

DEFENSA Y AUTONOMÍAS

Por ADOLFO ELICES HUECAS

Defensa y autonomías

Estos dos conceptos, en la Constitución española, tienen tratamiento diferente. El artículo 2 del texto constitucional consagra al mismo tiempo «la unidad de la nación española» y la «autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran».

Este precepto constituye el fundamento de los poderes autonómicos y de sus límites y de los poderes generales del Estado, así como sus acotaciones.

Elaborar un concepto de autonomía es difícil. Históricamente es variable. A esta dificultad ha contribuido el querer simplificar su concepto. En esta línea se pretende hacer coincidir la autonomía con cualquier manifestación de autogobierno de una colectividad infraestatal.

Del examen de nuestro texto constitucional se observa que utiliza la palabra «autonomía» con diferentes contenidos. Así, reconoce la autonomía de las universidades, de los municipios, de las provincias y de las comunidades autónomas. No es extraño las dificultades existentes para explicar este concepto tan sutil.

La doctrina ha partido distinguiendo autonomía y autarquía, aplicando este concepto a la posición de autogobierno de los entes locales menores y la autonomía, a las regiones. En este sentido son notables las aportaciones de la doctrina italiana representada por autores como Virga, Zanobini, Moratí y otros. Para este último autor, la autarquía supone «el especial poder,

conferido sólo a entes colectivos, de dictar resoluciones de contenido diferente, financieras, disciplinarias, etc. y susceptibles de hacerse valer en el ordenamiento general del Estado con la misma eficacia conferida a las resoluciones administrativas de este último».

La diferencia para Moratí, respecto de la autonomía consiste, en su referencia no ya a los poderes normativos del ente, sino a su ejercicio a través de resoluciones particulares concretas.

Como primera conclusión de lo afirmado por la doctrina, lo sustancial es que la autonomía y las garantías de los poderes que ejerce estén constitucionales, es decir, prefigurados en la Constitución, que es la que contiene el diseño conforme al cual se reparten los poderes de dirección política y sus limitaciones.

El Título octavo, artículo 137, dice:

«El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

La autonomía de las nacionalidades y de las regiones se explica desde el ordenamiento estatal. El artículo 149 empieza diciendo que «el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias...». Partiendo de este supuesto la crítica de que sí las comunidades autónomas son Estado, es la de que también pueden ejercer las competencias que se le atribuyen a éste, por lo que la separación de competencias no sirve para nada o la imprecisión terminológica no hace más que generar confusión.

El verdadero significado del artículo 149 es el de que su contenido lo que hace es separar dos conceptos: el Estado-persona o el Estado-organización. Moratí, para explicar estos conceptos, parte de que «del poder supremo de mando deriva la función de asegurar las exigencias unitarias del ordenamiento», y el «Estado-ordenamiento» o el «Estado-comunidad» implica todas las manifestaciones de poder que se dan dentro del mismo, a todos los entes que existen dentro del mismo, a todos los poderes autónomos que existen en su seno, a las relaciones jurídicas que entre ellos se acuerdan, y en general «al complejo de normas y principios que regulan las relaciones entre los diversos sujetos públicos», entre los que se encuentran el «Estado-organización», incluyéndose en este concepto el término a que hace referencia las comunidades autónomas, lo que no sucede en el concepto, «Estado-comunidad».

El Tribunal Constitucional, a través de la sentencia de 28 de julio de 1981, se ha manifestado en estos términos:

«El término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización antibiológica. En ocasiones (así artículos 1, 56 y 137 y en la propia rúbrica del Título octavo, por citar algunos ejemplos), 'el término Estado' designa la totalidad de la organización jurídico-política de la Nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes dotados de un grado inferior de autonomía; en otras por el contrario (artículos 3.1, 149 y 150), por 'Estado' se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas entidades a las propias de las comunidades autónomas y otros entes territoriales autónomos. Esta contraposición que puede inducir a confusionismo no puede hacer olvidar, sin embargo, que la Constitución es la norma suprema del 'Estado como totalidad' y que, en consecuencia, sus principios obligan por igual a las organizaciones que forman parte de esa totalidad».

«Este poder en definitiva es la ley, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de ente, de acuerdo con la Constitución; quedando el 'Estado' colocado en una posición de superioridad, tanto en relación a las comunidades autónomas, concebidas como entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa, como a los entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configura como autonomía de naturaleza política; cualquiera que sea el ámbito autonómico, éste queda fijado por el 'Estatuto', en el que se articulan las competencias asumidas por la comunidad autónoma dentro del marco establecido en la Constitución».

Todo lo anterior nos lleva a configurar las comunidades autónomas «como instituciones básicas del Estado directamente garantizadas o protegidas por la propia Constitución».

El conjunto de competencias estatutarias es expresión de la autonomía y la autoadministración de la comunidad autónoma, intocable por el legislador ordinario, mientras que las competencias obtenidas por transferencia constituyen la descentralización.

El concepto jurídico de Estado contenido en la Constitución, como organización unitaria descentralizada en la que únicamente el Estado tiene poder público originario, hace factible utilizar la categoría de Administración estatal descentralizada y desconcertada, según que los entes territoriales,

comunidades autónomas y entes locales, actúen como consecuencia de competencias delegadas o transferidas, pero siempre en su condición de poder jurídico derivado.

Por otro lado, el principio de unidad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, constituye un límite de la autonomía regional. Esta idea positiva del principio de unidad se correlaciona con el concepto de interés general que es definitivo para la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

Hemos invertido en esta exposición el orden de los conceptos, primero hemos tratado el de autonomía y ahora vamos a enfrentarnos a lo que debe entenderse por defensa, desde su globalidad, su tratamiento constitucional e incluso sociológico.

La doctrina y la mayoría de los tratadistas militares, en el supuesto del ordenamiento español vigente, consideran que la defensa es competencia de todos los españoles y la política de defensa forma parte integrante de la política general del Gobierno.

En el momento actual, la sociedad se pregunta si la defensa es exclusiva de las Fuerzas Armadas y si esta defensa se puede llevar a cabo nada más que con las armas.

Siguiendo a Martínez Paricio, en su trabajo «Solidaridad y Defensa Nacional: una función asimétrica en la sociedad española», número 15 de *Cuadernos de Estrategia*, mayo 1990, el concepto defensa lleva implícito dos funciones; una, ejercicio a cargo de las Fuerzas Armadas y otra, como actitud de la mayoría de la población que apoya la función que corresponde a los militares.

El análisis de lo anterior nos conduce a considerar que la defensa corresponde a una organización especializada, lo que no es cierto, por estar también implicados todos los ciudadanos, o por lo menos la mayoría.

Veamos los preceptos vigentes al respecto lo que señalan:

- a) Artículo 30.1 de la Constitución española: «los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España».
- b) Artículo 8.1 del citado texto legal: «Las Fuerzas Armadas constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional».
- c) Artículo 2 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, reformada por la Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero: «La Defensa Nacional es la disposición

de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, la soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria, en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución».

- d) Artículo 97 de la Constitución: «El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes».
- e) Artículo 14.2 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, reformada por la Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero: «Base fundamental de la Defensa Nacional son los propios ciudadanos. Por ello 'el Gobierno cuidará de desarrollar el patriotismo y los principios y valores reflejados en la Constitución'».

Del conjunto de esta normativa queda suficientemente acotada el área de la Defensa que es Nacional y la competencia, exclusiva del Estado, al que le corresponde el sistema de organización de los medios militares y las de cualquiera otra naturaleza que ponga en peligro «... la soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria...».

El mandato constitucional es claro y concreto. La Defensa Nacional es competencia exclusiva del Estado y la política y Administración militar del Gobierno debe incardinarse dentro de su política global con las debidas garantías y controles previstos por la propia Constitución.

Las comunidades autónomas en la vida económica española: marco competencial

La Constitución recoge principios de la economía liberal hasta los que hacen posible una profunda transformación social del sistema económico anterior.

El artículo 9.2: atribuye «... a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

Artículo 33: «1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia». «2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes» y en el número 3 de este mismo precepto se afirma que: «Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes».

Artículo 31.1: «... sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad, que en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio».

Artículo 38: «Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado».

Artículo 128.2: «Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales...».

Artículo 131.1: «El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución».

La técnica utilizada por el texto constitucional ha sido la de no establecer directamente las bases del sistema económico. Se limita a fijar algunos principios o el marco en el que aquéllos deben producirse de acuerdo con los programas de los partidos políticos que en cada momento gobiernen.

El Tribunal Constitucional en su sentencia de 28 de julio de 1982 ha resuelto adecuadamente esta problemática sobre la unidad del orden económico nacional, en estos términos: «la Constitución proporciona el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; este marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo preámbulo garantiza la exigencia de un orden económico y social justo», y cuyo artículo 2 establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales, tales como el artículo 128, entendido en su totalidad, el 131.1, y 138.2, son los límites generales de la actuación de los poderes públicos y muy en particular, las comunidades autónomas que actúan por encima o al margen de la distribución de competencias.

Cuando la Constitución utiliza el término «bases» está comprendiendo funciones normativas que aseguren unas reglas a partir de las cuales las

comunidades autónomas puedan ejercerlas; es decir, si al Estado le corresponde la formulación de las bases generales de ordenación de la economía, a las comunidades de autonomía plena, pueden corresponderles las de «desarrollo», aunque con carácter general ha de significarse que las competencias autonómicas han de ejercerse dentro del marco económico general diseñado por la política económica estatal.

Competencias económicas del Estado

Para configurar la asignación de los poderes económicos del Estado, resulta aconsejable tener en cuenta algunos aspectos de la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982, especialmente para lo que se refiere a la «unicidad del orden económico-nacional al ser un presupuesto necesario para el reparto de competencias entre el Estado y las diferentes comunidades autónomas en materias económicas, para que no conduzca a resultados disfuncionales o disgregadores».

Los artículos 13.1 y 138.1 de la Constitución son de sensible importancia dentro del ámbito que corresponde al Estado en materia económica. Analicemos su contenido. El artículo 131.1 se manifiesta de la forma siguiente:

«El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución».

En esta normativa expresamente se articula la intervención del Estado, pero lo verdaderamente importante es que los objetivos y las funciones fijados únicamente las puede desarrollar el mismo Estado a través de las competencias específicas de la lista del artículo 149, por estar inmersas en las bases de la economía.

En esta línea parece adecuado transcribir el contenido del artículo 138.1:

«El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular».

Establecida la unidad económica, surge ahora la necesidad por parte del Estado de disponer de los necesarios instrumentos económicos para que pueda hacer efectivas las competencias que el artículo 149.1 le asigna.

A continuación precisamos con sus características las competencias que la Constitución asigna al Estado:

- a) El dominio completo sobre el comercio exterior y el régimen aduanero y arancelario (artículo 149.1 décimo), por razones de política económica unitaria.
- b) Todas las competencias sobre el sistema monetario, divisas, cambios y convertibilidad y las bases de ordenación del crédito, banca y seguros (artículo 149.1 undécimo), todas de carácter excluyente, sin que puedan las comunidades autónomas atribuirse cualquier competencia. Con notable precisión ha resuelto estos aspectos la sentencia de 28 de enero de 1982 del Tribunal Constitucional, al referirse a cuál debe ser el contenido que deben tener tales bases, determinando que «deben referirse tanto a las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios».
- c) La organización de las fianzas (artículo 149.1 decimocuarto), «Hacienda general y Deuda del Estado». La lectura de esta competencia indica que al Estado, aunque de manera paralela las comunidades autónomas aunque limitadas a los intereses que han de atender también las tienen asignadas, le permite formular el presupuesto de ingresos y gastos y utilizar las fuentes de financiación interiores y exteriores, lo que facilita disponer los medios precisos para poder realizar los objetivos de la política económica general.
- d) La modernización y desarrollo de todos los sectores (artículo 130.1). Corresponde al Estado formular los principios básicos del sector cuando tienen carácter suprarregional o de interés general, así tiene competencias para la ordenación básica de los montes y aprovechamientos forestales (149.1 vigésimo tercero); pesca marítima (149.1 decimonoveno); minas y energías (149.1 vigésimo quinto); navegación marítima y aérea, puertos, aeropuertos, ferrocarril y transportes que discurren por el territorio de más de una comunidad autónoma, correos y telecomunicaciones, recursos y aprovechamientos hidráulicos, obras públicas de interés general (artículo 149.1 vigésimo, vigésimo primero, vigésimo segundo y vigésimo cuarto).

Competencias y objetivos económicos de las comunidades autónomas

Los Estatutos de autonomía, dentro del marco de referencia de la Constitución, reconocen a las comunidades autónomas competencias

económicas amplias. Este marco constitucional es el de artículo 149.1 décimotercero que reserva al Estado la formulación de las bases generales de ordenación de la economía; las comunidades autónomas pueden corresponderles el «desarrollo» de las competencias.

Es difícil agrupar sistemáticamente, dado la variedad de las competencias económicas autonómicas que a las comunidades autónomas reconocen los diferentes Estatutos, no obstante, podemos enunciar diferentes grupos de competencias económicas entresacadas de los diferentes Estatutos de autonomía:

- a) De infraestructura económica de interés general, entre las que se encuentran: ordenación del territorio, obras públicas que no tengan la calificación de interés general del Estado; carreteras, caminos en el ámbito de la comunidad autónoma; ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable; puertos y helipuertos en el ámbito territorial de la comunidad autónoma; aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos con las expresadas limitaciones.
- b) De sectores económicos concretos: montes, aprovechamientos forestales, turismo, caza y pesca, artesanía, ordenación farmacéutica, industria, agricultura, etc.
- c) De organización de los intereses económicos: cooperativas, pósitos y mutualismo, Cámaras de la Propiedad, Cámaras Agrarias, de Comercio, de Industria y Navegación, etc.
- d) De organización del desarrollo regional económico, planificación de la actividad económica en el ámbito territorial de la comunidad.
- e) De creación de un sector público propio de comunidad autónoma relativas a la participación en sectores económicos planificados, dirigidos o gestionados por el Estado, etc.

Siguiendo criterios constitucionales es preciso destacar que en este reparto de competencias «la coordinación» tiene importancia destacada. El artículo 149.1 décimotercero atribuye al Estado competencia general para formular las bases de esa coordinación o poniendo un instrumento que facilite al Estado la concreción de esa coordinación, a través de un plan económico (artículo 131), o sometiendo la autonomía financiera de las comunidades autónomas a la precisa coordinación de la Hacienda estatal (artículo 156.1).

Hasta aquí hemos intentado recoger el escenario económico en el que se mueven las comunidades autónomas, cuya representación se realiza a través de los Estatutos de autonomía, cuya versión no es única, sino plural con diferentes matices, pero con un marco único que es la Constitución.

AUTONOMÍA FINANCIERA: POSICIÓN DE LA DOCTRINA

La doctrina considera que los territorios que se benefician de la autonomía es preciso dispongan de medios suficientes para ejercer sus competencias.

Martín Queralt ha sintetizado las diferentes posiciones doctrinales que puntualizan los caracteres de la autonomía financiera y que son las siguientes:

1. La autonomía financiera exigiría el reconocimiento a los territorios autónomos y el ejercicio por los mismos de potestades normativas plenas para establecer sus propias fuentes de financiación.
2. Otros autores consideran que para que exista autonomía financiera, los territorios autónomos han de tener plena y efectiva disponibilidad de los medios precisos para ejercer sus competencias, aunque carezcan de potestades suficientes para determinar por sí mismos las fuentes de financiación de que han de valerse.
3. Existe un tercer grupo de autores que piensa que la autonomía financiera ha de concebirse en relación con los gastos, pero no con los ingresos. Lo verdaderamente exigible es que los territorios autonómicos cuenten con medios suficientes sin que existan interferencias del poder central.

La autonomía financiera de los territorios autónomos no obsta para que el poder central desarrolle el ejercicio de algunas funciones de carácter exclusivo. Musgrave ha fundamentado la anterior afirmación estableciendo una clasificación de las funciones que puede desarrollar el sector público:

1. «Función estabilizadora», mediante la cual se mantienen dentro de los límites socialmente aceptables los niveles de producción, precios y empleo.
2. «Función redistribuidora», pretende realizar una distribución más justa de la renta y de la riqueza nacional, a niveles personal y territorial.
3. «Función de asignación de bienes y servicios», es una actividad de prestación del sector público de amplitud variable, pero que tiende a cubrir las insuficiencias que el mercado no está en condiciones de atender.

Partiendo de las exigencias positivas de la autonomía financiera como sus límites, se pueden diseñar diferentes sistemas de financiación, todos jurídicamente válidos. Ferreiro distingue:

1. «Sistema de separación pura», cada instancia de poder dispone con independencia en relación con sus propios ingresos y gastos, ordenados en base a establecer tributos.

2. «El poder tributario y la recaudación» quedarían en poder de las competencias centrales, articulándose la financiación de los territorios autónomos en base a una participación en los ingresos del ente central.
3. «Sistema mixto», que participa de los dos anteriores.

También resulta interesante citar a G. Jeze, que mantiene la siguiente clasificación:

1. Sistema mediante el cual «el derecho de crear impuestos es de los Estados miembros, mientras que la Federación sólo le corresponde reclamar una participación en los mismos».
2. «Sistema de poderes concurrentes», ambas jurisdicciones gozan de atribuciones para su financiación, aplicando sus poderes de forma acumulada sobre las mismas fuentes.
3. «Sistema de separación», existen poderes tributarios generales, en ambas instancias, están delimitados los campos en que pueden ejercitarse.
4. «Sistema mixto», constituido por una mezcla de los anteriores sistemas.

TRIBUTOS PROPIOS

Es un sistema generalmente utilizado, sobre todo en los de técnica federalista, la de la financiación de la autonomía mediante los ingresos procedentes de los tributos propios, la problemática que plantean es la de determinar qué figuras son las más convenientes a los diferentes niveles de gobierno.

El profesor Muñoz Machado analiza los criterios que se pueden mantener en los siguientes tributos descentralizados:

1. Las cargas que se derivan de los tributos propios de los gobiernos locales deberán soportarse dentro de los límites jurisdiccionales de cada ente.
2. La existencia de una tributación propia no debe favorecer las migraciones fiscales para conseguir un trato más favorable.
3. Las funciones de los poderes centrales con carácter estabilizador y redistributivo deben mantenerse y no ser obstaculizadas por las instancias autónomas de sus poderes tributarios.
4. Los impuestos locales deben tener suficiente capacidad recaudatoria.
5. Los poderes tributarios pueden ocasionar que la presión fiscal varíe en los diferentes territorios, si bien se debe procurar que los sujetos pasivos cuando habiten en diferentes zonas del territorio debe ser equitativo.
6. Se ponderaría, al distribuir las diferentes figuras impositivas entre los niveles de gobierno y su capacidad para realizar las tareas de gestión.

PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Se conocen dos formas típicas de participación en la recaudación:

- a) Se fija un porcentaje que sirve para repartir, entre el poder central y las autonomías, la recaudación conseguida, a través de las figuras impositivas conocidas.
- b) Mediante subvenciones de participación, consistentes en transferir una cantidad cuya cuantía oscila todos los años.

Giménez Montero distingue seis clases de subvenciones:

1. Subvenciones incondicionales globales, consistentes en la entrega por el poder central de una cantidad sin fijar su destino.
2. Subvenciones incondicionales graduadas con tope, señalan un tope máximo de subvención fijado en relación al gasto total o al coste del servicio.
3. Subvenciones incondicionales graduadas sin tope, no fijan limitación en cuanto al porcentaje sobre el gasto total, pero sin señalar un monte máximo.
4. Subvenciones condicionales globales, el poder central realiza limitaciones en cuanto al destino, pero asigna una cantidad global y no establecida en relación con el porcentaje.
5. Subvenciones condicionales graduadas con tope, se establecen ciertas limitaciones en cuanto al gasto a cubrir se fija un porcentaje como límite máximo.
6. Subvenciones condicionadas graduales sin tope, sólo se fija un porcentaje del coste sin límite en cuanto a su montante.

NIVELACIÓN FINANCIERA

Las subvenciones se utilizan también como instrumento de nivelación financiera de los territorios autónomos. Las causas por las que se utiliza las podemos agrupar en la forma siguiente:

- a) Por existir diferentes niveles de renta y riqueza entre los diferentes territorios del Estado.
- b) En los regímenes federales los gastos de los Estados miembros crecen con mayor rapidez que los ingresos, sucediendo lo contrario en relación con la Federación, al ser más productivos sus tributos, lo que precisa establecer un mecanismo de nivelación interterritorial vertical, pues caso contrario carecerían de medios financieros suficientes para poder hacer frente a los servicios que tienen que desarrollar.
- c) Suele suceder, a veces, que el disfrute de bienes de unas regiones influye en el bienestar de otras regiones, creándose instrumentos de

nivelación vertical y horizontal, ya que los territorios autónomos carecen de medios financieros suficientes para hacer efectiva la cobertura del coste del servicio.

- d) Existen Constituciones que imponen al Estado la obligación de garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos, necesitándose en estas condiciones mecanismos de nivelación vertical que permitan trasladar fondos del Estado a los territorios autónomos donde no se alcance el nivel fijado.
- e) Pueden existir diferencias de coste de los servicios debidas a razones estructurales y no a razones de eficacia; al aplicar la nivelación financiera se pretende compensar las diferencias de capacidad fiscal, articulándose una ayuda finalista que cubre los objetivos que no se podrían cumplir si no se facilita la ayuda a través de este instrumento financiero.

De los diferentes métodos de nivelación expuestos, el más frecuentemente utilizado es el de las llamadas subvenciones incondicionadas.

REGULACIÓN DE LA FINANCIACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: ARTÍCULOS 156, 157 y 158

En el artículo 156.1 se reconoce la autonomía de las comunidades autónomas, «para el desarrollo y ejecución de sus competencias», autonomía que está sometida a límites, la necesaria «coordinación con la Hacienda estatal» y a la «solidaridad de todos los españoles». Estos no son los únicos principios limitadores de la autonomía de las comunidades, son las funciones estabilizadora y redistribuidora que Musgrave ha estudiado y nosotros hemos recogido.

Los recursos que pueden disfrutar las comunidades autónomas se encuentran en el artículo 157.1, citando los siguientes:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) Producto de las operaciones de crédito.

Los recursos que el artículo 157.1 confía a las comunidades autónomas, nos llevan a sustentar la tesis de ser una responsabilidad estatal la de cómo han

de combinarse los diferentes recursos a que alude el citado precepto legal; no obstante, en este artículo 157 se encomienda a una ley orgánica la regulación de las competencias financieras de las comunidades autónomas, así como las reglas de colaboración y resolución de los posibles conflictos que pudieran surgir.

La Constitución, en el ámbito de la financiación de las comunidades autónomas, lo complementa estableciendo mecanismos de nivelación. Ello se encuentra en el artículo 158 y se refiere a los siguientes contenidos:

- a) Las asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en favor de las comunidades autónomas, que se establecerán «en función del volumen de los servicios y actividades que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español».
- b) El Fondo de Compensación Interterritorial con destino a gastos de inversión, cuyos recursos se distribuirán por las Cortes Generales, «con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad».

El instrumento del apartado a) es de nivelación vertical; el del Fondo ha de estimarse como una dotación a cargo exclusivamente del Estado, y puede considerarse también como una técnica de nivelación horizontal.

DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA

«La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía».

Se pretende perpetuar en el futuro un sistema singular de financiación, establecido en determinados territorios históricos, teniendo en cuenta que el modelo foral histórico está basado en la autonomía relativa a los ingresos exclusivamente.

En el apartado «Conciertos económicos» p. 49, estudiaremos con detalle este sistema.

PREVISIONES DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA EN MATERIA FINANCIERA

Las comunidades autónomas, a través de sus Estatutos de autonomía, han puesto de manifiesto que su financiación han de instrumentarla a través de los ingresos propios de la comunidad, si bien para que su Hacienda sea suficiente, son de importancia capital, las participaciones de aquéllos en los ingresos del Estado.

PRECISIÓN DE LAS FUENTES DE LOS INGRESOS DE LA HACIENDA AUTÓNOMA

Los Estatutos de autonomía concretan las fuentes de ingresos de sus Haciendas. Señalan de manera expresa qué tributos estatales deberán cederse a la comunidad autónoma. El artículo 157.1 a) de la Constitución enumera que los recursos de las comunidades autónomas estarán constituidos por los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado. Normativa que se complementa con las precisiones de los Estatutos de autonomía que señalan las diferentes fuentes de ingresos propios que completan su financiación.

PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS DEL ESTADO

Los Estatutos de autonomía consagran el principio de que la financiación de los servicios de que se hacen cargo, es igual al coste efectivo de los mismos, en el momento de responsabilizarse de éstos. Su determinación se hace a través de dos formas distintas. En la primera etapa transitoria que dura seis años desde la aprobación del Estatuto, la fijación del coste de los servicios se realiza aplicando un método que debe permitir en su evaluación los costes directos e indirectos de los servicios y los gastos de inversión que correspondan. En la fase posterior, la participación se calcula teniendo en cuenta un conjunto de criterios que establecen los propios Estatutos.

El verdadero sentido de los tributos propios es fijar instrumentos de financiación, por la vía del crédito o por la tributaria (artículos 50 y 51) de la Constitución).

CRÉDITOS Y TRIBUTOS

De lo expuesto anteriormente hemos de señalar que los Estatutos tienen mucho más presente la autonomía financiera desde el gasto. Sin perjuicio, como se ha dicho, de poder establecer tributos propios, éstos no son suficientes o no poseen los instrumentos de recaudación adecuados, que permitan atender sus necesidades.

Sin embargo, los Estatutos de autonomía pretenden objetivar y potenciar los mecanismos de participación en la recaudación del Estado, a través de determinar los criterios de fondo para establecer la cuantía de la participación y cuáles han de ser los impuestos que el Estado ha de ceder a las comunidades autónomas.

*ASUNCIÓN, POR DELEGACIÓN DEL ESTADO,
POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LA GESTIÓN, LIQUIDACIÓN
E INSPECCIÓN DE LOS TRIBUTOS CEDIDOS POR EL ESTADO*

Los Estatutos, en armonía con la Constitución, establecen mecanismos de colaboración que son:

- Asunción por las comunidades autónomas, por delegación del Estado, de la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos cedidos por el Estado.
- Si el Estado lo decide, las anteriores funciones se pueden extender a otros tributos estatales cuya recaudación tenga lugar en la comunidad autónoma, sobre los que, en principio, el Estado ejerce las competencias.

PRINCIPIOS GENERALES DE ORDENACIÓN FINANCIERA

La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, de 22 de septiembre de 1980 (LOFCA) recoge el modelo de financiación adelantado por los diferentes Estatutos de autonomía, que en síntesis se refiere a la obtención de un porcentaje de la recaudación total del Estado y obtención de la recaudación de los impuestos cedidos.

Resulta conveniente conocer los principios generales en los que el legislador se ha basado para establecer el sistema financiero de las comunidades autónomas, cuyo detalle exponemos a continuación:

UNIDAD POLÍTICA ECONÓMICA

Este principio supone que el Estado se reserva los poderes financieros y fiscales suficientes para garantizar su cumplimiento.

El artículo 2.1 b) de la LOFCA establece que «la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el 'desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español'».

Los mecanismos de coordinación para conseguir una política económica y fiscal unitaria se encuentran contenidos en el artículo 3 de la LOFCA al crear el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las comunidades autónomas, al que entre otras funciones se le asignan las de «coordinación de la política presupuestaria, la de endeudamiento, la de inversiones públicas... y en general todo aspecto de la actividad financiera de las comunidades

autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada».

AUTONOMÍA FINANCIERA

Las comunidades autónomas tienen reconocida autonomía de gasto, sean recursos propios o provenientes del Presupuesto del Estado. La participación en los ingresos del Estado se realiza a través de la LOFCA, asegurando a todas las comunidades autónomas la financiación del coste efectivo de los servicios asumidos.

GENERALIDAD

Este principio supone que el sistema de financiación se aplica a todas las comunidades autónomas, excepto en el País Vasco y Navarra, que se rigen por un sistema de concierto económico, cuyas características expondremos en el apartado «Concierto económico», p. 49.

SUFICIENCIA

Este principio se encuentra en el contenido del artículo 2.1 d) de la LOFCA: «La suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las comunidades autónomas». Ello equivale a garantizar a favor de las comunidades autónomas los medios suficientes para cubrir el coste ordinario de los servicios transferidos. El cálculo del coste efectivo de los servicios se hace estableciendo el coste directo e indirecto de los servicios más los gastos de inversión, detrayéndose la inversión neta o «nueva».

Las cantidades de la inversión «nueva» se incorporan al Fondo de Compensación Interterritorial, recibíendolas las comunidades autónomas, pero no necesariamente en un montante equivalente a la cantidad que se detrajo al realizar la transferencia por el concepto de «inversión nueva», pero si a pesar de este procedimiento la cobertura de las necesidades no es total, será preciso utilizar otros mecanismos niveladores.

FLEXIBILIDAD

La disposición transitoria primera, primero, de la LOFCA señala que: «Hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes, las competencias fijadas a cada comunidad autónoma en el correspondiente Estatuto, o en cualquier caso, hasta que se hayan cumplido los seis años desde su entrada en vigor, el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la misma, con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la comunidad en el momento de la transferencia».

SOLIDARIDAD

El artículo 158 de la Constitución establece la solidaridad financiera entre los diferentes territorios españoles y lo reitera la LOFCA en el artículo 2.1 c) además de establecer instrumentos de nivelación horizontal y vertical.

Estos mecanismos de nivelación se encuentran en el artículo 158 de la Constitución y en el artículo 15 de la LOFCA, entre los que citaremos:

- El Estado asigna fondos de sus presupuestos a las comunidades autónomas que además de disponer la financiación procedente de los ingresos estatales y por los impuestos cedidos, no pueden asegurar un nivel mínimo de prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que ha asumido.
- Fondo de Compensación Interterritorial en la forma prevista en el artículo 16 de la LOFCA, como mecanismo de nivelación horizontal, que hace efectivo, mediante aportaciones de las propias comunidades, apoyándose en el principio de solidaridad entre territorios comparativamente menos desarrollados cuyos criterios de distribución expondremos con detalle en el apartado «Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas», p. 37.

NEUTRALIDAD

En el artículo 157.3 de la Constitución se establece que: «Las comunidades autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculos para la libre circulación de mercancías o servicios».

La LOFCA recoge este principio y en su artículo 2.1 a) hace referencia a la prohibición de medidas que puedan suponer la existencia de barreras fiscales en el territorio español. También conviene citar las reglas del artículo 9, que son un instrumento para la aplicación de las citadas medidas y que son las siguientes:

- a) No se podrán sujetar elementos patrimoniales situados fuera del territorio de la respectiva comunidad autónoma.
- b) Prohibición de gravarse, como tales negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio de la comunidad impositora, ni la transmisión o ejercicio de bienes, derechos y obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio o cuyo adquirente no resida en el mismo.
- c) La prohibición de que los tributos establecidos por una comunidad autónoma supongan un obstáculo para la libre circulación de personas,

mercancías y servicios, o afecten de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de las empresas y capitales dentro del territorio español.

EQUIDAD

La LOFCA no considera este principio como una exigencia de que en todo el territorio español la presión fiscal sea uniforme, es más, la presión fiscal debe ser diferente.

Asimismo, la equidad fiscal se establece en la consideración que hace la LOFCA, de las diferencias de capacidad económica entre los territorios españoles a efectos de disponer transferencias de fondos en favor de los menos dotados, mediante los mecanismos de nivelación, a lo que ya hemos aludido.

LEY ORGÁNICA 8/1980, DE 22 DE SEPTIEMBRE, DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Constituye esta norma de rango orgánico, el instrumento legal para la financiación de las comunidades autónomas, además de lo que a este efecto disponen los diferentes Estatutos de autonomía.

Las fuentes básicas financieras se materializan a través de la participación en los ingresos del Estado y la recaudación obtenida por los impuestos cedidos. Además, los mecanismos que pueden utilizar las comunidades autónomas para elevar el nivel de prestación de los servicios aplicando sus recursos propios, así como los procedentes de los mecanismos de nivelación, a través del Fondo de Nivelación Interterritorial y las asignaciones presupuestarias para la nivelación de servicios públicos fundamentales.

Examinaremos las diferentes técnicas financieras establecidas en los mecanismos de financiación de las comunidades autónomas.

PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS DEL ESTADO

Es un sistema transitorio, se caracteriza porque el Estado, durante el tiempo de su vigencia, facilita a la comunidad autónoma los medios suficientes para cubrir el coste efectivo de los servicios transferidos.

Período transitorio, las disposiciones transitorias primera a cuarta de la LOFCA fijan el método financiero aplicable hasta el establecimiento de los mecanismos definitivos. El método financiero previsto es el siguiente:

- a) Se pretende que las comunidades autónomas tengan los recursos suficientes para prestar el servicio traspasado al mismo nivel que lo

venía efectuando el Estado, al mismo tiempo que éste pueda continuar prestando sus propios servicios y los no traspasados sin que se produzcan desequilibrios económicos.

- b) Evitar costes adicionales como consecuencia de las operaciones de transferencias de competencias.
- c) Concluido el período preparatorio para efectuar las transferencias a las comunidades autónomas, constituido por un complejo proceso, se debe determinar el coste efectivo del servicio transferido.
- d) Por coste directo, hemos de entender la suma de los gastos de personal y de funcionamiento, directamente relacionados con la prestación del servicio, distinguiendo: el coste directo central formado por las cargas inherentes a la prestación del servicio traspasado, cuya gestión se realice de forma centralizada por órganos no periféricos que intervengan en la realización del servicio. Por coste directo periférico constituido por las cargas inherentes al servicio prestado por órganos periféricos de la Administración estatal en el ámbito del territorio de la comunidad autónoma.
- e) Coste indirecto de un servicio está formado por los gastos de personal y funcionamiento para llevar a cabo las funciones de apoyo, dirección y coordinación del servicio transferido, teniendo en cuenta también en el cálculo de los costes indirectos, en relación con los servicios centrales y con los indirectos.
- f) Los gastos de inversión se calculan incluyendo los de conservación, mejora y sustitución. Lo destacable de este método es que no se consideran todos los gastos de inversión relacionados con el servicio que se traspasa, únicamente los vinculados a los conceptos citados al comienzo de este apartado. Por inversión nueva se entiende la destinada a ampliar el *stock* del capital público para modificar cualitativa y cuantitativamente las condiciones de puesta del servicio.

Sistema definitivo, conforme a la disposición transitoria primera de la LOFCA, los criterios para determinar la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado son los señalados en el artículo 13 de la citada norma, que serán objeto de negociación de acuerdo con las siguientes bases:

- a) El coeficiente de población.
- b) El coeficiente de esfuerzo fiscal en el impuesto sobre la renta de las personas físicas.
- c) La cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la comunidad autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios.

- d) La relación inversa de la renta real por habitante de la comunidad autónoma respecto a la del resto de España.
- e) Otros criterios que se estimen procedentes, entre los que se valorarán los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la comunidad autónoma, y el conjunto del Estado y la relación entre los costos por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la comunidad autónoma y para el conjunto del Estado.

No obstante los criterios señalados, el artículo 13.3 de la LOFCA concreta una serie de supuestos en los que es posible revisar el porcentaje de participación:

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

Tributos cedidos Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la Cesión de Tributos, esta ley ha establecido un régimen común para todas las comunidades autónomas —salvo el País Vasco y Navarra—, para evitar «los complicados ajustes financieros que serían necesarios si existieran sustanciales diferencias en las modalidades de cesión de tributos a cada comunidad», conforme se dice en el preámbulo de esta ley.

La cesión de tributos no se hace efectiva hasta que el coste efectivo de los servicios transferidos no exceda del rendimiento de los tributos susceptibles de cesión.

Se ceden a las comunidades autónomas los siguientes tributos:

- El impuesto extraordinario sobre el patrimonio de las personas físicas.
- Impuesto general sobre sucesiones.
- Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.
- Impuesto sobre el lujo.
- Tasas y demás exacciones sobre el juego.

Recursos propios, todos los Estatutos de autonomía reconocen a las comunidades autónomas la potestad de establecer y exigir tributos, pero ha sido la LOFCA, en armonía con las previsiones del artículo 157.3 de la

Constitución, la que fija los condicionamientos y los límites de las facultades tributarias de estos entes territoriales.

El artículo 6.1 contiene dos reglas de capital importancia en relación con esta materia, primera, el Estado mantiene totalmente sus recursos tributarios actuales, toda vez que las comunidades autónomas no pueden establecer ni exigir tributos sobre los hechos imponibles gravados por el Estado y segunda, tiene facultades el Estado para establecer tributos sobre hechos imponibles gravados por las comunidades autónomas, que supongan una disminución de sus ingresos, adoptándose en estos casos medidas de compensación o coordinación en favor de las comunidades autónomas.

Las comunidades autónomas, según el artículo 14 de esta ley, pueden realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, para cubrir sus necesidades de tesorería, siempre que se cumplan estos requisitos:

- a) Que el importe total del crédito se destine exclusivamente a la realización de gastos de inversión.
- b) Que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del 25 por 100 de los ingresos corrientes de la comunidad autónoma.

Nivelación económica, el artículo 158.1 de la Constitución y el artículo 15 de la LOFCA contienen los instrumentos legales de nivelación económica y financiera, para el supuesto de que una comunidad autónoma no pudiera asegurar un nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que haya asumido.

En estos casos, se establecerá, a través de los Presupuestos Generales del Estado, con concreción de su destino, una asignación complementaria, destinada a garantizar el nivel de esta prestación.

FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

Artículo 158.2 de la Constitución, dice textualmente:

«Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un 'Fondo de Compensación' con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las comunidades autónomas y provincias, en su caso».

Artículo 16 de la LOFCA. El primer desarrollo de las previsiones constitucionales tuvo lugar por el artículo 16 de la citada ley, que define el Fondo como «carga general del Estado» y que su «dotación será anual, no inferior al 30 por 100 de la inversión pública prevista para cada ejercicio».

El Fondo se destina a gastos de inversión, entendiendo por inversión pública el conjunto de gastos destinados a inversiones reales que figuran en los Presupuestos Generales del Estado, incluidas las del Fondo de Compensación, así como los gastos de igual naturaleza previstos por los organismos autónomos del Estado y las transferencias realizadas por el Estado y los organismos autónomos, en favor de las entidades locales con destino a gastos de inversión, sólo se tiene en cuenta la «inversión nueva» no imputándose los «gastos de defensa» por ser de consumo público, en términos de Contabilidad Nacional.

*LEY 7/1984, DE 31 DE MARZO,
REGULA EL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL*

En cumplimiento de lo establecido en el apartado 4 del artículo 16 de la LOFCA, la ley que encabeza el título de este apartado, establece un mecanismo de control parlamentario, en virtud del cual el Tribunal de Cuentas y, en su caso, los Tribunales de Cuentas de las comunidades autónomas, presentarán ante las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las respectivas comunidades autónomas, informe separado y suficiente acerca del grado de ejecución de los proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial.

«La finalidad» del Fondo es corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad; anualmente se dotará en los Presupuestos Generales del Estado un Fondo de Compensación Interterritorial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la LOFCA.

CUANTÍA DEL FONDO

La cuantía anual se determinará aplicando un porcentaje sobre la base constituida por la inversión pública que se contendrá el correspondiente a cada año de los cinco siguientes; en todo caso, el porcentaje no será inferior al 30 por 100.

BASE DEL CÁLCULO

Para determinar el cálculo del Fondo se parte del concepto de inversión pública, entendida como el conjunto de los gastos destinados a inversiones reales figurados en los Presupuestos Generales del Estado, así como los incluidos en los presupuestos de los organismos autónomos del Estado y las transferencias de capital efectuadas por el Estado y los organismos autónomos en favor de las entidades locales.

CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN

Se asignará a los distintos territorios beneficiarios, en función de las siguientes variables y ponderaciones:

- a) «El 70 por 100 se distribuirá en forma inversamente proporcional a la renta por habitante de cada territorio.
- b) El 20 por 100 se distribuirá en forma directamente proporcional al saldo migratorio.
- c) El 5 por 100 se distribuirá directamente proporcional al paro existente.
- d) Finalmente, el 5 por 100 se distribuirá en forma directamente proporcional a la superficie de cada territorio.
- e) El hecho insular se estimará aumentando la cantidad que le correspondiese a tales territorios de acuerdo con los criterios anteriores en un 5 por 100, más 1 por 100 por cada 50 km de distancia existente entre los territorios insulares y la Península. La cantidad que ello suponga, reducirá proporcionalmente la correspondiente a los restantes territorios. Este mismo criterio será de aplicación a Ceuta y Melilla».

DESTINO DEL FONDO

Se destinará a gastos de inversión real que coadyuven a disminuir las diferencias territoriales de renta y riqueza, dentro de cada comunidad autónoma y en particular a proyectos de carácter local, comarcal, insular, provincial o regional de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural y transportes y comunicaciones.

DETERMINACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN

Se deciden de común acuerdo por la comunidad autónoma y la Administración central del Estado, según la distribución de competencias que exista en cada momento, siguiendo, en su caso, las directrices del programa de desarrollo regional y, en coordinación con el resto de las inversiones públicas que se vayan a realizar en el ámbito de la comunidad de que se trate.

La financiación se realiza, haciendo figurar la dotación correspondiente a cada comunidad autónoma, en los Presupuestos Generales del Estado, con relación expresa de los proyectos de inversión que corresponden a cada ente territorial y de los concurrentes.

La sustitución de las obras que integran la relación de proyectos cuya ejecución no pueda realizarse durante el ejercicio previsto precisa la aprobación del Consejo de Ministros, en el caso de que el proyecto

corresponda a la competencia de la Administración central, o al Consejo de Gobierno de la correspondiente comunidad autónoma, cuando dicho proyecto corresponda a una competencia transferida a dicha comunidad, dándose cuenta, en ambos casos, a las Comisiones de Presupuestos del Congreso y del Senado.

Programas de desarrollo regional, para esta finalidad, todas las comunidades autónomas vienen obligadas a elaborar un programa de desarrollo regional, correspondiendo su aprobación al Consejo de Política Fiscal y Financiera, cuya ejecución podrá delegarse en otra Administración, independientemente de cuál sea la Administración, central o autonómica, a la que le corresponda decidir sobre el proyecto de inversión.

Los créditos destinados a financiar estos proyectos figurarán en los Presupuestos Generales del Estado en la sección 33, capítulo séptimo, «Transferencias de Capital», en el servicio correspondiente del Ministerio de Economía y Hacienda.

Los remanentes de créditos no comprometidos se incorporarán en el ejercicio inmediato posterior a los créditos del Fondo de Compensación Interterritorial de la comunidad a la que corresponda.

Proyectos conjuntos, los proyectos de inversión podrán dedicarse a financiar a aquellos cuya ejecución corresponda encomendar, por la comunidad autónoma, a alguna entidad local, transfiriéndose a aquélla los recursos financieros necesarios, en las mismas condiciones establecidas entre la Administración central y las comunidades autónomas.

LEY 29/1990, DE 26 DE DICIEMBRE, DEL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

Cuando se promulgó la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial, se dio cumplimiento, por un lado, a las previsiones de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, encomendando a una ley ordinaria la regulación específica del expresado Fondo, y, por otro como el proceso autonómico se encontraba en sus inicios, los mecanismos de financiación básica aún no se habían instrumentado del todo, por lo que el conjunto del Sistema de Financiación, se iba materializando paulatinamente.

En estas condiciones, el Fondo ha permanecido con el doble carácter de mantener la solidaridad interterritorial y la financiación de los servicios transferidos a las comunidades autónomas en relación a las inversiones nuevas de los mismos.

Motivos de la revisión de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, el transcurso del tiempo y el comportamiento tenido por el Fondo de Compensación Interterritorial, han generado tres razones o motivos que justificaron la revisión de esta normativa y que son los siguientes:

- a) La doble finalidad del Fondo que continuó tras la reforma básica del Sistema de Financiación.
- b) La desviación relativa de sus recursos hacia los territorios más desarrollados.
- c) El cumplimiento del plazo establecido por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas para la revisión de la ponderación de los criterios de reparto de este mecanismo financiero.

Efecto del ingreso de España en la CEE, además de las circunstancias o motivos recogidos en el apartado anterior que aconsejaban la modificación de la normativa reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial, ha existido otra circunstancia de destacada importancia, el ingreso de España en la CEE, determina la conveniencia de que el Estado adopte una política regional coherente y armónica con la comunitaria, lo que exige la puesta en práctica de criterios de selectividad en las acciones de desarrollo regional, de modo que, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Compensación Interterritorial, se complementan y potencian conforme corresponde a dos instrumentos que persiguen idéntico objetivo.

Finalidad de la revisión, el verdadero objetivo de la revisión de esta ley es el de limitarlo como instrumento de desarrollo regional exonerándolo de su vinculación a la financiación de los servicios traspasados por el Estado.

La reforma más profunda es la referente a las comunidades autónomas receptoras de los recursos, que lo serán únicamente las de menor desarrollo económico dentro del Estado todas están consideradas, como «objetivo 1» por la CEE.

Definición de las variables de reparto y su ponderación, se adoptan siete variables de distribución, cuyos destinatarios para los años 1990 y 1991, las comunidades autónomas receptoras, consideradas como las de menor renta y desarrollo, del Fondo son las de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia y Comunidad Valenciana.

Las variables de distribución son las siguientes:

- El 87 por 100 del mismo, de forma directamente proporcional a la población activa.
- El 1,6 por 100, de forma directamente proporcional al saldo migratorio.

- El 1 por 100, de forma directamente proporcional al paro.
- El 3 por 100, de forma directamente proporcional a la superficie de cada territorio.
- El 6,9 por 100, de forma directamente proporcional a la dispersión de la población en el territorio.

Realizado el reparto del Fondo de acuerdo con las anteriores ponderaciones, el resultado obtenido se corrige en función de los siguientes criterios:

- La inversa de la renta por habitante de cada territorio.
- La insularidad se considerará incrementando en un 63,1 por 100 la cantidad que le haya correspondido a la comunidad autónoma de Canarias por el conjunto de los criterios expresados anteriormente, y el incremento que ello suponga se deducirá de las restantes comunidades autónomas, en proporción a las cantidades que le hubiesen correspondido por los apartados anteriores.

Las variables se definen del modo siguiente:

- La población relativa de cada comunidad será el coeficiente entre su población de derecho y la del conjunto de las comunidades autónomas partícipes.
- La variable saldo migratorio se define por la media del saldo migratorio interno de cada comunidad más la medida de emigración exterior, correspondiente a los 10 últimos años.
- El paro se define como el cociente entre el número de parados y el número de activos de cada comunidad, ponderado por la relación existente entre el número de activos de cada comunidad y el número total del conjunto de las comunidades beneficiarias del Fondo.
- La dispersión de la población en el territorio será igual al número de entidades singulares por kilómetro cuadrado de cada comunidad ponderado por la relación existente entre la superficie de cada comunidad y la superficie total del conjunto de las comunidades beneficiarias del Fondo.

Cuantía global del Fondo, su determinación se realiza en función de la inversión pública incluida en los Presupuestos Generales del Estado, ponderada por la población relativa del conjunto de comunidades beneficiarias sobre la estatal y por el cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las comunidades autónomas partícipes.

La cuantía para el ejercicio del año 1990 fue el de 32,68 mil setecientos ochenta y tres diezmilésimas por 100. Para los años siguientes, el porcentaje correspondiente a cada uno de ellos, se aprobará por las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Cambios sobre el destino de los recursos del Fondo, la ley que examinamos introduce cambios significativos sobre el destino de los recursos del Fondo. Desaparece la interpretación restrictiva de la Ley de 31 de marzo de 1984, autorizándose a financiar tanto inversiones reales como transferencias de capital —antes sólo gastos de inversión—, coordinándose con las actuaciones permitidas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y facilitando las decisiones sobre los proyectos más adecuados para generar, directa o indirectamente, producción de renta y riqueza en el territorio beneficiario.

Las entidades locales podrán solicitar de la comunidad autónoma la ejecución, en todo o en parte, de proyectos de inversión que se desarrollen en su ámbito territorial.

Administración y percepción de los recursos, las transferencias de los créditos del Fondo a las comunidades autónomas se realizará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

- a) El 25 por 100 del importe de cada proyecto, cuando se haya producido la adjudicación de la obra o suministro objeto de la inversión.
- b) El 50 por 100 del importe de cada proyecto cuando la ejecución del mismo se haya efectuado en igual porcentaje, debiendo haber transcurrido, al menos, dos trimestres desde la iniciación del ejercicio a que se refiere el Fondo.
- c) El 25 por 100 restante cuando se haya ejecutado la totalidad del proyecto, debiendo haber transcurrido, al menos, tres trimestres desde la iniciación del ejercicio al que se refiera el Fondo.

El Tribunal de Cuentas del Estado y, en su caso, los Tribunales de Cuentas de las comunidades autónomas, presentarán ante los órganos legislativos de las respectivas comunidades autónomas, informe separado y suficiente de todos los proyectos financieros con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial.

CANTIDADES CONSIGNADAS PARA EL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL EN LAS LEYES DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA EL PERÍODO 1989-1992.

Como se ha puesto de manifiesto, la Ley 7/1984, de 31 de marzo, reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial, su objetivo es hacer efectivo el principio de solidaridad entre las comunidades autónomas receptoras de las aportaciones, en armonía con el artículo 16 de la LOFCA; para gastos de inversión, además de estas cantidades se venían destinando

otras para financiar los servicios transferidos y en relación a los nuevos servicios de los mismos, produciéndose una disminución de percepciones por parte de las comunidades autónomas menos desarrolladas.

En estas condiciones, se hacía preciso revisar los criterios de distribución de este Fondo, calificado como «carga general del Estado a favor de las comunidades autónomas», motivando la necesidad de una nueva ordenación normativa, realizándose a través de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre.

En el cuadro 1, se recogen en el período 1989-1992 las dotaciones consignadas a favor del Fondo de Compensación Interterritorial y sus compensaciones transitorias, para ser distribuidas entre las comunidades autónomas, significándose que a partir del año 1990, tienen carácter finalista exclusivo para ser repartido entre las comunidades autónomas previamente determinadas, y que para los ejercicios 1990-1991 son beneficiarios del Fondo las comunidades de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Murcia y Valencia.

En la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993, el Fondo de Compensación Interterritorial figura con un incremento del 0,9 por 100 sobre la cantidad presupuestada para 1992, siendo la cantidad total prevista de 128.845.000 ptas., y beneficiarios del Fondo las mismas comunidades autónomas del ejercicio 1992, más Cantabria.

De acuerdo con las previsiones de la LOFCA y con el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del día 20 de enero de 1992, en el proyecto

Cuadro 1.— *Cantidades consignadas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, período 1989-1992 para su distribución a las comunidades autónomas por el Fondo de Compensación Interterritorial y dotación para comprobaciones transitorias, en millones de pesetas.*

<i>Normativa</i>	<i>Años</i>	<i>Dotación del Fondo</i>	<i>Dotación de compensación</i>
Ley 37/1988, de 28 de diciembre; artículo 155	1988	214.814,2	—
Ley 4/1990, de 29 de diciembre; artículo 79	(a) 1990	120.044,2	119.758,1
Ley 31/1990, de 27 de diciembre; artículo 95	(a) 1991	128.844,9	128.537,6
Ley 31/1991, de 30 de diciembre; artículo 102	1992	107.491,2	107.234,6

(a) La disposición transitoria tercera de la Ley 22/1990, de 26 de diciembre, reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial, dispone que para los ejercicios de 1990-1991 serán beneficiarias de las consignaciones del citado Fondo, las comunidades autónomas de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Murcia y Valencia.

de Ley que comentamos, para el año 1993, los porcentajes de participación definitivos para el quinquenio 1992-1996, aplicables a las comunidades autónomas que se relacionan, son los siguientes:

— Cataluña	1,9194977	— Castilla-La Mancha	0,2890943
— Galicia	1,2483402	— Extremadura	0,2157870
— Andalucía	2,8622360	— Baleares	0,0373364
— Asturias	0,0765847	— Madrid	0,1661908
— La Rioja	0,0413779	— Castilla y León	0,4172390
— Murcia	0,0542728		

Los índices de incremento que hayan experimentado los siguientes parámetros entre los ejercicios de 1990-1993:

- La suma de la recaudación líquida por los capítulos primero y segundo del Presupuesto de Ingresos del Estado (excluidos los tributos susceptibles de cesión y los que constituyen recursos de la CEE), más la recaudación líquida por cotizaciones a la Seguridad Social y al desempleo.
- Los gastos equivalentes del Estado, entendidos tal y como se definen en el *Método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el quinquenio 1992-1996*, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el día 20 de enero de 1992. A estos efectos, se utilizarán las cifras que en la liquidación de los Presupuestos Generales del Estado de 1990-1993 figuren en concepto de «obligaciones reconocidas».
- El PIB al coste de los factores en términos nominales según los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística.

La financiación definitiva que corresponda a cada comunidad autónoma en el ejercicio 1993 (F^c_{1993}) por aplicación de la siguiente fórmula:

$$F^c_{1993} = PPI^c_b \cdot ITAE_{1990} \cdot IEP$$

PPI^c_b = Porcentaje definitivo de participación de cada comunidad autónoma fijado para el quinquenio 1992-1996.

$ITAE_{1990}$ = Valor en el año 1990 del parámetro definido en la letra a) de la norma primera precedente, según el Presupuesto liquidado.

IEP = Índice de evolución (o incremento) que prevalece entre los tres definidos en la norma primera precedente, por aplicación de las reglas de evolución aprobadas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el día 20 de enero de 1992.

Se practicará la liquidación definitiva de la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado para 1993, por diferencia entre la financiación definitiva que resulte para cada comunidad, según la norma descrita en el apartado anterior y las entregas a cuenta hechas efectivas durante 1993:

- a) La disposición transitoria tercera, de la Ley 22/1990, de 26 de diciembre, reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial, dispone que para los ejercicios de 1990-1991 serán beneficiarias de las consignaciones del citado Fondo, las comunidades autónomas de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Murcia y Valencia.
- b) Las cantidades están expresadas en millones de pesetas.

CONCIERTOS ECONÓMICOS

La disposición adicional primera de la Constitución dice:

«La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actuación general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía».

Esta norma es considerada por Jaime del Burgo:

«Como el instrumento para resolver la llamada cuestión vasca. Representa el intento más serio hecho en España desde el inicio del constitucionalismo para armonizar los Fueros y la Constitución, que en el pasado habían vivido de espaldas unos a otros. Fueros y Constitución parecían términos antitéticos hasta que la citada disposición adicional puso punto final a un divorcio secular».

En 1978, año en que fue aprobada la Constitución, el régimen Foral de Navarra se hallaba en plena vigencia, mientras que el de las provincias Vascongadas, sólo Álava conservaba algunos restos del viejo régimen abolido en virtud de la Ley de 21 de julio de 1876, lo que significaba que mientras en Navarra tan sólo precisaba de una actualización de su régimen foral, en el marco de la unidad constitucional, en Vascongadas era necesario un proceso de actualización general que precisaba hacerse en el marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía.

La Ley de 25 de octubre de 1839 autorizaba al Gobierno a proponer a las Cortes, previa audiencia de las Diputaciones Forales, la modificación de los Fueros, conciliándolos con el interés de la Nación y de la Constitución de la Monarquía.

En el caso de Navarra, la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, se reconocía a su Diputación Foral autonomía presupuestaria y tributaria, comprometiéndose a pagar al Estado una cantidad anual. En base a esta normativa se establecieron los convenios económicos de 1876, 1927, 1951 y 1969, siendo este último el convenio vigente en el momento de la aprobación de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, de 10 de agosto de 1982.

Por su parte, las tres provincias vascas, como no se avienen a un acuerdo concreto, la Ley de 21 de julio de 1876 produce la abolición de los fueros y la obligación por parte de las provincias de contribuir al sostenimiento de las cargas generales del Estado, a través del sistema de concierto económico.

En síntesis, el concierto se basa en reconocer el derecho del territorio concertado a la recaudación generada en el ámbito de su propia jurisdicción sustituyendo en ella a la Hacienda del Estado. Los gastos propios se financian con la recaudación obtenida y, al tiempo, se establece el compromiso de transferir al Estado una aportación para financiar las cargas generales del Estado.

Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra de 10 de agosto de 1982, parte del Real Decreto de 26 de enero de 1979, pero viene a reformar y modernizar el régimen foral teniendo en cuenta lo previsto en la disposición adicional primera, párrafo primero, de la Constitución, siguiendo el proceso de reintegración y mejoramiento reflejado en el decreto anterior.

En su artículo 45 establece que «en virtud de su régimen foral, la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional del convenio económico», añadiendo que en los convenios «se determinarán las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado, señalando la cuantía de las mismas y el procedimiento para su actualización».

Estatuto para el País Vasco, el Título tercero «Hacienda y Patrimonio» del Estatuto de autonomía, aprobado mediante Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, contiene la regulación financiera del País Vasco para lo que dispone de su propia Hacienda autónoma (artículo 40).

La finalidad del Estatuto es la de dotar al pueblo vasco de una organización política común, susceptible de dar unidad a lo que históricamente ha sido tan diverso, los pseudorregímenes forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya tan sólo poseen la autonomía organizativa y competencia del Estatuto que ha querido garantizar, así como aquellas otras competencias que las instituciones vascas tengan a bien delegar o transferir a las Diputaciones Forales.

El artículo 41.1 señala que las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios. El Concierto Económico con la comunidad autónoma del País Vasco se probó por Ley 12/1981, de 13 de mayo y se adaptó al Impuesto sobre el Valor Añadido por Ley 49/1985, de 27 de diciembre.

Exponemos a continuación los principios generales del contenido del régimen de Concierto a que se refiere el artículo 41.2 del Estatuto del País Vasco que se debe acomodar a los siguientes principios y bases:

- a) Las instituciones competentes de los territorios históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio concierto, y a las que dicte el Parlamento vasco para idénticas finalidades.
- b) La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que integran en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de monopolios fiscales, se efectuará dentro de cada territorio histórico, por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección.
- c) La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus territorios históricos, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la comunidad autónoma.

El concierto económico aprobado por Ley de 13 de mayo de 1981 prevé su vigencia hasta el 31 de diciembre del año 2001.

El artículo 50 del Concierto establece «que se considerarán cargas del Estado no asumidas por la comunidad autónoma las que correspondan a competencias cuyo ejercicio no haya sido asumido efectivamente por aquélla».

Se consideran, entre otras, cargas no asumidas por la comunidad:

- Las cantidades asignadas en los Presupuestos al Fondo de Compensación Interterritorial.
- Las transferencias o subvenciones que haga u otorgue el Estado en favor de entes públicos en la medida en que las competencias desempeñadas por los mismos no estén asumidas por el País Vasco.
- Los intereses y cuotas de amortización de todas las deudas del Estado contraídas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley del Concierto y de las posteriores que determine la Ley del Cupo.

El informe de la comisión de expertos sobre financiación de las autonomías subrayó la condición de carga general del Estado que tienen también las subvenciones para la nivelación de servicios públicos fundamentales a que alude el artículo 158.1 de la Constitución.

Conclusiones

De todo lo expuesto en los anteriores apartados de desarrollo de este trabajo, podemos concluir lo siguiente:

- a) La Defensa Nacional es competencia exclusiva del Estado, pero en aquel concepto están implicados todos o la mayoría de los españoles y las instituciones.

Las comunidades autónomas no tienen competencia directa sobre la Defensa Nacional, pero es evidente que en sus territorios inciden y se desarrollan y tienen lugar cuantiosas inversiones y gastos corrientes de la Administración financiera encomendados a los órganos de gestión del Ministerio de Defensa y unidades operativas de los Ejércitos de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire.

Conviene recordar al respecto que la Ley 7/1984, de 31 de marzo, reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial, a efectos de determinar la base del cálculo del Fondo, parte del concepto de inversión pública, entendida como el conjunto de los gastos destinados a inversiones reales figurados en los Presupuestos Generales del Estado, así como las transferencias de capital a estos efectos sí se computan los de defensa, lo que nos da apoyo suficiente para sustentar la incidencia que la financiación de los gastos de defensa tienen especial importancia en el desenvolvimiento económico de las comunidades autónomas que, como ha quedado demostrado, constitucionalmente forman parte de la unidad de la Nación española y de la sociedad que poco a poco, en palabras del almirante Liberal Lucini, en su artículo «Las Fuerzas Armadas en la Sociedad Española», ABC del día 22 de octubre de 1992, se va «sedimentando un estado de opinión nacional que proporcione ideas, apoyos y respaldo moral a una institución tan fundamental en la estructura del Estado como son las Fuerzas Armadas de España que tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional».

- b) La autonomía sólo puede enfocarse desde el marco constitucional, como función que ejercen las comunidades autónomas formando parte de la totalidad del Estado, ya que la autonomía lo es en función del criterio del respectivo interés, quedando configuradas las comunidades autónomas como instituciones básicas del Estado, directamente protegidas por la Constitución.

La autonomía de las comunidades autónomas es de naturaleza política, cualquiera que sea el ámbito autonómico, y éste queda fijado por el Estatuto, en el que se articulan las competencias asumidas por estos entes, dentro del marco establecido por la Constitución.

El artículo 2 de la Constitución contiene el principio de unidad y el límite de la autonomía regional.

- c) Existe también una unidad de orden económico, correspondiendo al Estado la formación de las bases generales de ordenación de la economía y a las comunidades autónomas de autonomía plena, las de «desarrollo», si bien conviene destacar que las competencias de autonomía se ejercen dentro de la economía general diseñada por la política económica estatal.
- d) Toda la política económica estatal debe estar presidida por el principio de solidaridad, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español atendiendo a las circunstancias del hecho insular.
- e) Las actividades económicas de las comunidades autónomas se realizan a través de los diferentes Estatutos de autonomía, que son plurales, con matices diferentes pero siempre dentro del marco único formado por la Constitución.
- f) La autonomía financiera de los entes regionales es de carácter relativo por estar sometida a los límites de «coordinación con la Hacienda estatal» y al de «solidaridad de todos los españoles».
- g) La autonomía financiera de las comunidades autónomas establecida en los Estatutos de autonomía y por la Ley de Ordenación Financiera de las Comunidades Autónomas, en síntesis se refiere a la obtención de un porcentaje en la recaudación de los impuestos cedidos, sin olvidar el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español, estableciéndose, en el artículo 157.2 de la Constitución, la prohibición por parte de las comunidades autónomas, de establecer ingresos que supongan barreras fiscales en el territorio español.
- h) Las comunidades autónomas con nivel alto de renta obtienen un nivel de recursos superiores al de las comunidades autónomas menos desarrolladas, lo que se corrige arbitrando instrumentos de nivelación vertical y horizontal:
 1. Mediante la asignación de medios consignados en los Presupuestos Generales del Estado, que les aseguran un nivel mínimo de

prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales asumidos.

2. A través del Fondo de Compensación Interterritorial, constituido en la actualidad por aportaciones provenientes del Presupuesto General del Estado, destinados exclusivamente a las comunidades autónomas de menor renta y desarrollo, que para los ejercicios económicos de 1990-1991 sólo han recibido ayudas de nivelación horizontal las de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Murcia y Valencia.

- i) Ha desaparecido la interpretación restrictiva de la anterior normativa del Fondo de Compensación Interterritorial, a partir de la revisión realizada por la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, que autoriza a financiar inversiones reales como transferencias de capital, lo que exige disponer de criterios selectivos de desarrollo regional, máxime que el citado Fondo, dado su carácter solidario y distributivo, se complementa y potencia con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, conforme corresponde a dos instrumentos orgánicos que persiguen idéntico objetivo.
- j) El Fondo de Compensación Interterritorial ha quedado desvinculado de financiar servicios traspasados por el Estado a las comunidades autónomas; exclusivamente se destinan sus consignaciones a financiar «inversiones reales» y «transferencias de capital», comprendiéndose en estos conceptos los gastos de defensa que se realicen en territorios de las diferentes regiones.
- k) Los regímenes económicos a través de conciertos se encuentran autorizados por la disposición adicional primera de la Constitución, en base al reconocimiento de los derechos históricos forales permitidos por la Constitución.
- l) Consiste el régimen económico de concierto en reconocer el derecho del territorio concertado a la recaudación obtenida en el ámbito de su propia jurisdicción, sustituyendo a la Hacienda del Estado, estableciéndose el pacto o compromiso de transferir al Estado una aportación para financiar las cargas generales de éste.

El pacto es el caso obtenido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, cuya naturaleza jurídica, según dicho precepto, es el de norma paccionada.

Los conciertos económicos o convenios, son la forma establecida para regular las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco,

conforme a las previsiones del artículo 41.1 de su Estatuto de autonomía.

La Ley 12/1984, de 13 de mayo, ha establecido el concierto económico entre la comunidad autónoma del País Vasco y el Estado, hasta el 31 de diciembre del año 2001, consistente en un cupo global, como contribución a las cargas del Estado no asumidas efectivamente todavía por aquella comunidad.

Bibliografía

- «Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho positivo» por Alfredo Gallego Anabitarte. *Revista de Administración Pública* núm. 122-1990.
- *Derecho Público de las comunidades autónomas*. Profesor Santiago Muñoz Machado. Civitas, 1986.
- *Código de los Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas*. Profesor Martín Bassóls Coma. Ideal, 1983.
- *Derecho Autonómico. Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana*, dirigidos por el Profesor Martín Mateo. Ideal, 1985.
- «Los Derechos históricos de Navarra y la doctrina del Tribunal Constitucional». Jaime del Burgo. Civitas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 61-1989.
- «Solidaridad y Defensa Nacional: una función asimétrica en la sociedad española». Jesús Ignacio Martínez Paricio. *Cuadernos de Estrategia*, núm. 15, mayo 1990.
- «Las Fuerzas Armadas en la Sociedad Española». Almirante Liberal Lucini (ABC, 22 de octubre de 1992).