de la conveniente autonomía financiera, que no comparten auténtica responsabilidad fiscal, y que ello las sitúa en una posición que induce a la continua reivindicación de fondos estatales y al incremento de las operaciones de deuda, de menor coste político que los tributos, pero con el inconveniente de la inevitable carga financiera*". LASARTE ALVAREZ, J.: << Perspectivas de reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas >>, RER, n° 44, 1996, págs. 193-194.

autonomía financiera y, por ende, política pero a un determinado coste de carácter político que, como destaca MENÉNDEZ MORENO<sup>99</sup>, las Comunidades Autónomas no parecen, hasta el momento, dispuestas a asumir. Un coste político que viene derivado de la vinculación que puede realizar el contribuyente entre las prestaciones que recibe, el ente que las presta y el ente que genera la presión fiscal. En este sentido se puede entrar en la contrapartida que implica disfrutar de una autonomía financiera como es la corresponsabilidad fiscal que es tratada a continuación en relación con el recargo autonómico<sup>100</sup>.

### **2.1.3.- La corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas en relación con el recargo tributario autonómico.**

#### **2.1.3.1.- Consideraciones previas sobre la corresponsabilidad fiscal.**

El término de <<corresponsabilidad fiscal>> en la actualidad circula con facilidad entre quienes tratan el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y su posible reforma, configurándose como uno de los objetivos que se han de alcanzar. En este sentido se pueden encontrar diversas definiciones del mismo.

Así, por ejemplo, BECKER ZUAZUA<sup>101</sup> expone que la corresponsabilidad es posible enfocarla desde la vertiente de los ingresos y los gastos. Desde esta última perspectiva está asociada con el porcentaje de recursos totales que utilizan las Comunidades Autónomas para cubrir sus actividades. En cambio, en relación con el ingreso considera que es un concepto que implica la identificación que ha de realizar el contribuyente de la Administración que es responsable de la presión fiscal que soporta o "(...) dicho de otra

---

<sup>99</sup>) MENÉNDEZ MORENO, A.: <<La corresponsabilidad fiscal>>, REDF, n° 86, 1995, pág. 309.

<sup>100</sup>) No obstante, a partir de los Acuerdos políticos entre el Partido Popular y Convergencia y Unión, parece existir una tendencia a asumir ese coste político. En el punto Primero de los citados acuerdos figura la declaración de que el nuevo sistema de financiación tiene como objetivos garantizar "*La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que dispondrán de una más amplia capacidad para definir y autorregular la composición de sus ingresos a través de la corresponsabilidad fiscal*".

<sup>101</sup>) BECKER ZUAZUA, F.: <<Novedades de la corresponsabilidad fiscal en España: una valoración>>, REDF, n° 86, 1995, pág. 314.

*forma, cuánto está pagando a cada Administración por los servicios que ésta le presta."* De las explicaciones de ZORNOZA PÉREZ y HUCHA CELADOR<sup>102</sup> parece también derivarse una concepción similar al asumir que la corresponsabilidad fiscal responde a la percepción de los ciudadanos sobre los costes y beneficios que la actuación de cada ente territorial comporta.

En la misma línea parece situarse CASTELLS OLIVERES<sup>103</sup> al decir que "(...) *el objetivo básico de la corresponsabilización fiscal es hacer posible que los contribuyentes puedan atribuir las responsabilidades tributarias a los gobiernos que son beneficiarios reales de los recursos públicos.*" De opinión similar es GAYUBO PÉREZ<sup>104</sup> cuando concluye que con el sistema actual de financiación "*Los contribuyentes no perciben la relación existente entre los impuestos que pagan y los bienes y servicios públicos que reciben de cada nivel de Gobierno. Roto tal nexo, es fácil que los juicios políticos de los ciudadanos se basen en ilusiones fiscales*"<sup>105</sup>

En conclusión parece que la responsabilidad fiscal implica, para estos autores, la percepción por parte de los ciudadanos de que un ente público les somete a una determinada presión fiscal a cambio de las contraprestaciones que de él reciben. Esta idea parece que también se contiene en el Acuerdo para el desarrollo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas del quinquenio 1992-96, del Consejo de Política Fiscal y

---

<sup>102</sup>) ZORNOZA PÉREZ, J. y HUCHA CELADOR, Fdo. de la: <<Los recargos sobre impuestos estatales y la financiación de las Comunidades Autónomas>>, Cuadernos de Actualidad, HPE, nº 8, 1990, pág. 22.

<sup>103</sup>) CASTELLS OLIVERES, Aº.: La reforma..., ob., cit., pág. 182.

<sup>104</sup>) GAYUBO PÉREZ, P.: Corresponsabilidad..., ob., cit., pág. 209.

<sup>105</sup>) Así mismo a la hora de estudiar como mejorar la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas se ha partido de la base que se han de buscar medios que aumenten la percepción ciudadana de qué entes determinan un concreto nivel de gasto. En este sentido GIMENO ULLASTRES y RUIZ HUERTA CARBONELL dicen que en su estudio "(...) *se hará especial hincapié en aquellos instrumentos que faciliten la corresponsabilidad de los diversos gobiernos (...) asegurando además que los ciudadanos beneficiarios de las políticas de gasto y financiadores de las mismas conozcan aceptablemente los responsables de las decisiones en cada caso*". GIMENO ULLASTRES, J.A y RUIZ-HUERTA CARBONELL, J.: <<Financiación autonómica: un modelo alternativo de corresponsabilidad fiscal>>, RVHP, PALAU 14, nº 15, 1991, pág. 150.

Financiera<sup>106</sup> en el que se contempla que el procedimiento para la mejora de la corresponsabilidad fiscal tiene como uno de sus objetivos que "(...) los ciudadanos tomen conciencia de que las prestaciones recibidas de su Comunidad Autónoma son consecuencia de las exigencias impositivas de que son objeto."

Sin embargo es posible encontrar otras elaboraciones del concepto que se decantan, a nuestro juicio, por una perspectiva más jurídica. Así, LINARES MARTÍN DE ROSALES<sup>107</sup> considera que el concepto de responsabilidad fiscal, referido a sujetos activos de relaciones tributarias, "(...) vendría a significar la contraprestación en bienes y servicios atribuible o imputable a los entes públicos y que son secuencia o consecuencia del acto de imposición. De esta forma, la "responsabilización fiscal" se insertaría en la estructura de esa especie de derecho/deber que en el orden jurídico-público podría configurar la justificación del tributo. Lo que al propio tiempo nos conduciría a que sólo se podrían "atribuir las consecuencias" o declarar la responsabilidad prestacional de bienes y servicios al ente público que sea el titular o sujeto activo del crédito tributario." Así mismo, señala que la partícula "co-" añadida al concepto denota que la responsabilidad esta ausente de una nota de singularidad, es decir, existen diversos responsables (por iguales o diferentes causas) de la misma cuestión.

Por su parte SOLÉ ESTALELLA<sup>108</sup> relaciona el concepto con el poder tributario diciendo que "En una primera aproximación podemos definir la corresponsabilización fiscal como la atribución de las responsabilidades derivadas de una política tributaria cualquiera a los titulares del poder tributario necesario para su adopción."

De RAMALLO MASSANET parece derivarse que la responsabilidad fiscal puede

---

<sup>106</sup>) Dicho Acuerdo puede encontrarse publicado en <<Financiación Autonómica y Corresponsabilidad Fiscal>>, en *Perspectivas del Sistema Financiero*, Fundación fondo para la investigación económica y social, Obra Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, n° 51, 1995, págs. 155-163.

<sup>107</sup>) LINARES MARTÍN DE ROSALES, J.L.: <<Corresponsabilización fiscal en la financiación de las Comunidades Autónomas>>, CAE, 2ª época, vol. 3, 1993, pág. 59.

<sup>108</sup>) SOLÉ ESTALELLA, J.A.: <<Introducción a la corresponsabilización fiscal de las Comunidades Autónomas>>, HPE, n° 122, 1992, pág. 212.

tener reflejos normativos. En este sentido, se desprende de sus explicaciones que un ente es responsable del contenido de las normas que dicta y de su grado de incidencia económica. Así pues, entendemos, que según el autor responsabilidad implica asumir la consecuencias que conllevan determinadas actuaciones y, si se trata de actuaciones fiscales, en concreto asumir las consecuencias económicas<sup>109</sup>. Esta idea se confirma en un trabajo posterior donde el autor considera, de forma más clara, que el poder normativo en materia tributaria de las Comunidades Autónomas implica su responsabilidad fiscal<sup>110</sup>.

Pues bien, como ya hemos dicho otras veces en este trabajo, el estudiar la relación del recargo con algún concepto obliga a definirlo para poder trabajar con él. En este sentido, parece lógico pensar que el término corresponsabilidad deriva de "responsabilidad" que, siguiendo el Diccionario de la Real Academia de la Lengua<sup>111</sup>, significa en su quinta acepción -precisamente una acepción tratada por esa obra como relacionada con el Derecho- "5ª Der. Capacidad existente en un sujeto determinado para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente". Al término buscado se le ha añadido la partícula "co-" la cual, a través del mismo instrumento<sup>112</sup>, se determina que equivale a "con" y que funciona como un prefijo que "significa reunión, cooperación o agregación.". Es fácil determinar que el concepto, por tanto, implica que la capacidad que se menciona de aceptar las consecuencias, en este caso, no es a título individual sino que denota una responsabilidad de más de un individuo o ente. Añadiendo la expresión "fiscal" se trata de un concepto relativo al erario o al tesoro público o, a nuestro juicio, más

---

<sup>109</sup>) RAMALLO MASSANET, J.: El reparto..., ob., cit., pág. 535.

<sup>110</sup>) Según RAMALLO MASSANET el sistema de participación territorializada en el 15 por 100 de la recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas no implica corresponsabilidad fiscal plena porque no supone la intervención autonómica en la competencia normativa de los tributos "(...) o corresponsabilidad en el sentido propio (...)". Así mismo, el autor considera que una vía para aumentar la corresponsabilidad fiscal es a través de ceder a las Comunidades Autónomas una "(...) competencia normativa parcial (...)", sobre impuestos cedidos. RAMALLO MASSANET, J.: Contenido..., ob., cit., págs. 21 y 29.

<sup>111</sup>) Diccionario de la Real Academia de la Lengua, vigésima primera edición, Madrid, 1992, voz <<responsabilidad>>, T. II, pág. 1784.

<sup>112</sup>) Diccionario de la Real Academia de la Lengua, Idem, pág. 492 y 528.

concretamente a la actividad financiera de los entes públicos<sup>113</sup>.

Introduciendo la definición dada en el contexto en el que se desenvuelve este trabajo se puede abundar un poco más. Así, parece posible afirmar que las Comunidades Autónomas son responsables fiscales de las consecuencias que tengan las posibles actuaciones que realicen relacionadas con su actividad tributaria. Por otro lado, se puede decir que son corresponsables fiscales con el Estado, de las consecuencias tributarias, que pueden tener las posibles actuaciones tributarias que realicen conjuntamente. Más concretamente, los entes autonómicos son responsables o corresponsables, según el caso, desde el instante en que tienen capacidad de asumir las consecuencias de las normas que han establecido en materia financiera.

Pero si bien podemos aportar definiciones de este concepto desde un punto de vista jurídico, más complicado es delimitarlo como un principio por el que se ha de regir la regulación del sistema de financiación autonómica. En este sentido, ADAME MARTÍNEZ destaca que la doctrina no se pone de acuerdo si la corresponsabilidad fiscal es o no un principio autónomo en nuestro ordenamiento<sup>114</sup>.

Pues bien, bajo nuestro punto de vista en este tema es necesario responder a dos cuestiones: la primera es si nos encontramos ante un principio jurídico y la segunda, si la primera tiene una respuesta afirmativa, es determinar si está recogido en nuestro ordenamiento. Así las cosas, identificamos un principio jurídico cuando, siguiendo a RODRÍGUEZ BEREIJO<sup>115</sup>, es posible reunir las siguientes características:

- 1) Son reglas o preceptos normativos que presuponen la existencia de otras

---

<sup>113</sup>) ADAME MARTÍNEZ aporta una diferenciación entre los dos términos. Por responsabilidad fiscal entiende que se alude "*(...) a la necesidad de acrecentar el grado de perceptibilidad que deben tener los contribuyentes residentes en una determinada Comunidad para poder identificar claramente que las cargas tributarias por ellos soportadas han sido impuestas por el gobierno de dicha Comunidad*". Y por corresponsabilidad fiscal entiende que se alude a "*(...) formulas que permiten compartir responsabilidades fiscales entre el Estado y las CC.AA*". ADAME MARTÍNEZ, F.D: Tributos..., ob., cit., págs. 537-538.

<sup>114</sup>) ADAME MARTÍNEZ, F.D.: Tributos..., ob., cit., pág. 538.

<sup>115</sup>) RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: Los límites..., ob., cit., pág. 1296.

normativas específicas; su objeto consiste, no tanto en regular relaciones o definir posiciones concretas, como en versar sobre la aplicación de estas normas.

2) Se caracterizan por una relativa indiferencia de contenido; de ahí que tienen un carácter de reglas generales y de ahí también que son normas sin un presupuesto de hecho que no lleguen, por sí mismas, a suministrar soluciones a los casos concretos.

3) Indican cómo deben aplicarse las normas específicas.

Utilizando estos parámetros nos parece posible identificar la corresponsabilidad fiscal como un principio jurídico. En primer lugar, consideramos que sobre financiación autonómica existe una normativa específica previa, cuyo vértice es el bloque de constitucionalidad formado por la CE, la LOFCA y los Estatutos de Autonomía y por la que se regulan las relaciones entre entes (Estado y Comunidades Autónomas) así como sus posiciones concretas. En segundo lugar, su contenido es impreciso puesto que no suministra medios para su consecución, sino que estos pueden ser diversos y tampoco establece el grado adecuado, sino que depende de la efectividad de los medios que se decida establecer para su consecución. Finalmente, puede ser una indicación de cómo debe aplicarse la normativa específica anterior, lo que es demostrado por la práctica actual en la que las modificaciones del sistema de financiación giran en torno a este concepto. Dicho esto, creemos posible afirmar que gracias a esas referencias la corresponsabilidad fiscal puede ser considerada como un principio jurídico. Ahora bien, entrando en la segunda cuestión, se ha de analizar a continuación si se puede identificar como un principio autónomo recogido en nuestro ordenamiento.

Sobre este punto, GARCÍA-MONCO<sup>116</sup> se decanta hacia una postura negativa. El autor destaca, primero, que el concepto << corresponsabilidad fiscal >> carece de una definición y un reconocimiento legales, para exponer, después, que "(...) *en el Derecho Financiero y Tributario la corresponsabilidad fiscal no debería ser otra cosa que la Autonomía Financiera bien entendida*". En consecuencia interpretamos que, para este

---

<sup>116</sup>) GARCÍA-MONCO, A.M.: *Autonomía...*, ob., cit., pág. 92.

autor, la corresponsabilidad no es un principio autonómico, sino una faceta del principio de autonomía financiera que informa la actividad homónima de las Comunidades Autónomas.

Pero esta aproximación al concepto de responsabilidad o corresponsabilidad financiera a través de la autonomía política o, más concretamente, financiera no es la única forma de fundamentar su vigencia en nuestro ordenamiento. RAMALLO MASSANET<sup>117</sup> destaca, por su parte, que la no mención expresa del término en nuestra Constitución conlleva aproximarse a él de forma indirecta.

Por ejemplo, el autor citado concibe el concepto como una manifestación del principio de solidaridad que sí está contemplado en la Constitución<sup>118</sup>. En este sentido, señala el autor<sup>119</sup> que "*(...) la corresponsabilidad en cuanto manifestación del principio constitucional de solidaridad actúa como correctora de la distribución vertical del poder (...). Y de ser ello así (...) deberemos concluir que actúa sobre el derecho constitucional a la autonomía financiera (...)*".

Así mismo, como señaló SOLÉ ESTALELLA, a estas consideraciones es posible añadir otra, a nuestro juicio, más precisa. De todos es conocido que la Constitución reconoce un poder tributario a las Comunidades Autónomas a partir de su art. 133.2 que, como se ha comentado en el capítulo anterior, es un poder tributario de la misma naturaleza que el estatal pero con diferente contenido. En este sentido se le otorga capacidad a las Comunidades Autónomas para el establecimiento de tributos, establecimiento que, claro está, supone unas consecuencias. No se ha de escapar que, de acuerdo con lo ya expuesto, las Comunidades Autónomas, en virtud de esta capacidad han de asumir las consecuencias que de su ejercicio deriva de forma que se convierten en responsables fiscales a la hora de establecer sus tributos.

---

<sup>117</sup>) RAMALLO MASSANET, J.: Contenido..., ob., cit., pág. 18.

<sup>118</sup>) *Ibidem*, pág. 18. De la misma opinión parece ser ALONSO DE ANTONIO, J.A.: <<El principio de solidaridad en el Estado autonómico. Sus manifestaciones jurídicas>>, RDP, n° 21, 1984, pág. 52.

<sup>119</sup>) RAMALLO MASSANET, J.: Contenido..., ob., cit., pág. 19.

Bajo nuestro punto de vista, el no reconocimiento expreso por el legislador constitucional de un hipotético principio de corresponsabilidad fiscal, hace difícil considerarlo como autónomo, siendo quizás más adecuado fundamentarlo en principios previstos en el bloque constitucional que regula el sistema de financiación autonómico. En este sentido, si partimos de la idea de que se es responsable o corresponsable cuando existe una capacidad para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente, parece lógico pensar que el presupuesto necesario para esa capacidad es, asimismo, una capacidad de actuación propia. Pues bien, en el caso de las Comunidades Autónomas pensamos que esa capacidad de actuación propia encuentra su fundamento en el principio de autonomía reconocido de forma general en el art. 137 de la CE y, en lo que a materia financiera se refiere, en el art. 156.1 del mismo texto. En consecuencia, creemos que el definido anteriormente principio de corresponsabilidad fiscal no es un principio autónomo, sino que deriva del principio de autonomía financiera recogido expresamente en aquel precepto constitucional.

Vinculado, por tanto, el principio de corresponsabilidad fiscal con el principio de autonomía financiera, es momento de analizar el efecto que sobre el mismo produce el establecimiento de recargos tributarios autonómicos. A esa cuestión vamos a centrar en el siguiente epígrafe nuestra atención.

#### **2.1.3.2.- Aportación del recargo tributario a la corresponsabilidad fiscal.**

Parece casi unánime entre los estudiosos de la hacienda autonómica la conclusión de que los niveles de responsabilidad fiscal o de corresponsabilidad fiscal asumidos por las Comunidades Autónomas en la actualidad son mínimos. En este sentido, con datos extraídos de estudios de carácter económico, LINARES MARTÍN DE ROSALES<sup>120</sup> llega a la conclusión de que "*Las cifras expuestas son bien expresivas de la práctica ausencia de <<corresponsabilización fiscal>> (...)*" en las Comunidades Autónomas<sup>121</sup>. Se

---

<sup>120</sup>) LINARES MARTÍN DE ROSALES, J.: Corresponsabilización..., ob., cit., pág. 61.

<sup>121</sup>) Así mismo GARCÍA AÑOVEROS reflejó su opinión en un medio de comunicación expresando que el sistema diseñado por la LOFCA no tiene como resultado la responsabilidad de las Comunidades Autónomas puesto que "2. *La autoridad política de la Comunidad Autónoma carece de responsabilidad*

puede alinear en esta tesis a FERREIRO LAPATZA cuando considera que el estrecho margen de actuación que se permite a las Comunidades Autónomas en relación con el ejercicio de su poder tributario implica un obstáculo a que estos entes tengan un papel significativo en la corresponsabilidad fiscal<sup>122</sup>.

CASTELL OLIVERES considera que el poco peso que tienen los ingresos por tributos propios autonómicos conlleva a un escaso desarrollo de la autonomía financiera y, a su vez, poca corresponsabilización fiscal<sup>123</sup>. De HUCHA CELADOR<sup>124</sup> se desprende que la crítica que se realiza al actual sistema de financiación se puede concretar en que descansa de forma excesiva sobre transferencias estatales lo que implica un elevado nivel de dependencia financiera de las Comunidades Autónomas respecto del Estado y la lleva a crear "(...) *fenómenos de ilusión financiera en los residentes en los territorios autonómicos*" donde los ciudadanos no perciben el coste de los servicios prestados por un ente que los financia con recursos en su mayoría ajenos.

ZORNOZA PÉREZ y el último autor citado concluyeron que el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas no contempla el desarrollo de recursos propios de las Comunidades Autónomas, especialmente los recursos de carácter tributario. En consecuencia los niveles de autonomía financiera son de carácter mínimo y, así mismo, la corresponsabilidad fiscal de los entes autonómicos, que asumen mayores volúmenes de gasto sin asumir las responsabilidades fiscales oportunas puesto que son financiados por el Estado<sup>125</sup>. En este sentido, siguiendo lo que se ha desarrollado en el presente trabajo, nos hemos de identificar con las conclusiones obtenidas por estos autores.

---

*fiscal ante sus ciudadanos; es decir, no tiene que establecer ni que exigir impuestos a los ciudadanos. Es una autoridad política que no tiene que poner la cara desagradable de pedir a la gente dinero para prestar los servicios. Lo que no sucede, por ejemplo, en las corporaciones locales, a pesar de que éstas también tiene una importante financiación estatal". GARCÍA AÑOVEROS, J.: <<Corresponsabilidad fiscal>>, en Temas de nuestra época, Diario "EL PAÍS", jueves de 4 de febrero de 1993, pág. 3.*

<sup>122</sup>) FERREIRO LAPATZA, J.J.: Régimen..., ob., cit., pág. 80.

<sup>123</sup>) CASTELL OLIVERES, A.: La reforma..., ob., cit., pág. 217.

<sup>124</sup>) HUCHA CELADOR, Fdo. de la: Reflexiones..., ob., cit., pág. 449-450.

<sup>125</sup>) ZORNOZA PÉREZ, J. y HUCHA CELADOR, Fdo. de la: Los recargos..., ob., cit., pág. 21.

En efecto, como se ha señalado anteriormente la responsabilidad o corresponsabilidad fiscal es una de las consecuencias del reconocimiento de autonomía financiera. En este sentido, insistiendo en la misma idea, las Comunidades Autónomas aparecen como responsables o corresponsables, según proceda, de las consecuencias que puedan implicar las actuaciones que en virtud de su autonomía financiera realicen en relación con su hacienda.

En consecuencia, parece posible conectar el nivel de autonomía financiera alcanzado en la faceta del gasto o del ingreso con un correspondiente nivel de responsabilidad o corresponsabilidad fiscal. No parece, por tanto, difícil extraer una primera consecuencia: las Comunidades Autónomas presentan en la actualidad mayores niveles de responsabilidad o corresponsabilidad fiscal en materia de gasto que en materia de ingreso. En efecto, en materia de gasto se detecta la responsabilidad porque su utilización o su distribución puede realizarse sin limitación alguna siempre que sea, claro está, de acuerdo con el marco competencial que les es reconocido en la CE y sus respectivos Estatutos. Así, siguiendo el art. 17 de la LOFCA, pueden elaborar, examinar, aprobar y controlar sus propios presupuestos que, en virtud de su potestad legislativa como máxima expresión de su autonomía, pueden establecer por ley. Consecuentemente, parece posible afirmar que las Comunidades Autónomas son responsables de los efectos positivos o negativos que provoquen sus leyes de presupuestos.

En materia de ingresos, en cambio, la realidad jurídica del sistema de financiación nos inclina a mostrarnos partidarios de los autores anteriores. En el apartado precedente ya se determinó que las Comunidades Autónomas no presentan un elevado grado de autonomía financiera puesto que una parte de sus recursos responden, principalmente, a principios como el de suficiencia o de solidaridad mientras que aquellos que pueden hacer efectiva la autonomía financiera presentan importantes restricciones en su establecimiento o han padecido el desinterés de las Comunidades Autónomas. Este panorama nos lleva a concluir que, en la actualidad la responsabilidad o corresponsabilidad fiscal de las

Comunidades Autónomas no parece poseer un grado de desarrollo importante<sup>126</sup> puesto que su actividad en este sentido no es semejante a la que presentan a la hora de ordenar sus gastos.

Pues bien, centrándonos ya en el objeto de este subapartado, vamos a analizar a continuación la influencia que, en nuestra opinión, ofrece el recargo autonómico, como se hizo respecto de la autonomía financiera, en relación con la responsabilidad o corresponsabilidad fiscal. En este sentido, parece generalizada la opinión de que una mayor utilización que la actual, por parte de las Comunidades Autónomas, de la figura del recargo podría originar un aumento del grado de responsabilidad o corresponsabilidad fiscal. Así se pronuncia ZORNOZA PÉREZ<sup>127</sup> cuando destaca que los recargos se

---

<sup>126</sup>) RUIZ-HUERTA y GIMENO nos dan el panorama que puede provocar la circunstancia de que en relación con los recursos las Comunidades Autónomas dependan de los que son ajenos a ellas. En este sentido consideran que *"Cuando una Administración no puede decidir el nivel de gasto que considera adecuado y los ingresos vienen dados por una transferencia independiente de las propias opciones, difícilmente puede decirse que tiene auténtica autonomía, difícilmente puede ser responsabilizada de unas prestaciones insuficientes. Sólo tiene autonomía real la Administración que puede decidir cuánto quiere gastar y cuánto debe, para ello recaudar."*

*En el caso de que los recursos propios provengan fundamentalmente de la Administración Central, que es quien recauda la casi totalidad de los tributos, se generan dos tipos de incentivos:*

*.- el primero, al victimismo o la desresponsabilización. "Si no se prestan los servicios al nivel adecuado es porque la Administración Central no aporta los recursos suficientes". Los puntos positivos se apuntarán siempre en el haber de la Administración Territorial. Los negativos irán siempre al debe de la Administración Central.*

*.- el segundo, al crecimiento continuo del gasto público. Los gastos conllevan popularidad y posibles beneficios electorales; los tributos implican costes políticos. Estos son el contrapeso natural de aquéllos, el "precio que hay que pagar por alcanzar un nivel de gasto. Si una Administración no tiene ese freno, la demanda tiende al infinito ante la aparente gratuidad del gasto.*

*Los problemas citados, que generan adicionalmente un clima de enfrentamiento y conflictos permanentes entre Administraciones, pueden aliviarse sustancialmente si existe corresponsabilidad fiscal, si se permite que cada Administración sea responsable de lo que gasta y recauda, si no totalmente, al menos en gran medida."* RUIZ-HUERTA, J. y GIMENO, J.A.: <<Descentralización fiscal y corresponsabilidad a través de las grandes figuras tributarias>>, CAE, 2ª época, vol. 3, nº 1, 1993, pág. 31.

<sup>127</sup>) ZORNOZA PÉREZ, J.J.: Tributos propios..., ob., cit., pág. 987. En el trabajo que realizó junto con HUCHA CELADOR ambos autores exponen que *"(...) lo que ahora nos interesa destacar es que, una vez despejadas las dudas que planeaban sobre la constitucionalidad de los recargos autonómicos, puede ser esta una vía para la corresponsabilización de las CC.AA en la vertiente del ingreso que, además no tiene porqué limitarse al ámbito del IRPF. En efecto, en la valoración de esta figura resulta esencial ponderar la importancia de su significado político-financiero, en cuanto forma de contribución de los ciudadanos al sostenimiento de los gastos de su propia Comunidad que puede hacer posible una más correcta asignación de las responsabilidades políticas en los procesos de ingreso y gasto público; aunque posiblemente no quepa esperar de ella efectos milagrosos en el orden de la corresponsabilización de las CC.AA, ya que, por sus características, sólo puede contribuir de forma parcial a eliminar los fenómenos de ilusión fiscal que*

configuran como "(...) *forma de contribución de los ciudadanos al sostenimiento de los gastos de su propia Comunidad que puede hacer posible una más correcta asignación de las responsabilidades políticas en los procesos de ingreso y gasto público, rompiendo la tendencia al aumento constante del gasto de las Comunidades Autónomas.*" Este efecto de equilibrio se debe a que, siguiendo al autor, el recargo implica un instrumento que ha de ser establecido por la propia Comunidad de forma que las consecuencias que ello implica no se derivan hacia otro ente que no sea ella misma.

Una opinión similar expresa MARTÍN QUERALT<sup>128</sup> cuando critica que se estén utilizando otros sistemas que pretenden aumentar la corresponsabilidad fiscal sin utilizar otro camino que considera más sencillo como "*Por ejemplo, el establecimiento de recargos autonómicos, previa minoración de la tarifa del IRPF*". Claro es ALBIÑANA GARCÍA QUINTANA<sup>129</sup> cuando, criticando también otras medidas dirigidas al desarrollo de la corresponsabilidad fiscal, considera que "*La corresponsabilidad fiscal ha de ir por otros caminos y el mejor instrumento está en el recargo regional, siempre que este último se aplique sobre la cuota imputable al patrimonio existente o a la renta obtenida en el respectivo territorio, además de que se afecte el producto de tal recargo a la financiación del correspondiente incremento del gasto público regional (...)*". De rotundidad similar es ADAME MARTÍNEZ<sup>130</sup> cuando escribe que "*El establecimiento de recargos autonómicos constituye una de las vías que proporciona una mayor responsabilización fiscal.*"

---

produce la financiación por vía de transferencias." ZORNOZA PÉREZ J.J. y HUCHA CELADOR, Fdo. de la: Los recargos..., ob., cit., pág. 22.

<sup>128</sup>) MARTÍN QUERALT, J. Editorial para la revista Tribuna Fiscal titulado "Éramos pocos y...", TF, nº 37, 1993, pág. 3.

<sup>129</sup>) ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: <<De corresponsabilidad fiscal y Administración única>>, Revista TAPIA, Enero-Febrero de 1993, pág. 23.

<sup>130</sup>) ADAME MARTÍNEZ, F.D: Tributos..., ob., cit., pág. 612.

Así mismo MONASTERIO ESCUDERO<sup>131</sup> parte de la premisa de que la LOFCA no da posibilidades de desarrollar la corresponsabilización fiscal a través de los tributos propios residiendo "*La vía de la corresponsabilización fiscal, (...), en el aumento de la capacidad fiscal cedida, de los recargos o en el papel que pueda juzgar la variable del esfuerzo fiscal en el IRPF*".

FALCÓN Y TELLA recientemente opinó que "*Me parece que el sistema de recargos es el más congruente con la necesidad de introducir una mínima dosis de corresponsabilidad en el sistema de financiación*". En la misma obra, CASADO OLLERO mostró una posición similar cuando explicó que "*En mi opinión, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en la vertiente de los ingresos y, como consecuencia de ella, la corresponsabilidad fiscal autonómica en el plano normativo, sólo puede materializarse a través de las dos siguientes vías: la del recargo (...) o la del reparto de materias imponibles entre el Estado y las Comunidades Autónomas.*"<sup>132</sup>.

No obstante estas posiciones favorables a considerar que el recargo implica el aumento de la responsabilidad o corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, también existen autores, de gran peso en la doctrina, que no muestran una posición conforme con las anteriores en el sentido de dudar de que la citada corresponsabilidad se centre en la generalización del uso de recargos. En este sentido FERREIRO LAPATZA<sup>133</sup>, partiendo de la base de que el recargo autonómico, si no se tienen en

---

<sup>131</sup>) MONASTERIO ESCUDERO, C.: <<Corresponsabilidad fiscal: problemas de definición y elección de instrumentos>>, HPE, nº 1, 1992, pág. 29. De la misma opinión se muestra CARAMÉS VIÉITEZ cuando se extrae de su exposición que la corresponsabilidad fiscal se desarrollaría estableciendo, en un primer momento, una participación sobre la cuota para pasar después a habilitar que el porcentaje de la misma fuera variado por el poder normativo de las Comunidades estableciendo recargos. CARAMÉS VIÉITEZ, L.: <<Federalismo fiscal: el debate de la corresponsabilidad>>, HPE, nº 1, 1992, págs. 13. Así mismo BIESCAS FERRER y LÓPEZ LABORDA consideran que "*La alternativa más acorde a los principios de autonomía y responsabilidad -facilitada, además, extraordinariamente como ya hemos dicho, tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de octubre de 1990- es el establecimiento de recargos sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.*" BIESCAS FERRER J.A. y LÓPEZ LABORDA, J.: <<Corresponsabilidad fiscal y equilibrios financieros>>, HPE, nº 1, 1992, págs. 40-42.

<sup>132</sup>) Ambos autores mostraron su opinión en la publicación titulada "Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal", en Perspectivas..., ob., cit., págs. 173 y 176.

<sup>133</sup>) FERREIRO LAPATZA, J.J.: Régimen..., ob., cit., pág. 82.

cuenta los límites que impone el principio de territorialidad, puede suponer un traslado de la carga tributaria de unas Comunidades Autónomas a otras, opina que *"La corresponsabilidad fiscal buscada por esta vía conlleva, en mi opinión, los peores defectos del sistema de separación y, especialmente, lleva a la explotación por vía fiscal de unas Comunidades Autónomas por otras. Entiendo, en consecuencia, que la corresponsabilidad fiscal de este tipo es contraria a la Constitución y no debe buscarse, si queremos ser fieles a ella, por esta vía."* Pero esta posición, en nuestra opinión, en el fondo no niega el hecho de que el recargo exprese la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas o que la aumente sino que muestra la preocupación del autor de que la utilización de esa vía trascienda los principios que la propia Constitución impone.

En definitiva, parece mayoritaria la opinión de que la utilización de recargos por las Comunidades Autónomas implica una mejora de su grado de responsabilidad o corresponsabilidad fiscal en relación con la utilización del recurso tributario. Pero, a nuestro juicio, dicha afirmación puede ser completada en el sentido de concretar qué nivel o grado de este concepto conlleva ese uso. Esta cuestión tiene importancia desde el momento en que no es posible afirmar que las Comunidades Autónomas no gocen en absoluto de una autonomía financiera o de una corresponsabilidad fiscal sino que se trata de una cuestión de grado o de nivel<sup>134</sup>.

En este sentido parece coherente pensar que el establecimiento de un recargo tributario por parte de una Comunidad Autónoma conlleva el ejercicio de su poder financiero o, más concretamente, tributario, que se trata de una competencia normativa, una competencia de establecer tributos a través de la ley. Esta competencia a su vez tiene, como ya vimos en el capítulo segundo, relacionados otros conceptos como son la competencia de gestión y la titularidad sobre el volumen recaudado a través del recurso

---

<sup>134</sup>) PEDRÓS ABELLÓ en este sentido considera que *"El concepto de responsabilidad fiscal ofrece tres niveles distintos, de menor a mayor, a saber: cesión de los ingresos (con o sin derivación geográfica); cesión y gestión (esta última propia o compartida); cesión, gestión y legislación (capacidad normativa, de distintos rangos, para fijar valores establecer criterios interpretativos y determinar los elementos tributarios)".* PEDRÓS ABELLÓ, Alf.: <<Solidaridad y corresponsabilidad fiscal >>, diario "EL PAÍS", jueves 4 de febrero de 1993, pág. 48.

Así mismo, GARCÍA-MONCO, igual que realizó con respecto al concepto de autonomía financiera, expone que el concepto de corresponsabilidad fiscal tiene naturaleza gradual. GARCÍA-MONCO, Alf. M.: *Autonomía...*, ob., cit., pág. 95.

establecido. Estos conceptos implican una actuación de las Comunidades Autónomas de la que han de asumir las posibles consecuencias, es decir, son responsables de su actividad en relación con ellas.

Respecto de la competencia normativa las Comunidades Autónomas a través de sus leyes -de acuerdo con el principio de legalidad ya estudiado- establecen los elementos esenciales de un tributo como es el recargo autonómico. Por ello se han de considerar responsables en cuanto a su establecimiento de forma que han de asumir los efectos que pueden derivar de él. Uno de ellos, quizá el más significativo, es el aumento de la presión fiscal. Las Comunidades Autónomas se muestran corresponsables con el Estado puesto que la actuación de ambos -a través del recargo y a través del tributo base- implica una determinada presión fiscal. En consecuencia, es lógico pensar que una generalización de la utilización del recargo autonómico implicaría un aumento del grado de responsabilidad o corresponsabilidad fiscal en el nivel, a nuestro juicio, más alto puesto que, siguiendo a CASADO OLLERO<sup>135</sup>, se trata de la asunción de estos conceptos por el ejercicio de una capacidad normativa de carácter legal.

Esta consecuencia que impone una generalización del uso del recargo tributario autonómico puede dar pie para diferenciarlo de otros instrumentos que se han regulado con el fin de aumentar el nivel de corresponsabilidad o responsabilidad fiscal. En nuestra opinión, en este punto reside la diferencia que presenta el recargo autonómico con el denominado "Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas" que se contempló en los Acuerdos para el desarrollo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas del quinquenio 1992-1996 del Consejo de Política fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993. Éste se ha configurado como el instrumento en que, hasta el momento, se han depositado las esperanzas para el aumento del nivel actual de corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas.

Este procedimiento consiste en una participación de un 15 por 100 en favor de las

---

<sup>135</sup>) CASADO OLLERO, G.: Opinión sobre corresponsabilidad fiscal expresada en Perspectivas..., ob., cit., pág. 176.