

DERECHOS HISTORICOS Y AUTONOMIA FINANCIERA: LOS TERRITORIOS FORALES COMO ESPECIALIDADES EN EL SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA

VITELIO TENA PIAZUELO

SUMARIO: I. ORIGEN, SIGNIFICADO Y MANTENIMIENTO DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS DE LOS TERRITORIOS FORALES.—II. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL Y CONTENIDO.—III. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y REGLAS GENERALES DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA.—IV. FUNDAMENTO HISTÓRICO Y LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL DE LOS RÉGIMENES FINANCIEROS FORALES DE NAVARRA Y DEL PAÍS VASCO.—V. RÉGIMEN COMÚN Y RÉGIMENES ESPECIALES: SENTIDO Y ALCANCE DE LA DISTINCIÓN.

I. ORIGEN, SIGNIFICADO Y MANTENIMIENTO DE LOS DERECHOS HISTORICOS DE LOS TERRITORIOS FORALES

El Decreto de 29 de octubre de 1841 instrumentó la «reorganización de la administración de las provincias vascongadas», siguiendo el precedente de la Ley de 16 de agosto de 1841, por la que se aprobó la modificación de los Fueros de Navarra. Dicha modificación pudo suponer, con independencia de lo que luego se dirá, su práctica liquidación desde el punto de vista normativo, incluyendo un precepto respecto a las aduanas —posteriormente confirmado por aquella norma reglamentaria— en el que se ha querido ver la formalización jurídica de la unidad económica nacional (1). Estas normas integradoras son resultado de las guerras

(1) ANTONIO CALONGE VELÁZQUEZ: *Autonomía política y unidad de mercado en la Constitución española de 1978*, Universidad de Valladolid-Caja de Ahorros de Salamanca, 1988, págs. 124 a 127.

Se trata de los artículos 9 y 16 de la Ley citada, el primero de los cuales reza como sigue: «Las aduanas, desde el 1 de diciembre de este año, o antes si fuera posible, se colocarán en las costas y fronteras, a cuyo efecto se establecerán, además de las de San Sebastián y Pasajes, donde ya existen, en Irún, Fuenterrabía, Guetaria, Deva, Bermeo, Plencia y Bilbao» (tomo el texto de JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR, ENRIQUE ORDUÑA REBOLLO y RAFAEL MARTÍN-ARTAJÓ: *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, pág. 744). No es éste el momento de considerar tales cuestiones, que abordamos en profundidad en la obra *La unidad de mercado en el Estado autonómico*, Escuela Libre Editorial (Fundación ONCE), 1994.

carlistas y, por tanto, de la victoria de las ideas centralistas en el campo de batalla. No obstante, interesa subrayar el hecho de que la derrota no acabará suponiendo el aplastamiento y consiguiente desaparición de la idea — incluso de la práctica — de la singularidad de unos territorios en que, a la postre, viene a consistir la foralidad. Antes al contrario, las consecuencias de la guerra se relacionan íntimamente, por un lado, con la supervivencia de la foralidad y, por otro, con el rumbo político que había de tomar todo el Estado. Ambas circunstancias se contrarían su plasmación jurídica.

Como se recordará, el origen de la primera guerra carlista se encuentra en el enfrentamiento sucesorio entre los partidarios de que Fernando VII fuera sucedido en el trono por su única hija (como así ocurrió, empezando a reinar, en minoría de edad, como Isabel II) y los partidarios carlistas, quienes se acogían a los efectos ya entonces tradicionales de la conocida como Ley Sálica para propiciar el acceso al trono del infante Don Carlos María Isidro, hermano del rey. Esta norma de origen francés, que consagraba en nuestro ordenamiento desde la instauración de la Casa de Borbón el prioritario derecho de acceso al trono de los varones frente a las mujeres, fue derogada por Fernando VII (Pragmática Sanción de 1830), precisamente para permitir el efecto contrario en la persona de su hija, retomando así, de paso, el verdadero sistema de la tradición hispana, vigente ya en las *Partidas*. Este enfrentamiento propició el asentamiento del liberalismo en nuestro país de forma un tanto accidental, en cuanto que, en buena lógica, debía traducirse política e ideológicamente en posiciones opuestas, que, sin embargo, no estaban claramente establecidas en la realidad. De manera que los isabelinos debieron identificarse negativamente, frente a la defensa del tradicionalismo por parte de los carlistas, como partidarios de un sistema político y de valores de corte liberal (que permitía, a su vez, planteamientos moderados y progresistas) (2). Es cierto que, como casi toda afirmación tan general, dicha caracterización exigiría mayores precisiones que no son de este lugar, puesto que a nuestros efectos basta con cerciorarnos de la influencia ideológica del carlismo en el mantenimiento de las aspiraciones autonomistas de una serie de territorios, que no sólo comprenden los propiamente forales — Navarra y País Vasco —, sino que se extiende también a otros como Cataluña, Valencia y Aragón principalmente (3).

Las consecuencias inmediatas de la primera guerra — tras el convenio de

(2) Véase JOSÉ LUIS COMELLAS: *Historia breve de España contemporánea*, Ediciones Rialp, 1989, págs. 76-86; L. Díez DEL CORRAL: *El liberalismo doctrinario*, Instituto de Estudios Políticos, 3.ª edición, 1972, pág. 505.

(3) En esta misma línea, JORDI SOLÉ TURA: *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo y autodeterminación*, Alianza Editorial, 1985, págs. 20-43; para un estudio de la influencia ideológica del carlismo en la pervivencia de las luchas anticentralistas en diversos territo-

Oñate y el conocido abrazo de Vergara entre los generales Espartero y Maroto— se dejan sentir en el plano jurídico en la Ley de 25 de octubre de 1839. Como bien puso de manifiesto Fernández Rodríguez (4), esta ley ni pudo y, mucho menos aún, ni tan siquiera quiso llevar a cabo la abolición de los fueros, tal como indica su propio contenido (5), así como, fundamentalmente, la aplicación que de la misma se hizo. Se ha afirmado, con razón, que «en una óptica estrictamente cronológica y objetiva (planteamientos emocionales aparte), la única calificación que cabe dar a la Ley de 1839 es la de ser una norma de restablecimiento parcial y transitorio del sistema foral» (6), por lo cual habría que hablar más bien de inaplicación o falta de aplicación de su contenido normativo innovador, puesto que el segundo y último artículo de la ley era el que posibilitaba la perversión del sistema foral a través de la intervención del Gobierno de la Nación (7). Perversión, o modificación, que realmente nunca llegó a tener lugar, porque no se hizo uso de

rios, así como para una visión general de las diversas componentes y facciones del movimiento carlista, véase EVARIST OLCINA: *El carlismo y las autonomías regionales*, Seminarios y Ediciones, 1974.

(4) TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración foral vasca*, Centro de Estudios Constitucionales-Civitas, 1985, págs. 54 y sigs.

(5) El artículo 1 de la Ley de 25 de octubre de 1839 declara ni más ni menos: «Se confirman los Fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía.»

(6) JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR: «Las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841: un análisis jurídico y constitucional», en SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO (dir.): *Derecho Público Foral de Navarra*, Gobierno de Navarra-Civitas, 1992, pág. 29; en el mismo sentido, TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: *Los derechos históricos...*, pág. 55. Ello frente a las posiciones extremas que defienden su carácter abolicionario o confirmatorio del régimen foral. Véase la primera de estas tesis, entre las obras más recientes, por ejemplo, en JOSÉ ANTONIO RAZQUÍN LIZARRAGA: *Fundamentos Jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra*, Gobierno de Navarra, 1989, págs. 65-66, quien infiere tal carácter de las consecuencias que la ley tuvo para Navarra, comparando el volumen e importancia de aquellas especialidades del régimen foral que fueron conservadas y aquellas que fueron modificadas. La segunda postura es la representada por J. I. DEL BURGO, para quien la Comunidad Foral conservó desde 1841 hasta las vísperas de la Constitución de 1978 todo un conjunto de potestades en algunas materias de importancia que configuraban un régimen de autogobierno, «todo ello basado en la Ley Paccionada de 1841, verdadero pacto de *status* para Navarra» [«Los derechos históricos de Navarra y la doctrina del Tribunal Constitucional», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 61 (1989), pág. 35].

(7) «Artículo 2. El Gobierno, tan pronto como lo permita, y oyendo a las provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados Fueros reclame el interés de las mismas, conciliando con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía, resolviendo entretanto provisionalmente, y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ello cuenta a las Cortes» (SANTAMARÍA PASTOR: *Documentos...*, cit., pág. 731).

la habilitación que esta ley contenía para el establecimiento en Navarra y en las provincias vascas de especialidades de tipo administrativo (8).

La posterior Ley de 16 de agosto de 1841 vino a desarrollar para el caso navarro lo dispuesto en la norma anteriormente citada, puesto que llevó a cabo la organización de «la Administración general de Navarra», disponiendo en teoría la asimilación del ordenamiento jurídico navarro al vigente en todo el Estado. Ahora bien, esta ley fue objeto de un curioso proceso de transustanciación, es decir, de alteración o transformación de su origen y de su contenido al que es habitual referirse otorgándole el calificativo de norma paccionada, es decir, fruto de un arreglo o acuerdo previo entre Navarra y las Cortes españolas. El tema del significado de esta ley —polémico en extremo—, bien en cuanto norma emanada de la soberanía única de las Cortes de la Nación o bien en cuanto surgida del entendimiento político de dos territorios soberanos que alcanzan un acuerdo en pie de igualdad, ha recibido respuestas de todo tipo en la doctrina. No nos corresponde ahondar en él ni proponer apoyos a ninguna de las dos posturas, aunque hay que recordar los términos en los que el profesor García de Enterría rechazó la caracterización de esta categoría de la ley paccionada, si bien reconociendo la importancia de atender al problema político de fondo que se plantea (9).

El proceso del que hablábamos, al que ha aludido recientemente el profesor Santamaría Pastor en forma muy explícita (10), viene a significar el triunfo de la fuerza psico-sociológica de los hechos entendidos de una determinada manera

(8) JAIME IGNACIO DEL BURGO TAJADURA: *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Institución Príncipe de Viana, Diputación Foral de Navarra, 1968, pág. 342; RAZQUÍN LIZARRAGA: *op. cit.*, págs. 72-74; SANTAMARÍA PASTOR: *op. cit.*, pág. 31.

(9) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 1.ª ed., Civitas, 1974, págs. 102-105 («El origen y la significación política de los Fueros navarros serán, sin duda, dignos de todos los respetos, la intervención de la Diputación Foral, en sus modificaciones o alteraciones será también aconsejable, pero ni una cosa ni otra puede ampararse formalmente en la arcaica doctrina de la Ley paccionada. El poder legislativo no ha quedado afectado por el Convenio de Vergara y sigue siendo formalmente libre en esta materia», pág. 104); para un tratamiento más amplio, nos remitimos, con carácter general, a la completa exposición que realiza RAZQUÍN LIZARRAGA (*op. cit.*, págs. 86-107), aunque con las aclaraciones que se hacen en el texto. Véase, además, la defensa que de las tesis contractualistas realiza DEL BURGO en su *Introducción al estudio del Anejoramiento del Fuero. Los derechos históricos de Navarra*, Gobierno de Navarra, 1987, págs. 180 y sigs., resumidas en «Los derechos históricos...», art. cit.

(10) Partiendo de considerar la Ley de 16 de agosto de 1841 como «auténtico Decreto de Nueva Planta para Navarra», llega a encontrarla beneficiosa a la larga para la autonomía de esta región, ya que «la restauración del régimen foral hubiera perpetuado en Navarra un esquema institucional y social abiertamente disonante con los principios del Estado constitucional contemporáneo; un esquema dotado de escasas posibilidades de evolución y que probablemente se hubiera extinguído mucho más violentamente al primer conflicto serio con el Estado» (SANTAMARÍA PASTOR: *op. cit.*, pág. 39).

sobre la fuerza imperativa de la ley, en la medida en que desde el punto de vista estrictamente jurídico-formal no cabe encontrar elemento alguno que avale la tesis del pacto ni en la gestación de la norma ni en la propia ley, cuya fórmula promulgatoria no deja lugar a dudas (11). Como afirmó el profesor García de Enterría:

No existe, en resolución, la pretendida categoría de las leyes paccionadas. Lo cual encuentra una justificación adicional en los conceptos básicos que hemos venido utilizando: el pacto requiere un sujeto que pacte y el poder legislativo no está personalizado ni es un órgano tampoco de un sujeto mítico-transpersonal a quien llamaríamos Estado; el poder legislativo es la expresión de la comunidad, del pueblo (a través de unas u otras técnicas de representación política), y la libertad del pueblo para ir conformando abierta y originariamente su futuro no puede ser jurídicamente alienada ni, por tanto, pactada con nadie. La Administración, en cuanto sujeto, puede pactar, y pacta (aunque habrá de verse también con qué limitaciones); el legislador, que es decir la comunidad a quien representa, no (12).

En resumidas cuentas, la Ley de 16 de agosto de 1841 supuso, en efecto, que Navarra se regiría en adelante en la mayoría de asuntos conforme al mismo régimen jurídico que los demás territorios, aunque, además de conservar por completo su odenamiento civil, se le reconocían también «no desdeñables prerrogativas de autogobierno en materia militar y tributaria, quedando investida la Diputación de facultades suficientes para ejercer dicho autogobierno parcial» (13). El artículo 25 de la ley dispone y cuantifica la «única contribución directa» de Navarra a los gastos del Estado, que habría de dar lugar al sistema de convenio económico, base del actual sistema de financiación de la Comunidad Foral Navarra, excepcional en el conjunto del sistema autonómico y tan sólo asimilable al sistema de concierto del País Vasco, sobre el que luego hemos de volver.

De este modo, es en este punto donde queda fijada —no sin vaivenes ulteriores, pero sobreviviendo a la postre— la posición constitucional de Navarra en el seno del Estado unitario y centralista. Posición tremendamente peculiar que, siendo hija de las Leyes de 1839 y 1841, ha permanecido prácticamente inalterada hasta los albores de la Constitución de 1978, permitiendo que Navarra, consti-

(11) «Doña Isabel II por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, Reina de las Españas, y en su Real nombre. D. Baldomero Espartero, Duque de la Victoria y de Morella, Regente del reino; a todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes han decretado, y Nos sancionamos lo siguiente» (tomado de SANTAMARÍA PASTOR: *Documentos...*, cit., página 525).

(12) *Op. cit.*, pág. 105.

(13) FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE: *Manual de Historia del Derecho Español*, Tecnos, 3.^a ed., 1981, pág. 571; DEL BURGO: *op. cit.*, pág. 35.

tuida en provincia foral, conservara un régimen administrativo especial que le ha supuesto mantener un grado notable de autonomía económico-administrativa, sin parangón en el resto del Estado (14). Situación que ha llegado, pues, a nuestros días, como da buena muestra la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, norma que significativamente dispone la «Reintegración y Amejoramiento del Régimen de Navarra» (LORAFNA), partiendo de la asunción de los derechos originarios e históricos de dicha Comunidad Foral con arreglo a las Leyes de 25 de octubre de 1839 y de 16 de agosto de 1841 y en virtud de lo previsto en la Disposición adicional primera del Texto constitucional. Esta ley —que evita cuidadosamente la denominación de Estatuto de Autonomía— constituye el claro ejemplo en la actualidad del triunfo del proceso de transustanciación al que nos referíamos (los primeros párrafos de su preámbulo son auténticamente ejemplares de tal técnica), prolongando y perpetuando ella misma esa configuración, que ha vivido nuevos episodios en la reciente vida constitucional, en los que el Tribunal Constitucional ha hecho gala de la más exquisita utilización de la técnica jurídica (que hoy día, sin embargo, aparece más dificultosa por la consagración formal que supone la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento) (15). Se ha señalado la identidad sustancial de contenido entre la Ley de 25 de octubre de 1839 y la adicional primera CE (16), razón por la que aquélla se encontraría plenamente vigente, y respaldada por la Constitución, al no contener ésta precepto alguno incompatible con la ley, cuya derogación se opera tan sólo —«en tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia»— con respecto a las provincias vascas.

Por lo que se refiere al País Vasco, el proceso fue más complicado, pero de consecuencias similares. El Decreto de 29 de octubre de 1841, «reorganizando la administración de las provincias vascongadas», vuelve a confirmar la inicial tendencia a la liquidación del sistema foral, si bien la aplicación de sus disposiciones, así como la evolución posterior, ha permitido sostener también para el caso

(14) J. A. RAZQUÍN LIZARRAGA: *op. cit.*, págs. 107-180; véase, más sintéticamente, MARTÍN MARÍA RAZQUÍN LIZARRAGA: «Las instituciones de Navarra en la época contemporánea: aspectos estructural-organizativos y fiscales», en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 12 (1991), págs. 21 y sigs.

(15) Véase SANTIAGO MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Civitas, 1982, págs. 276-279, y «La Disposición adicional primera de la Constitución», en SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO (dir.): *Derecho público foral*, cit., págs. 239-242, quien sostuvo tempranamente esta interpretación poniendo incluso de manifiesto el peligro inherente a la falta de protección especial *ex Constitutione* que se derivaría de su consideración como algo distinto de un Estatuto de Autonomía. En el volumen últimamente citado, también LUIS MANUEL COSCULLUELA MONTANER: «Ley de Amejoramiento: elaboración, naturaleza y principios», págs. 245 y sigs., donde se estudia exhaustivamente este tema, en especial en págs. 267-281.

(16) DEMETRIO LOPERENA ROTA: *Derecho histórico y régimen local de Navarra: alcance institucional y competencial de la Disposición adicional primera de la Constitución española*, Gobierno de Navarra, 1938, pág. 208.

vasco que no cabe en absoluto hablar de abolición, sino que tuvo lugar la congelación de ese régimen e incluso su reforzamiento en algunos aspectos (17).

La Ley de 21 de julio de 1876 —muy reciente la Constitución que habría de regir la Restauración borbónica (que promulgada el 30 de junio de ese año habría de estar vigente nada menos que hasta 1931, sin dedicar ni una sola línea a los problemas territoriales, fuera de lo relativo a Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos y Provincias de Ultramar)— constituye el siguiente capítulo de confusión en esta historia inconclusa. Derrotados militarmente, por tercera vez consecutiva, los territorios que venían apoyando las pretensiones carlistas, se promulgó, textualmente, dicha ley «haciendo extensivos a los habitantes de las provincias vascongadas los deberes que la Constitución de la Monarquía impone a todos los españoles, y autorizando al Gobierno para reformar el régimen foral de las mismas en los términos que se expresan», que, a pesar de posibilitar, en efecto, dicha operación, no supuso tampoco el completo arrumbamiento o abolición del mismo, sino un paso más en su evolución (18). Apreciación esta en la que vienen a coincidir prácticamente todos los autores citados, con independencia de las tesis (abolicionistas o no, contractualistas o no) que mantengan.

La Ley de 1876, además de extender a los habitantes de las provincias vascongadas los deberes de acudir al servicio de las armas y de contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado —que la Constitución predicaba de todos los españoles—, reproduce el contenido del artículo 2 de la Ley de 25 de octubre de 1839, en cuanto que se autoriza al Gobierno para que «proceda a acordar, con audiencia de las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya si lo juzga oportuno, todas las reformas que en su antiguo régimen foral exijan, así el bienestar de los pueblos vascongados como el buen gobierno y la seguridad de la Nación» (19). Mucho más importante es otra autorización ligada a la extensión de los deberes tributarios, pues constituye el punto de partida necesario para la instauración del régimen de concierto económico, en la medida en que en el artículo 5 se habilita al Gobierno «para hacer las modificaciones de forma que reclamen las circunstancias locales y la experiencia aconseje» en orden al cumplimiento de la obligación de que las provincias vascongadas se sometían al sistema tributario general, esto es, «las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios que se consignen en los Presupuestos Generales del Estado», sustituyendo al tradicional sistema de «donativos» de las provincias al Estado. En realidad, dichas «modificaciones de forma» acaban suponiendo la auténtica excepción que constituye el sistema de concierto.

(17) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *op. cit.*, págs. 58-64.

(18) *Ibidem*, pág. 66.

(19) Artículo 4, *in fine* (tomado de SANTAMARÍA PASTOR: *Documentos...*, cit., pág. 751).

Bajo la Constitución republicana de 9 de diciembre de 1931, el breve paréntesis de descentralización que supuso la posibilidad de constituir regiones autónomas conforme a la caracterización de la República como «un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y de las Regiones» (art. 1) (20), fue completamente favorable a la conservación de las especialidades forales, a pesar de que no alcanzaran reconocimiento en el nivel constitucional. Así, en efecto, las provincias vascas llegaron a erigirse —ya comenzada la guerra civil— en región autónoma, adoptando por vez primera la denominación de País Vasco, mediante el Estatuto aprobado por Ley de 4 de octubre de 1936 (21). Por su parte, Navarra, que no llegó a constituirse en región autónoma, no sufrió tampoco, sin embargo, durante el período republicano merma alguna de las facultades inherentes a su régimen foral, que fueron incluso conservadas frente a tentativas centralizadoras en materia tributaria, pretendiendo recortar las potestades regionales en orden a la contribución del Impuesto sobre la Renta, implantado con carácter general en todo el Estado.

Durante la dictadura franquista, la foralidad navarra se mantuvo en términos sustancialmente idénticos, al igual que con respecto a la provincia de Alava, pues ambas habían permanecido leales (mejor dicho, ambas habían secundado) el golpe de Estado y la deslealtad contra la República (22), mientras que para las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya se dispuso ya durante la misma contienda y me-

(20) Véase el estudio que sobre el significado conceptual del término «integral» realiza F. TOMÁS Y VALIENTE: «El “Estado integral”: nacimiento y virtualidad de una forma poco estudiada», recogido en su libro recopilatorio *Códigos y Constituciones (1808-1978)*, Alianza Editorial, 1989, págs. 175 y sigs., donde tras analizar la génesis parlamentaria del término identifica su procedencia en la teoría de la integración formulada en Alemania por Rudolf Smend a finales de los años veinte (*Constitución y Derecho Constitucional*, trad. española, Centro de Estudios Constitucionales, 1985), en cuanto proceso fundamental (desde un punto de vista personal, funcional y material) de la dinámica del Estado, en la consideración antiformalista de éste como realidad vinculada a la metodología de las ciencias del espíritu, frente a la explicación kelseniana estrictamente formalista.

(21) JOSÉ MANUEL M. CASTELLS ARTECHE: *El Estatuto vasco. El Estado regional y el proceso estatutario vasco*, Haranburu, 1976.

(22) «Mientras la singularidad del régimen fiscal y administrativo sirvió en algunas provincias como en la lealísima Navarra, para exaltar todavía más su sentimiento nacional y el fervor de su adhesión al común designio de la Patria, en otras, por el contrario, ha servido para realizar la más torpe política antiespañola, circunstancia esta que, al resultar ahora hasta la sociedad corrupta, no ya aconseja, sino que imperativamente obliga a poner término en ellas a un sistema que utilizaran como instrumento para producir daños tan graves. Las mismas consideraciones imponen que el sistema vigente en la actualidad en la provincia de Alava continúe subsistiendo, porque ella no participó en acto alguno de rebeldía, y realizó, por el contrario, aportaciones valiosísimas a la causa nacional, que no pueden ni deben ser olvidadas en estos momentos» (tomado del texto de la Exposición de motivos del Decreto-Ley al que se alude en el texto, en la versión dada por J. A. SANTAMARÍA FÁSTOR: *Documentos...*, cit., págs. 931-933).

diante el Decreto-Ley de 23 de junio de 1937, dado en Burgos por el general Franco, la pérdida de sus ventajas forales económicas, esto es, no sólo el traspaso y el cumplimiento por el Estado de los servicios de carácter general que venían prestando las Diputaciones, sino su asimilación al régimen común de la Hacienda estatal vigente en el resto del Estado y, por tanto, la abolición del régimen económico concertado con las Diputaciones. Disposición que, sin embargo, y negando las apariencias más evidentes, se proclama como «medida de estricta justicia» y no como «acto de mera represalia», carente de cualquier justificación de raíz jurídica e inscrita en una peculiar lógica de las lealtades (23).

De una u otra forma, lo verdaderamente relevante es consignar aquí la excepcionalidad del mantenimiento de especialidades jurídicas territoriales, dato éste de la máxima importancia en el contexto autoritario y centralista a ultranza del Estado que siguió a la contienda civil y pervivió hasta bien entrados los años setenta (24), con el añadido de que, como sostiene Sebastián Martín-Retortillo, el *quantum* competencial alcanzado excede con mucho de lo que era previsible a mediados del siglo XIX, a la luz de las leyes que pretendían el «arreglo foral», habiendo llegado a un nivel de calidad y consistencia que lo hacen plenamente operativo y lo alejan de la simple condición de vestigio histórico improductivo (25).

II. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL Y CONTENIDO

Las consecuencias del actual régimen constitucional en torno a la descentralización político-administrativa en Comunidades Autónomas, tienen igualmente un carácter singular con respecto al País Vasco y a Navarra, derivado del reconocimiento —respeto y amparo— que hace la Disposición adicional primera de la Constitución de «los derechos históricos de los territorios forales», siguiendo así la línea de tendencia iniciada con la legislación del siglo XIX de signo aparentemente abolicionista. Para Castells Arteche este reconocimiento constitucional de los derechos históricos —en cuya definición combina los elementos estrictamente históricos con los contemporáneos (26)— llegaría a tener incluso un significa-

(23) F. TOMÁS Y VALIENTE: *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, 1988, pág. 40: «Quien se había alzado militarmente contra la República condenó a quienes se resistieron legítimamente a su rebelión, como rebeldes frente al alzado en rebeldía.»

(24) Véanse los múltiples ejemplos de reconocimiento de la singularidad navarra, como excepción al régimen jurídico general aplicable en todo el Estado, en S. MARTÍN-RETORTILLO: «Evolución histórica...», cit., págs. 91-94.

(25) *Ibidem*, pág. 99.

(26) «Instituciones de posible sustrato histórico, pero que expresan en la coyuntura actual una determinada reivindicación de contenido autonómico sectorial específico» (J. M. CASTELLS ARTECHE:

do competencial, en cuanto que el texto de la Disposición reflejaría la voluntad consensuada de elevar el techo competencia del País Vasco y de Navarra al máximo posible, consiguiendo para estos territorios un «régimen sectorial peculiar privativo», propio de los mismos y por encima del de las demás Comunidades Autónomas (27). No obstante ser una presunción excesiva, que no parece deducirse con facilidad del texto constitucional, resulta expresiva del alcance que puede darse a la foralidad a la luz de la evolución histórica de una realidad.

Herrero de Miñón hace una formidable defensa de los derechos históricos, criticando contundentemente la descalificación de los mismos que empezó a cuajar en el período constituyente, con base en su identificación simplista con arcaísmo y con posiciones políticas reaccionarias (28). Descalificación que es formulada frente a la supuesta racionalidad universal y progresismo propios de la codificación liberal y de la que se imputa al profesor García Pelayo, luego primer presidente del Tribunal Constitucional, a todo lo cual no sería del todo ajena —cabría suponer— la inicial postura de la jurisprudencia constitucional poco propicia a los derechos históricos de los territorios forales, como demuestran las sentencias del Tribunal Constitucional 11, 16 y 124/1984, 94/1985 y 119/1988.

Para Herrero, «los derechos históricos, como principio de irfungible e indelegable identidad; como permanente reserva de autogobierno, y como forma de integración pactada a todos los niveles, en el seno de Euskadi y de Euskadi con el Estado, es el único y exclusivo título que hace de la autonomía de Euskadi algo sustancialmente diferente de la de Murcia» (29). Consistiendo, pues, la función de los derechos históricos en «expresar un hecho diferencial en el seno de un conjunto y servir para organizarlo como tal». Ahora bien, no acaba de comprenderse

Reflexiones sobre la autonomía vasca, Instituto Vasco de Administración Pública, 1986, pág. 370; también, recientemente, «La proyección actual de la Disposición adicional primera de la Constitución», en AA. VV.: *Actualidad y perspectivas del Derecho público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla*, Editorial Complutense, vol. 1, 1992, págs. 513-534; de manera más precisa, SANTAMARÍA sostiene igualmente esta concepción dinámica de los derechos históricos —frente al planteamiento positivador de las tesis puramente historicistas—, identificando en concreto el sentido de los derechos históricos con un talante o modo de acción, «una metodología de acción en el diseño de las organizaciones públicas y de las relaciones entre las mismas», sintetizado en las ideas de descentralización, cooperación solidaria y pacto (J. A. SANTAMARÍA PASTOR «Organización institucional: Estado y Comunidad Autónoma», en AA. VV.: *Los derechos históricos vascos*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1988, págs. 388-391).

(27) *Ibidem*, pág. 345.

(28) MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN: «Concepto y función de los derechos históricos (Disposición adicional primera de la Constitución)», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 15 (1988), páginas 11-18; se refiere, sin duda, al artículo de MANUEL GARCÍA PELAYO: «El proyecto constitucional y los derechos históricos», publicado en el diario *El País* de 24 de septiembre de 1973.

(29) *Ibidem*, pág. 27.

cabalmente por qué —prescindiendo de la anecdótica cita murciana— el «derecho a ser» que constituye el derecho histórico (poniendo, pues, el énfasis en la identidad y no en el concreto contenido competencial) no puede ser considerado como *garantía institucional* en la formulación que le da la Disposición adicional primera, luego reiterada por los Estatutos, en la medida —dice Herrero— en que no se trata de derechos derivados de la Constitución, sino de derechos amparados y reconocidos por ésta [opinión contraria a la mantenida por Tomás Ramón Fernández Rodríguez (30) y otros, para quienes sí existe tal garantía institucional, como también ha considerado la jurisprudencia constitucional].

Por otra parte, parece poco convincente, y con un valor jurídico cuando menos dudoso, la afirmación de que «no todas las antiguas entidades histórico-políticas de la antigua Monarquía española pueden esgrimir derechos históricos aunque expresamente hicieran mención de ellos en sus Estatutos» (31). Exclusión que, por cierto, sólo deja fuera de manera directa a la Comunidad Autónoma de Aragón, único caso de «antigua entidad histórico-política», además del vasco y el navarro, que menciona en el Estatuto los derechos históricos. El Estatuto aragonés afirma que «la aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la Disposición adicional primera de la Constitución» (32), siendo prácticamente transcripción de la única adicional del Estatuto vasco y que sólo será luego reproducida por la adicional primera del navarro. Más sugerente es la opinión de quienes, como Corcuera, sostienen que la adicional de la Constitución recoge un importante elemento interpretativo en orden a la comprensión del sistema autonómico, en cuanto estructura jurídico-política que expresa la diversidad interna del Estado español producto de la historia (33).

(30) *Op. cit.*, págs. 87 y sigs.

(31) *Op. cit.*, pág. 25; opinión que implícitamente parece sostener también SANTAMARÍA PASTOR («Organización...», cit., 1988, pág. 391). El autor primeramente citado ha vuelto a insistir recientemente sobre lo mismo, al recordar su participación en los trabajos de elaboración de la Constitución, con menor fortuna, a este respecto, de la que hubiera deseado en la defensa de sus tesis (véase M. HERRERO DE MIÑÓN: *Memorias de estío*, Ediciones Temas de Hoy, 1993, en particular, págs. 93-99 y 148-168, donde, al relatar su peripecia vital como constituyente, lamenta el escaso eco de sus posiciones, al mismo tiempo que ofrece un nuevo testimonio sobre la gestación del Título VIII); repárese especialmente en la forma en que se mide la condición histórica del Estado, por cuanto ésta sólo alcanza a ciertos fenómenos agudos de reivindicación nacionalista, que fundarían hoy el tratamiento singular de los llamados hechos diferenciales.

(32) Disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para la Comunidad Autónoma de Aragón.

(33) JAVIER CORCUERA ATIENZA: «La constitucionalización de los derechos históricos: Fueros y autonomías», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 11, 1984, págs. 35-37.

El resultado del respeto y amparo de los derechos históricos de los territorios forales por el texto constitucional —la aparición de la Comunidad Autónoma del País Vasco (incluyendo en su seno las instituciones forales tradicionales de las provincias configuradas como territorios históricos), así como la reforma y mejoramiento del régimen foral de Navarra (calificada explícitamente como Comunidad Foral y constituida como Comunidad Autónoma)— es asunto todavía más actual que histórico, al mismo tiempo que lógico colofón del proceso al que se ha querido aludir con brevedad. En cualquier caso, la intención de este trabajo no se centra en una simple explicación histórica de la evolución sufrida por los derechos históricos de los territorios forales, ni siquiera en la caracterización de su significado actual a la luz del ordenamiento constitucional vigente, sino que se dirige en exclusiva a poner de manifiesto el sentido que cabe otorgar a las especialidades forales en el marco del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Por ello, aludimos a continuación, como paso previo, a los aspectos esenciales de dicho sistema.

III. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y REGLAS GENERALES DEL SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMA

El Título VIII de la Constitución termina precisamente su diseño de la organización territorial del Estado fijando los principios y las reglas que deben hacer efectivo el reconocimiento y la garantía constitucional de la autonomía de las Comunidades Autónomas, desde la prescripción de que éstas «gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias» (art. 156). Se establece a continuación la relación de las posibles fuentes de los recursos financieros autonómicos, así como el marco general en que deben ser regulados y utilizados (arts. 157 y 158). De lo previsto en el texto constitucional, especialmente en los artículos citados —aunque también debe considerarse alguna otra mención—, se deducen unos principios constitucionales que deberán inspirar toda la regulación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. No interesa en este momento enunciar las líneas definitorias del sistema con su completo significado organizativo, en cuanto cauces de la limitación de la actuación financiera de las Comunidades Autónomas, es decir, todas las reglas formales y materiales presentes en la Constitución y que operan como tales límites. En ese sentido, por ejemplo, hay quien identifica hasta siete principios configurados como limitaciones a la actividad financiera autonómica, considerando así los principios de instrumentalidad, de coordinación, de solidaridad, de igualdad, de neutralidad, de territorialidad y de prohibición de doble imposición (34).

(34) SALVADOR RAMÍREZ GÓMEZ: «Los principios rectores de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en JAVIER LASARTE, SAL-

Por nuestra parte, consideramos que no se trata propiamente de los principios constitucionales básicos del sistema, sino de reglas organizativas —de valor ciertamente constitucional— que deben ser tenidas en cuenta al instrumentar las concretas opciones del sistema. Lo que procede ahora es resaltar sobre todo, como presupuesto, la orientación tendencial del sistema hacia unos principios fundamentales sobre los que habrá de construirse el edificio jurídico de la financiación. Los contemplamos seguidamente con ánimo de síntesis.

Principio de autonomía financiera. Se trata, en realidad, de un objetivo final del sistema más que de un simple principio del mismo y está muy ligado a la declaración genérica en el artículo 2 de la Constitución de la autonomía política de las nacionalidades y regiones, comportándose al mismo tiempo con un doble carácter de condición y de indicador de la descentralización (35). La autonomía de las Comunidades Autónomas para la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137) encuentra también una vertiente financiera. El problema estriba en caracterizar más precisamente y dotar de contenido a ese concepto, pues el artículo 156 se limita a afirmar que las Comunidades Autónomas «gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias». Es imprescindible, por tanto, entender esta afirmación en relación con otras precisiones que puedan contenerse en la propia Carta Magna, las cuales arrojarán alguna luz, prede-terminando la posterior concreción legal del sistema. Así, han de observarse, cuando menos, los siguientes aspectos: la relación de los recursos financieros disponibles por las Comunidades Autónomas contenida en el artículo 157.1; la atribución a la legislación estatal de la potestad tributaria originaria (art. 133.1); el reconocimiento expreso de la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan y exijan sus propios tributos autonómicos «de acuerdo con la Constitución y las leyes» (art. 133.2); la limitación genérica sobre la capacidad de decisión tributaria de las Comunidades Autónomas, en el sentido de que las medidas tributarias que adopten estén territorialmente limitadas, no pudiendo afectar a bienes situados fuera del territorio autonómico ni suponer, en ningún caso, obstáculo a la libertad de circulación (art. 157.2).

VADOR RAMÍREZ y ANGEL AGUALLO: *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria (1981-1989). Sentencias, Autos y comentarios*, 1990, págs. 320 y sigs. Por su parte, CASTELLS OLIVERES se refiere, como principios fundamentales, a los de autonomía, solidaridad y suficiencia, siendo también principios secundarios los de coordinación, transparencia, generalidad, automatismo, equilibrio presupuestario y especialización de los instrumentos financieros [ANTONI CASTELLS OLIVERES: «La Hacienda de la Generalitat de Cataluña», en *Autonomies (Revista Catalana de Derecho público)*, núm. 12 (1990), págs. 67-69].

(35) EDMOND ORBAN: «El proceso de descentralización en el Estado federal industrial: perspectivas teóricas y metodológicas», en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 57, vol. 2 (1990), pág. 67.

Estos datos sugieren, en primer lugar, el carácter abierto de la regulación constitucional (36), pero también, en segundo lugar, avanza ya la hipótesis de que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas va a consistir fundamentalmente en una autonomía sobre la decisión del gasto, esto es, la libertad de acción en cuanto a la utilización de sus recursos financieros. La única conclusión —sólo aproximativa— que deriva de la Constitución es que la capacidad de decisión propia de la Comunidad Autónoma sobre las materias financieras es un componente más de la autonomía, si bien el grado de decisión autónoma será mucho mayor (tampoco, en absoluto, completamente libre) respecto a la disposición y asignación de los recursos que respecto a la determinación de éstos (37).

Principio de suficiencia. La suficiencia financiera no es un principio expresamente acogido en la regulación constitucional, aunque se encuentra muy relacionada con la autonomía. Sin medios financieros adecuados no hay posibilidad de un gasto verdaderamente autónomo ni, por tanto, de auténtica autonomía. La capacidad de obtención de recursos financieros en cuantía bastante para atender las tareas competenciales asumidas por las Comunidades Autónomas es un requisito implícito en la misma declaración constitucional de la autonomía y en la concreción de las materias sobre las cuales pueden asumir competencias las nuevas entidades alumbradas por el texto de 1978. No puede siquiera imaginarse que la Constitución sea ajena a este sentimiento, si bien sólo habrá de ser explicitado en el nivel legal, lo que ha de interpretarse como la manifestación de una obviedad: el sistema competencial exige lógicamente por sí mismo que los mecanismos previstos en el sistema de financiación tengan como resultado que las nuevas entidades territoriales puedan disponer de un nivel de recursos suficiente para hacer frente a sus responsabilidades, aun con independencia de cuál sea el nivel de responsabilidad autonómica en la determinación de esos recursos bastantes (38). En este sentido, no era ni mucho menos necesario que se refiriera expresamente el principio de suficiencia. Por otra parte, la mención del mismo con respecto a las Corporaciones locales en el artículo 142 tiene una explicación estrictamente histórica y coyuntural, pues es conocida la endémica situación de penuria de las Ha-

(36) SANTIAGO MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*. II, Civitas, 1984, págs. 409-410.

(37) El análisis de este principal componente o descriptor de la autonomía financiera no sólo excede de lo que nos proponemos en estas páginas, sino que también adquiere caracteres singulares más allá de la mera apariencia. De ello nos ocupamos en «Régimen jurídico de la potestad autonómica de gasto: la libertad de gastar en el marco de la autonomía financiera», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 4 (1994), págs. 245 y sig.

(38) JOSÉ LUIS LAMPREAVE PÉREZ: «Artículo 156. Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y coordinación con la Hacienda estatal», en O. ALZAGA (dir.): *Comentario a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, vol. XI, 1988, págs. 499-500.

ciendas locales, que ha venido motivando además algunas actuaciones concretas y urgentes ante las cotas alarmantes de endeudamiento local y de falta de liquidez o —problema más de fondo— la muy escasa capacidad de financiación de las actividades y servicios locales (39). Sin que ello suponga que se haya querido introducir, por ese motivo, una garantía adicional de la autonomía local, en forma de elemento diferenciador entre Entidades locales y Comunidades Autónomas.

Principio de solidaridad. Tampoco es la solidaridad un principio exclusivo del sistema de financiación, sino que viene constitucionalmente impuesta, en atención a la unidad del Estado (art. 2), por el reconocimiento de la autonomía y conforme a la cual debe procurarse un equilibrio económico justo entre las Comunidades Autónomas, una identidad o igualdad sustancial entre los ciudadanos de los distintos territorios (art. 138), o sea, que no existan condiciones de favor en unos con respecto a los otros. Se trata ahora de indicar que ese postulado general no debe estar ausente de las reglas de la financiación autonómica. En última instancia, la riqueza del país, cuando es traducida al volumen de recursos económicos que se pone a disposición de los Entes públicos, debe servir para atender con criterios igualitarios y de justicia material las necesidades de las diversas partes del Estado. El sistema de financiación tendrá que prever fórmulas que supongan un reparto de las disponibilidades financieras con arreglo a consideraciones de equiparación de las condiciones de riqueza y de nivel de vida en las Comunidades Autónomas (40).

Con base en la reserva legal cualificada establecida por el artículo 157.3 de la Constitución, se aprobó la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Finan-

(39) ANTONIO CAYÓN GALIARDO: «Artículo 142. Las Haciendas Locales», en O. ALZAGA (dir.): *Comentario...*, cit., vol. X, 1985, págs. 558-560; véanse las observaciones que al respecto realiza FERNANDO DE LA HUCHA CELADOR: «Reflexiones sobre la financiación de las Comunidades Autónomas en la Constitución española», *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1993, págs. 429 y 430, para quien «a pesar del silencio de la CE, la suficiencia de recursos es un principio básico del modelo de financiación autonómica, que constituye un auténtico límite material al poder financiero del Estado, en la medida en que sobre éste pesa el deber de hacer efectivo dicho principio» (pág. 429).

(40) Lo que se quiere decir es algo magníficamente explicado por la sentencia del Tribunal Constitucional 64/1990, de 5 de abril, en la que se recopila la propia doctrina anteriormente sentada sobre las exigencias del principio de solidaridad y afirma, con respecto a lo que ahora nos interesa: «[...] ni la solidaridad, rectamente entendida, es exigencia de uniformidad ni como privilegio puede proscribirse toda diferencia o incluso mejora. Es precisamente la constancia de notables desigualdades de hecho, económicas y sociales, de unas partes a otras del territorio nacional, acentuadas en ocasiones por circunstancias coyunturales, pero debidas también a elementos naturales —situación, recursos, etc.— difícilmente alterables, la que legitima, en aras y por imposición de la solidaridad interterritorial, no sólo que zonas de mayor capacidad económica asuman ciertos sacrificios o costes en beneficio de otras menos favorecidas, sino también que éstas promuevan acciones encaminadas a lograr adaptarse, de forma en todo caso equilibrada, a la inevitable tendencia de los agentes económicos a operar allí donde las condiciones para la producción sean más favorables» (FJ 9.º).

ciación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), para cumplir las funciones asignadas por aquél, esto es: regular el ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias inherentes a sus medios de financiación, establecer las normas de resolución de posibles conflictos en este orden de cosas y articular la colaboración financiera entre el nivel estatal y los autonómicos. Todo ello supone que el esquema abierto contenido en la Constitución debe ser precisado mediante esta norma, que se convierte así en pieza clave del sistema de financiación. Este sistema es, de hecho, el establecido por la LOFCA tomando como base las parcas indicaciones de la norma fundamental. Las reglas constitucionales deben ser obviamente formalizadas con toda la extensión de sus consecuencias en la instrumentalización del sistema que se haga, determinando precisamente el marco financiero de la autonomía, al regular en detalle los mecanismos de la financiación.

En realidad, la LOFCA es la gran norma reguladora de la actividad financiera pública de todo orden en las Comunidades Autónomas. Un primer equívoco sobre esta norma en el que podría caerse, y que es preciso deshacer, consiste en su mismo objeto, ya que al haber surgido sobre la base de la habilitación constitucional que se refiere a la existencia de esta ley como reguladora de las competencias financieras autonómicas enumeradas en el artículo 156.1 —que sólo contempla las fuentes de recursos autonómicos—, así como por su propia denominación, daría la impresión de que contiene únicamente los aspectos relativos a los ingresos de cualquier naturaleza de las Comunidades Autónomas. Es, por contra, evidente que la LOFCA tiene un contenido más amplio, extendiéndose tan bien —además de a las previsiones sobre la obtención de recursos— a otras cuestiones como los principios generales de su capítulo primero (que no aluden sólo a los concernientes a los ingresos) y las competencias autonómicas de carácter financiero reguladas en su capítulo tercero. Interesa hacer alguna referencia a una serie de principios y normas establecidos en la LOFCA, al alcance de este sistema y a su funcionamiento. Con ella se completaron las escasas indicaciones que sobre el particular realizaba la Constitución y se hizo, además, con un valor material y un significado político de naturaleza cuasi-constitucional. No nos referimos, en absoluto, a aspectos formales que pudieron dar lugar a alguna polémica en momentos inmediatamente posteriores a la CE, sobre la fuerza y el valor jurídico o el rango formal de las Leyes Orgánicas, sino que aludimos tan sólo a su significado material, en cuanto al sentido de las decisiones organizativas fundamentales del ordenamiento jurídico sobre la financiación autonómica, que fueron diferidos a la LOFCA como norma cabecera del sistema.

La LOFCA es la norma principal del sistema de financiación, y su inmediata conexión con las correspondientes normas y principios constitucionales es, en el fondo, una relación de necesidad, dado que el texto constitucional tan escasamen-

te definido ha trasladado a esta ley la adopción de las decisiones fundamentales de carácter organizativo sobre el sentido que debían tomar en el Estado autonómico español las relaciones financieras entre el Estado (en su noción restringida) y los Entes territoriales, en particular lo atinente a la capacidad financiera de las Comunidades Autónomas. Opción que nada tiene de extraño, pues es la que comúnmente fue seguida en el texto constitucional para intentar asegurar una amplia base de compromiso político de apoyo, así como un alto grado de permanencia y estabilidad de la regulación, en todas aquellas materias para las cuales se exigió el uso de la técnica de la Ley Orgánica. En algunas de ellas —como la presente—, por tratarse de la organización de las instituciones y de los poderes básicos del Estado (41).

Sobre los contenidos de la LOFCA, merece la pena resaltar el artículo 2, en el que, además de reiterar los principios constitucionales antes aludidos (autonomía, solidaridad), se incluyen otras indicaciones sobre la actividad financiera autonómica (coordinación), así como aclaraciones o precisiones de aquéllos (suficiencia, equilibrio económico). Referencias propiamente novedosas son las que se realizan al equilibrio económico nacional, al equilibrio territorial interno en cada Comunidad Autónoma, a la suficiencia financiera y al tratamiento fiscal de las instituciones autonómicas. No puede considerarse este precepto como una auténtica guía general de los principios con arreglo a los cuales debe ejercerse la actividad financiera autonómica, pues son reglas de distinta especie (42). Algunas

(41) En términos parecidos, desde un punto de vista sustantivo, F. DE LA HUCHA, «Reflexiones...», cit., págs. 428, 431 y 432. De entre los numerosos trabajos que en los últimos años se han ocupado del régimen y del significado de la técnica legislativa de la Ley Orgánica, véase, con carácter general, JUAN PEMÁN GAVÍN: «Leyes Orgánicas: concepto y posición en el sistema de fuentes del Derecho», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, 1991, vol. I, págs. 135 y sigs., con abundante referencia a la bibliografía anterior.

La realidad de los hechos y la experiencia, que ya comienza a ser apreciable, vienen a confirmar esta tesis, por cuanto la LOFCA es a todas luces una de las pocas normas de carácter institucional fundamental (la única de idéntica naturaleza con semejante grado de consolidación, que viene en seguida a la mente, es nada menos que la reguladora del Tribunal Constitucional) que han permanecido prácticamente inalteradas desde su promulgación en pleno consenso constitucional, permaneciendo ajenas al torrente de disposiciones legislativas y a la inflación normativa características de estos tiempos de transición, de inestabilidad y de cambio. Las modificaciones realizadas en el texto original han sido muy puntuales, con el exclusivo objeto de adaptarlo a algunas novedades en relación con ciertas figuras que son contempladas (así, las introducidas por la Ley Orgánica 1/1989, de 13 de abril, para adecuar la LOFCA al contenido de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, introduciendo la diferenciación entre ambos recursos de Derecho público).

(42) En el primer trabajo de carácter general sobre la LOFCA, aparecido inmediatamente después de su promulgación, se realiza una muy amplia explicación de los principios generales de la Ley, considerando como tales los de autonomía financiera, de unidad en la política económica, de coordinación, de igualdad (como no privilegio y como libertad de circulación), de solidaridad, de suficiencia, de equiparación fiscal, de reserva de ley y de garantía jurídica (JUAN LINARES MARTÍN DE

de ellas tienen rango constitucional —simple reiteración de lo dispuesto en la norma fundamental, pero verdaderamente orientativas—, otras revelan meras evidencias lógicas ahora expresamente preceptuadas o bien instrumentaciones técnicas y organizativas del sistema (43).

Asegurada la autonomía financiera en el artículo 1 y organizado el sistema de coordinación financiera en el artículo 3, como luego veremos, el contenido de los principios del artículo 2 de la LOFCA queda prácticamente reducido al equilibrio económico. En la garantía del equilibrio económico se expresa el protagonismo del aparato del Estado, a través de la política económica general (determinada por los correspondientes títulos competenciales), consistiendo aquél particularmente en «la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español». Ahí reside uno de los fundamentos del sistema previsto en la LOFCA. La articulación financiera del Estado descentralizado debe ser capaz de responder a lo que la Comisión de Expertos sobre Financiación llamó «prueba de coherencia financiera» (44). Es decir, que no se produzcan distorsiones que afecten a los equilibrios básicos que deben mantenerse —entre el Estado y las Comunidades y en el seno de cada una de éstas—, evitándose, por tanto, que la suficiencia financiera autonómica llegue a suponer una presión irresistible al alza del conjunto de los gastos públicos en todo el Estado. Ese efecto financiero iría minando el mismo sistema y acabaría por cuestionar incluso la opción descentralizadora, por lo que la del equilibrio se erige así en otra

ROSALÉS: «Comentarios a la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas», en *Hacienda Pública Española*, núm. 65, 1980, págs. 140-152; véase también del mismo autor *Régimen financiero de las Comunidades Autónomas españolas*, Diputación General de Aragón, 1981, páginas 69-100).

(43) La operatividad de estas reglas no puede medirse en abstracto, sino que resulta mucho más adecuado valorarlas en concreto, estudiando el funcionamiento de la Hacienda autonómica desde la perspectiva de los ingresos y de los gastos. Se trata de una valoración que puede realizarse desde un punto de vista general, contemplando en su conjunto el sistema de financiación autonómica, o, más detalladamente, desde el punto de vista de cada Comunidad Autónoma, analizando las consecuencias que se derivan de aquél para cada una de ellas. A este respecto, la bibliografía es cada día más abundante, sobre todo con el primer enfoque señalado [véase, por todos, JULIO LÓPEZ LAFORDA: *Los equilibrios financieros en el Estado de las Autonomías*, Instituto de Estudios Fiscales, Monografía número 95, 1991; NATIVIDAD FERNÁNDEZ GÓMEZ: *La financiación de las Comunidades Autónomas: una propuesta de responsabilidad fiscal*, Instituto de Estudios Económicos, 1993; F. DE LA HUCHA: «Reflexiones...», cit., págs. 431-475].

(44) Presidida, como es sabido, por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, la Comisión firmó su Informe el 7 de julio de 1981, respondiendo al encargo formulado por el Gobierno de la Nación y por el principal partido de la oposición. Se cita por el texto incluido en la *Legislación sobre Comunidades Autónomas*, vol. 1, edición preparada por Joaquín Torres, Tecnos, 1982, págs. 431 y sigs.; puede consultarse también en la publicación *ad hoc* realizada por la Presidencia del Gobierno en la del Centro de Estudios Constitucionales, ambas de 1981.

de las reglas o principios orientativos sobre el sistema de financiación, bajo cuyo influjo debe organizarse éste y enjuiciarse sus resultados.

El funcionamiento del sistema ha revelado la insuficiencia de las previsiones de la LOFCA y ha acentuado algunos problemas que podían resultar previsibles (45). Así, por ejemplo, para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado, el artículo 3 de la LOFCA creó el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, como órgano consultivo y de deliberación, integrado por los ministros de Hacienda y de Administraciones Públicas del Gobierno de la Nación y los consejeros de Hacienda de las Comunidades Autónomas. Se trata del primero de estos órganos de Administración mixta que más tarde fueron generalizados por la Ley del Proceso Autonómico bajo la denominación de Conferencias sectoriales, encargadas de «asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación» (46). Sin embargo, su actuación ha ido notablemente más allá de lo que suele corresponder a un órgano de semejante naturaleza, ya que a pesar de esta caracterización ha acabado convirtiéndose en elemento central del sistema y protagonista casi exclusivo del mismo, desde un punto de vista funcional y orgánico.

(45) La autonomía financiera es un concepto cuyos perfiles, tan sólo insinuados en los preceptos constitucionales citados en el texto —en torno a esos principios de valor general que han quedado enunciados—, requieren una concreción normativa. Dicha regulación de rango legal debe expresar verdaderamente no tanto el significado de fondo de la actuación financiera de las Comunidades Autónomas, ya decidido por el constituyente, cuanto la articulación efectiva en mecanismos concretos y técnicas organizativas de toda índole por los que se llegue a configurar dicha actuación, su contenido actualmente posible y las correspondientes limitaciones. Es obvio que no podemos detenernos siquiera en una descripción somera de esta configuración normativa del sistema, tanto menos en las evidentes implicaciones económicas, e incluso políticas, que se suscitan por el uso que se haga de las técnicas de financiación en un contexto económico multijurisdiccional y políticamente descentralizado, las cuales, sin embargo, sería insensato despreciar.

(46) Artículo 4.1 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre. El Consejo de Política Fiscal es no sólo una posibilidad de carácter orgánico de la técnica de colaboración, sino el principal protagonista de la coordinación financiera. Las Conferencias sectoriales han sido posteriormente reguladas con mayor precisión, introduciendo algunas mejoras técnicas, en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [véase ENOCH ALBERTI ROVIRA: «Las relaciones interadministrativas en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas», en ELISEO AJA (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Instituto de Derecho Público, 1993, págs. 317-320].

IV. FUNDAMENTO HISTORICO Y LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL
DE LOS REGIMENES FINANCIEROS FORALES
DE NAVARRA Y DEL PAIS VASCO

El régimen financiero autonómico previsto en la LOFCA no es de aplicación general a todo el territorio español, sino que encuentra excepciones en ciertas Comunidades Autónomas en las que se aplica otro distinto. El reconocimiento por la Disposición adicional primera de la Constitución de los derechos históricos de los territorios forales, determina que se respete también el tradicional sistema de conciertos o convenios económicos entre el Estado y las Comunidades Forales para la financiación del País Vasco y de Navarra. Sistema que está muy relacionado con la peculiar configuración y evolución histórica de estos territorios en el conjunto del Estado español (47). Una apreciación que resulta interesante retener desde este momento es la que realiza Lojendio a propósito del caso vasco y sobre la titularidad de los derechos históricos. Como indica este autor, los derechos históricos de los territorios forales que resultan reconocidos y amparados por la norma constitucional lo son en su realidad actual:

Los territorios históricos, por voluntad formalmente expresada por sus Ayuntamientos y Diputaciones Forales y refrendada por sus electores, se han constituido en una entidad política común que los integra [...] al consumar por vez primera [...] su integración en la entidad o unidad política que constituye la Comunidad del País Vasco, quedan subsumidos en una categoría superior que los comprende, a la que se subordinan, en cuanto afecta a los intereses comunes, y a la que dotan del correspondiente poder y de los órganos necesarios de representación y gobierno (48).

El aludido es un sistema singular consistente fundamentalmente en que las instituciones competentes (de los Territorios Históricos en Euzkadi y de la Comunidad Autónoma en Navarra) tienen una amplia potestad tributaria, capacidad de crear su propio sistema tributario en el marco del concierto o del convenio económico. Se nutren de ingresos esencialmente a través de los denominados tributos concertados o convenidos, regulados por sí mismas y con respecto a los cuales llevan a cabo todo un conjunto de actividades financieras que coloca a aquéllas en una situación sustancialmente distinta a la del resto de Comunidades Autónomas. La LOFCA acoge este planteamiento en sus Disposiciones adicionales primera y segunda, precisando así el significado de la adicional de la Carta Magna,

(47) Véase IGNACIO MARÍA DE LOJENDIO E IRURE: «Disposición adicional primera. Los derechos históricos en los territorios forales», en ALZAGA (dir.): *Comentario a la: Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, vol. XII, Edersa, 1988, págs. 410 y sigs.

(48) *Loc. cit.*, pág. 441.

que se había limitado a la declaración genérica de que «la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales», enmarcando su actualización posconstitucional en la propia Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Por ello, suele hablarse en materia de financiación autonómica, por un lado, del «sistema LOFCA» o régimen común —al que se someten las quince Comunidades Autónomas no forales—, y por otro, de ese sistema excepcional de las Comunidades vasca y navarra. Un breve repaso histórico ayudará a situar correctamente el alcance y el significado de este régimen excepcional (49).

El arreglo del llamado problema foral (que es una de las reivindicaciones de los combatientes en las guerras carlistas del siglo XIX contra los ejércitos nacionales) comienza a vislumbrarse con la Ley de 25 de octubre de 1839 —a cuya virtualidad nos hemos referido anteriormente—, por la que se reconoce la posibilidad de llevar a cabo una actualización o modificación de los Fueros de las provincias vascongadas y de Navarra, cuyo régimen foral es confirmado «sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía». Dicha reforma exigía la audiencia previa de las provincias afectadas, lo que ha dado pie para montar toda la teoría de las leyes paccionadas o negociadas entre el Estado y alguna de sus partes, sobre la que también nos hemos pronunciado. Este es el carácter que se pretende para la Ley de 16 de agosto de 1841, por la que se organizaba —en atención a ese sistema de reforma foral— la Administración de Navarra. El artículo 25 de la ley dispone y cuantifica la «única contribución directa» de Navarra a los gastos del Estado, que es posteriormente subsumida (por Real Decreto de 19 de febrero de 1877) en el que se llama «cupo de contribución de inmuebles, cultivo y ganadería para el presente año económico» —después confirmado por la Ley de Presupuestos de ese mismo ejercicio—, que en realidad fue la aportación inalterada de Navarra al Estado durante muchísimo tiempo. Nada menos que hasta 1927, año en que se concluyó el convenio económico, sancionado por Real Decreto-Ley de 15 de agosto de 1927, base del actual sistema de financiación de la Comunidad Foral de Navarra, ya que, aparte de elevar la cuantía del cupo contributivo, supuso la plena confirmación y el reconocimiento expreso de la potestad tributaria foral. Permanencia temporal del cupo que, en el fondo, es de importancia secundaria si se tiene en cuenta que durante largos períodos no se hizo efectiva ninguna contribución, no ya fiscal, sino siquiera militar, a las cargas generales del país. Los sucesivos convenios —aprobados por Ley de 3 de noviembre de 1941 y por Decreto-Ley 16/1969, de 24 de junio, en plena dictadura franquista— mantuvie-

(49) Véase, con carácter general, MANUEL MEDINA GUERRERO: *Los regímenes financieros forales en la Constitución de 1978*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1991 (también, del mismo autor, *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, págs. 415-481).

ron los rasgos del sistema, limitándose a actualizar las cuantías y a introducir algunas precisiones que no alteraban en absoluto su sustancia (50).

La aprobación de la LORAFNA ha supuesto la reiteración de todo el sistema, encuadrándolo definitivamente en el marco constitucional a través del engarce jurídico que para ello —y para la misma actualización general del régimen foral— presta la Disposición adicional primera de la Constitución. A través de su artículo 45, la LORAFNA es el puente por el que el sistema de convenio económico ha transitado desde la orilla de sus orígenes prácticamente aconstitucionales en el siglo XIX (y fruto de auténticas resistencias a la unificación económica nacional que no fueron vencidas ni por los sistemas políticos más autoritarios) (51) hasta la orilla del Estado constitucional de las autonomías. Por Ley 28/1990, de 26 de diciembre, se aprobó el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, por el cual se fija, en efecto, la aportación económica (la contribución o «cupo») de la Diputación Foral de Navarra a las cargas generales del Estado, aunque se introducen también elementos correctores, que pretenden asegurar una mayor dinamicidad y adecuación de los mecanismos de financiación, por medio de compensaciones anuales en relación a ciertos conceptos (52).

Un proceso similar, aunque más tardío en cuanto a su origen y con complicaciones añadidas por la compleja estructura territorial, fue el seguido en el País Vasco (53). La eficaz resistencia de las Diputaciones vascas frente a los intentos de reforma foral que derivaban de la Ley de 1839, que impidió alcanzar con prontitud el arreglo de la cuestión conforme tuvo lugar en Navarra, motivó que el punto de arranque deba situarse en la Ley de 21 de julio de 1876 (54). Es esta ley la que, además de extender a los habitantes de los territorios vascos los deberes de acudir al servicio de las armas y de contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado —que la Constitución predicaba de todos los españoles—, y de reproducir

(50) Hasta la aprobación del convenio actualmente vigente, una de las características típicas más llamativas ha sido la unidad o integridad del cupo, lo que añadido también a su fijeza o inalterabilidad suponía un sistema económico francamente peculiar de financiación de este territorio con respecto a los restantes del Estado.

(51) JOAQUÍN SALCEDO IZU: «El Convenio de Navarra. Análisis de un sistema», en *Revista de Hacienda Autónoma y Local*, núm. 61 (1991), págs. 55 y sigs.

(52) Puede encontrarse un análisis exhaustivo del mismo (que se inscribe en la línea original de la tesis pacticia) en J. I. DEL BURGO TAJADURA: *El Convenio Económico entre el Estado y Navarra de 1990*, Cámara de Comercio e Industria de Navarra, 1990.

(53) Véanse los avatares de este proceso sobre los orígenes y sobre el significado del sistema de concierto en GONZALO MARTÍNEZ DÍEZ: «Fueros y Conciertos económicos», en *Documentación Administrativa*, núm. 181 (1979), págs. 583 y sigs. (anteriormente, en su obra *Fueros sí, pero para todos*, Sílos-Alce, 1976); también, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Los derechos históricos...*, op. cit., págs. 181-219.

(54) «Haciendo extensivos a los habitantes de las provincias Vascongadas los deberes que la Constitución de la Monarquía impone a todos los españoles, y autorizando al Gobierno para reformar el régimen foral de las mismas en los términos que se expresan.»

la Ley de 25 de octubre de 1839 (en cuanto autorizaba al Gobierno para acordar, previa audiencia de las provincias vascongadas, reformas en su antiguo régimen foral), contiene otra precisa autorización ligada a la extensión de los deberes tributarios. El artículo 5 de la misma constituye el punto de partida necesario para la instauración del régimen de concierto económico, pues habilita al Gobierno «para hacer las modificaciones de forma que reclamen las circunstancias locales y la experiencia aconseje», en orden al cumplimiento de la obligación de que las provincias vascongadas se sometan al sistema tributario general, esto es, «las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios que se consignen en los Presupuestos Generales del Estado», sustituyendo al tradicional sistema de «donativos» de las provincias al Estado. En realidad, dichas «modificaciones de forma» acaban suponiendo la auténtica excepción que constituye el sistema de concierto, a partir del Real Decreto de 13 de noviembre de 1877 sobre la fijación del cupo correspondiente a la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería y plasmándose en el de 28 de febrero de 1878, que, sin recibir tal nombre, se considera como el primero de los conciertos, puesto que establece para un período de ocho años el cupo de una serie de impuestos (las cantidades que por esos conceptos debían satisfacer al Estado las Diputaciones vascas).

El seguimiento de los sucesivos conciertos revela en este caso un proceso mucho más matizado, en el que la misma institución se va perfilando más fragmentariamente y adquiriendo, a cada nuevo paso, rasgos característicos que, permitiendo su identificación sustancial con el sistema del convenio navarro, lo hacen diferenciable por la composición plural del territorio, en el que se integran tres distintas Diputaciones (que sufrirán, además, una evolución no siempre paralela) (55). Los siguientes conciertos son los aprobados por la Ley de Presupuestos para 1887-1888 (Ley de 29 de julio de 1887), por Real Decreto de 1 de febrero de 1894, Decreto-Ley de 13 de diciembre de 1906 y Real Decreto de 9 de junio de 1925. La única incidencia reseñable es la supresión del sistema de concierto para las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya desde 1937, y a resultas de la guerra civil, que no acabó, sin embargo, con el de Alava, renovado durante la dictadura.

El Estatuto de Autonomía para el País Vasco (aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 19 de diciembre) refleja esta evolución en sus artículos 41 y 42, por los que se asume en su integridad el sistema ya tradicional del concierto (56), fi-

(55) Pueden encontrarse referencias a los mismos en MARTÍNEZ DÍEZ: *op. cit.*, págs. 601-616; un estudio sobre las fases intermedias del proceso, hasta la aprobación del Estatuto de Autonomía, en XABIER GALARRAGA ALDANONDO: «El Estatuto de Autonomía para el País Vasco y el Concierto Económico», en el volumen colectivo, *La España de las Autonomías*, vol. II, Espasa-Calpe, 1981, páginas 481 y sigs.

(56) Aunque, como se ha hecho notar en ocasiones, la tradicionalidad del sistema es, valga la paradoja, bien reciente. Se trata en realidad de una evolución del régimen moderno de conformación

jando los principios y las bases a las que se sujeta el modelo de financiación foral según sus características históricas y su peculiaridad territorial, atribuyendo las competencias tributarias —tanto normativas como exaccionadoras— al País Vasco, en concreto a las instituciones competentes de los Territorios Históricos.

La formación del País Vasco como Comunidad Autónoma pluriprovincial, en la que se reconoce la existencia de los Territorios Históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya (organizados como Instituciones Forales dotadas de cometido, de organización y de poderes cualitativamente más amplios que los de las Diputaciones Provinciales como Entidades del régimen local general del Estado), introduce en este caso elementos suficientemente diferenciadores no sólo con respecto a las otras Comunidades Autónomas de composición plural, sino también en relación al caso navarro. El bloque normativo que es preciso manejar aquí se presenta, por esas circunstancias, especialmente delicado, ya que hay que considerar conjuntamente la regulación de los Territorios Históricos, dada por la Ley del Parlamento vasco 27/1983, de 25 de noviembre (Ley de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos —concretando las respectivas competencias financieras—), y la de la Ley autonómica 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal del País Vasco, en la que se articulan, con base en esos criterios, las diferentes actuaciones de política fiscal. Todo ello, además, en relación con los términos del Concierto vigente. Lo verdaderamente característico del régimen vasco de financiación no es tanto el sistema de cupo (sustancialmente idéntico al de Navarra), sino el complejo de relaciones financieras que supone, teniendo sobre todo una traducción interna en el territorio de la Comunidad Autónoma. Es en este sentido en el que sí debe destacarse el significado del Concierto, en cuanto tiene de trasfondo que «conforma un verdadero sistema de financiación autónoma que, por sus peculiaridades, es generador de unas entidades para la coordinación financiera del sector público del País Vasco» (57).

Por Ley 12/1981, de 13 de mayo, se aprobó el Concierto Económico con el País Vasco, con una duración prevista hasta el año 2001 (58). Con arreglo al mis-

de las relaciones financieras con las provincias vascas, que sustituyó al sistema tradicional propio del Antiguo Régimen (así, MARTÍNEZ DÍEZ: *op. cit.*, págs. 583-594).

(57) MANUEL BELDARRAÍN GARÍN: «El Concierto Económico como conformador de un sistema de financiación autónoma», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 15 (1986), pág. 27.

(58) Véase CARLOS LAMBARRI GÓMEZ y JOSÉ LUIS LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA: *El concierto económico*. Instituto Vasco de Administración Pública, 1991 (de los mismos autores con un carácter más específico, *Financiación de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El cupo*, 1991, así como *Las bases del modelo*, 1992). El concierto ha sido posteriormente modificado por las Leyes 49/1985, 2/1990, 27/1990 y 11/1993 para adaptarlo a la nueva regulación de algunas figuras tributarias.

mo, los órganos competentes de los Territorios Históricos tienen plena capacidad normativa para el desarrollo de su propio sistema tributario. Con carácter general, el profesor Leguina Villa había expresado su discrepancia con la potestad legislativa de los territorios históricos, con argumentos realmente sugestivos, concluyendo que el rango normativo de las disposiciones forales no podía ser legal, sino reglamentario (59). En ello han abundado también los profesores García de Enterría y Fernández Rodríguez, considerando que estamos en presencia de una potestad normativa *sui generis*, potestad de nuevo cuño que da lugar a que las «normas forales» dictadas por las Juntas Generales de los Territorios Históricos tengan una peculiar naturaleza jurídica reglamentaria, que las coloca directamente ordenadas al Estatuto vasco y a la Constitución, sin intermediación de ninguna Ley (60). Ello configuraría una potestad reglamentaria de los territorios forales que en ocasiones estaría referida a un ámbito exclusivo legalmente reservado, como sería el tributario. A esta consideración cabe oponer tanto las exigencias del principio de legalidad tributaria como la regulación hoy existente. Centrándonos en el segundo aspecto, puede mencionarse el Concierto económico —que es, no se olvide, Ley formal del Estado—, en el que se atribuye al órgano correspondiente de los Territorios Históricos la competencia para «mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario», excepción hecha de algunos tributos (art. 2). Por su parte, la Ley vasca 27/1983, comúnmente conocida como Ley de Territorios Históricos, distingue claramente en los poderes de los órganos forales las potestades normativa y reglamentaria (si bien con terminología defectuosa ciertamente poco clarificadora, pues la reglamentaria es también una potestad normativa: artículo 8). Cuestión diferente es la vulnerabilidad de esta reserva de ley hecha por una ley, reserva formal de ley desprovista de garantías de perdurabilidad (61).

(59) Véase JESÚS LEGUINA VILLA: «Los territorios históricos vascos: poderes normativos y conflictos de competencias», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 3 (1981), páginas 63-69 (incluido también en su obra *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, 1985, páginas 213-222).

(60) A partir de la elaboración de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (*Los derechos históricos...*, cit., páginas 140-151), que se incorpora después parcialmente a la obra en colaboración de ambos profesores: «Son, pues, reglamentos autónomos en sentido propio, al modo de los alumbrados por la Constitución francesa de 1958, los únicos reglamentos autónomos existentes en nuestro Derecho, capaces, por lo demás, de operar, incluso, en el ámbito que en el Derecho común está reservado por la Constitución a la ley (muy especialmente, el fiscal y tributario, como es notorio)» (E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, 1989, pág. 366).

(61) Con respecto a la falta de control jurisdiccional de las normas forales que derivaría de considerarlas auténticas leyes (al no caer bajo el ámbito de la jurisdicción contenciosa ni bajo el del Tribunal Constitucional), sería fácilmente reconducible, por lo menos en materia tributaria. Al ser competentes para su enjuiciamiento los correspondientes Tribunales Económico-Administrativos, cabrá llegar indirectamente a su través tanto a la jurisdicción como al Tribunal Constitucional, por las vías procedentes.

En el Concierto se establece la contribución anual (el llamado «cupo») a favor del Estado, cantidad global cuya satisfacción se reparte entre la Comunidad y las Diputaciones, por las cargas no asumidas, es decir, aquellas que correspondan a competencias cuyo ejercicio no haya sido efectivamente asumido por la Comunidad Autónoma (62). Los ingresos derivados del Concierto, es decir, los obtenidos por los Territorios Históricos en función de los tributos concertados se dedican, pues, tanto a nutrir las arcas de éstos como las de la Comunidad Autónoma vasca y a hacer frente conjuntamente al pago del cupo. En el mismo Concierto se prevé la actualización normalizada de su contenido a través de un instrumento legal, como es la llamada Ley Quinquenal del Cupo, esto es, la norma jurídica estatal que cada cinco años debe fijar la metodología de señalamiento del cupo que regirá durante ese período, así como la cuantía correspondiente al año base de inicio (63).

V. REGIMEN COMUN Y REGIMENES ESPECIALES: SENTIDO Y ALCANCE DE LA DISTINCION

El navarro y el vasco son, por tanto, regímenes muy singulares de financiación autonómica y de relación económico-financiera de la Comunidad Autónoma con el Estado. El llamado «sistema LOFCA» se contrapondría por ello al régimen propio de los territorios forales, estableciéndose esa diferencia, a efectos de financiación autonómica, entre las Comunidades de régimen común y las de régimen foral. La distinción responde a razones históricas innegables e incluso es útil desde un punto de vista práctico. Tiene trascendencia, en particular, de cara a las obligaciones tributarias del ciudadano, que serán en esos casos determinadas en gran medida por las instituciones propias, y de cara a las relaciones del contribuyente con la Administración tributaria, que será en este caso la correspondiente dentro de la Comunidad Autónoma (64).

(62) Véase el funcionamiento concreto del sistema, con respecto a un año determinado (bajo la vigencia de la primera Ley Quinquenal), en ORGANO DE COORDINACIÓN TRIBUTARIA DE EUSKADI: *Informe anual integrado de la Hacienda vasca 1989*, 1991.

(63) El sistema de leyes quinquenales se demoró todavía unos años, hasta la aprobación de la primera de ellas, la Ley 44/1988, de 28 de diciembre, para el período 1987-1991 (hasta entonces se funcionó con la metodología provisional fijada en el Concierto, que fue al mismo tiempo ficticiamente formalizada como ley quinquenal mediante la Ley 43/1988, de 28 de diciembre). La metodología para la determinación del cupo en el quinquenio 1992-1996 fue aprobada mediante la Ley 7/1993, de 16 de abril.

(64) Con independencia de otros efectos, y aun por encima de consideraciones estrictamente jurídicas, podría aludirse a las consecuencias beneficiosas de este superior grado de autonomía financiera y tributaria, en particular en lo referente al gasto público.

Todo ello no puede significar, en cambio, que la actividad financiera de las Comunidades de régimen foral quede completamente al margen del sistema constitucional de financiación y anclada exclusivamente en la cobertura que presta la Disposición adicional primera de la Constitución. Creemos, por contra, que tanto los principios constitucionales como los principios generales de la LOFCA son de aplicación al sistema foral. El respeto de las tradiciones históricas que incorporan el concierto y el convenio no es incompatible con la universalidad territorial de principios como los de autonomía, suficiencia, solidaridad, etc., como indica la obligación de que el régimen de derechos históricos de los territorios forales sea actualizado en el marco constitucional y estatutario. Así se desprende de la jurisprudencia constitucional sentada, sin ningún género de dudas, sobre el significado general de los derechos históricos, pues, como indica la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1988, de 26 de abril, la garantía institucional de la foralidad que supone su reconocimiento constitucional no tiene ningún sentido fuera del terreno de juego que delimita con claridad la Carta Magna, en cuanto norma suprema que impone su obligatoriedad en todo el Estado, sobre todos los poderes públicos y para todos los ciudadanos:

La Constitución no es un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ellas situaciones «históricas» anteriores. En este sentido, y, desde luego, la actualización de los derechos históricos supone la supresión, o no reconocimiento, de aquellos que contradigan los principios constitucionales. Pues será de la misma Disposición adicional primera de la Constitución, y no de su legitimidad histórica, de donde los derechos históricos obtendrán o conservarán su validez y vigencia (FJ 3.º) (65).

El propio Concierto hoy en vigor reconoce, por ejemplo, sus limitaciones,

(65) Esta sentencia, que enjuició la Ley vasca de Territorios Históricos declarando su constitucionalidad y desestimando el recurso, es la que formuló la teoría de la garantía institucional en su aplicación a la foralidad reconocida por la Disposición adicional primera de la Constitución, declarando en su Fundamento jurídico cuarto que «lo que la Constitución ha venido a amparar y respetar no es una suma o agregado de postestades, facultades o privilegios, ejercicios históricamente, en forma de derechos subjetivos de Corporaciones territoriales, susceptibles de ser traducidos en otras tantas competencias de titularidad o ejercicio repaldadas por la Historia. Como resultado de la misma dicción del párrafo segundo de la Disposición adicional primera de la Constitución, lo que se viene a garantizar es la existencia de un régimen foral, es decir, de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, esto es, de su "foralidad", pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente la hayan caracterizado. La garantía institucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder la imagen identificable de ese régimen foral tradicional. Es este núcleo identificable lo que se asegura».

dando entrada a principios de carácter general asimilables a los fijados por la LOFCA, e incluso reservando ciertas competencias tributarias a favor del Estado. En este sentido, el artículo 3 de la Ley 12/1981 establece los principios que deben regir el sistema tributario establecido por los Territorios Históricos, entre los que se incluyen el de respeto de la solidaridad, el de atención a la estructura general impositiva del Estado y los de coordinación, colaboración y armonización fiscal con el Estado, precisados en los artículos siguientes, que realizan también la atribución competencial al Estado de determinadas funciones (66).

La misma conclusión se impone en virtud de los criterios de ordenación y de relación de los productos legislativos (67), que de ninguna manera permiten que una ley ordinaria, como es la que aprueba el Concierto o el Convenio, se sobreponga a/o prescinda del contenido de una ley orgánica igualmente concernida por razón de la materia, como es la LOFCA, norma definitoria fundamental del sistema de actuación económico-financiera de las Comunidades Autónomas. Opinión que hay que mantener, aunque aquella ley sea dictada con el limitado objeto de establecer el régimen de relaciones financieras del Estado con una determinada Comunidad y aun si se comparte la tesis del origen pacticio de la norma (pues difícilmente podría pactar el Estado al margen de su propio ordenamiento). A ello se dirige, por último, la Disposición final de la LOFCA, del siguiente tenor: «Las normas de esta Ley serán aplicables a todas las Comunidades Autónomas, debiendo interpretarse armónicamente con las normas contenidas en los respectivos Estatutos.»

Y ello sin perjuicio de que algunos Estatutos de Autonomía, como el vasco y el catalán, fueran aprobados ya con anterioridad a la misma LOFCA, lo que dio lugar a ciertas críticas, por las confusiones a que pudiera dar lugar. Hoy día, no cabe plantear duda alguna, pues resulta claro con esta Disposición que la interpretación armónica de la LOFCA con los Estatutos exige que éstos deben adaptarse a aquélla en cuanto a los ingresos, mientras que en lo referente a otras actividades y competencias financieras reguladas por la LOFCA será preciso que se encuentren amparadas en un título competencial específico a favor del Estado, distinto en cada caso (68).

(66) Véase artículo 6 de la Ley 12/1981, el cual se refiere a la competencia estatal para la regulación, gestión, inspección, revisión y recaudación de ciertas figuras tributarias (o sólo alguna de esas funciones), además de encomendar al Estado «la alta inspección de la aplicación del presente Concierto, a cuyo efecto los órganos del Estado encargados de la misma emitirán anualmente, con la colaboración del Gobierno vasco y de las Diputaciones Forales, un informe sobre los resultados de la referida aplicación».

(67) RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT: «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», en *Revista de Administración Pública*, núm. 113 (1987), págs. 7 y sigs.

(68) JOSÉ JUAN FERREIRO LAPATZA: *La Hacienda de las Comunidades Autónomas en los diecisiete Estatutos de Autonomía*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1985, págs. 51-52.

El sistema es uno —el de la Constitución y la LOFCA—, pero diverso en sus formas de articulación, incluyendo el respeto de ciertos regímenes tradicionales de base histórica y (ahora también) con legitimidad constitucional (69). Ello es consecuencia de una de las ventajas comparativas con que cuenta el proceso de descentralización en el caso español, ya que, como explica el Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas, la instrumentación del mismo es resultado de una previsión constitucional, que le dota de racionalidad y de un carácter sistemático, y no fruto de un proceso simplemente histórico de imposición de la realidad de los hechos según la relación de fuerzas existente (70). El sistema de la LOFCA es, por tanto, el sistema general y básico de la actividad financiera autonómica. También de las Comunidades con reconocimiento de su foralidad histórica, aunque respecto a éstas sea distinto su funcionamiento, organizando los flujos financieros de manera diferente y con arreglo a un instrumento peculiar. Tal circunstancia no obsta a que les sea igualmente aplicable la LOFCA en aquellos aspectos que no son objeto del concierto o del convenio y sin menoscabo de que sea precisamente la LOFCA la que lleve a cabo en su integridad la articulación de los mecanismos de financiación de las Comunidades del llamado régimen común. Porque ya hemos visto antes que el significado de la LOFCA en el sistema de financiación va mucho más allá de ser mero instrumento de concreción del sistema constitucional de financiación autonómica. Se comporta como auténtica ley cuasi-constitucional sin cuya concurrencia es casi imposible entender aquél, o, por decirlo de otra manera, su conteni-

(69) Como ya explicara FERREIRO, el régimen concertado no es una quiebra o excepción privilegiada del sistema general de financiación, sino que es «una forma característica de estos territorios de contribuir a las cargas generales del Estado» (J. J. FERREIRO LAPATZA: «La financiación de las autonomías», en AA. VV.: *La España de las Autonomías*, vol. II, 1981, pág. 175); en un sentido parecido, J. TORNOS, E. AJA, T. FONT, J. M. PERULLES y E. ALBERTI: *Informe sobre las Autonomías*, Civitas, 1988, págs. 174 a 180, en especial pág. 177; también, aunque con un contenido más general, A. CASTELLS OLIVERES: «La Hacienda de las Comunidades Autónomas: experiencia reciente y perspectivas», en S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (dir.): *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios Económicos, 1989, págs. 604-606. Opinión distinta es la que sostiene, por ejemplo, PEDRÓS, para quien la regulación de los aspectos financieros de las autonomías forales se anuda directamente al reconocimiento constitucional de la foralidad «que tan sólo tiene los límites que establezca la Constitución, no, en principio, las restantes Leyes Orgánicas [aparte del correspondiente Estatuto] de desarrollo del texto fundamental (...) las únicas limitaciones son las que pueda contener la Constitución, mientras que la LOFCA, con la excepción del aspecto antes reseñado [los tributos propios autonómicos, por disposición expresa del Estatuto vasco], se limita a ser un término de referencia, o a lo sumo una norma de carácter supletorio» (A. PEDRÓS ABELLÓ, «Principios constitucionales y fiscalidad», en AA. VV.: *La empresa en la Constitución española*, Aranzadi, 1989, págs. 497-498).

(70) *Informe de la Comisión...*, cit., págs. 483-484.

do se sitúa materialmente al nivel de las determinaciones constitucionales, lo cual no quiere decir, sin embargo, que sea inmodificable sin tocar la Constitución.

Así pues, el sistema de la LOFCA abarca también a las actividades financieras de las Comunidades vasca y navarra que no se incluyen, respectivamente, en la regulación del concierto y del convenio. Nos referimos, en consecuencia, a una serie de importantes previsiones sobre aspectos nada despreciables, como son los de la coordinación de la actividad financiera, así como sobre el régimen general de determinados recursos que se reconocen como tales por el artículo 157.1 de la Constitución y por la LOFCA (rendimientos patrimoniales e ingresos de Derecho privado, ingresos de Derecho público no impositivos —tasas y precios públicos—, el producto de multas y sanciones, las operaciones financieras, etc.). En la misma línea de particularismo, aunque con distinto alcance y fundamento, habría que considerar el régimen económico y fiscal del archipiélago canario, cuya singularidad —por evidentes exigencias de caracterización geográfica y territorial— es reconocida por la Disposición adicional tercera de la Constitución, siendo necesario informe previo de la Comunidad Autónoma para proceder a su modificación (71). Reconocimiento del régimen-económico fiscal que tampoco pasa por alto la LOFCA, incorporándolo en su Disposición adicional cuarta. Puede hablarse en este sentido de una cierta «foralidad» canaria, que, arrancando también en el siglo XIX, aunque hundiendo sus raíces mucho antes (hasta el mismo momento de incorporación del territorio a la Corona), tiene su origen en el Real Decreto de 11 de julio de 1852, que disponía un régimen de franquicias para los puertos canarios, posteriormente confirmado por diversas normas (72).

Otros dos aspectos resultan, finalmente, de interés en la indagación del alcance del sistema de concierto o convenio como especialidad de la financiación autonómica, contemplando lo que el mismo supone o podría suponer en relación al resto de Comunidades Autónomas del Estado español.

En primer lugar, se trata de saber si dicho régimen especial supone privilegio para las Comunidades forales o trato de favor para sus habitantes con respecto a los demás españoles. La respuesta a esta cuestión se complica enormemente por la dificultad que existe en soslayar elementos puramente valorativos, de percep-

(71) JUAN MARTÍN QUERALT: «La participación de las Comunidades Autónomas en la adopción de medidas económicas que son competencia del Estado: la modificación del régimen económico-fiscal de Canarias», en AA. VV.: *Estudios de Derecho y Hacienda. Homenaje a César Albiñana García-Quintana*, Ministerio de Economía y Hacienda, 1987, vol. I, págs. 589-603.

(72) Véase FRANCISCO CLAVIO HERNÁNDEZ: «El régimen fiscal de Canarias», en *Documentación Administrativa*, núm. 181 (1979), págs. 711-715. El contenido de este régimen económico-fiscal establecido por la Ley 30/1972, de 22 de julio, ha sido recientemente modificado, cumpliéndose la previsión constitucional y las del artículo 45 del Estatuto canario, mediante las Leyes 20/1991, de 7 de junio, y 16/1994, de 7 de junio.

ción casi sensorial, para centrar su examen objetivo en el análisis jurídico. Creemos que, como afirma T. R. Fernández Rodríguez, «el antiguo problema ha pasado del ámbito jurídico, en el que históricamente estaba planteado, al de las matemáticas financieras» (73). Desde esta perspectiva se ha negado, por ejemplo, el carácter privilegiado del sistema de convenio (74), aunque en realidad no se responde a lo que en el fondo supone esa acusación, sino que se centra el problema en las dificultades de cálculo del cupo, que pueden provocar un desequilibrio en favor del Estado o de la Comunidad Foral (así, en este último caso, que aquél lleve a cabo en Navarra un volumen de actividades por un coste económico superior a la aportación autonómica en forma de cupo).

No obstante, el importante haz de facultades que se pone en manos de los territorios forales en materia tributaria, incluyendo la potestad normativa, supone el elemento diferenciador de notable cualificación con respecto a la Hacienda de los demás territorios autonómicos. Ahora bien, ¿es esto privilegio intolerable o diferenciación razonable? Desde el punto de vista jurídico, hoy día, por primera vez en la historia, es ya clara la legitimidad constitucional del sistema. Legitimidad que puede considerarse reforzada, además, por los mecanismos y por los controles propios del Estado democrático, en el que se ha aceptado el tratamiento desigual de aquellas situaciones que son también desiguales, permitiendo así que la financiación vía recursos tributarios de las Comunidades forales se realice de forma peculiar, a través de los impuestos concertados. Máxime cuando la plena incardinación de los sistemas forales de financiación en el sistema de la Constitución y de la LOFCA ha supuesto la previsión en aquéllos de fórmulas de cooperación y coordinación y de fórmulas compensatorias que toman precisamente en cuenta la inclusión de esos territorios en un conjunto estatal más amplio, en el que se aseguran principios fundamentales como los de autonomía, de suficiencia y de solidaridad (éste último, muy destacadamente).

En segundo lugar, y en conexión indirecta con lo anterior, hay que plantear la hipótesis de si es generalizable el sistema de concierto o convenio. Lo haremos prescindiendo —en la medida en que ello sea posible— de los aspectos de cálculo

(73) *Los derechos históricos...*, op. cit., pág. 203, por nota; es ésta la impresión que deriva de los datos históricos aportados por MARTÍNEZ DíEZ: *op. cit.*, al revelar las diferencias existentes entre las aportaciones forales y las que hubieran debido realizarse aplicando el sistema general. En sentido contrario apuntaba, sin embargo, la Comisión de Expertos sobre Financiación, al considerar que «de las características expuestas en relación con cada uno de los Sistemas puede asegurarse que no existen, en cuanto a sus resultados, diferencias fundamentales entre los mismos (...) las diferencias existentes son más jurídicas que económicas, como consecuencia de la distinta vía elegida para instrumentar la financiación autonómica: vía ingreso en el caso de los territorios forales y vía gasto para las restantes Comunidades Autónomas» (*Informe de la Comisión...*, cit., págs. 493-494).

(74) DEMETRIO LOPERENA ROTA: *Aproximación al régimen foral de Navarra*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1984, págs. 179-180.

lo económico de los recursos que serían transferidos al Estado en una situación semejante y de la valoración de si ello sería suficiente para la financiación de las cargas generales del Estado en todo el territorio o del saldo que arrojaría para cada Comunidad (75). Nótese bien que hablamos en exclusiva del planteamiento de una hipótesis, reducida a estos estrictos términos y limitando la respuesta a los márgenes jurídico-constitucionales, sin que en ningún caso hagamos profesión de fe en alternativa alguna. Tan sólo queremos dejar así marcado el terreno de juego en el que los protagonistas todavía habrían de decidir jugar, sometién-dose, además, a unas determinadas reglas y arbitrando las técnicas adecuadas para ello (76).

La consagración de los derechos históricos en sede constitucional implica, ciertamente, el reconocimiento de un determinado régimen propio de autogobierno de los territorios históricos, pero no supone en modo alguno proclamación permanente de garantía de ese hecho diferencial o, por mejor decir, la exclusividad en el sistema de financiación. La foralidad tiene un contenido determinado de autogobierno que resulta ser históricamente diferente del de otros territorios del Estado, pero no se caracteriza negativamente por contraposición al de éstos, sino que se configura positivamente con unas características determinadas, que no desaparecen si otros territorios gozan —por disposición constitucional o legal— de idénticas facultades de autogobierno. En este caso, de autogobierno financiero y fiscal, de donde se desprende la factibilidad de tal extensión en la medida en que ello sea adecuado al régimen constitucional. Y pues o que conocemos la parquedad del mismo en punto a la determinación de los recursos financieros autonómicos y, sobre todo, en cuanto a la configuración de los impuestos, nada cabría objetar teóricamente a esa posibilidad. Ni siquiera con referencia al principio de legalidad al que se sujeta el ejercicio de la potestad tributaria (art. 132.1 y 2), que es atribuida como «potestad originaria» al Estado, puesto

(75) Se ha alertado sobre el riesgo económico que entraña la *vis expansiva* del régimen concertado por el desequilibrio financiero que podría provocar en perjuicio del Estado y del cumplimiento de sus funciones centrales [JUAN MARTÍN QUERALT: «El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: Notas críticas», *Palau 14 (Revista Vasca de Hacienda Pública)*, núm. 11, 1990, pág. 30], así como por los resultados desfavorables que tendría para muchas Comunidades Autónomas respecto al régimen hoy aplicado [JOSÉ ANTONIO BISCAS FERRER: «Aspectos económicos de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 1 (1992), págs. 39-40].

(76) No puede dejar de señalarse, sin embargo, que se ha considerado que el convenio o concierto es, técnicamente, un sistema arcaico, impropio de una Hacienda moderna e incluso insolidario, de cuya imperfección pudiera dar idea la absoluta originalidad del mismo, al no haber sido adoptado para regir las relaciones financieras territoriales en ningún Estado descentralizado del mundo [así, J. L. DE JUAN Y FEÑALCOSA: «El principio de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos», en *Documentación Administrativa*, núm. 181 (1979), pág. 223].

que dicha exigencia es ya formalmente respetada en los actuales sistemas de concierto y convenio. Es evidente, en cualquier caso, que la hipótesis de eventual extensión de este régimen sólo podría tomar como modelo absoluto el del Convenio de Navarra o inspirarse sólo parcialmente en el caso vasco (en aquello que refleja aquel modelo), pues la generalización en todo el Estado del complejo de relaciones internas que implica el Concierto vasco plantearía mayores problemas, al no encajar directamente en el régimen local actualmente vigente (77).

Se trata de una opción —acorde al modelo de convenio— que ya ha sido incluso considerada en los procesos de reforma estatutaria que se han puesto en marcha en algunas Comunidades Autónomas de acceso diferido al máximo techo competencial, una vez cumplida la restricción temporal del artículo 148.2 CE. Así ha pretendido hacerse en Aragón, si bien, como en general allí donde se ha planteado, con una gran carga de polémica en torno a las discusiones sobre la técnica jurídico-constitucional procedente para llevar a cabo la reforma (ya sea sólo ésta misma directamente o bien precedida de delegación estatal de competencias), y aun sobre el mismo contenido que ésta debería tener, esto es, reforma amplia y completa o bien sólo reforma parcial limitada. Sin entrar aquí en los problemas generales que se suscitan por todas esas diversas modalidades de reforma estatutaria (78) y habida cuenta que la Ley Orgánica 9/1992 y la posterior reforma de los Estatutos de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución ha dado una respuesta a los titubeos iniciales (79), lo que interesa destacar ahora es que se ha llegado a contemplar algún proyecto que incluía, por lo menos como posibilidad futura, la aplicación del sistema foral de financiación (80). Así ha ocurrido en la Comunidad Autónoma aragonesa, y si bien esto no podría derivar únicamente de la disposición estatutaria, el mecanismo que se prevé consiste en recabar de los poderes generales del Estado el esta-

(77) Aunque cabría discutir, con muy serios fundamentos, el encaje constitucional de este modelo, supondría sin duda una auténtica revolución en el régimen local y no parece siquiera que haya llegado a ser planteada nunca esta posibilidad.

(78) Sobre las mismas, con carácter general, ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS: *Los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*, Civitas, 1991, págs. 69-113 y 164-194.

(79) Como es sabido, la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, actuó una transferencia de competencias que más tarde se ha recogido en el Estatuto de cada una de las diez Comunidades afectadas, mediante la reforma operada en los mismos por las respectivas Leyes Orgánicas de fecha 24 de marzo (numeradas consecutivamente del 1 al 11).

(80) Una referencia genérica a estos aspectos en MANUEL GIMÉNEZ ABAD: «Las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón (Antecedentes, desarrollo y perspectivas de reforma del Título II del Estatuto de Autonomía)», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 1 (1992), págs. 285-293, donde relata las iniciativas de reforma y describe el contexto político en el que se desarrollaron.

blecimiento de un régimen de concierto o pacto económico. Tres han sido los textos elaborados con tal contenido.

El primero de ellos, presentado a las Cortes de Aragón como Proyecto de Ley del Ejecutivo aragonés durante la segunda legislatura, que no llegó a superar la fase de ponencia en la Comisión correspondiente, se refería a esta cuestión en el artículo 55. Según el mismo, podría ejercitarse tal posibilidad mediante Ley de las Cortes de Aragón que formulara el deseo de que el Estado estableciera un régimen de esa naturaleza (81).

El segundo, planteado como proposición de un texto elaborado en la Comisión Especial de las Cortes creada al efecto en la tercera legislatura, recoga literalmente en el artículo 49 lo mismo que el anterior, añadiendo alguna precisión relativa a la importancia de los conceptos de corresponsabilidad y de esfuerzo fiscal de Aragón e incorporando una serie de principios y bases a los que debería acomodarse, en su caso, el pacto convenido (directamente inspirados en los del concierto vasco actualmente vigente) (82). La discusión y votación en Pleno del texto de la propuesta arrojó, como era previsible, un resultado negativo ante la falta de la mayoría legislativa necesaria para su aprobación (83).

Mejor suerte parece que puede correr el último de los proyectos de reforma hasta ahora manejados, por el amplio acuerdo político que se ha obtenido entre todos los grupos parlamentarios de las Cortes de Aragón para iniciar su tramitación. Se trata, en efecto, de una propuesta de reforma presentada como resultado

(81) «Ya sea mediante un sistema de cupo global sustitutivo de los impuestos que se determinen y facultando a la Comunidad Autónoma para la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de aquéllos o ya mediante otra clase de convenios como la participación de la Comunidad Autónoma en los ingresos tributarios generales, el establecimiento de recargos impositivos deducibles de la cuota en uno o varios tributos no cedidos o cualquier instrumento financiero que asegure un régimen justo, automatizado e irreformable unilateralmente». Puede manejarse el texto del Proyecto publicado en *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, núm. 156, de 5 de julio de 1990, páginas 3712-3726, o bien en la edición a cargo de la DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN: *Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía propuesta por el Gobierno Aragonés a las Cortes*, Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, 1990.

(82) Véase *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, núm. 60, de 8 de febrero de 1993, páginas 2193 y sigs., en particular, págs. 2193-2194. El Pleno de las Cortes de Aragón acordó, con fecha de 7 de mayo de 1992, constituir una Comisión especial para la reforma del Estatuto, cuyos trabajos se desarrollaron con altibajos a lo largo de varios meses, hasta desembocar en la elaboración de un texto para la reforma, aunque sin contar con unanimidad en la Comisión. Sobre la base del mismo, los Grupos Parlamentarios del Partido Aragonés y de Convergencia Alternativa de Aragón-Izquierda Unida presentaron la Proposición de Ley a la que aludimos, que fue difundida públicamente como propuesta de «reforma amplia» del Estatuto aragonés.

(83) Mayoría de dos tercios, según el artículo 61 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Aragón, al tratarse de una reforma, que en este caso —como en el anterior—, preteriría ser completa, sustituyendo el Estatuto ahora vigente por uno enteramente nuevo.

de las conversaciones y negociaciones políticas entabladas por las fuerzas con representación parlamentaria (todos los Grupos, incluidos el Socialista y el Popular, con excepción del exiguo Grupo Mixto que constituye el diputado tránsfuga), propugnando la modificación de buen número de preceptos (84). El nuevo artículo 47, según el texto finalmente aprobado por unanimidad de los sesenta y siete Diputados de la Cámara (85), es similar a los anteriormente manejados, aunque se han introducido variaciones y se le ha dado, en general, una redacción más precisa:

Previo acuerdo de las Cortes de Aragón aprobado por mayoría de dos tercios, la Diputación General de Aragón podrá recabar del Estado la suscripción de un convenio para regular las respectivas relaciones fiscales y financieras a través del establecimiento de un sistema de financiación autonómico que comporte la participación territorializada de Aragón en los tributos generales no cedidos, las condiciones para la aprobación de recargos sobre tributos del sistema fiscal general o cualquier otro instrumento económico y financiero que garantice un régimen justo, autonómico y no rescindible unilateralmente, que podrá ser periódicamente revisado de mutuo acuerdo.

El citado sistema de financiación deberá tener en cuenta el esfuerzo fiscal de Aragón, tanto en los impuestos generales sobre la renta personal y el consumo, como en la contención de su déficit público, y atenderá singularmente a los criterios de corresponsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial.

(84) Véase *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, núm. 118, de 21 de abril de 1994, págs. 4436 y sigs. Cuestión distinta será el mantenimiento del mismo apoyo durante la posterior tramitación en las Cortes Generales, lo que sin duda estará muy ligado a la situación política nacional y al planteamiento general del llamado impulso autonómico, con el que se ha empezado a gestar un estado teórico y de opinión propicio a una profundización en la descentralización mediante el retoque de todos los Estatutos de Autonomía e incluso de la propia Constitución. En cualquier caso, de prosperar por fin la reforma del Estatuto aragonés, no habría que confiar solamente en la semántica del nuevo texto, incorporando la previsión de un sistema de pacto o convenio económico, si no se quiere que el mismo tenga idéntica nula virtualidad que la actual Disposición adicional quinta del vigente (véase *supra*), que se mantendría igualmente en aquél, aunque como adicional tercera.

(85) *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, núm. 134, de 7 de julio de 1994, págs. 5324 y sigs.

