

Juan Martín Queralt

CATEDRÁTICO DE DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO. UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

V. Alberto García Moreno

PROFESOR TITULAR U. DE DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO. UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

# COMENTARIOS AL TÍTULO IX (ECONOMÍA Y HACIENDA) DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, MODIFICADO POR LA LEY 1/2006, DE 10 DE ABRIL

## SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN
- II PRINCIPIOS DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA
  - II.1. AUTONOMÍA FINANCIERA EN LA VERTIENTE DEL INGRESO: SUFICIENCIA FINANCIERA. II.1.1. La composición de la Hacienda Pública valenciana. II.1.1.1. *Recursos que componen la Hacienda Valenciana*. II.1.1.2. *Ingresos patrimoniales*. II.1.1.3. *Suficiencia financiera y autoorganización de la hacienda autonómica* II.1.1.4. *Colaboración con el Catastro Inmobiliario*.
  - II.1.2. Suficiencia financiera, gasto público y establecimiento de mecanismos de coordinación en materia presupuestaria fijados por el Estado. II.2. PODER FINANCIERO AUTONÓMICO EN MATERIA DE HACIENDAS LOCALES: SOLIDARIDAD INTRATERRITORIAL LOCAL.
- III ASPECTOS DEL EACV QUE PUEDEN SER PROBLEMÁTICOS
  - III.1. CONSOLIDACIÓN DE LOS INGRESOS QUE DEPENDEN DE LOS TRIBUTOS ESTATALES. EL DERECHO A UNA COMPENSACIÓN FINANCIERA Y LA STC 13/1997, DE 18 DE ENERO. III.2. ESTABLECIMIENTO DE TRIBUTOS AUTONÓMICOS SOBRE HECHOS GRAVADOS POR TRIBUTOS MUNICIPALES. III.2.1. Límites del poder financiero autonómico frente al de las Haciendas Locales. III.2.2. Interpretación de los términos “hechos precisamente sujetos a imposición municipal”. III.2.3. Supresión de tributos municipales. III.3. PERCEPCIÓN DE LOS MECANISMOS DE NIVELACIÓN. POSIBLE COLISIÓN CON LAS LIMITACIONES RECONOCIDAS EN OTROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.
- IV VALORACIÓN GENERAL DE LA REFORMA

## I INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, culminó la Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana —en adelante, EACV—, siendo el primero que se aprobó en el proceso de reforma estatutaria que, prácticamente, se ha generalizado. Dicho Estatuto, promulgado por la Ley Orgánica 5/1982, estuvo en vigor durante más de veintidós años, sin haber sufrido reformas en profundidad. Para ser exactos, las dos únicas se han producido por aprobación de la Ley Orgánica 4/1991, de 13 de marzo, que modificó la fecha de la celebración de las elecciones, ordenando que se celebren el cuarto domingo del mes de mayo —art. 12.4 EACV—, y la llevada a cabo por la Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, por la que se incluía una disposición adicional tercera, en la que se establecía que “todas las materias atribuidas por este Estatuto quedan *incorporadas plenamente* y se asumen con carácter estatutario por la Generalitat Valenciana”, a la vez que se derogaba la Ley 12/1982, de 10 de agosto, de Transferencias a la Comunidad Valenciana de Competencias de Titularidad Estatal (LOTRAVA)<sup>1</sup>.

En materia de Hacienda, cada reforma del régimen de financiación autonómica no ha exigido una reforma correlativa del estatuto. O, al menos, no de acuerdo con el procedimiento de reforma expresamente previsto, que es extraordinariamente complejo. Y ello, fundamentalmente, porque la modificación de los tributos cuyo rendimiento se cede a la Generalitat no se considera modificación estatutaria, siendo su tramitación mucho más sencilla.

Dentro de la reestructuración del texto normativo estatutario que lleva a cabo la Ley 1/2006, las disposiciones en materia de ejercicio de las competencias financieras se han incluido en un solo Título, el IX, cuya denominación es “Economía y Hacienda”. Sin embargo, salvo alguna referencia aislada como la promoción de la economía social del artículo 80 EACV, prácticamente todas las disposiciones incluidas en el mismo tienen que ver, exclusivamente, con el ejercicio de las competencias financieras. Siendo ello muy razonable si se piensa en el título exclusivo competencial que ostenta el Estado en materia de Economía, que deja escaso margen de actuación a las CCAA.

<sup>1</sup> La derogación se producía mediante la Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo, que se aprobada primero en Les Corts y posteriormente en las Cortes Generales.

Dejando al margen aquellas previsiones que difícilmente pueden encontrar acomodo en el mismo por la especialidad de su objeto —la conciliación de la vida laboral y familiar<sup>2</sup>—, en una primera aproximación al análisis de ese Título IX se pueden identificar claramente dos partes. Una, cuya novedad es inexistente o, a lo sumo, estrictamente formal, que estaría representada por el marco general en que el que se regulan las competencias financieras de la Comunidad Autónoma Valenciana y que podría considerarse como una mera ejecución —reiteración, en parte— de lo previsto en la Constitución y en la LOFCA.

Se han incluido normas que concretan en el EACV el principio de autonomía financiera, centrándose tanto en la vertiente de los ingresos, proclamando la suficiencia financiera con su vertiente de corresponsabilidad, como en la del gasto público, con las medidas de coordinación que debe ejercer el Estado para garantizar, entre otros fines, la limitación del endeudamiento de todo el sector público español.

Junto a esta regulación de la suficiencia financiera, como segundo bloque del Título se pueden encontrar otro tipo de disposiciones, que tienen una característica que merece resaltarse y que representa una auténtica novedad, máxime al haber sido el Estatuto Valenciano el primero en haber sido reformado. Así, estas disposiciones a las que nos referimos, no se habían incluido nunca en ningún Estatuto de Autonomía, siendo reguladas en todo caso por el Estado en virtud de la habilitación directa que representa el art. 157.3 CE. Puede pensarse que, dado que su reconocimiento singular a favor de la CA valenciana afecta al resto de CCAA —piénsese, por ejemplo, en el reconocimiento de un volumen mínimo de ingresos que se percibe por la CA valenciana—, o a los criterios que posibilitan la coordinación entre los distintos sistemas tributarios —particularmente, entre la Hacienda Autonómica y la Hacienda Local—, habría sido más oportuno que se hubieran regulado en la Ley a la que hace referencia el art. 157.3 CE. Sin embargo, huyendo de prejuicios, hay que subrayar que el que se haya hecho en el EACV, más allá de su carácter novedoso, no debe prejuzgar el resultado de su adecua-

2 Un tanto forzada nos parece la inclusión del artículo 80 EACV en un Título dedicado a la Economía y Hacienda que regula un conjunto variopinto de previsiones no fácilmente reconducibles a la Economía o Hacienda valencianas. Así se reconoce el derecho al trabajo digno —reconocimiento que, por otra parte, ya se realiza en la CE, aunque se reconozca sin más aditamentos—, bien remunerado, estable y en condiciones de igualdad y seguridad, que permita la conciliación de la vida laboral y familiar y el desarrollo humano y profesional de los trabajadores. Del mismo modo, se garantizan condiciones laborales en relación con la jornada y los periodos de descanso, sin olvidar la garantía de compatibilizar la vida familiar y profesional, el fomento de los trabajadores en la propiedad de los medios de producción y en otras figuras de economía social, reconociéndose el derecho de los valencianos y valencianas a los servicios públicos de empleo y de formación profesional.

ción a los principios constitucionales que informan el sistema financiero autonómico, debiéndose analizar particularmente.

Entre estas disposiciones que representan una novedad y que deben ser objeto de atención preferente, podemos encontrar, entre otras, la consolidación de los ingresos reconocidos hasta el momento a la Comunidad Valenciana, el derecho a ser indemnizada en caso de pérdida parcial de los mismos, la regulación en el EACV de mecanismos de coordinación entre la Hacienda Autonómica y Local que, hasta ahora, se realizaba únicamente en la LOFCA y el reconocimiento del derecho a la percepción de mecanismos de nivelación

## II PRINCIPIOS DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

El EACV establece que la financiación de la Generalitat se basará en los principios de autonomía, suficiencia y solidaridad —art. 68.1 EACV—. La solidaridad, aunque se califique como un principio, no es equiparable a la autonomía y suficiencia, sino que funciona, como límite a éstas, junto con el principio de coordinación, al que, incomprensiblemente, no hace referencia el precepto estatutario. Salvo esta omisión, se puede apreciar la práctica identidad entre el art. 68.1 EACV y el mismo art. 156 CE, que establece que “Todas las CCAA gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda Estatal y de solidaridad entre todos los españoles”.

De dicho precepto constitucional se han deducido los principios que informan la financiación de las CCAA, entre los que destacan el de *instrumentalidad*, *autonomía*, *solidaridad* y *coordinación*. Principios que, a continuación del reconocimiento de la autonomía y suficiencia financieras, el mismo EACV establece, definiendo en gran medida, su contenido, al menos como ha reiterado en no pocas ocasiones el Tribunal Constitucional al interpretarlos.

Así, encontramos referencias inequívocas al *principio de suficiencia* al establecer que

*“La Comunitat Valenciana dispondrá, para el correcto desarrollo y ejecución de sus competencias, de Patrimonio y Hacienda propios” —art. 68.6 EACV—.*

Del mismo modo, se reconoce el carácter *instrumental* del principio de suficiencia financiera para el ejercicio de las competencias propias de la Comunidad Autónoma, dentro del marco de la *coordinación* del Estado y del respeto a la *solidaridad* —art. 68.3 EACV—:

*“El sistema de ingresos de la Comunitat Valenciana, regulado en la Ley Orgánica que prevé el art. 157.3 de la Constitución, deberá garantizar los recursos financieros que, atendiendo a las necesidades de gasto de la Comunitat Valenciana, aseguren la financiación suficiente para el ejercicio de las competencias propias en la prestación del conjunto de los servicios públicos asumidos, preservando en todo caso la realización efectiva del principio de solidaridad en todo el territorio nacional garantizado en el art. 138 de la Constitución”.*

A la vista del artículo 67 EACV, comparado con el art. 156 CE, hay que concluir que no existen grandes diferencias, como no podía ser de otra forma, entre los principios que inspiran la financiación de las CCAA y el reconocimiento que de ellos ha realizado el mismo Estatuto de Autonomía reformado.

Al margen de la cuestión del principio de suficiencia, el precepto estatutario en el que se establecen los principios que informan el sistema de financiación autonómico valenciano *no sólo sorprende por lo que incluye, sino también por lo que omite, ya que no se alude en absoluto al principio de coordinación que, por otra parte, sí que está en la Constitución*. Esta omisión, pensamos, no puede inducirnos a pensar que se pretende orillar la virtualidad de tal principio, entre otras razones, porque ello iría en contra del espíritu continuista, conciliador y del ineludible respeto a la Constitución que denota el Preámbulo al presentar la reforma en el más estricto marco de la Constitución.

Además, partiendo de la remisión a la aplicación práctica de la solidaridad que establece la Ley a la que se refiere el art. 157.3 CE, difícilmente puede admitirse que la reforma haya tenido intención de apartarse del principio de coordinación con el Estado de su sistema de financiación. Su previsión en la LOFCA, a la que se refiere indirectamente el EACV, como su principal manifestación por medio de la participa-

ción en el Consejo de Política fiscal y financiera así como el compromiso de no ser menos que otras autonomías, pero nunca a cambio de interferir, afectar o menoscabar la solidaridad interterritorial contribuyen a configurar la no inclusión de este apartado más como un olvido inconsciente que como una medida para eludir su eficacia jurídica.

Dicha omisión no impedirá la absoluta vigencia del principio de coordinación en relación con la competencia exclusiva que ejerce el Estado sobre Hacienda General —art. 149.1.14 CE—, según el cual, en términos del propio Tribunal Constitucional, “si en un Estado compuesto la acción estatal, en general, debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de las autonomías territoriales (STC 146/1996, F.J. 4º), esta exigencia es asimismo evidente cuando se trata del ejercicio de la actividad financiera del Estado —ordenación y gestión de los ingresos y gastos públicos— que, naturalmente, habrá de desarrollarse dentro del orden competencial articulado en la Constitución, lo que supone, en definitiva, la necesidad de compatibilizar el ejercicio coordinado de las competencias financieras y las competencias materiales de los entes públicos que integran la organización territorial del Estado de modo que no se produzca el vaciamiento del ámbito competencial —material y financiero— correspondiente a las esferas respectivas de soberanía y de autonomía de los entes territoriales (STC 75/1989, FJ 4ª).

#### II.1. AUTONOMÍA FINANCIERA EN LA VERTIENTE DEL INGRESO: SUFICIENCIA FINANCIERA

La autonomía financiera de las CCAA, como auténtico soporte de la autonomía política, se ha de concretar en la atribución de competencias normativas que hagan posible la articulación de su propio sistema de ingresos y gastos<sup>3</sup>. De esta forma, dicha autonomía financiera se manifestará tanto en la vertiente de ingresos como en la de gastos, si bien lo hará de distinta manera. En relación con los *ingresos*, según tiene declarado el Tribunal Constitucional, tiene una doble consideración, que pasa no sólo por la “capacidad para establecer y exigir sus propios tributos” sino también por “su aptitud para *acceder a un sistema adecuado* —en términos de *suficiencia*— de *ingresos*, de acuerdo con los artículos 133.2 y 157.1 CE (SSTC 179/1985, FJ 3º; 63/1996, FJ 11; 233/1999, FJ 22; 104/2000, FJ 4º y 289/2000, FJ 3º).

3 MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., TEJERIZO LÓPEZ, J.M y CASADO OLLERO, G.: *Curso de Derecho financiero y tributario*. Tecnos. Madrid, 2006, pág. 232.

De esta forma, la autonomía financiera y la suficiencia están relacionadas, ya que aquélla implica, para la CA, disponer de un sistema de recursos suficiente para poder hacer frente a sus necesidades de gasto.

La citada suficiencia, según han ido avanzando los años, ha ido adquiriendo una nueva significación, pues “se ha pasado de una concepción del sistema de financiación autonómica como algo pendiente o subordinado a los Presupuestos Generales del Estado, a una concepción del sistema presidido por el principio de *“corresponsabilidad fiscal” y conectada no sólo con la participación en los ingresos del Estado, sino también, y de forma fundamental, con la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho público.*” (STC 289/2000, FJ 13º).

Fruto de esta concepción de la suficiencia en la que cada vez adquiere más protagonismo la corresponsabilidad fiscal, es la composición de la Hacienda valenciana, como ocurre con todas las Haciendas autonómicas, ya que se trata de un modelo generalizado para todas las CCAA.

#### II.1.1. La composición de la Hacienda Pública valenciana

##### *II.1.1.1. Recursos que componen la Hacienda Valenciana*

Sin embargo, en esta materia pocos o ninguno son los cambios que se han producido en la reforma del Estatuto Valenciano, pues incluso la redacción de los preceptos se ha tomado la que ya tenía con anterioridad.

La Hacienda de la Comunitat Valenciana está constituida por los siguientes recursos —art. 72 EACV—:

- “a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás derechos privados, legados, donaciones y subvenciones.*
- b) Los impuestos propios, tasas y contribuciones especiales de acuerdo con lo que establezca la Ley prevista en el art. 157.3 de la Constitución Española.*
- c) Los rendimientos de los impuestos cedidos por el Estado.*

- d) Los recargos sobre los impuestos estatales.*
- e) Un porcentaje de participación en la recaudación total del Estado.*
- f) Las asignaciones y subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.*
- g) La emisión de deuda y el recurso al crédito.*
- b) Los ingresos procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial.*
- i) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.*
- j) Los ingresos procedentes de fondos de la Unión Europea.*
- k) Cualquier otro tipo de ingresos que se puedan obtener en virtud de las leyes.*

De todos estos recursos, el más importante en términos cuantitativos es el de los tributos cuyo rendimiento se halla cedido a la CA valenciana por el Estado, según se enumera en los artículos 73 y 74 del EACV. Ahora bien, todo su régimen jurídico es consecuencia no tanto de lo previsto en el Estatuto como de la regulación extraestatutaria del régimen de financiación.

Basta observar que, a efectos de la reforma de lo establecido en el artículo 73, no se aplicará el procedimiento de reforma estatutaria, siendo suficiente el Acuerdo entre el Gobierno de España y el Consell de la Generalitat, debiéndose tramitar como Proyecto de Ley.

Por lo demás, la  *fijación* del  *alcance* y las  *condiciones* de la cesión de los tributos se remite a lo que establezca una Comisión Mixta, sin perjuicio de que los  *porcentajes* de la  *cesión* se determinen por la legislación del Estado. En particular, se incluye un listado de los tributos cedidos —art. 73 EACV—:

- “a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con capacidad normativa y participación en los ingresos por revisión de la declaración de la renta.*
- b) Impuesto sobre Patrimonio.*
- c) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.*
- d) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.*
- e) Los tributos sobre el juego.*
- f) Impuesto sobre el Valor Añadido.*
- g) Impuesto especial sobre cerveza.*



- b) Impuesto especial sobre vino y bebidas fermentadas.*
  - i) Impuesto especial sobre productos intermedios.*
  - j) Impuesto especial sobre el alcohol y bebidas derivadas.*
  - k) Impuesto especial sobre hidrocarburos.*
  - l) Impuesto especial sobre labores de tabaco.*
  - ll) Impuesto especial sobre electricidad.*
  - m) Impuesto especial sobre determinados medios de transporte.*
  - n) Impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos.*
  - o) Aquellos otros que puedan ser susceptibles de cesión.*
- La eventual supresión o modificación de alguno de estos tributos implicará la extinción o modificación de la cesión, sin perjuicio de las compensaciones que se establezcan por el Estado de acuerdo con el Consell.”*

También existe una remisión absoluta a la legislación del Estado, que se concretará en la Ley Orgánica a la que se hace referencia en el art. 157.3 CE, para la fijación de la participación de la Generalitat en los Impuestos del Estado, debiéndose revisar en los supuestos en que se establezca por la Ley —art. 74 EACV—.

#### *II.1.1.2. Ingresos patrimoniales*

El patrimonio de la Generalitat, cuya *administración, defensa y conservación será regulada por Ley de Les Corts*, tendrá los componentes enumerados en el art. 71 EACV:

- a) Los bienes y derechos de los que sea titular a la aprobación del presente Estatuto.*
- b) Los bienes y derechos afectos a los servicios transferidos por el Estado.*
- c) Los bienes procedentes, según la legislación foral civil valenciana, de herencias intestadas, cuando el causante ostentara conforme a la legislación del Estado la vecindad civil valenciana, así como otros de cualquier tipo.*
- d) Otras donaciones y herencias, cualquiera que sea el origen del donante o testador.*
- e) Los bienes y derechos adquiridos por la Generalitat por medio de cualquier título jurídico válido.*

En la definición de lo que se considera patrimonio productor de este tipo de ingresos, concurre una singularidad de la Hacienda valenciana, que no tendrá una aplicación práctica inmediata, pero que podría llegar a tener cierta relevancia. Así, en la ordenación de la composición particular del Patrimonio de la Generalitat, tras establecer que formarán parte de éste los bienes y derechos de los que era titular a la entrada en vigor del EA y de aquellos afectos a los servicios transferidos por el Estado, se dispone que estará integrado por: “c) Los *bienes procedentes*, según la *legislación foral civil valenciana*, de *herencias intestadas*, cuando el causante ostentara conforme a la legislación del Estado la *vecindad civil valenciana*, así como otros de cualquier tipo.” Reconocimiento que se acompaña de la atribución del carácter de elementos patrimoniales también a “d) otras donaciones y herencias, cualquier que sea el origen del donante o testador.”

No se trata de una previsión novedosa, ya que con anterioridad ya se establecía algo similar, pero se han subsanado los problemas interpretativos que, con anterioridad, se suscitaban. Así, en el redacción anterior a la reforma del art. 50 EACV, al definir el patrimonio de la Generalitat, se aludía expresamente a las herencias intestadas, considerando que formaban parte de aquél: “Los bienes procedentes de herencias intestadas, cuando el causante ostentare la *condición jurídica de valenciano*, en los términos que establezca la Legislación del Estado.”

Se trataba de un precepto de difícil interpretación, ya que, por una parte, calificaba como patrimonio de la Generalitat los bienes procedentes de herencias intestadas cuando el causante tuviera la *condición jurídica* de valenciano, y, por otra, apostillaba “en los términos que establezca la Legislación del Estado”. Esta remisión a la “legislación del Estado” suscitaba dudas no sólo sobre si esta debía definir el concepto de “sucesión intestada”, sino sobre si la legislación estatal era la que también debía definir la “condición jurídica de valenciano”. Esta segunda interpretación era la que parecía imponerse, si bien tropezaba con la indefinición de que la Legislación del Estado —el Código Civil—, no regulaba ser valenciano como una condición jurídica. En todo caso, dicha condición, más que jurídica, habría de interpretarse como política, y, en ese sentido, entenderla, simplemente, como atribución de la vecindad civil. Condición que sí que tiene regulación en el ámbito del Derecho privado común.

La aprobación de la Ley 14/2003, de Patrimonio de la Generalitat valenciana, no añadió excesiva claridad, al continuar empleando los términos referidos a la condición jurídica de valenciano<sup>4</sup>, si bien permitió imaginar que el EACV pretende exceptuar el régimen de sucesión previsto en el art. 956 del CC a favor del Estado, cuando sucede *abintestato*.

En esta medida la reforma del EACV, al cambiar *condición jurídica de valenciano* por *vecindad civil*, determinada con arreglo a la normativa del Estado, sí que elimina las dudas que se planteaban al respecto. Así, tras la entrada en vigor de la reforma, la interpretación de la regulación está clara: cuando el causante sea valenciano según los criterios previstos en el artículo 14 CC y a falta de personas que tengan derecho a heredar, *en lugar de sucederle el Estado, le sucederá la Generalitat*. Eso sí, siempre que el importe de las deudas no supere el valor de los bienes, porque la aceptación de esta entidad pública se realizará a *beneficio de inventario* —art. 43.4 Ley 14/2003, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana—.

Resuelto este problema interpretativo, el que continúa planteándose es el de la inexistencia de una compilación de Derecho foral valenciano que regule la sucesión intestada, ya que los bienes que, en todo caso, se integrarían en el patrimonio de la Generalitat serían los que provengan de herencias —debería decir *sucesiones*— intestadas, según se definan estas en la *legislación foral civil valenciana*.

No cabe duda que el art. 20.6 de la Ley 33/2003 y el 956 CC al que se remite, se han dictado al amparo de lo previsto en el 149.1.18 CE, debiendo considerarse *básicos*, pudiendo los regímenes forales sustituir, en la sucesión intestada, el llamamiento al Estado por otro en el se llame a la entidad autonómica. *Lo que no existe, por el momento, es legislación foral valenciana* que regule la sucesión hereditaria.

Lo cierto es que, a pesar de haber accedido a la autonomía por la vía lenta, gracias a la LOTRAVA, la Generalitat ha tenido, prácticamente desde su constitución, el más amplio techo de competencias posible, y, entre ellas —art. 31.2 EACV anterior a la

<sup>4</sup> El art. 43 de la Ley 14/2003, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana, al regular la adquisición gratuita por medio de herencia, legado y donaciones, establece en su apartado 3: “En caso de sucesión intestada, y a falta de personas con derecho a heredar, según la Ley, los bienes se integrarán en el patrimonio de la Generalitat cuando el causante ostente la condición jurídica de valenciano. El procedimiento administrativo aplicable será el que reglamentariamente se determine.

reforma— la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil valenciano como una competencia exclusiva de la Generalitat. De este precepto se ha destacado su dudosa constitucionalidad, ya que esta “cláusula de salvaguarda”, que permite a las CCAA conservar su Derecho foral exige, como presupuesto lógico, la preexistencia del Derecho foral valenciano<sup>5</sup>. Y, si bien el TC no ha exigido que la correspondiente Compilación existiera antes de la entrada de la CE, cuando dicha recopilación escrita no existe, sólo es posible hablar de Derecho foral —o de parte de él—, si al menos tiene carácter consuetudinario<sup>6</sup>.

En cualquier caso, dejando al margen la constitucionalidad de la recuperación del Derecho foral valenciano —que, según EL EACV, se hará a partir de la normativa derogada por el Decreto de 29 de junio de 1707<sup>7</sup>, ejercitándose la competencia exclusiva que tiene la Generalitat sobre ese Derecho foral—, lo dispuesto en el apartado 71.c) no podrá aplicarse hasta que no se produzca la citada recuperación, presentándose los mismos inconvenientes que tendría en otras CCAA que carecen de competencias sobre Derecho civil. El problema se resume, básicamente, en determinar si el Estado, al aprobar un Estatuto de Autonomía que se aparta de lo dispuesto en el 956 CC, está moviéndose en el ámbito de libertad que configura el art. 149.1.18<sup>a</sup> CE, o si, por el contrario, esta excepción, además de ser aprobada por el Estatuto debe ser objeto de regulación como parte de un régimen sucesorio previsto en el Derecho foral.

### II.1.1.3 *Suficiencia financiera y autoorganización de la hacienda autonómica*

La autonomía financiera se concreta en la atribución a las CCAA de competencias normativas y de gestión, de forma que puedan organizar realmente su sistema de ingresos y gastos. Esta facultad de autoorganización es, por tanto, exigencia derivada de la

- 5 DIEZ PICAZO señalaba que en el artículo 149.1.8<sup>a</sup> CE podían diferenciarse tres reglas: a) la regla general, por la que la legislación civil era competencia exclusiva del Estado como principio general; b) la regla de salvaguarda sobre la conservación, modificación y desarrollo por las CCAA de los Derechos forales en ellas existentes, y c) la reserva final, por la que el precepto dice “en todo caso” son competencia exclusiva del Estado las que la segunda parte del precepto menciona. *Sistema de Derecho civil*. Vol. I. 10<sup>a</sup> edición, Madrid, 2001, pag. 76.
- 6 DIEZ PICAZO recuerda que, en relación con la Ley de Arrendamientos Históricos Valencianos, el TC afirmó que la competencia autonómica sobre derechos civiles forales o especiales alcanza no sólo a los que habían sido objeto de compilación al tiempo de la entrada en vigor de la CE, “sino también a normas civiles de ámbito regional o local y de formación consuetudinaria preexistente a la CE.”. Op. cit., pág. 92.
- 7 En el EACV se añade una Dips. Trans., la tercera, que establece: “la competencia exclusiva sobre el Derecho foral valenciano se ejercerá por la Generalitat, a partir de la normativa foral derogada por el Decreto de 29 de junio de 1707, recuperada ésta y ejercitada aquélla mediante la actualización de la contenida en le régimen foral del histórico Reino de Valencia, conforme a la disposición adicional primera de la CE.”

vigencia del principio de autonomía financiera, no siendo tanto una competencia reconocida a las CCAA “cuanto una *exigencia previa o paralela* a la propia *organización autónoma*” (STC 14/1986, de 31 de enero, FJ 2º)<sup>8</sup>. De esta manera, la autonomía financiera implica autoorganización de la Hacienda autonómica, debiendo ser cada CA quien pueda decidir de qué manera organiza sus recursos en el marco de las competencias que tienen atribuidas.

Expresamente lo establece así el EACV al ordenar —art. 67.2—:

*“Para alcanzar la autonomía financiera, la Hacienda de la Generalitat contará, en relación a los instrumentos de financiación que integran la Hacienda Autonómica, de la máxima capacidad normativa, así como con las máximas atribuciones respecto a las actividades que comprenden la aplicación de los tributos y la resolución de las reclamaciones que contra dichas actividades se susciten, en los términos que determine la Constitución y la Ley Orgánica prevista en el art. 157.3 de la misma.”*

Se parte, pues, del reconocimiento de la máxima capacidad normativa y de las máximas atribuciones en relación con la aplicación de los tributos, pero *en los términos que establezca la legislación dictada por el Estado* en cumplimiento de su función de único configurador de todo el sistema tributario, para lo que se remite a la Ley Orgánica del 157.3 CE.

Así, el ejercicio de las competencias normativas en relación con los tributos cuyo rendimiento está cedido a la Generalitat, su aplicación —entendida en el sentido que le atribuye la Ley 58/2003, General Tributaria— y su revisión, se habrán de adecuar a lo previsto en la citada Ley Orgánica —art. 69.2 EACV—. Ley que informará también toda la aplicación de los tributos, propios y cedidos, que incluye no sólo la gestión, liquidación, recaudación e inspección —art. 75 EACV—.

En cumplimiento de esa libertad de organización del sistema tributario valenciano que se deriva de la suficiencia financiera, el Estatuto ha incluido dos previsiones en rela-

8 STC que se pronunció sobre la constitucionalidad de la Ley 12/1983, de 22 de junio, de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobada por el Parlamento Vasco.

ción con órganos especializados. Por una parte, ha establecido que los “órganos económico-administrativos propios conocerán de las reclamaciones interpuestas contra los actos dictados por la Administración tributaria autonómica cuando se trate de tributos propios” —art. 69.4—. Por otra parte, ha atribuido la competencia de aplicar los tributos propios y, en su caso, los cedidos a un Organismo Autónomo, el Servicio Valenciano Tributario.

Sorprende la inclusión de semejante previsión en una norma de tan laboriosa modificación como es el Estatuto de Autonomía. Y ello, fundamentalmente, porque al fijar la configuración del órgano que se responsabilizará de la aplicación del sistema tributario, se impide acudir a otras fórmulas de gestión que, con el tiempo, puedan revelarse como más beneficiosas. Parece que habría sido mucho más práctico que la opción por el modelo de aplicación de los tributos se remitiese a una Ley ordinaria, que permite fácilmente su modificación, sin que su naturaleza se fijase en una norma de tan compleja reforma.

Es cierto, por otra parte, que la terminología de *Servicio Tributario Valenciano* casa con la tradición de la Generalitat de crear Organismos autónomos de carácter administrativo, para la gestión de determinadas competencias como la sanidad o el empleo<sup>9</sup>. Pero incluir dicha previsión en el Estatuto, dificultará, por no decir, impedirá la adopción de otros esquemas de gestión que, con el tiempo, podrían revelarse más eficaces.

#### II.1.1.4. *Colaboración con el Catastro Inmobiliario*

El proyecto de Reforma del EACV —art. 51.3—, al igual que hacían otras propuestas de reforma estatutaria<sup>10</sup>, atribuía a la Generalitat la *competencia* de gestionar el

<sup>9</sup> Así, por ejemplo, la Ley 3/2000, de 17 de abril, del Parlamento Valenciano, crea el Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF), configurándolo como *organismo autónomo* de la Generalidad Valenciana, de naturaleza administrativa, encargado de gestionar las políticas de empleo y formación profesional y la intermediación entre oferentes y demandantes en el mercado de trabajo y la orientación laboral en la Comunidad Valenciana, de forma coordinada con otros órganos administrativos de la Generalidad Valenciana. Las transferencias de competencias del INEM en materia de empleo y, por tanto, la necesidad de coordinarlas de forma integrada con el resto de políticas ya residentes en el Gobierno Valenciano han sido elementos determinantes para la creación del servicio. Los principios básicos que configuran este servicio son: a) su autonomía funcional; b) la participación de los agentes sociales y económicos en sus órganos de gobierno y el establecimiento de estructuras operativas, sobre la base de la coordinación y cooperación, que posibiliten un diseño territorializado y sectorializado de su actividad, de manera que pueda articular los programas de empleo que se le adscriban sobre zonas geográficas concretas y sectores determinados y se consiga una gestión integral y coordinada de todos los programas que inciden en la formación e inserción laboral de los ciudadanos y las ciudadanas en el mundo del trabajo (EM de la Ley 3/2000).

<sup>10</sup> El art. 225 del Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña iba más lejos, al ordenar que corresponde a la Generalidad, en su ámbito territorial, la competencia de *ordenación y gestión* del catastro, sin perjuicio de la función coordinadora del Estado en los términos establecidos por la Constitución. Para su gestión, la Generalidad puede suscribir convenios con los gobiernos locales.” Esto era lo único que podría realizar el Estado era coordinar, pero no ordenar y gestionar el Catastro.

Catastro, quien debía ejercerla por medio de los correspondientes convenios de colaboración. Ni siquiera acotaba el ejercicio de la competencia al ámbito territorial que es propio, aunque debía entenderse lógicamente circunscrito a él. De acuerdo con esta configuración, en todo caso, sería la Generalitat quien podría celebrar convenios de colaboración con la Administración General del Estado para el ejercicio de esta competencia de gestión catastral.

De haberse aprobado esta propuesta estatutaria, se habría vulnerado frontalmente la Constitución, ya que según establece el mismo legislador estatal y se ha remarcado por el Tribunal Constitucional, se trata de una *competencia exclusiva* del Estado. Así, en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, “la organización del Catastro, justamente por tratarse de una institución común e indispensable para la gestión de alguno de los impuestos estatales más relevantes, es una competencia que debe incardinarse, sin lugar a dudas, en la de hacienda general del artículo 149.1.14 de la Constitución española, correspondiendo de forma exclusiva al Estado”.

Consideración de la que se ha hecho eco el legislador estatal, quien en el art. 4 del Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, también establece que “La formación y el mantenimiento del Catastro Inmobiliario, así como la difusión de la información Catastral, es de competencia exclusiva del Estado. Estas funciones, que comprenden entre otras, la valoración, la inspección y la elaboración y gestión de la cartografía catastral, se ejercerán por la Dirección General del Catastro, directamente o a través de las distintas fórmulas de colaboración que se establezcan con las *diferentes Administraciones*, entidades y corporaciones públicas.”

Por tanto, la gestión catastral podrá verse como concreción de la competencia que el Estado tiene en materia de Hacienda General según el art. 149.1.14 CE, o considerarse que, al margen del mismo, son otros muchos preceptos constitucionales previstos con la finalidad es la de evitar disfuncionalidades en el desarrollo de la actividad económica del país o garantizar sin más el principio de igualdad los que la exigen<sup>11</sup>. Pero no cabe duda de que es una *competencia exclusiva del Estado*, de forma que no podrá asumirse por

11 VARONA ALABERN pone en duda que la gestión del Catastro forme parte de la Hacienda general -149.1.14<sup>º</sup> CE-. Máxime si aceptamos la definición de HERRERA MOLINA sobre la Hacienda General, como “sector del ordenamiento jurídico español integrado por la totalidad de los institutos jurídicos financieros en su vertiente estructural, exceptuando la deuda pública y las normas elaboradas por entes distintos del Estado en virtud de su autonomía financiera o su derecho histórico”. En *El Valor catastral: su gestión e impugnación*. Aranzadi, Navarra, 2001, pág. 117.

las CCAA al amparo del reparto competencial previsto en la CE<sup>12</sup>. Ello no impide, sin embargo, que en dicha gestión catastral puedan intervenir las CCAA y las Entidades Locales, por medio de la celebración de los correspondientes convenios de colaboración.

Es más, su intervención debería ser una exigencia, ya que no se debe preterir a las CCAA o a las Entidades Locales como Administraciones que tienen un interés legítimo y directo en la valoración catastral, pues de ella depende en gran medida parte de los recursos que componen su Hacienda correspondiente. Piénsese en los tributos que dependen de la fijación de los valores catastrales<sup>13</sup>.

Precisamente, el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario ha superado definitivamente el defecto en que incurría la normativa de gestión catastral anterior —LRHL—, al no establecer expresamente la posibilidad de celebrar convenios de colaboración con las CCAA<sup>14</sup>. Preterición de la normativa que llevaba a algún autor a subrayar las dudas de constitucionalidad de la regulación —art. 78 LRHL—, proponiéndose otros mecanismos que facilitasen la intervención, salvando la inconstitucionalidad<sup>15</sup>. En el caso valenciano, además, no se establecía colaboración o intervención alguna de la Generalitat con la gestión catastral, ciñéndose a una exigua interpretación que, como el resto de CCAA, ostenta en los órganos territoriales de la Dirección General del Catastro.

12 Para VARONA ALABERN unos criterios de valoración aplicados de modo desigual a situaciones similares o de forma similar situaciones distintas, ocasionaría unos perjuicios a determinados ciudadanos. *El Valor catastral: su gestión e impugnación*. Op. cit., pág. 118 y 119.

13 Así, en el caso de las CCAA, el Impuesto sobre el Patrimonio o el de Sucesiones y Donaciones cuando se transmite por donación o herencia un inmueble, o en el supuesto de las Entidades Locales, el mismo Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

14 Esta preterición se puede explicar porque la LRHL difícilmente puede ordenar competencias financieras de las CCAA, que deberían regularse en la LOFCA, sino que establece la legislación básica de los EE.LL. el art. 78.1 y la Disp. Adic. 4ª. Dos LRHL, después de configurar la gestión catastral como competencia exclusiva del Estado, regulaba dos posibilidades de ejercerla: una, directamente a través de la DGC, u otra, a través de la suscripción de convenios de colaboración con las EE.LL, sin perjuicio de que la DGC siempre ejercería la superior función de coordinación de los valores catastrales.

15 VARONA ALABERN subrayaba que no se explica la preterición, cuando el texto constitucional faculta a las CCAA para desempeñar funciones semejantes o equiparables. El 156.2 CE —afirma—, desarrollado por el art. 19.3 LOFCA, permite a estas Administraciones ejercitar por delegación ciertas funciones en materia de gestión de tributos estatales no cedidos —que son los más importantes— y por tanto gestionados por el Estado, siendo posible establecer una mutua colaboración en dicha materia, resulta incomprensible que no se reconozca expresamente el derecho de las CCAA a participar en los convenios de colaboración sobre gestión catastral mencionados en la art. 78.1 LRHL, que no exigen más potestades ni revisten mayor importancia que los anteriores. Con todo, la criticada omisión tampoco excluyen necesariamente la participación de las CCAA, lo cual se dirimirá de acuerdo con la concreta normativa autonómica. *El Valor catastral: su gestión e impugnación*. Aranzadi, 2001, pág. 123.



Sin embargo, como es fácil de imaginar, al aprobarse la Ley 48/2002, de la que trae causa la refundición de las disposiciones vigentes en materia de Catastro Inmobiliario y derogarse el contenido del art. 78 LRHL, ya no hay problemas de constitucionalidad porque la referencia a las Entidades Locales se ha sustituido por una referencia genérica, no excluyente, a las *Administraciones, entidades y Corporaciones Públicas*, en las que tienen cabida, por supuesto, la Comunidad autónoma valenciana.

Atendidas estas reflexiones, no es de extrañar que la propuesta de Reforma del EACV fuera enmendada<sup>16</sup> por una redacción que ajustase mejor la competencia sobre la gestión del Catastro, adaptándose a su configuración como competencia exclusiva estatal, buscando su mejora técnica. A tal efecto, la redacción del precepto que ha sido finalmente aprobada así lo establece: “La Generalitat podrá colaborar con la Administración General del Estado en la gestión del Catastro, a través de los correspondientes convenios.”<sup>17</sup>

#### II.1.2. Suficiencia financiera, gasto público y establecimiento de mecanismos de coordinación en materia presupuestaria fijados por el Estado

El principio de autonomía financiera, que “ha venido configurándose desde sus orígenes más por relación a la vertiente del gasto, que con relación al ingreso” (SSTC 13/1992, FJ 7º, 104/2000, FJ 4º), “no entraña sólo la libertad de sus órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, sino también para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias” (SSTC 13/1992, FJ 7º y 68/1996, FJ 10º).

Sin embargo, esta autonomía financiera no impide al Estado establecer los correspondientes mecanismos de coordinación en materia presupuestaria. Mecanismos que tienen una íntima conexión con el control del endeudamiento de todo el sector público, en el que figuran, entre otras entidades, las Comunidades Autónomas. Como expresa-mente establece la LOFCA —art. 2.1.b)—, dictada en ejecución de la competencia exclusiva sobre la Hacienda General que le atribuye el art. 149.1.14ª CE, el Estado es el *encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad*

<sup>16</sup> La enmienda del precepto del Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía se pactó también entre los dos partidos mayoritarios, de forma consensuada.

<sup>17</sup> Redacción que también coincide prácticamente con la del Estatuto de Autonomía Catalán, definitivamente aprobado.

*económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria.* En ejecución del mismo título exclusivo, se dictó Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, en la que se regulaban los mecanismos que, en última instancia, limitan el endeudamiento de las CCAA.

Desde esta perspectiva hay que entender lo previsto en el artículo 77.2 EACV, que, tras exigir que la emisión de Deuda Pública que emita la Generalitat esté debidamente autorizada por el Consell, teniendo la consideración de fondos públicos a todos los efectos, establece que:

*“El volumen (de la deuda pública emitida) y las características de las emisiones se establecerán de acuerdo con el ordenamiento general de la política crediticia y en coordinación con el Estado.”*

Se completa la regulación con la previsión financiera de los servicios transferidos que no entraña novedad alguna —art. 75.4—:

*“Si el Estado emite deuda que afecte a un servicio traspasado a la Generalitat, ésta tendrá derecho a una participación en función del servicio que preste.”*

Como trasunto de dicha coordinación, se incluye una previsión que garantiza la comparabilidad —art. 76.2 EACV— y, con ella, la transparencia de los Presupuestos de la CA valenciana con los del Estado, al ordenar que se apliquen criterios homogéneos en su elaboración.

Al margen de estas disposiciones que se dictan en estricta ejecución del marco general del sistema tributario que configura el Estado, queda por insistir en algunos aspectos de los Presupuestos que no estaban regulados, hasta el momento, en el Estatuto.

Como ya estaba establecido con anterioridad, aunque al margen del EACV, se atribuye al Consell la competencia de elaborar los Presupuestos, debiendo ser sometido a las Corts para su aprobación. —Artículo 76.1 EACV—. Para ello, *habrá de presentarse, al menos con dos meses de antelación al comienzo del correspondiente ejercicio*

—art. 76.4—. Si no se aprobara el primer día del ejercicio, *se entenderá prorrogado el del ejercicio anterior hasta su aprobación*. Del mismo modo, se establece en sintonía con lo que viene sucediendo con la tramitación de todos los Presupuestos, la restricción en relación con el derecho de enmienda, a cuyo favor abundan razones jurídicas, técnico-financieras y políticas<sup>18</sup>:

*“Toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Consell para su tramitación.”*

Por lo demás, la incorporación de disposiciones en materia presupuestaria no hace sino corroborar la vigencia de los principios presupuestarios en el ámbito autonómico. Así ocurre con el principio de unidad, por cuanto se establece que “El presupuesto de la Generalitat será único” —art. 76.2—, de vigencia temporal limitada, en clara alusión al principio de *anualidad* —art. 76.2—, al principio de universalidad, al ordenar que “El presupuesto incluirá necesariamente la totalidad de los ingresos y gastos de los organismos —art. 76.2—, y, lógicamente, como complemento de la eficacia de tal principio, se exige también que “Al Presupuesto de la Generalitat se acompañarán los anexos de los presupuestos de las Empresas Públicas de la Generalitat” —art. 76.5—.

En este sentido, quizá habría sido técnicamente más adecuado emplear una expresión de significado más amplio, al estilo de la que se utiliza en el 134.2 CE, y así referir el deber de incluir la totalidad de ingresos y gastos de todo el sector público autonómico valenciano. Al no hacerse así, el deber queda al albur de lo que se interprete como Empresa Pública valenciana. Empresa Pública cuya *constitución* exige, en todo caso, la intermediación de una Ley —art. 79.2—, ya que “*La Generalitat está facultada para constituir, mediante Ley de Les Corts, un sector público propio que se coordinará con el estatal.*”—art. 79.2—.

Sin embargo, es cierto que la reforma introducida no añade una auténtica consolidación presupuestaria, sino, simplemente, una unidad documental, ya que los presu-

<sup>18</sup> MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., TEJERIZO LÓPEZ, J.M y CASADO OLLERO, G.: *Curso de Derecho financiero y tributario*. Op. Cit., pág. 797.

puestos de las Empresas Públicas de la Generalitat se unen como anexo, y no como parte integrante del resto de Presupuestos. De donde parece advertirse que la reforma del EACV no ha llevado la exigencia de universalidad hasta las últimas consecuencias.

Por otra parte, como ocurre con el Presupuesto del Estado, se exige también que se cuantifique el coste de los beneficios fiscales reconocidos en relación con los tributos propios establecidos por Les Corts —art. 76.3—. A la vista de la progresiva introducción de beneficios fiscales en relación con los tributos parcialmente cedidos, en parte motivado por la corriente de rebaja y competencia en que se ven inmersas las CCAA, habría sido más transparente y técnicamente más adecuado que la referencia no se hubiera hecho a tributos propios, sino que se hubiera extendido a cualquier tributo sobre el que la Comunidad pueda desplegar su potestad normativa. Es decir, sobre cualquier tributo respecto del que intervenga, de cualquier forma, en la fijación de la cuota tributaria.

## II.2. PODER FINANCIERO AUTONÓMICO EN MATERIA DE HACIENDAS LOCALES: SOLIDARIDAD INTRATERRITORIAL LOCAL

La vertiente intraterritorial que tiene el principio de solidaridad y cuya realización corresponde también a las CCAA respecto de las Entidades Locales establecidas en su territorio, se reconoce expresamente en el EACV —art. 68.4—:

*“En el ejercicio de sus competencias financieras, la Generalitat velará por el equilibrio territorial dentro de la Comunitat Valenciana y por la realización interna del principio de solidaridad.”*

Como concreción de la obligación de velar por el equilibrio territorial dentro de la Comunidad Valenciana y de conseguir la realización interna del principio de *solidaridad*, la reforma del Estatuto ha establecido, con la finalidad de potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad, la *obligación de crear*, por Ley, un *Fondo de compensación Municipal*, con los mismos criterios que el Fondo estatal —art.64.4 EACV—. Creación que no deja de suscitar problemas respecto a su naturaleza, composición y funcionamiento, en la medida en que no están suficientemente explicitados, en nuestra opinión, en la reforma estatutaria.

Respecto a su *composición* no se establece si debe dotarse o no a partir de todos los ingresos tributarios de la Generalitat, o únicamente se va a ceñir a gestionar los fondos que el Estado entrega a los municipios, regulándose tal actividad por la Ley autonómica. Sin descartar que se pudiera incluir en el Fondo la aportación de ingresos por parte de la Generalitat, parece la segunda posibilidad la más factible, pues nada más se establece en la reforma al respecto. De esta forma, la Generalitat se limitaría a servir de intermediaria en la distribución de la participación en los ingresos del Estado entre las distintas EELL, lo que representaría una fórmula modesta y limitada de influir en la solidaridad interterritorial.

Pero, además, al hacerse mención a la aplicación de “los mismos criterios que el Estado” —en la distribución—, no sólo se está salvando la constitucionalidad de la creación del Fondo —STC 331/1993—, sino que parece intuirse una concepción determinada acerca de su *naturaleza y composición*, que abunda en la posición anterior señalada. Así, el Estatuto establece una institución similar a la que, en su día, estableció la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, que atribuyó competencia a la legislación catalana sobre finanzas locales para fijar los criterios de distribución de los ingresos de los Entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y de la Generalidad y en subvenciones incondicionadas —art. 181.a)—, así como para destinar el importe de dichas participaciones a integrar el Fondo de Cooperación Local de Cataluña cuya distribución se realizaría mediante la Ley anual de Presupuestos.

La Reforma del EACV sigue la doctrina del Tribunal Constitucional, quien consideró que la atribución de competencia a la Generalitat catalana para distribuir los ingresos estatales entre los municipios integrados en su demarcación territorial, era plenamente constitucional en la medida en que fuera el legislador estatal quien fijara los criterios de distribución de sus ingresos entre los Entes Locales<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> La STC 331/1993, siguiendo su doctrina anterior -SSTC 96/1990 y 237/1992 acerca de las competencias del Estado sobre la regulación de los ingresos de los Entes locales, consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas, que declararon conformes con la Constitución los preceptos de Leyes estatales de Presupuestos Generales antes mencionados -impugnados por las CCAA Cataluña, Galicia y País Vasco en el caso de la STC 96/1990, y por el País Vasco y Galicia en la STC 237/1992-, consideró que “Es justamente el carácter que reviste la participación de las entidades locales en los tributos del Estado, en cuanto garantía de su autonomía, lo que convierte a aquella participación en garante del funcionamiento de la Hacienda Local dentro del conjunto de la Hacienda General y, en consecuencia, lo que la convierte en elemento básico de ésta. Por ello hemos declarado que es precisamente al legislador estatal a quien incumbe dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas Locales (art. 142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE), de ahí que le corresponda el señalamiento de los criterios para el reparto de la participación que se les conceda en los ingresos estatales. Dicha STC 331/1993 concluyó para salvar la constitucionalidad de la norma que: “(A)parece con claridad la existencia de una *fuentes* -el Estado- y de un *canal o cauce* -la Comunidad Autónoma- con un marco normativo, la Ley, que ha de ser la Ley estatal (STC 237/1992, f. j. 6<sup>o</sup>). Así, pues, es al Estado, y no a la CA Cataluña, como ha dispues-

Nada se opone, pues, a que ahora sea la Generalitat valenciana la que realice el reparto de los ingresos entre los municipios de su territorio mediante la creación de un Fondo de Cooperación Local, siempre que, al hacerlo, respete los criterios de distribución establecidos por el Estado en el ejercicio de una competencia que es constitucionalmente legítima<sup>20</sup>. Así lo corrobora, explícitamente, el art. 70 EACV, al establecer que: “Los ingresos de los Entes Locales de la Comunitat Valenciana, consistentes en participaciones de ingresos estatales y en subvenciones incondicionales, serán percibidas a través de la Generalitat, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que la legislación del Estado establezca para las participaciones mencionadas”.

Por lo demás, aunque no sea más que una previsión, sin que se desarrolle como instrumento de financiación a favor de las Entidades Locales, el Estatuto sí que alude a que el Fondo de Cooperación Local se nutra también con una participación en los tributos propios de la Comunidad Autónoma Valenciana. Y, además, en ese caso, como es lógico, los criterios de distribución no habrían de ceñirse, únicamente, a los que fije la normativa del Estado, pudiendo apartarse de ellos en cumplimiento de los objetivos específicos de solidaridad que se fije la Comunidad Autónoma. Expresamente el TC entendió —STC 331/1993—:

“Junto a la relación directa Estado-Corporaciones locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas (STC 214/1989, f. j. 29º). Y en el aspecto concreto que ahora nos interesa, Cataluña no sólo tiene competencia exclusiva en materia de régimen local (sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 CE), sino que al igual que el resto de las Comunidades Autónomas está obli-

to el art. 181.a) de la Ley impugnada, extralimitándose, por consiguiente, de la competencia que constitucional y estatutariamente tiene atribuida, a quien corresponde fijar los criterios de distribución de los ingresos de los Entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales.

20 Concluye la STC 331/1993: “A) En efecto, como ha quedado dicho en nuestra STC 96/1990 (F. J. 7º), el art. 48.2 EAC no atribuye a la Comunidad Autónoma la fijación de los criterios de distribución de la participación de los Entes locales en los tributos del Estado, porque dicha participación constituye un elemento básico de la Hacienda General que, como tal, incumbe regular al Estado en su condición de titular de la doble competencia, convergente aquí, sobre la Hacienda General y para establecer las bases del régimen jurídico de Administraciones Públicas (arts. 149.1, 14 y 18 CE). Lo que sí se deriva, por el contrario, del mencionado art. 48.2 EAC es la competencia de la Comunidad Autónoma para distribuir entre los Entes locales de su territorio la participación de éstos en los tributos del Estado (SSTC 96/1990, FF.JJ. 7º y 8º, y 237/1992, f. j. 6º).

Así, pues, sí, conforme a esta doctrina, la Comunidad Autónoma actúa como canal o cauce de distribución de estos ingresos (STC 237/1992, F.J. 6º) nada se opone, por cuanto no constituye un elemento básico de la Hacienda General, a que la Comunidad Autónoma catalana instrumente ese reparto a través de un Fondo de Cooperación Local, siempre que, al efectuarlo, respete los criterios de distribución establecidos por el Estado en el ejercicio de una competencia que constitucionalmente le corresponde.”

gada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad (art. 2.2 LOFCA).

En tal sentido resulta indiscutible su competencia para crear un Fondo de Cooperación Local, integrado por las participaciones de los Entes locales en ingresos del Estado y de la Generalidad, que repartirá atendiendo a las peculiaridades específicas de los Entes locales de su territorio, en el ejercicio de la tutela financiera que sobre los mismos le corresponde en virtud de lo establecido en el art. 48.1 de su Estatuto de Autonomía. Todo ello sin perjuicio de que la distribución haya de hacerla respetando los criterios de reparto establecidos por el Estado, cuando se trate de ingresos estatales, y *aplicando los criterios que la propia Comunidad Autónoma establezca cuando se trate de participación en ingresos propios.*"

Parece que la referencia a criterios de distribución similares a los del Estado podría aludir a los previstos en el art. 124 TRLHL para el Fondo Complementario de financiación. Criterios que incluyen el número de habitantes de Derecho de cada municipio —75 % del fondo—, el esfuerzo fiscal medio de cada municipio —12,5%— y el 12,5 % en función del inverso de capacidad tributaria en los términos que se establezcan en las Leyes de Presupuestos del Estado.

En último lugar, se establece la creación de una Comisión Mixta entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias como órgano deliberante y consultivo para determinar las bases y métodos que favorezcan las bases de participación entre dichas instituciones —art. 64.4 EACV—. La composición y funcionamiento de dicha Comisión debe producirse de forma que se eviten los problemas a los que se refiere el Libro Blanco para la Reforma de la Financiación Local<sup>21</sup>.

21 El Libro Blanco relativiza la trascendencia de esta participación orgánica como canal de representación y promoción de los intereses locales por diversos motivos, contra los que habrá que combatir: la presencia reducida de los representantes municipales en estos órganos mixtos; muchas veces estos órganos no trascienden de los textos legales, de modo que no llegan a funcionar efectivamente; y las posibilidades efectivas de participación que tienen los representantes de los entes locales son escasas, pues suelen tener poca información, escasa especialización y poco tiempo.

### III ASPECTOS DEL EACV QUE PUEDEN SER PROBLEMÁTICOS

A continuación se analizan aquellos aspectos más problemáticos y novedosos del EACV, respecto de los que se podría discutir la idoneidad técnica de haberse introducido en el texto estatutario. Y ello porque representan criterios básicos que informan el sistema tributario en su conjunto, siendo más correcto, técnicamente, introducirlos en la ley a que se refiere el artículo 157.3 CE. Contribuye a esta discusión científica sobre la ubicación normativa —Estatuto de Autonomía frente a Ley Orgánica 157.3 CE— el que, en algún caso, se reproduce en parte lo previsto en la LOFCA, introduciendo pequeñas variaciones terminológicas, que no le reportarán beneficios de cara a su correcta interpretación.

Del mismo modo, se atribuyen a la CA valenciana una serie de derechos entre los que figuran el de ser indemnizada y el de recibir transferencias de nivelación en unos términos que, según la reciente doctrina del Tribunal Constitucional, puedan llegar a tener una más que dudosa virtualidad.

Hay que recordar que este reconocimiento del derecho a percibir prestaciones no se puede considerar aisladamente del sistema financiero en general y del resto de las CCAA, ya que como insiste el Tribunal Constitucional —STC 13/2007—, invocando su doctrina más antigua —STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 9—: “*con el artículo 157.3 no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito autonómico, a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía*”.

#### III.1. CONSOLIDACIÓN DE LOS INGRESOS QUE DEPENDEN DE LOS TRIBUTOS ESTATALES. EL DERECHO A UNA COMPENSACIÓN FINANCIERA Y LA STC 13/1997, DE 18 DE ENERO

Bajo la apariencia de una garantía del principio de suficiencia financiera, el artículo 68 EACV establece un *límite al ejercicio del poder tributario del Estado* al impedir que se produzca cualquier modificación o reforma del sistema tributario español que tenga



como resultado la pérdida de ingresos tributarios para la Comunidad Valenciana, sin el establecimiento correlativo de un mecanismo financiero de compensación.

Expresamente establece que:

“En caso de *reforma o modificación* del sistema tributario español que implique una *supresión de tributos* o una *variación de ingresos* de la Generalitat, *que dependen de los tributos estatales*, la Comunitat Valenciana tiene derecho a que el Estado adopte las medidas de compensación oportunas para que ésta no vea reducidas ni menguadas las posibilidades de desarrollo de sus competencias ni de crecimiento futuro.”

Se trata de un precepto de extraordinaria importancia, que guarda semejanzas con otras garantías similares establecidas en el EACV a favor de las Entidades Locales<sup>22</sup> y a favor de la misma Comunidad en relación con la supresión de tributos cedidos<sup>23</sup>, y, sobre todo, con la garantía establecida en el artículo 6.4 LOFCA. Si bien, en relación con esta última tiene grandes diferencias por cuanto, el Estatuto ha pretendido soslayar los problemas operativos que plantea el precepto de la LOFCA por su indefinición.

Por encima de las semejanzas anteriores con otras establecidas en el EACV, el establecimiento de esta garantía por el artículo 68 EACV implica una reiteración, corregida y mejorada, del deber establecido por el Estado, con carácter general, en el art. 6.4 LOFCA. Corrección que se identifica, fácilmente, por la redefinición del presupuesto de hecho por el que se devenga el deber de compensar a la Comunidad Valenciana. Y la mejora por la introducción en dicho presupuesto de hecho del deber de indemnizar de la alusión a un resultado, eliminando los problemas que plantea en este preciso elemento la LOFCA.

22 Guarda similitud con la garantía reconocida en el EACV a favor de los Entes Locales –art. 70.3 EACV-, que a su vez, es reiteración de la establecida por el Estado a favor de las mismas, en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Ahora bien, al incluirla en el EACV se limita el poder tributario de la Comunidad Valenciana. Esto es, el Estado y la Comunidad Valenciana habrán de indemnizar a las entidades locales si suprimen algún tributo municipal, menguando los ingresos municipales.

23 El art. 73 EACV establece el derecho de la Generalitat a ser compensada por la supresión o modificación de tributos estatales cedidos, si bien dicha compensación habrá de pactarse entre el Estado y la Generalitat. Es decir, aunque este artículo puede modificarse sin necesidad de recurrir al complejo expediente de reforma estatutaria, no deja de exigirse un consenso al remitirse la determinación de la cuantía de la indemnización al acuerdo entre el Gobierno y del Consell, lo que no siempre resultará sencillo.

Así, según el 6.4 LOFCA,

*“Cuando el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria, establezca tributos sobre hechos impositivos gravados por las CCAA, que supongan una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas.”*

En definitiva, si, como consecuencia del ejercicio del poder financiero del Estado, los ingresos de las CCAA se vieran mermados, dichas Comunidades deberán ser compensadas.

Destaca el señalado cinismo<sup>24</sup> en que incurre el legislador, quien, tras establecer las restricciones de los apartados 2 y 3 del art. 6, parece no dejar lugar alguno a tributos propios de las CCAA, sino porque si, aun así y con grandes dosis de imaginación, las CCAA encuentran algún presupuesto sobre el que exigir un tributo propio, el Estado se reserva el derecho a ocupar tal espacio estableciendo tributos sobre hechos impositivos gravados por aquéllas.

Sin embargo, este precepto de la LOFCA ha tenido muy poca aplicación práctica. Probablemente porque la consecuencia jurídica de instrumentar las medidas de compensación se asocia al establecimiento de hechos impositivos gravados por las CCAA, sin reparar en que dicho establecimiento no afecta a los ingresos de las mismas.

Además, la definición del presupuesto de la LOFCA todavía plantea una duda más. Aun admitiendo, a efectos dialécticos, que el Estado grava un hecho imponible previamente gravado por un tributo propio de la Comunidad Autónoma, su resultado no será, necesariamente, una merma de los ingresos de la CA, dado que lo único que se producirá es un aumento de la presión fiscal al existir dos tributos que gravan un mismo hecho imponible. De esta manera, difícilmente se puede imaginar cuándo concurrirá el presupuesto que origine el deber de indemnizar<sup>25</sup>. La consecuencia de todo ello ha sido la inaplicación práctica de este 6.4 LOFCA.

24 VARONA ALABERN, “Los tributos propios de las CCAA”, en obra conjunta *25 años de financiación autonómica*, Universidad de Cantabria, 2005, pág. 53.

25 VARONA ALABERN toma el ejemplo de JIMENEZ COMPAIRED, I, en la Imposición Propia de las CCAA. Ver “Los tributos propios de las CCAA”, op. cit., pág. 53.

La configuración del presupuesto establecida en el art. 68 EACV, permitiría superar esa limitación del precepto estatal, al definirse a partir del resultado —merma de ingresos como consecuencia de modificar el sistema tributario estatal—, aspirando a cumplir una auténtica *función garantista del volumen de ingresos que recibe en la actualidad* la Comunidad Valenciana que depende de los tributos estatales. Se pretende establecer la consolidación del *statu quo financiero* de la Comunidad, que no puede verse afectado como consecuencia de la *supresión de tributos o variación de ingresos de la Comunidad Valenciana, que dependen de los tributos estatales*. Lo que se consigue, a diferencia de lo previsto en el 6.4 LOFCA, mediante la definición en términos mucho más precisos y rigurosos del presupuesto de la citada obligación de compensar.

Sin embargo, esta función que le atribuye el EACV no deja de ser problemática, por cuanto procede relativizarla, a la vista, sobre todo, de la Sentencia 13/2007, de 18 de enero, del Tribunal Constitucional, quien se ha pronunciado categóricamente sobre el alcance de determinados compromisos asumidos por el Estado, garantizando un nivel de financiación autonómica, en el caso particular, de la CA andaluza. Y en la misma sentencia ha afirmado:

“no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes, de conformidad con el sistema aplicable en cada momento, se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación. Por ese motivo, habida cuenta de que la cifra de la financiación no es ilimitada y de que su distribución debe efectuarse de conformidad con los intereses generales y en función de los de todos los entes territoriales afectados, no puede pretender cada Comunidad Autónoma para determinar el porcentaje de participación que sobre aquellos ingresos le pueda corresponder la aplicación de aquel criterio o variables que le resulte más favorable en cada momento a sus intereses, reclamando de nosotros una respuesta que sustituya la falta de acuerdo entre las instancias políticas”.

Recuerda el Tribunal Constitucional que la financiación de una Comunidad Autónoma no puede analizarse, sin integrarla en un conjunto más amplio, representado por la totalidad de los recursos públicos que deben distribuirse. De ahí que se niegue la exis-

tencia de derechos absolutos a obtener una financiación determinada, con independencia del volumen de recursos totales y, sobre todo, de la situación financiera del resto de las Comunidades.

Pues bien, ese mismo argumento podría aplicarse respecto de la garantía expresamente reconocida en el art. 68 EACV, cuya aplicación se podría ver relativizada en gran medida.

Esa garantía, y cualquier otra que se pudiera reflejar en otros Estatutos de Autonomía, habría de enjuiciarse en el marco de la función de coordinación que debe ejercer el Estado, sin posibilidad de renunciar válidamente a ello. Insiste la STC 13/2007:

“es al Estado a quien corresponde, en el momento de establecer la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos transferibles, ponderar los intereses en juego, tanto los del conjunto de las Comunidades Autónomas como de los suyos propios, en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14ª CE.”

Por si hubiera algún género de duda, de forma tan inequívoca, apostilla el Tribunal Constitucional:

“conferir carácter vinculante a la voluntad autonómica, no sólo anularía la potestad exclusiva del Estado para configurar el sistema de financiación de las CCAA que considere más idóneo, sino que le privaría, tanto de ejercer sus potestades de coordinación (art. 156.1 CE), como de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 CE, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (art. 138.1 CE). Dotar de carácter vinculante a aquella voluntad sería tanto como conceder un derecho de veto a una Comunidad Autónoma sobre el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado... La negociación previa es un instrumento al servicio de la cooperación... Ahora bien, ello no obsta a que cuando estos cauces resulten en algún caso insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente... *Cuando la*

*Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace —o, al menos, así lo entiende el constituyente— un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas.”*

Cuestión distinta es subrayar el carácter excesivamente abierto del presupuesto de hecho en que incurre el art. 68 EACV, al definirse únicamente por el resultado, dejando abierta la enumeración de actuaciones que pueden dar lugar, por parte del Estado, a la referida pérdida de ingresos. Esto es, no dejará de ser polémica la determinación de *cuándo* se produce la merma de los ingresos financieros que recibe la Comunidad Valenciana como consecuencia de la supresión de tributos o de la *variación de ingresos que dependen de los tributos estatales*.<sup>26</sup>

Como se puede imaginar, es difícil concretar con claridad cuándo tendrá derecho la Comunidad Valenciana a ser compensada por la pérdida de ingresos que se producen por la variación de ingresos que dependen de los ingresos estatales.

### III.2. ESTABLECIMIENTO DE TRIBUTOS AUTONÓMICOS SOBRE HECHOS GRAVADOS POR TRIBUTOS MUNICIPALES

#### III.2.1. Límites del poder financiero autonómico frente al de las Haciendas Locales

El EACV —art. 70.1— autolimita el poder financiero de la Generalitat, al establecer el *deber* que le incumbe de *no mermar los ingresos de las Corporaciones Locales*, estableciendo tributos autonómicos que incidan sobre materias gravadas por tributos municipales, sin adoptar las correspondientes medidas de compensación o coordinación reparadoras de la disminución del rendimiento de aquellos ya establecidos.

<sup>26</sup> Desde luego, podría tener cabida, por ejemplo, la eventual supresión del Impuesto Especial de Determinados Medios de Transporte, que podría ser sustituido por un tributo medioambiental equivalente, quizá incluso con normativa europea armonizada. En el supuesto de que la supresión llegara a consumarse, la Comunidad Valenciana tendría, indudablemente, derecho a compensación, ya que parte de los ingresos que recibe proceden de la participación en el rendimiento de dicho tributo. También podrían entenderse incluidas la adopción de medidas de rebaja fiscal, como las adoptadas para compensar a determinados colectivos de autónomos por el encarecimiento del gasoil, para los que el consumo de combustible y, con él, el pago de los impuestos que gravan su consumo y distribución representa un componente de coste de gran importancia. Por último, todavía podrían suscitarse dudas sobre supuestos más polémicos si cabe, como, por ejemplo, la pérdida de ingresos como consecuencia de la modificación del sistema de IVA, al haberse declarado la disconformidad del ordenamiento español con la normativa comunitaria.

Expresamente ordena:

“En el caso de que la Generalitat, cuando así lo prevea la legislación sobre Régimen Local, establezca tributos sobre hechos precisamente sujetos a la imposición municipal por las Corporaciones Locales, la Ley que establezca el tributo arbitrará las medidas de compensación o coordinación a favor de estas Corporaciones, de manera que los ingresos de éstas no se vean mermados ni reducidos en sus posibilidades de crecimiento futuro.”

Esta previsión, introducida por la Reforma, reitera lo que establece el art. 6.3 LOFCA, que también se remite a la normativa reguladora del Régimen local para la determinación de los supuestos en que los impuestos autonómicos pueden incidir en materias sobre las que se exigen impuestos municipales. Sin embargo, dejando al margen la interpretación de los términos “*hechos precisamente sujetos a la imposición municipal*” que emplea el Estatuto la principal consecuencia de su expreso establecimiento es la de atribuir a la previsión de la LOFCA rango estatutario, con las consecuencias derivadas del rigor que se asocia a la modificación estatutaria.

Por lo demás, el significado de esta previsión puede resumirse en la introducción de un doble límite que reduce las posibilidades del establecimiento de tributos autonómicos, dentro del respeto al principio de suficiencia que debe informar la financiación municipal. Y con ellas, se reduce el espacio en que la Comunidad Autónoma puede ejercer su poder financiero, incluso —y lo que es más importante— con independencia de lo que pudiera establecerse por futuras modificaciones de la LOFCA.

Esta doble limitación afecta, por una parte, a que *la Generalitat*, dentro de la atribución del poder tributario que le reconoce la Constitución, que deberá ejercerse además de conformidad con las Leyes, *sólo podrá establecer tributos autonómicos* afectando a materias sobre las que se exigen tributos municipales, *en aquellos supuestos expresamente previstos por la Legislación local*. Legislación local que tiene carácter estatal<sup>27</sup>, en la medida en que se trata de regular el sistema tributario local sobre el que el Estado

<sup>27</sup> Obsérvese que se pueden reproducir aquí los problemas que se han señalado respecto a la remisión que efectúa la LOFCA a la normativa de Régimen Local, cuestionándose la deslegalización realizada por la LOFCA, al remitir en blanco a la legislación ordinaria un aspecto esencial como es la concreción de las materias imponibles locales. En este sentido, el EACV incurriría en la misma deslegalización en la que incurre aquélla, al remitir a la legislación ordinaria, la fijación de las materias excluidas de aplicación.

tiene competencia exclusiva en virtud del art. 133 CE<sup>28</sup>. Además, y como segunda limitación, incluso en los supuestos en que lo establezca la legislación local, el establecimiento de tributos autonómicos no posibilitará, en ningún caso, que las Entidades Locales vean mermado el rendimiento que perciben del correspondiente recurso tributario, exigiéndose la correspondiente indemnización de la Generalitat para restablecer la pérdida de recursos. Este es, en nuestra opinión, el auténtico significado de los términos que emplea el legislador autonómico, al ordenar que se arbitren *“las medidas de compensación o coordinación a favor de las Corporaciones locales” para que no sufran una pérdida en la participación de sus ingresos ni se vean reducidas sus posibilidades de crecimiento futuro.*

De esta forma, según hacía la LOFCA y, desde la aprobación de su reforma, como hace el Estatuto de Autonomía, la determinación de los supuestos en que se pueden establecer tributos autonómicos dependerá de lo que, en cada momento, establezca la legislación Local.

Esta legislación, representada por la Ley 7/1985, de Régimen local, limita extraordinariamente el poder financiero autonómico, ya que establece únicamente una materia sobre la que pueden recaer tributos autonómicos y locales, con las consecuencias citadas. Esta materia es la que se grava por el Impuesto sobre Gastos Suntuarios, tributo de relativamente poca potencia recaudatoria y reducida importancia.

La Disp. Adic. 1ª TRLHL, que regula la Potestad tributaria de las CCAA sobre materia imponible gravada por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y por el Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios, establece que las Comunidades Autónomas podrán establecer y exigir un impuesto propio sobre la materia imponible gravada por Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios, en su modalidad de aprovechamiento de cotos de caza y pesca.

El segundo párrafo de esta Disposición Adicional garantiza que la mencionada pérdida de recaudación no se produzca, ya que establece la coexistencia de ambos tributos de forma que se integre la cuota del impuesto municipal en la liquidación del autonó-

28 Art. 1 de la LHL, al establecer que tienen la condición de bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, dictadas al amparo del art. 149.1.18, los preceptos contenidos en la presente Ley, salvo los que regulan el sistema tributario local.

mico, por medio de una deducción. A tal efecto, se establece que: “El Impuesto que establezcan las CCAA al amparado de esta facultad será compatible con el impuesto municipal, si bien la cuota de este último se deducirá de la de aquél.”

Excepto este supuesto que, por lo demás, ha tenido una gestación muy singular y cuya extensión a otros tributos distintos no es previsible<sup>29</sup>, no existen otros casos en que la legislación local autorice el establecimiento de tributos autonómicos en materias sobre las que exijan impuestos municipales.

### III.2.2. Interpretación de los términos “hechos precisamente sujetos a imposición municipal

Los artículos 70 del EACV y 6.3 LOFCA utilizan, prácticamente, la misma redacción con una ligera diferencia. El primero se refiere a “*hechos sujetos a la imposición municipal* por las Corporaciones Locales...”, mientras que el segundo a “*materias que la Legislación local reserve a las Corporaciones locales.*”. Por lo demás, son prácticamente idénticos. Esta semejanza entre ambos podría dificultar su aplicación práctica, sobre todo por la integración tanto del Estatuto de Autonomía como de la LOFCA en el bloque de constitucionalidad, de donde deriva la exigencia de ser interpretados armónicamente. Esto hace que la principal cuestión que suscita el precepto autonómico sea la de averiguar si ambos preceptos establecen exactamente lo mismo, o si, por el contrario, el cambio terminológico que emplea el artículo 70 EACV encubre una previsión algo diferente de la que establece la LOFCA en el art. 6.3.

Si ya resulta extraordinariamente polémica la distinción entre los términos empleados en los apartados 2 y 3 del artículo 6 de la LOFCA, al definir los límites del poder financiero de las CCAA frente al del Estado o al de las EELL, utilizar distinta terminología de la empleada por dichos preceptos puede resultar, cuando menos, perturbador. Así, la

29 El Parlamento extremeño, por Ley 8/1990, de 21 de diciembre, de caza de Extremadura, estableció un impuesto cuyo hecho imponible era el aprovechamiento cinegético privado, administrativamente autorizado. En principio, este impuesto autonómico estaba llamado a suceder al impuesto municipal sobre gastos suntuarios, cuya vigencia se agotaba en 1991. Para evitar los problemas de la coexistencia temporal de ambos tributos y la eventual vulneración del artículo 6.2 LOFCA, la Ley extremeña estableció la deducción del impuesto municipal de la cuota del impuesto autonómico, garantizando la inexistencia de doble imposición. El legislador estatal resolvió este problema con carácter general para todas las CCAA, introduciendo por la Ley 18/1991, de 6 de junio, el apartado 6 en la Disp. Adic. 5ª LRHL, que hoy es la Disp. Adic. 1ª TRLHL. ORÓN MORATAL, G.: Cap. VI. “El Impuesto sobre el Aprovechamiento de Cotos Privados de Caza y Pesca”, en la obra conjunta *Los tributos locales*, coordinado por MARÍN-BARNUEVO FABO, D., Aranzadi, Navarra, 2005, pág. 714.



referencia estatutaria a “hechos precisamente sujetos a imposición municipal”, exige determinar si esta limitación del poder financiero prevista en el Estatuto, se corresponde con el hecho imponible que emplea la LOFCA en el 6.2, a las “materias reservadas” del art. 6.3 LOFCA, o, por último, a otro concepto radicalmente distinto de los dos anteriores.

Sin embargo, mantener esta última interpretación complicaría sobremanera la vigencia conjunta de las normas integrantes del bloque de constitucionalidad —el Estatuto de Autonomía y la LOFCA—, que deben ser interpretadas en armonía y coherencia, salvando su validez. Considerar que hechos *precisamente sujetos* a imposición es distinto de hecho imponible o de materia reservada, implicaría acuñar un *segundo límite* para delimitar el ejercicio del poder financiero de la Generalitat frente al de las EELL integradas en su territorio. Desde la aprobación de la reforma estatutaria, al menos, en el ámbito territorial de la Comunidad valenciana, la Generalitat no podría establecer tributos que recayeran sobre materias reservadas a las Corporaciones locales ni sobre hechos precisamente sujetos a la imposición municipal.

La inexplicable complejidad que esta interpretación produciría podría provocar problemas de coherencia, debiéndose rechazar la tesis de la independencia entre el significado de hechos precisamente sujetos y de materia reservada.

Parecidos problemas se plantearían si se considerase que hechos *precisamente sujetos* equivale a hechos imposables. Si así fuera, se entraría en contradicción directa con lo que establece la LOFCA en su art. 6.3, al menos, según la doctrina del Tribunal Constitucional, que ha diferenciado, claramente, entre hechos imposables y materias reservadas.

Por ello, parece que, aun con no mucha fortuna, el Estatuto de Autonomía, al emplear estos términos de hechos precisamente sujetos, se está refiriendo a la *materia reservada* a la que hace referencia el 6.3 LOFCA. Y lo hace sobre todo si consideramos la interpretación del precepto que ha mantenido el Tribunal Constitucional.

La finalidad del artículo 6 LOFCA es que, como consecuencia del ejercicio de las competencias financieras reconocidas por la CE a las Comunidades Autónomas, no se pro-

duzcan supuestos de doble imposición (STC 168/2004 y 179/2006). Para conseguir esta finalidad, dicho precepto, que regula el ejercicio de dichas competencias al amparo de la habilitación del 157.3 CE, somete la creación de tributos propios autonómicos a *dos límites que no pueden superarse de ningún modo*: de un lado, dichos tributos no podrán recaer sobre “hechos imponibles gravados por el Estado” (art. 6.2 LOFCA); de otro, impide el establecimiento y gestión de tributos autonómicos “sobre las materias que la legislación de régimen local reserve a las Corporaciones Locales” fuera de “los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple” y, aun en estos supuestos, habrán de “establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro” (art. 6.3 LOFCA). (STC 168/2004 y 179/2006).

Con ser distintos los conceptos de *hecho imponible* y *materia imponible* a los que se refiere la LOFCA y cuyo empleo puede sustentarse en el hecho de que las relaciones entre el poder financiero de los sujetos a los que van dirigidos cada uno de los límites no son necesariamente coincidentes<sup>30</sup>, es difícilmente admisible que se pueda mantener una interpretación que conduzca, por una parte, a la práctica *inexistencia de doble imposición* entre impuestos *estatales y autonómicos*, —pues basta que cambie cualquier elemento del hecho imponible por pequeño que sea para considerar que no hay duplicidad de gravamen y por otra, a la que contribuye poderosamente la STC 289/2000, a una *imposibilidad práctica del ejercicio del poder financiero autonómico*, porque es difícil imaginar un tributo autonómico que no incidiera en alguna materia reservada a las Corporaciones locales.

En términos del Tribunal Constitucional, el concepto de *materia reservada no es sinónimo de materia competencial*, pero *tiene un contenido más amplio* que el correspondiente al *hecho imponible* (FJ 4º STC 168/2004 y 179/2006)<sup>31</sup>. De esta forma, el Tribunal

30 Autores como VARONA ALABERN defienden la necesidad de distinguir los límites del poder financiero de las CCAA, ya que frente al Estado, que goza de múltiples instrumentos para ejercer el poder tributario no se requieren restricciones tan intensas como frente a las entidades locales. “Los tributos propios de las CCAA”, op. Cit., pág. 58. Otros autores, como ZORNOZA PÉREZ, sostienen la exigencia de interpretar en los mismos términos los párrafos 2 y 3 del artículo 6 LOFCA, partiendo del concepto de prohibición de equivalencia. En “los tributos en la Comunidad de Madrid”, en Revista Parlamentaria de la Comunidad de Madrid, nº 12, junio, 2005, pág. 68. También este autor con RUIZ ALMENDRAL, “El impuesto sobre grandes superficies comerciales. Análisis constitucional”, Nueva fiscalidad, nº 10, noviembre, 2004, pág. 49 y 64.

31 En dicho fundamento se remite el TC a su STC 289/2000, de 30 de noviembre, en la que, haciendo uso de las pautas interpretativas sentadas en la SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 14 [posteriormente reiteradas en las SSTC 150/1990, FJ 4; 186/1993, FJ 4 c); y 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 23] dedujo estas dos conclusiones acerca de la distinción entre “hecho imponible” y “materia reservada”.

Constitucional ha pretendido salir al paso de que se identifique el límite previsto en la LOFCA para delimitar tributos estatales y autonómicos, con el límite para delimitar tributos autonómicos y locales. Para ello se ve obligado a acoger un criterio menos formalista en esta última delimitación. Para el TC, “materia reservada” [...] ha de interpretarse como sinónimo de “materia imponible u objeto del tributo”, debiendo entenderse por tal “toda fuente de riqueza, renta o cualquier otro elemento de la actividad económica que el legislador decida someter a imposición, realidad que pertenece al plano de lo fáctico”, en tanto que el hecho imponible “es un concepto estrictamente jurídico que, en atención a determinadas circunstancias, la Ley fija en cada caso para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria”. En suma, “en relación con una misma materia impositiva, el legislador puede seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imponibles, determinantes a su vez de figuras tributarias diferentes” toda vez que al hecho imponible —que es una creación normativa— “le preexiste como realidad fáctica la materia imponible u objeto del tributo, que es la manifestación de riqueza efectivamente gravada, esto es, el elemento de la realidad que soportará la carga tributaria configurada a través del hecho imponible exponente de la verdadera riqueza sometida a tributación como expresión de la capacidad económica de un sujeto” (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 4).

Sin embargo, como se desprende de alguna resolución más reciente (STC 168/2004 y 179/2006), el Tribunal Constitucional entiende que hay doble gravamen prohibido por la LOFCA cuando existe coincidencia, siquiera sea parcial, entre el tributo autonómico y el local. Coincidencia que no se desprende únicamente del análisis del hecho imponible del tributo como elemento tributario aislado, sino que exige profundizar en su configuración, para lo que se ha de analizar tanto la estructura de todo el tributo autonómico —hecho imponible, exenciones, base imponible, reducciones, etc—, como la relación que esta estructura tiene con la finalidad que persigue la norma tributaria. Por tanto, el Tribunal no mantiene, al menos desde sentencias tales como la 168/2004, una interpretación que haga inviable el ejercicio del poder financiero autonómico estableciendo tributos propios.

A ese hecho particular perteneciente al ámbito de lo fáctico, que el legislador ha decidido someter a imposición, debe referirse tanto el concepto de *materia reservada* del

6.3 LOFCA como el de *hecho precisamente sujeto* a la imposición municipal del art. 70 del EACV.

### III.2.3. Supresión de tributos municipales

Otra de las novedades que incluye la Reforma estatutaria en relación con la financiación de las Haciendas Locales está referida a la *indemnización* a que tienen derecho las Entidades Locales valencianas en el caso de que se suprima o modifique cualquier tributo de percepción municipal. Según el art. 70.3 EA, “Los Entes Locales de la Comunidad Valenciana tienen derecho a que el Estado, o la Generalitat, en su caso, cuando *supriman o modifiquen cualquier tributo de percepción municipal* que mengüe los ingresos de los Ayuntamientos, arbitren las medidas de compensación que impidan que sus disponibilidades se vean disminuidas o reducidas sus posibilidades de crecimiento futuro.”

Se incluyen en el Estatuto de Autonomía dos deberes de indemnización que incumben a sujetos públicos distintos, el Estado y la Generalitat, en función de la concurrencia de un mismo *presupuesto*: la *supresión o modificación de cualquier tributo de percepción municipal*. Ahora bien, la coincidencia del presupuesto no presenta la misma problemática en el supuesto de que sea la Comunidad Autónoma quien suprima o modifique el tributo o que lo sea el Estado, pues, en este último caso, además, no deja de ser paradójico que sea un Estatuto de Autonomía la fuente del deber de compensar o reparar a las Entidades locales. Máxime cuando el deber de reparar está ya regulado con carácter general para todo el Estado en una norma de carácter estatal, como es el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales —Disp. Adic. 1<sup>a</sup> TRLHL—<sup>32</sup>.

Hasta la entrada en vigor de la reforma estatutaria o incluso después de ella, las CCAA sólo pueden suprimir o modificar tributos municipales cuando lo establezca la legislación local. A decir verdad, esta normativa únicamente establecía la posibilidad de que las CCAA suprimieran el Impuesto Municipal sobre Vehículos de Tracción Mecánica en los municipios de su ámbito territorial, sustituyéndolo por un tributo autonómico propio, pero debiendo indemnizar a las Entidades Locales afectadas. Esta posibilidad era

<sup>32</sup> La STC 16 de marzo de 2000 considera que las CCAA sólo pueden establecer beneficios fiscales en relación con sus tributos propios, no respecto de los estatales respecto de los que no tiene competencia. Consideración que hay que hacer extensiva también a los tributos municipales.

consecuencia de lo establecido en el art. 6.3 LOFCA, que remitía a la legislación local la delimitación de los supuestos en que los *tributos autonómicos* podían recaer sobre materias gravadas por impuestos municipales. Habilidad que la legislación local ha reservado, sin haberse puesto en práctica hasta el momento, para el establecimiento de un tributo autonómico sobre la materia imponible gravada por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica<sup>33</sup>. Fuera de este supuesto, no está prevista la supresión de cualquier otro tributo municipal por parte de las Comunidades Autónomas ni, lógicamente, su modificación.

Más interesante, desde la perspectiva de la pervivencia del compromiso de indemnizar, es el establecimiento del deber de indemnizar que incumbe al Estado cuando suprime o modifica un impuesto municipal, mermando los ingresos de las entidades locales. Su inclusión en el Estatuto de Autonomía, que también aprueban las Cortes Generales, priva al Estado de la posibilidad de modificar unilateralmente al menos respecto de aquellas modificaciones o supresiones que afecten a los municipios de la Comunidad Valenciana<sup>34</sup>. Es decir, hasta la Reforma del Estatuto de Autonomía, el deber de indemnizar que corresponde al Estado tenía su origen en una norma estatal —el TRLHL—, que, como tal, podía modificarse por el legislador estatal. Tras la modificación, el deber de indemnizar ya no está establecido únicamente en la normativa estatal, sino que también se exige por expresa previsión estatutaria.

Por lo demás, lo distintos supuestos en que el Estado se ve obligado a indemnizar a los Ayuntamientos como consecuencia de la modificación de tributos se aplica en la práctica a supuestos en que se establece cualquier tipo de beneficios fiscales. Así, por ejemplo, el artículo 9.2 TRLHL, establece: “Las Leyes por las que se establezcan beneficios fiscales —modificación de tributos municipales, IAE— en materia de tributos locales, determinarán las fórmulas de compensación que procedan; dichas fórmulas tendrán en cuenta el crecimiento futuro de los recursos de las EELL procedentes de los tributos respecto de los que se establezcan los beneficios fiscales.”

33 Según la STC 233/1999, esta Disposición Adicional 1ª, lejos de invadir ámbito competencial alguno, culmina la remisión expresamente efectuada por el 6.3 LOFCA.

34 Es evidente la identidad o, al menos gran similitud, de este deber con el que, en el ámbito de los tributos autonómicos, establece el art. 6.4 LOFCA, y que se reitera en el art. 74 del Estatuto de Autonomía, como trasunto de aquel.

### III.3. PERCEPCIÓN DE LOS MECANISMOS DE NIVELACIÓN. POSIBLE COLISIÓN CON LAS LIMITACIONES RECONOCIDAS EN OTROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

También se han incluido en el EACV previsiones que están establecidas directamente en el artículo 158 CE y en los apartados 2 y 3 del artículo 6 LOFCA, al reconocer el derecho a percibir las transferencias de nivelación.

Según establece la LOFCA, cuando una CA, con los tributos cedidos y el Fondo de suficiencia, no cubra el nivel mínimo de la prestación de servicios públicos fundamentales que haya asumido, tendrá derecho a participar en una asignación complementaria cuya finalidad será la de garantizar el nivel de la prestación en los términos del art. 158.1 CE. Como no se puede aspirar a que el nivel de prestación de servicios sea cuantitativa y cualitativamente idéntico, la citada Ley admite una ligera diferencia respecto del nivel medio de los servicios públicos prestados en territorio nacional. Dicho distanciamiento se expresará en términos porcentuales y se fijará, en todo caso, por Ley.

Esto mismo es lo que ordena el 67.3 EACV:

*“Cuando la Generalitat, a través de dichos recursos —se refiere al sistema de ingresos regulado en la LOFCA—, no llegue a cubrir un nivel mínimo de servicios públicos equiparable al resto del conjunto del Estado, se establecerán los mecanismos de nivelación pertinentes en los términos que prevé la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 157.3 CE, atendiendo especialmente a criterios de población.”*

El Estatuto valenciano incorpora así una previsión que, hasta el momento, sólo estaba en la LOFCA, poniéndose al abrigo, quizá, de los eventuales cambios que pudieran producirse en aquella Ley Orgánica a la que se refiere el art. 157.3 CE. Si bien hay que reconocer que todavía queda margen a esta Ley Orgánica para influir en la previsión estatutaria, ya que el porcentaje del desvío de la cobertura para configurar el nivel medio de la prestación de servicios es una cláusula, más o menos abierta, pendiente de concreción por el legislador, que bien puede incluir un intervalo muy amplio.

En este sentido, la principal cuestión que plantea este reconocimiento a la Generalitat de la participación, en su caso, en los mecanismos de nivelación y solidaridad para garantizar un nivel mínimo de prestación de servicios públicos en la Comunidad Valenciana, es la de su conciliación con otras regulaciones como, por ejemplo la prevista en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en la que se limita la aportación a los mencionados mecanismos de nivelación y solidaridad. Conciliación que se hace más difícil, si cabe, de generalizarse aquellas previsiones garantistas al resto de Estatutos de autonomía.

La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, por la Ley 6/2006, da nueva configuración a los mecanismos de nivelación previstos en la Constitución<sup>35</sup>, estableciendo, más allá de lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas dos límites que afectan, fundamentalmente, tanto al *presupuesto legitimador* de su percepción como a determinados *efectos económicos* que la aportación de Cataluña a dichos mecanismos no debe producir. En relación con el presupuesto legitimador se introduce un requisito no previsto hasta el momento, como es el *esfuerzo fiscal* de la Comunidad Autónoma. Y, en relación con los efectos, dicha Ley 6/2006 prohíbe que la aplicación de los mecanismos de nivelación altere el *ranking* de riqueza de las distintas Comunidades Autónomas, elaborado a partir de su renta per cápita<sup>36</sup>, introduciendo modificaciones no previstas en la LOFCA<sup>37</sup>.

Dichos mecanismos representan una de las dos técnicas que integran el contenido mínimo de la articulación del principio de solidaridad interterritorial. Esto es, sin per-

35 El art. 158.1 CE establece, como primera manifestación del principio de solidaridad, que "En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español".

36 El art. 206.3 de la Ley 6/2006 establece: "Los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse por que el sistema estatal de financiación disponga de recursos suficientes para garantizar la *nivelación y solidaridad* de las demás Comunidades Autónomas, con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, *siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar*. En la misma forma y si procede, la Generalitat recibirá recursos de los mecanismos de nivelación y solidaridad. Los citados niveles serán fijados por el Estado."

37 Los *primeros* tres apartados del art. 15 de la LOFCA disponen: "1. El Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia. A los efectos de este artículo se considerarán servicios públicos fundamentales a educación y la sanidad. 2. Cuando una Comunidad Autónoma, con la utilización de los recursos financieros regulados en los artículos once y trece de la presente Ley Orgánica, no llegara a cubrir el 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, previo el correspondiente estudio y 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 ciento cincuenta y ocho, uno de la Constitución. 3. Se considerará que no se llega a cubrir el nivel mínimo de prestación de los servicios públicos a los que hacen referencia los apartados anteriores, cuando su cobertura se desvíe, en la cuantía que disponga la ley del nivel medio de los mismos en el territorio nacional."

juicio de que la regulación constitucional de la solidaridad tiene carácter abierto, admitiendo la aplicación de mecanismos no expresamente enunciados en un precepto constitucional, no deja de fijarse un mínimo, precisamente en el artículo 158 CE, representado por las transferencias de nivelación, que *garantizan una prestación mínima similar de los servicios públicos fundamentales en todas las Comunidades Autónomas*. Dicho mínimo se completa, en segundo lugar, con la participación en el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado a la realización de inversiones en infraestructuras o gastos de inversión en general en las Comunidades Autónomas menos favorecidas.

El desarrollo directo de este trascendental mecanismo de solidaridad, expresamente previsto en la Constitución, está representado por el artículo 15 LOFCA al que nos hemos referido, que lo regula como carga del Estado, con un ámbito general pero como compensación de carácter extraordinario, destinado a *garantizar que todos los ciudadanos, con independencia del lugar en que residan, tendrán derecho al disfrute de los servicios públicos fundamentales similares*.

En relación con el artículo 15 LOFCA, el artículo 206.3 de la LO 6/2006, amplía el elenco de los servicios públicos fundamentales de educación y sanidad a “otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar”, si bien introduce, indirectamente, serios recortes a la aportación que, eventualmente, Cataluña puede verse obligada a realizar a la dotación de estos mecanismos de nivelación. Es decir, atendiendo a su posición de contribuyente neto en el sistema de financiación, la presente regulación general que se incluye en el Estatuto de Autonomía catalán y no en una norma de carácter general como sería técnicamente más adecuado —como, por ejemplo, la LOFCA—, da nueva redacción a un precepto estatal, restringiendo los términos en que cualquier Comunidad Autónoma puede recibir de los Presupuestos Generales del Estado, las denominadas *transferencias de nivelación* para garantizar la prestación mínima de los servicios públicos fundamentales.

El presupuesto al que asocia la normativa del Estado el derecho a recibir estos fondos de nivelación es la insuficiencia de recursos financieros representados por la recaudación de los tributos cedidos y por la participación, a través del fondo de suficiencia, en los ingresos del Estado.



Dicho presupuesto legitimador, desarrollado por el art. 15 LOFCA, se ve modificado como consecuencia de la introducción de una nueva restricción, no prevista en la normativa del Estado: la exigencia de que la Comunidad Autónoma que no cubra el nivel mínimo de la prestación de servicios públicos fundamentales *realice un esfuerzo fiscal similar* a la de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Con ello, se introduce una variable, cuyo contenido se desconoce, pues no se define ni se dan pautas para su medición, que posibilita que los ciudadanos no cuenten con servicios públicos de sanidad y educación similares en todo el Estado con independencia del lugar en que residan.

Con la introducción de esta seria restricción, el Estado deja de garantizar que los ciudadanos disfruten de unos servicios públicos fundamentales similares, legitimándose que en unas Comunidades Autónomas los servicios públicos fundamentales sean muy satisfactorios y en otras dichos servicios, sencillamente, inexistentes, pues, para cumplir con las exigencias del presupuesto legitimador, además de no contar con un mínimo de recursos financieros —tributos cedidos y fondo de suficiencia—, la Comunidad Autónoma debe realizar un *esfuerzo similar* al de las demás.

Con este límite autonómico, se ha de concluir, fácil y necesariamente, que el Estado deja de garantizar, en cualquier caso, un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español, contraviniendo el mandato establecido en el artículo 158.1 CE. Si atendemos a lo que establece el art. 206.3 de la citada LO 6/2006, la posibilidad de que los ciudadanos disfruten de los servicios públicos fundamentales con independencia del lugar en que residan, sólo se hará efectiva cuando la Comunidad Autónoma realice un esfuerzo fiscal similar. Esto es, se elimina, en clara desconsideración de lo previsto en el art. 158 de la Constitución, la garantía reconocida a todos los ciudadanos, cuya consecución se impone como carga al Estado, con independencia de quien sea, en última instancia, la Administración obligada a su prestación.

Los efectos de esta modificación no dejan de resultar paradójicos si atendemos al fenómeno financiero en su integridad. Los ciudadanos están obligados al levantamiento de las cargas públicas de acuerdo con su capacidad económica, con independencia del lugar en que fijen su residencia —con los lógicos matices de la carga fiscal asociada a las Comunidades Autónomas—. Sin embargo, a pesar de cumplir fielmente con el con-

tenido de dicho deber constitucional, puede ocurrir que, por residir en una Comunidad Autónoma que no presta determinados servicios fundamentales —cosa que sí que harán las demás—, o que no garantiza unos mínimos de la calidad de su prestación, se vea imposibilitado para su disfrute o a buscar alternativas en el sector privado.

En la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de igualdad en materia tributaria, se vincula la mayor contribución al volumen de gasto público del que un sujeto cualquiera puede resultar beneficiado, de forma que a mayor presión fiscal que soportan ciudadanos residentes en una Comunidad Autónoma corresponde disfrutar en mayor medida del gasto público que las Administraciones invierten allí. Así, el Tribunal considera que existe una correlación entre más impuestos y mejores servicios públicos.

Sin embargo, al margen de dicha consideración, con independencia de la contribución particular de cada ciudadano, la Constitución es la fuente originaria que garantiza al ciudadano que el disfrute de unos servicios públicos fundamentales, configurando un mínimo constitucional al que todos los ciudadanos tenemos derecho.

Este *sustrato mínimo* de servicios públicos que se garantiza a todos los ciudadanos y que funciona como *límite* de rango constitucional puede desaparecer, al depender, a partir del art. 206.3 de la LO 6/2006, del esfuerzo fiscal que despliegan las Comunidades Autónomas. Y ello, porque regulaciones como la de este último precepto son incompatibles con diversas misiones constitucionalmente reservadas al Estado, a saber, está obligado a garantizar “la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución”, velar por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado entre las distintas partes del territorio español” (138.1 CE), para lo que se otorga la potestad de planificar la actividad económica general para atender las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, estimulando el crecimiento de la renta y de la riqueza y la distribución más justa de aquella (131.1 CE).

Este sustrato mínimo, debe representar un límite a la corresponsabilidad fiscal, que, según el mismo Tribunal Constitucional, actualmente configura la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Dicha corresponsabilidad fiscal preside la configu-

ración actual de la financiación autonómica desde que “en los últimos años se ha pasado de una concepción del sistema de financiación autonómica como algo pendiente o subordinado a los Presupuestos Generales del Estado, a una concepción del sistema presidida por el principio de “corresponsabilidad fiscal” y conectada, no sólo con la participación en los ingresos del Estado, sino también y de forma fundamental, de la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho público” (STC 289/2000).

Esta corresponsabilidad no puede llegar a dejar inerte al ciudadano frente a un hipotético o eventual esfuerzo fiscal deficiente, desarrollado en el territorio de la Comunidad Autónoma en el que reside, de forma que no tenga garantizado unos mínimos vitales básicos, referidos a los servicios públicos más esenciales como son la sanidad y la educación, o cualquier otro, relacionado con el Estado del bienestar, al que se refiere actualmente la LO 6/2006.

La determinación de estos límites, en la medida en que afecta profundamente al conjunto del sistema de financiación debería fijarse en la LOFCA, sin matizarlos, restringirlos o, simplemente, suprimirlos. No hacerlo así implica que la regulación que se introduce en el EAC y que afecta a todo el sistema financiero deba reputarse inconstitucional.

Además de introducir exigencias nuevas en el presupuesto legitimador de su percepción, el EAC establece *límites a los efectos* de los citados *mecanismos de nivelación y solidaridad*, inhibiendo su aplicación en el caso de que se alterase la posición de Cataluña en la ordenación de *rentas per cápita* entre las Comunidades Autónomas —art. 205.5 Ley 6/2006—<sup>38</sup>.

Pero, al margen de estas cuestiones formales, hay que insistir de nuevo en la inadecuación de introducir límites a la solidaridad que no encuentran acomodo en la esencia y contenido del principio de solidaridad que propugna como valor superior la Constitución, ni en ningún otro precepto constitucional. Bien al contrario, en la medida en que pueden representar quiebras flagrantes de este mismo principio, contravienen el fundamento mismo de la existencia de tales mecanismos de nivelación.

<sup>38</sup> Establece el art. 205.5 de la Ley 6/2006 que “El Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas *per cápita* entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación.”

Dicho en otros términos. No es conforme con la Constitución que si una Comunidad Autónoma, que incluso realiza un esfuerzo fiscal similar al del resto, cumpliendo con el presupuesto de la percepción de tales mecanismos de nivelación, no alcance el nivel mínimo de prestación de servicios fundamentales, reciba recursos sólo en la medida en que no se altere la posición de Cataluña en la medida en que ésta no pierda puestos en la ordenación de *renta per cápita* por autonomías.

Este límite no afecta únicamente al sustrato de la solidaridad sino a su propia esencia, ya que es inherente a este principio un efecto nivelador, absolutamente incompatible con el mantenimiento del *statu quo*. Poniendo un símil en el ámbito personal de la contribución al sostenimiento del gasto público, **dicha pretensión equivaldría a que un ciudadano que es el más rico antes de pagar impuestos, no dejara de serlo como consecuencia de la contribución que se ve obligado a realizar.**

Los *mecanismos de nivelación* previstos en el art. 158 CE cumplen una finalidad, según ha destacado el Tribunal Constitucional para el Fondo de Compensación Interterritorial: *estar dirigidos a corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad* (STC 250/1998). Difícilmente pueden corregirse desequilibrios si se pone como límite el mantenimiento del *statu quo*, representado por el mantenimiento y consolidación, precisamente, de dicho desequilibrio.

**Es imposible nivelar corrigiendo desequilibrios y mantener el desequilibrio original de renta per cápita entre las distintas regiones.** Se trata de un límite que imposibilita la aplicación práctica del principio de solidaridad en materia de corrección de desequilibrios territoriales.

Así las cosas, no dejará de ser problemático conciliar las restricciones introducidas por el Estatuto de Autonomía catalán a la aportación de esta Comunidad a los mecanismos de solidaridad con el reconocimiento incondicionado que el mismo Estado, por medio de su participación en la aprobación de la reforma del Estatuto valenciano, reconoce a favor de la Comunidad valenciana.

En nuestra opinión, en esta misma dirección transcurre la STC 13/2007, de 18 de enero, resultando de aplicación directa cuanto hemos dicho sobre ella en el recono-

cimiento del derecho a percibir compensaciones por la pérdida de ingresos en esta materia —art. 68 EACV—. Pero, además, el Tribunal Constitucional, expresamente, se ha pronunciado en ella sobre la dotación de las correspondientes transferencias de nivelación. Transferencias cuya dotación incumbe al Estado, quien, en virtud de su competencia exclusiva que le atribuye el art. 149.1.14<sup>ª</sup> CE, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las CCAA, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero, deberá decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía tales asignaciones.

#### IV VALORACIÓN GENERAL DE LA REFORMA

No podemos dejar de hacer una valoración general de la reforma operada por la Ley 1/2006, de 10 de abril, en materia de Hacienda Pública, dado que si bien la financiación autonómica y local no parece haber sido el *leitmotiv* de la misma, se ha aprovechado para incluir preceptos que estaban fuera del EACV, para reunirlos en un solo texto normativo.

Sin embargo, se ha acudido en exceso al expediente de incorporar normas que ya estaban integradas en el bloque de constitucionalidad —en particular en la LOFCA—, al contenido del Estatuto, dotándolas de un renovado vigor normativo, condicionando además, de rechazo, la eventual modificación de la normativa que, con carácter general, regula hoy en día la financiación autonómica y, en algunos aspectos, también la local —por ejemplo, la delimitación del poder financiero autonómico y local del art. 6.3 LOFCA—.

Se ha ido mucho más lejos de lo que exige el principio de suficiencia, estableciendo que el volumen de recursos de la Comunidad no podrá verse afectado, fijándose un umbral mínimo de financiación, que no podrá ser inferior al que actualmente se recibe, con todo lo que ello podría significar respecto a la realización efectiva del principio de solidaridad interterritorial que el art. 138 CE preconiza. Y, sobre todo, teniendo en cuenta las consecuencias que cabe extraer al respecto de la STC 13/2007, de 18 de enero, por lo que a las limitaciones estatutarias se refiere.

Además, este precepto no siempre se podrá armonizar con otros preceptos de otros Estatutos que, como el catalán, introducen limitaciones a la aportación que la Comunidad realiza a los fondos de nivelación y, con ellos, en definitiva a la solidaridad. Jurídicamente pueden multiplicarse las discrepancias si el resto de Estatutos que están actualmente en tramitación, al menos de los de aquellas Comunidades que son “contribuyentes netos”, introducen limitaciones similares, de forma que las que han venido beneficiándose de las manifestaciones de la solidaridad pueden pasar a ser, en poco tiempo, las grandes perjudicadas.

Por lo demás, la incorporación de preceptos de la LOFCA —con los matices que se quiera—, al Estatuto de Autonomía, puede complicar la armónica interpretación de preceptos como el previsto en el art. 68 EACV y el 6.3 LOFCA, ya que, bien para evitar la duplicidad que no estaría excesivamente justificada, o, simplemente, para aclarar los problemas hermenéuticos que ya planteaba el art. 6.3 LOFCA, se introducen, con mejor o peor fortuna, términos adicionales como, por ejemplo, “hechos precisamente sujetos”, que están necesitados, a su vez, de interpretación. Lo que no denota una óptima técnica jurídica.

Sin embargo, en términos generales, con las salvedades señaladas, no puede dudarse de la adecuación constitucional de la reforma, al menos en materia de financiación y Hacienda valenciana, que responde a la finalidad expresada en el Preámbulo de producirse en el más estricto respeto del marco constitucional.

Por último, no puede olvidarse la senda que ha iniciado el Tribunal Constitucional en la STC 13/2007, de 18 de enero, reafirmando la *función de coordinación que incumbe al Estado*, que representa un papel de árbitro supremo valorando todos los intereses en juego para distribuir los recursos entre todas las CCAA, y la *imposibilidad de conferir carácter vinculante a la voluntad autonómica, que se pudiera convertir incluso en un auténtico derecho de veto sobre el ejercicio de las competencias del Estado*.