

## MECANISMOS DE COORDINACIÓN LEGISLATIVA ENTRE HACIENDAS TERRITORIALES

María Amparo GRAU RUIZ

Profesora Contratada Doctora  
Departamento de Derecho Financiero y Tributario  
Facultad de Derecho  
Universidad Complutense de Madrid  
grauruiz@der.ucm.es

### RESUMEN

*Es preciso enmarcar el federalismo fiscal en el contexto del constitucionalismo democrático y social. Cuando se observa que no existe representación sin la capacidad de ejercer poderes normativos tributarios y que la coordinación competencial entre distintos niveles de gobierno en la práctica conduce al federalismo ejecutivo, deben buscarse nuevas fórmulas de coordinación justas y eficaces, revisando críticamente la racionalidad de los mecanismos existentes. Debe procederse de tal manera que permitan que en el establecimiento de tributos siga pronunciándose la institución parlamentaria y se sigan respetando las particularidades del procedimiento legislativo. Tanto la financiación autonómica como la participación de las Comunidades Autónomas en el diseño de las normas financieras y tributarias comunitarias sirven de buen banco de pruebas para abordar este propósito.*

*Palabras clave:* coordinación, cooperación administrativa, solidaridad, Hacienda general, financiación autonómica, impuestos cedidos, elaboración normativa, Unión Europea, federalismo fiscal.

### ABSTRACT

*It is necessary to put fiscal federalism in the context of the social and democratic constitutionalism. Wherever it is noted that there is no representation without the possibility to exert normative tax competencies and that the coordination amongst several levels of government leads in practice to executive federalism, we should search new fair and efficient formulae, critically reviewing the rationality of the currently existing ones. These mechanisms of co-ordination should still allow the Parliament to create the taxes, and be fully respectful with the peculiarities in the course of the legislative procedure. Both, the Regional finance and the participation of the Autonomous Communities in the design of Financial and Tax Law in the European Union are a good testing-ground to start working in the proposed task.*

*Keywords:* co-ordination, administrative cooperation, solidarity, institutional loyalty, Public Finance, Regional finance, tax-sharing, rule-making procedure, European Union, fiscal federalism.

#### ZUSAMENFASSUNG

*Es ist notwendig, das Fiskalföderalismus in den Kontext der demokratischen und sozialen Verfassungsmäßigkeit zu stellen. Wenn man bemerkt, dass eine Vertretung nicht ohne Fähigkeit besteht, die normativen Steuermächte auszuüben, und dass die Konkurrenzkoordination zwischen verschiedenen Regierungsebenen in Praxis zum ausführenden Föderalismus führt, muss man neuen richtigen und effizienten Koordinationsformeln suchen, und kritisch die Vernünftigkeit des bestehenden Mechanismus überprüfen. Man muss auf die Weise vorgeben, sodass sie es erlauben, dass sich in der Steuereinrichtung die parlamentarische Institution weiteräußert und dass die Besonderheiten des Gerichtsverfahrens respektiert werden. Sowohl die Finanzierung der Autonomen Regionen, als auch die Teilnahme von Autonomen Regionen im Zusammenhang von Finanz- und Unionssteuernormen dienen hierbei als Beweis, diesen Zweck anschnitten zu können.*

*Schlüsselwörter:* Koordination, Verwaltungskooperation, Solidarität, Finanzministerium, autonome Finanzierung, Steuern der Autonomen Regionen, normative Ausarbeitung, Europäische Union, Fiskalföderalismus.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. LA COORDINACIÓN COMO COMPETENCIA FORMAL Y SU RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE SOLIDARIDAD E IGUALDAD.—III. LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y EL CONTROL DEL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS CEDIDAS.—a) La utilidad de la técnica normativa y de la metódica de la legislación.—b) Los grados admisibles de coordinación legislativa.—IV. EL CONTENIDO MÍNIMO DEL TÍTULO COMPETENCIAL «HACIENDA GENERAL» COMO FUNDAMENTO PARA LA COORDINACIÓN LEGISLATIVA.—a) Un intento de superar las dificultades en la fijación del contenido de este título competencial.—b) La consideración de las Leyes de Cesión como parte de la Hacienda general.—V. REVISIÓN CRÍTICA DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN LEGISLATIVA EXISTENTES EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO.—VI. LA COORDINACIÓN NORMATIVA EN LA UNIÓN EUROPEA.—VII. CONCLUSIÓN.

#### I. INTRODUCCIÓN

En todas las estructuras políticamente descentralizadas asistimos a un proceso en el que las competencias exclusivas se reducen como consecuencia de la evolución del Estado de Derecho y de las relaciones de interde-

pendencia propias de una concepción social del Estado. La sociedad exige estructuras de poder más eficaces y más justas. Si la separación competencial en términos de exclusividad es ineficiente e injusta para los ciudadanos y se sustituye por la concurrencia competencial; entonces, es necesaria la cooperación<sup>1</sup> debidamente coordinada, o se vuelve a caer en la misma ineficiencia e injusticia.

Nuestra Constitución prevé una financiación mixta para todos los entes territoriales y en su art. 156.1 recoge los postulados del federalismo cooperativo. No obstante, en la práctica, el autonomismo competitivo parece haberse impuesto sobre el autonomismo cooperativo<sup>2</sup> y, ahora, la inversión de esa tendencia es el mayor reto que tiene planteado nuestro Estado. Cuando los entes territoriales, para conseguir mayor suficiencia, manteniendo la presión fiscal o reduciéndola, se plantean reducir el grado de solidaridad, debe recordarse que ésta permite compatibilizar tanto los aspectos individuales como los histórico-colectivos<sup>3</sup>.

Como apuntó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 181/1988: «el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías depende en buena medida de la sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo»<sup>4</sup>. Por ello, el Estado ha de activar en el Ordenamiento español mecanismos eficaces y justos, teniendo en cuenta que el proceso ascendente de integración en la Unión Europea dota de nuevo significado al proceso descendente de descentralización.

Resulta fundamental cómo se decide: en qué foros institucionales y qué procedimientos se habilitan para la elaboración normativa. Sinceramente,

<sup>1</sup> E. ÁLVAREZ CONDE, R. FALCÓN Y TELLA y J. A. ALONSO DE ANTONIO, «El Estado Autonómico», *Revista de Derecho Político*, núm. 37, 1992, p. 197. J. A. ALONSO DE ANTONIO, *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, vols. 1 y 2, Monografías del Congreso de los Diputados, núm. 8, Madrid, 1986.

<sup>2</sup> J. CORCUERA ATIENZA, «Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga», *Sistema*, núms. 118-119, 1994, pp. 87 a 102. El art. 150 de la Constitución es el título general para un verdadero autonomismo cooperativo, pues recoge técnicas colaborativas con carácter formal, al margen de materias concretas —con la posibilidad de comprenderlas potencialmente todas—, y supone una cláusula general relativizadora de todo el sistema de separación rígida de competencias [E. GARCÍA DE ENTERRÍA (dir.), *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, Madrid, IEE, 1980, p. 350].

<sup>3</sup> C. DE CABO MARTÍN, «La solidaridad como principio constitucional en el actual horizonte reformista», en J. M. VIDAL BELTRÁN y M. A. GARCÍA HERRERA (coords.), *El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, vol. I, Madrid, INAP-Colex, 2005, p. 378.

<sup>4</sup> Concretamente en su FJ 7 (RTC 1988, 181).

la bondad de la regulación que de estos aspectos se haga nos parece la mejor manera en la que el Derecho puede contribuir a la resolución de algunos de los problemas que la sociedad actual tiene pendientes. Pese a las limitadas apariencias, se nos presenta el estudio de un tema que atañe profundamente a las fuentes del Derecho y que, en nuestro caso, trataremos de reflejar en la coordinación de las potestades normativas autonómicas en los impuestos cedidos.

## II. LA COORDINACIÓN COMO COMPETENCIA FORMAL Y SU RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE SOLIDARIDAD E IGUALDAD

La coordinación se ha calificado como concepto vaporoso, elástico o comodín, e incluso hay quienes llegan a la desalentadora conclusión de que lo abarca todo o que es una expresión vacía de significado real<sup>5</sup>. A pesar de ello, merece la pena esforzarse por dotar de contenido a este concepto abierto y evolutivo. Su estudio ha de enmarcarse en unas coordenadas de tiempo y lugar, atendiendo al contexto normativo en que se emplea.

La Exposición de Motivos de la Ley 21/2001 invoca el principio de coordinación como fundamento del nuevo sistema de financiación autonómica. No en vano el principio de coordinación es un principio estructural de organización del Estado, que ha de imprimir racionalidad a las relaciones entre las Haciendas territoriales.

Ahora bien, existen dos concepciones enfrentadas en cuanto a la coordinación: ¿es una competencia material o formal? En nuestra opinión, la coordinación no tiene carácter vinculante en lo material, sólo vincula en cuanto al procedimiento a seguir en el ejercicio de las competencias de las partes. Nos parece que se introducen gratuitamente en el concepto de coordinación notas tales como la imposición o la armonización, por lo que no es de extrañar la aversión que este término ha venido suscitando. La realidad nos muestra que es posible la coordinación voluntaria y que la armonización puede ser o no el efecto de la coordinación. El mismo Tribu-

---

<sup>5</sup> ÁLVAREZ RICO, «El principio de coordinación en el Estado de las Autonomías», *DA*, núm. 196, 1982, p. 6; PÉREZ CALVO, «Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *REALA*, núms. 235-236, 1987, p. 478; L. SÁNCHEZ SERRANO, *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Constitucional*, I, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 307.

nal Constitucional ha admitido en su Sentencia 102/1995 que «la coordinación, cuya esencia es la unidad de actuaciones, no significa dirección o gestión, ni tampoco por tanto ejecución, por moverse en una dimensión formal, no material y en un plano horizontal ajeno a cualquier tentación de jerarquía o verticalidad»<sup>6</sup>.

Ahora bien, si la coordinación por sí misma no es un objetivo final, no debemos olvidar que sí lo son otros principios a los que sirve: la solidaridad, la igualdad y la eficacia que ha de inspirar la actuación de los poderes públicos. De ellos, como es sabido, derivan los límites a la actuación autonómica.

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, la coordinación debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca y la acción conjunta, para integrar la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad del sistema<sup>7</sup>. Ahora bien, el Alto Tribunal no concreta los medios y sistemas de relación entre las instancias a coordinar, ya que no le corresponde esta función. Dado que tampoco la Constitución determina de forma cerrada cómo ha de coordinarse, el legislador podrá crear instrumentos orgánicos, cauces de participación en los procesos de decisión de otros órganos, etc. A estos efectos, la coordinación financiera puede abarcar los ingresos o gastos y las distintas competencias normativas o de gestión. También puede tratarse de una coordinación político-institucional o de una coordinación técnica, de carácter vertical u horizontal.

El principio de coordinación en su acepción etimológica es previo y causante de la colaboración y la cooperación<sup>8</sup>. A nuestro modo de ver, la solidaridad es el fruto de los mecanismos de colaboración que ha de coordinar el Estado. Si se avanza en el camino de la colaboración se llega hasta la cooperación. Es obvio que la descentralización financiera exige el comportamiento cooperativo de todas las Haciendas Públicas implicadas a tra-

<sup>6</sup> En concreto, así se entiende en el FJ 31 (RTC 1995, 102).

<sup>7</sup> SSTC 32/1983 (FJ 2) (RTC 1983, 32), 42/1983 [FJ 3.c)] (RTC 1983, 42), 144/1985 (FJ 4) (RTC 1985, 144), 13/1988 (FJ 2) (RTC 1988, 13), 227/1988 [FJ 20.d)] (RTC 1988, 227), 45/1991 (FJ 4) (RTC 1991, 45), 102/1995 (FJ 31) (RTC 1995, 102), 70/1997 (FJ 5) (RTC 1997, 70) o 148/2000 (FJ 11) (RTC 2000, 148).

<sup>8</sup> J. LINARES MARTÍN DE ROSALES, *Régimen financiero de las Comunidades Autónomas españolas*, Zaragoza, Diputación General de Aragón, 1981, p. 94.

vés de mecanismos jurídicos justos, transparentes y eficaces, esto es, coordinados.

En teoría, la división territorial del poder financiero habría de perseguir el mismo objetivo que la originaria separación funcional: que el poder limite al poder<sup>9</sup>. Sin embargo, se ha observado tradicionalmente una relación adversa entre descentralización y equidad. La división de poderes en materia financiera y los cambios en el sistema de fuentes de producción normativa traen consigo principios de orden superior que establecen los parámetros rectores de la actividad financiera<sup>10</sup>. Así, surge el principio de solidaridad<sup>11</sup>, que encierra una doble exigencia de eficacia y de Justicia.

Pero la solidaridad es fruto de la coordinación y la compensación financiera, conjuntamente. Por eso en la Constitución se encuentran referencias a ambos aspectos. La coordinación formal (legislativa, instrumentada administrativamente) es condición previa para lograr la solidaridad, pero no suficiente. Los fallos en la consecución del resultado material deseado se corrigen a través de la compensación financiera posterior —por supuesto, a través de mecanismos que antes también se han coordinado—. Desde luego, la compensación financiera instantánea puede resultar más cómoda al ente decisor que el establecimiento de cauces permanentes de coordinación. Sin embargo, creemos que el análisis jurídico del principio de solida-

<sup>9</sup> Es cierto que la división es un método aplicable que depende de ciertos parámetros espaciales y temporales (F. ESCRIBANO LÓPEZ, *Presupuesto del Estado y Constitución*, Madrid, IEF, 1981, p. 5). Existen varias aproximaciones doctrinales en el ámbito comunitario: negar la vigencia del principio de separación de poderes, sostener un diverso entendimiento del mismo al existente en el ámbito estatal o considerar plenamente aplicable el principio, no en su concepción orgánica, sino funcional. En las Comunidades Europeas no rige una separación orgánica sino funcional: coexisten las tradicionales funciones legislativa, ejecutiva y judicial, pero no hay una perfecta correspondencia entre institución y función, concurre tanto una pluralidad orgánica en una unicidad funcional como una pluralidad funcional en una unicidad orgánica (K. LENAERTS, «Some reflections on the separation of powers in the European Communities», *Common Market Law Review*, núm. 28, 1991, p. 13). Existe un principio de equilibrio institucional, destacado por el Tribunal de Luxemburgo en su Sentencia de 13 de junio de 1958, dando lugar a la conocida doctrina Meroni. La concepción del principio de separación de poderes en sentido elástico y funcional conlleva una cooperación mutua entre los titulares del poder (F. M. CARRASCO GONZÁLEZ, *El principio democrático de autoimposición en la producción normativa de la Unión Europea*, Colección financiero, núm. 28, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, p. 128).

<sup>10</sup> Estos principios tratan de sustanciar el marco de las relaciones que surgen en los supuestos de Haciendas plurales y muchos de ellos (prohibición de privilegios, no traslación de la carga tributaria a los habitantes de otras Comunidades Autónomas, etc.) constituyen proyecciones singulares del principio de solidaridad (R. FALCÓN Y TELLA, *La compensación financiera interterritorial*, Monografías núm. 7, Madrid, Congreso de los Diputados, 1986, pp. 27-28).

ridad debería tener más en cuenta los postulados de Justicia y el fundamento político de dicho principio, que los argumentos de índole económica. Por este motivo, nos parece más razonable potenciar los órganos de cooperación de carácter estable que acudir a la compensación financiera puntual<sup>12</sup>.

Otra vertiente de la solidaridad se identifica con la lealtad institucional. Este principio exige determinados comportamientos positivos y negativos en aras del logro de los intereses generales, a la hora de desarrollar los mecanismos de financiación del Estado y de las CCAA<sup>13</sup>. En el fundamento jurídico 7.º de la Sentencia 64/1990, nuestro Tribunal Constitucional ya afirmó que las diversas instancias territoriales de poder deben considerar en sus actuaciones la comunidad de intereses que las vincula entre sí, que

---

<sup>11</sup> Este principio es el criterio rector a tener en cuenta, tanto en las relaciones entre los distintos territorios como en las relaciones que, desde el punto de vista de la presión fiscal sobre cada ciudadano, se pueden establecer [J. MARTÍN QUERALT, «El sistema financiero de las Comunidades Autónomas», en AAVV, *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984, p. 259].

<sup>12</sup> Debe subrayarse que el principio de solidaridad recuerda la técnica de los vasos comunicantes y es bidireccional, exige una contemplación de las circunstancias no sólo de una Comunidad Autónoma, sino del resto de España (SSTC 109/2004, FJ 3, y 16/2003, FJ 5). El TC alemán, el 11 de noviembre de 1999, declaró la inconstitucionalidad de la Ley de Compensación Financiera Federación-Länder, FAG. El recurso inicial fue planteado por Baviera y Baden-Württemberg y se refería a la percepción de transferencias por parte de los Länder de Bremen y Sarre. Provocó la reforma del sistema. En julio de 2001 se promulgó la Ley de Baremos y en diciembre de ese año se acordó el Pacto de Solidaridad II, que legalmente se tradujo en la Ley de Continuación del Pacto de Solidaridad (*Solidarpakfortführungsgesetz*), que venía a modificar el FAG, modificación que ha entrado en vigor a partir del año 2005. Las modificaciones legislativas consecuencia de la Sentencia diseñan un sistema cuya característica principal es que de los cuatro mecanismos previstos de solidaridad, el primero, el IVA, logre una mayor igualación de la fuerza financiera de los Länder en detrimento del segundo, la solidaridad horizontal o interregional, es decir, la situación inversa de lo que sucedía hasta 2004.

<sup>13</sup> En Alemania, la lealtad federal se conoce por *Bundestreue* o *Bundesfreundliches Verhalten*. «En el primer caso en que el Tribunal Constitucional Federal alemán utilizó la doctrina de la lealtad federal, la Sentencia de 18 de febrero de 1952, fue precisamente en un tema financiero, en donde declaró constitucional una ley que obligaba a los Länder de mayor capacidad económica a hacer transferencias de dinero a Länder de menor capacidad económica. Es decir, que toda la doctrina alemana de la lealtad federal arranca de un problema financiero, con lo cual, quizá no sea exagerado afirmar que quizá corresponsabilidad, solidaridad y lealtad federal sean tres términos que intenten perseguir lo mismo: el equilibrio de otros deberes o de otros derechos principales, de carácter constitucional. Equilibrio que no debe producirse exclusivamente por la vía de impedir o limitar, sino también por la positiva de obligar y estimular las actuaciones de los corresponsables» (J. RAMALLO MASSANET, «¿Cómo obligar a las Comunidades Autónomas al ejercicio de la corresponsabilidad fiscal?», *Seminario UCM sobre Corresponsabilidad Fiscal*, Madrid, Consejo Económico y Social —CES—, junio de 2005).

no puede resultar menoscabada por una «gestión insolidaria» de los propios intereses.

Para lograr cierta igualdad territorial, la coordinación, primero, opera en un sentido estructural o estático e inspira el reparto de las competencias financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Luego, la coordinación funcional o dinámica pretende que el ejercicio efectivo de las atribuciones financieras de las Comunidades Autónomas no perturbe el interés general.

En relación con las competencias normativas en los impuestos cedidos y la esencial igualdad personal, puede ser útil, con los matices oportunos, recordar los límites a la afectación del deber de contribuir prefijados en relación con el Decreto-ley. Tal como señaló la Sentencia del Tribunal Constitucional 108/2004, será preciso tener en cuenta en cada caso en qué tributo concreto se incide (constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica), qué elementos del mismo —esenciales o no resultan alterados— y cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate<sup>14</sup>.

### III. LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y EL CONTROL DEL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS CEDIDAS

Es obvio que la existencia de mecanismos de coordinación puede posibilitar un ulterior control. De hecho, algunas modalidades de control pueden introducirse en los mismos mecanismos de coordinación o incluso ganar sustantividad hasta el punto que el mecanismo de control sea el propio mecanismo de coordinación. En nuestra opinión, la coordinación de la actividad financiera ha de darse siempre. Los controles, sólo cuando sean necesarios y en la medida en que no pueda prescindirse de ellos para garantizar dicha coordinación.

La titularidad de los impuestos cedidos por el Estado supone la posibilidad jurídica de fijar el alcance y las condiciones de la cesión y, en su caso, su reversión<sup>15</sup>. El Estado ha de reservarse siempre una mínima competen-

<sup>14</sup> Cfr. el FJ 7 (RTC 2004, 108).

<sup>15</sup> «Si bien es cierto que, en la práctica, la cesión de competencias normativas acaba dificultando la reversión, lo que se juzga positivamente ya que contribuye a una mayor estabilidad del sistema tributario autonómico y a una mayor responsabilidad fiscal. De cualquier

cia normativa y la ley no podrá conceder una delegación en blanco. No puede reducirse la naturaleza de la Ley de Cesión a la de norma meramente habilitadora, pues es también ley ordenadora. Precisamente es posible ceder cierta capacidad normativa a las Comunidades Autónomas en estos impuestos, porque entre las competencias atribuidas al Estado se encuentra la regulación de la Hacienda general, que supone una garantía adicional para los ciudadanos<sup>16</sup>. Además, en la medida en que la Ley de Cesión garantice una cierta uniformidad normativa podrán evitarse contradicciones con el Derecho comunitario<sup>17</sup>.

#### **a) La utilidad de la técnica normativa y de la metódica de la legislación**

En todo Ordenamiento jurídico debe evitarse la fosilización normativa, pero como las modificaciones introducidas por el Estado y las Comunidades Autónomas tendrán consecuencias en los recursos de que ambos finalmente puedan disponer, habrán de llevarse a cabo de la manera más armónica posible, haciendo uso de los mecanismos de coordinación legislativa. A la hora de introducir cambios en el Ordenamiento vigente, la elección del título competencial por parte del Estado y el alcance que se dé al mismo condiciona la posterior labor legislativa de las Comunidades Autónomas. De ahí la importancia de su motivación, pues sirve al ejercicio de la responsabilidad que la Constitución atribuye a los órganos de representación popular y permite al Tribunal Constitucional sancionar las formulaciones incompatibles con el marco constitucional. En este sentido, la técnica normativa sirve a la seguridad jurídica y a la racionalidad en el Derecho cuando se multiplica la capacidad de producción normativa del conjunto. Por su parte, la metódica de la legislación ayuda en el análisis del proceso

---

manera, la naturaleza del impuesto cedido sería teóricamente correcta ya que siempre es posible que una Ley estatal modifique e incluso derogue una de estas figuras impositivas, lo que no sería posible en relación con un impuesto propio» (R. CALVO ORTEGA, «Tributos cedidos: concepto, evolución y problemas actuales», *RDFHP*, vol. LIII, núm. 268, mayo-agosto de 2003, p. 272).

<sup>16</sup> J. M. TEJERIZO LÓPEZ, «Los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas: problemas actuales», Curso de Verano sobre *El poder tributario de las Comunidades Autónomas*, Santander, UIMP, 12 de julio de 2004, p. 5.

<sup>17</sup> C. GARCÍA NOVOA, «Financiación autonómica y Derecho Comunitario», *Crónica Tributaria*, núm. 85, 1998, pp. 119 y ss.

legislativo interno<sup>18</sup>, es decir, del proceso de formación de la voluntad en la elaboración de un proyecto legislativo.

Durante el último tercio del siglo XX ganó fuerza la participación de los representantes de ciertos intereses de grupo en la toma de decisiones políticas, a través de negociaciones fuera de la institución parlamentaria. Hoy en el Estado de Derecho genera desasosiego que se banalice el papel de nuestros representantes democráticos, pues acaba produciéndose una auténtica mutación genética de la especie Estado<sup>19</sup>. Sobre todo, cuando la función legislativa de las Cortes ha sido siempre objeto de una cuidadosa regulación, dada la importancia de las materias reservadas a la ley. Como consecuencia del carácter intervencionista del Estado del bienestar, se produce una inflación legislativa y la responsabilidad de la calidad de la norma en el Estado social pasa a recaer primordialmente en el Gobierno, mientras que el Parlamento se convierte en una mera instancia de legitimación de decisiones previamente adoptadas. En este Estado finalista, la ley general y abstracta es sustituida por la ley medida<sup>20</sup>, y entre la sociedad y el Gobierno, el Parlamento aparece como un obstáculo.

El eco de estos planteamientos también resuena en la concepción del federalismo: de tal modo que se entiende que no existe representación sin la capacidad de ejercer poderes normativos tributarios («No Representation without Taxation»<sup>21</sup>) y la coordinación competencial entre distintos niveles de gobierno, objeto de negociación política, conduce al «federalismo ejecutivo».

Esta tendencia contrasta con la bien fundada idea de que para el establecimiento de tributos, desde una perspectiva orgánica, es necesario que

---

<sup>18</sup> Se distingue del proceso legislativo externo, que se ocupa de la participación de los distintos órganos parlamentarios en la elaboración de las leyes y viene regulado por normas constitucionales (básicamente arts. 81 a 92 de la Constitución) y los Reglamentos de las Cámaras y, además, se distingue de la técnica legislativa, que se ocupa de la optimización de la redacción del texto legislativo y de su contenido normativo. M. MARTÍN CASALS, «Planificación de la intervención legislativa», en AAVV, *Curso de Técnica legislativa GRETEL*, Serie de Técnica Legislativa I, Cuadernos y Debates, núm. 14, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pp. 233 y ss.

<sup>19</sup> F. SOSA WAGNER, «Estudio introductorio: El Estado se desarma», en T. DARNSTÄDT, *La trampa del consenso*, Madrid, Trotta, 2005, p. 31.

<sup>20</sup> J. CANO BUESO, «Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del Estado social», en J. M. CORONA FERRERO, F. PAU VALL y J. TUDELA ARANDA (coords.), *La técnica legislativa a debate*, Barcelona-Madrid, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Tecnos, 1994, p. 209.

<sup>21</sup> V. RUIZ ALMENDRAL, *Impuestos cedidos y corresponsabilidad fiscal*, Tirant monografías 310, Valencia, Tirant lo Blanch-Universidad Carlos III de Madrid, 2004, pp. 46 y 101 a 103.

la institución parlamentaria se pronuncie respecto de la materia reservada y, desde una perspectiva adjetiva, se respeten las particularidades del procedimiento legislativo. De hecho, las exigencias del principio democrático de autoimposición se cumplen en los Ordenamientos a través de la técnica de la reserva de ley, cuyo respeto se garantiza constitucionalmente en todos los Estados de la Unión Europea.

Ahora bien, aunque la norma con rango de ley tenga su origen en un pacto con los ejecutivos autonómicos, esto no significa en absoluto que tenga naturaleza paccionada y no unilateral. Así han de entenderse las leyes que recogen el contenido de los Acuerdos adoptados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera para la progresiva cesión de potestades normativas en algunos tributos y la actuación de las Comisiones Mixtas<sup>22</sup>.

Sin embargo, una vez parecen agotarse las posibilidades de ceder más competencias normativas en materia tributaria, por razones que obedecen a restricciones europeas y al juego de los principios constitucionales, para comprender la previsible evolución de la financiación autonómica, frente a la vía directa o cuantitativa seguida en el pasado, se abre paso la cualitativa, centrada en la forma de ejercer las competencias sobre los mismos ciudadanos: de manera coordinada.

## **b) Los grados admisibles de coordinación legislativa**

La eficacia de la coordinación depende de un factor político y de otro técnico. Este último hace referencia al adecuado diseño de cauces a través

---

<sup>22</sup> «El acuerdo en la Comisión Mixta plasma la aceptación de la cesión por la Comunidad Autónoma. Para que la cesión adquiera validez no sólo debe ser querida por el Estado, sino que también ha de ser aceptada por la Comunidad Autónoma. Sin la aceptación de esta última el Estado no podría dictar la Ley que determine el alcance y condiciones de la misma. (...) En ningún caso pueden representar un obstáculo a la potestad originaria del Estado para establecer tributos. Es más, los Acuerdos adoptados por estas Comisiones no podrán vincular al legislador estatal, constituyendo una especialidad procedimental que únicamente afectará al trámite previo de la iniciativa legislativa referida a un proyecto que habrá de tramitarse posteriormente en las Cortes como Ley ordinaria» (J. RAMALLO MASSANET y J. ZORNOZA PÉREZ, «El Consejo de Política Fiscal y Financiera y las Comisiones Mixtas en la financiación de las Comunidades Autónomas», *CPD*, núm. 2, 1997, pp. 99 y 100; J. CALVO VÉRGEZ, *Financiación autonómica: problemas constitucionales y legales*, Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2005, pp. 139 y 144). «Los acuerdos adoptados por las citadas Comisiones no parecen tener en la actualidad un carácter vinculante, a diferencia de lo que sucedía en el caso de las antiguas Comisiones Mixtas de transferencias» (J. RAMALLO MASSANET y J. ZORNOZA PÉREZ, «El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la financiación de las Comunidades Autónomas», *PEE*, núm. 83, 2000, p. 61).

de los cuales la participación se articula. Los términos «participar, codecidir y colegislar» llevan implícita una diferenciación que atiende al grado con que se permite la intervención de otras instancias inicialmente ajenas a la tarea de elaboración legislativa en el ámbito de actuación propio. En primer lugar, es posible la mera participación —potestativa u obligatoria— en el procedimiento de elaboración normativa, pero sin capacidad decisoria alguna. En segundo lugar, la codecisión avanza en la participación, al fijar con carácter preceptivo la intervención del otro sujeto con competencia legislativa y dotar de carácter vinculante a su resolución —siempre que se reúnan ciertos requisitos—. Por último, la colegislación supone la necesidad de —al menos— dos poderes públicos para la perfección de la norma.

Con la finalidad de crear un marco idóneo para que la cooperación pueda ejercerse, la Constitución establece un cauce intraorgánico para la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado: el Senado (art. 69.1); y dos cauces interorgánicos: la legitimación de los órganos de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional [art. 162.1.a)] y la iniciativa legislativa autonómica (art. 87.2). Esta última ha sido criticada por ser una muestra de que la participación por otros medios en la formación de la voluntad estatal no es juzgada satisfactoria<sup>23</sup>.

En la configuración de las Haciendas públicas territoriales, la corresponsabilidad es un principio inmanente en la Constitución. Con el tiempo hemos pasado de una concepción del sistema de financiación autonómica como algo subordinado a los Presupuestos Generales del Estado, a una concepción del sistema presidida por el principio de corresponsabilidad fiscal y conectada no sólo con la participación en los ingresos del Estado, sino también, y de forma fundamental, con la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho público, como se expresó en la Sentencia del Tribunal Constitucional 289/2000<sup>24</sup>.

Si nos detenemos en su análisis, en el concepto de corresponsabilidad podemos distinguir dos tipos de relaciones: la que surge entre los entes públicos territoriales: donde se insiste en la minoración de la dependencia del Estado en materia de ingresos, y la que nace entre el ente territorial y los ciudadanos residentes en su territorio: en lo que respecta a la posibili-

<sup>23</sup> J. TAJADURA TEJADA, *El principio de cooperación en el Estado Autonomico*, Granada, Comares, 1998, pp. 51 a 53.

<sup>24</sup> Cfr. su FJ 3 (RTC 2000, 289).

dad de modular su carga tributaria. Si, hasta ahora, la corresponsabilidad ha cobrado sentido dentro del concepto de autonomía financiera, en el momento actual ya no se trata tanto de cuestionar quién financia a quién, sino que, por el contrario, la clave reside en qué gasto se financia y cómo.

Al emplearse fórmulas que permiten compartir responsabilidades fiscales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se impide al ciudadano percibir la relación entre quién le presta los servicios y quién le exige el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. De ahí la importancia de encontrar mecanismos de coordinación que no frustren esa percepción. A nuestro juicio, la afectación de recursos no es la solución. Jurídicamente deben analizarse los mecanismos de coordinación que posibiliten un mejor control o «rendición de cuentas» y debe acabarse con la irresponsabilidad que supone que, cuando no se ejercen las competencias normativas tributarias, los costes de la actividad autonómica se sufraguen con cargo a los Presupuestos del Estado<sup>25</sup>.

En esta línea, la vía cualitativa o indirecta tiende a fomentar la participación de las Comunidades Autónomas en ciertos foros. Es un tópico aludir al *Bundesrat* alemán como modelo para la reforma del Senado en España. Debemos destacar no sólo sus puntos fuertes, sino también los más débiles<sup>26</sup>, tomando las debidas precauciones, dadas las distancias que separan a nuestro sistema de financiación autonómica de aquél, donde incluso ahora se propugna una inversión de la situación actual, hasta el punto de que el *Bundesrat* podría llegar vetar a un Estado regional que abusase de su obstinación legislativa<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> «Y existe fundamento constitucional para ello; no tanto el título competencial exclusivo del Estado sobre la “Hacienda General” (art. 149.1.14 de la Constitución) cuanto en los principios de “coordinación con la Hacienda General y de solidaridad entre los españoles”, que son los que condicionan (“con arreglo a”) la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, lo cual, como se dijo, encarna la expresión constitucional de la corresponsabilidad» (J. RAMALLO MASSANET, «¿Cómo obligar a las Comunidades Autónomas al ejercicio de la corresponsabilidad fiscal?», *Seminario UCM sobre Corresponsabilidad Fiscal*, Madrid, CES, junio de 2005).

<sup>26</sup> El art. 50 de la Ley Fundamental dice que los Estados cooperan en la legislación y la administración federal a través del Consejo Federal. «El malentendido consiste en que el Consejo federal (*Bundesrat*) es valorado como una especie de embajada de las Repúblicas regionales soberanas en la Federación; como un instrumento del federalismo y del cuidado mutuo de las buenas relaciones. El Consejo federal (*Bundesrat*) no es un Consejo regional sino un órgano de decisión de la Federación, aunque la Federación carezca de poder de influencia sobre sus decisiones. El Gobierno federal comparte su poder con otro poder que actúa desde fuera» (T. DARNSTÄDT, *La trampa del consenso*, Madrid, Trotta, 2005, pp. 84 a 85).

<sup>27</sup> «Hoy se destaca el principio “quien gobierna, paga”. Su inobservancia, se dice, obliga muchas veces a los Estados regionales a imponer su veto en el *Bundesrat*, con el fin de evi-

El principio de solidaridad no sólo habilita la acción estatal dirigida a corregir desequilibrios o desigualdades interterritoriales, sino que el Estado tiene el deber, constitucionalmente impuesto, de garantizar su realización efectiva. En toda actividad financiera debe lograrse la solidaridad a través de la coordinación tanto interna como externa. El principio de solidaridad expresa la unidad esencial del fenómeno jurídico-financiero y se proyecta no sólo en el ámbito de cada Hacienda territorial, sino también en sus relaciones con las demás Haciendas públicas en la coordinación entre ingresos y gastos.

Si el establecimiento de los mecanismos de coordinación corresponde al Estado, por la utilización anfibológica del término, podría cuestionarse si es posible la participación de las Comunidades Autónomas en dicho establecimiento como partes integrantes del mismo. Las Comunidades han de asumir que junto a su interés particular existe un interés general más amplio por el cual también ellas deben velar. En cualquier caso, entendemos que es distinto el deber, que sólo al Estado central correspondería, de la voluntariedad de la participación autonómica. El principal problema es que, ante la falta de previsión de mecanismos adecuados de coordinación legislativa por la inactividad del legislador estatal, nos encontramos con la dificultad para fundamentar una declaración de inconstitucionalidad por omisión. Tal vez por ello la doctrina constitucional es un tanto atípica y suele basarse en la exhortación a la cooperación. Afortunadamente la situación no es de ausencia total de regulación, por lo que es posible que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre esta materia.

Se ha criticado que si se atiende al tenor literal del art. 156.1 de la Constitución, se observa cómo la coordinación financiera entre Estado y Comunidades Autónomas fue configurada inicialmente por el constituyente español como un principio y no como una materia objeto de una competencia específica. A través de la LOFCA y de los Estatutos de Autonomía, el legislador estatal ha ido transformando el principio de coordinación en una especie de competencia o serie de competencias específicas, distintas

---

tar la carga económica añadida que les suponen algunos preceptos legales. “En principio” todo el poder está en manos de los Estados regionales. Pero las excepciones rebasan ya con creces la regla, (...) como esto no debería ser así, los Estados regionales se consuelan con su derecho a veto en el Consejo federal (*Bundesrat*). ¿Por qué no darle la vuelta? La Federación deja de recibir “graciosamente” sus competencias de los Estados regionales para hacerlo por derecho propio. Y los Estados regionales obtienen desde el principio sus atribuciones, eso sí, cada Estado por separado. Cada Estado puede dictar regulaciones propias sobre impuestos (...) En caso contrario entra en vigor el Derecho federal». *Ibid.*, pp. 97 a 99.

de las expresamente previstas en el texto constitucional, competencias que o bien se ha autoatribuido, o bien ha asignado a otros órganos estatales. El Tribunal Constitucional se ha limitado al respecto a ir constatando y confirmando tal orientación del Ordenamiento jurídico<sup>28</sup>.

Según la interpretación que proponemos, no creemos que sea necesario entender la coordinación como una competencia material específica, sino como una competencia formal, que en efecto permite establecer órganos y procedimientos. ¿Tiene o no competencia el poder central para regularlos? De entrada, la fórmula «régimen jurídico de las Administraciones públicas» contenida en el número 18 del art. 149.1 de la Constitución proporciona cobertura suficiente para emprender una regulación de instrumentos cooperativos. A partir de este soporte administrativo, en el ámbito financiero, con base en el número 14 del art. 149.1 de la Constitución, creemos que el Estado debe establecer específicos mecanismos de colaboración entre las distintas Haciendas públicas que alcancen no sólo a las potestades aplicativas, sino también a las potestades normativas.

#### IV. EL CONTENIDO MÍNIMO DEL TÍTULO COMPETENCIAL «HACIENDA GENERAL» COMO FUNDAMENTO PARA LA COORDINACIÓN LEGISLATIVA

##### **a) Un intento de superar las dificultades en la fijación del contenido de este título competencial**

No es fácil dar una definición de la Hacienda general o delimitarla de forma sistemática y global. Parece que la actitud renuente del Tribunal Constitucional a pronunciarse sobre el contenido del art. 149.1.14 de la Constitución se debe a que como legislador negativo no quiere definir en abstracto un título competencial todavía escasamente empleado el legislador estatal<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> L. SÁNCHEZ SERRANO, *Tratado de Derecho Financiero...*, op. cit., pp. 308 a 309.

<sup>29</sup> La situación actual parece deberse «no sólo a que el Tribunal tenga voluntad de dar preferencia a los títulos competenciales más concretos respecto de los más genéricos, sino también que no quiere pronunciarse o definir este campo competencial hasta que el legislador haya tomado partido explícitamente sobre el contenido de tal título, haciendo uso del mismo» (P. OLIVERA MASSÓ, «Los conceptos constitucionales de Hacienda general, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común en materia financiera: relevancia del significado de los mismos para resolver el pro-

Más allá del intenso debate doctrinal, el título competencial «Hacienda general» puede servir como fundamento específico para la coordinación normativa. En el art. 149 de la Constitución se lee: «1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 14.<sup>a</sup> Hacienda general y Deuda del Estado». Aunque no aparezca redactada de forma explícita, la inclusión de la competencia legislativa se desprende de una primera interpretación en el contexto del precepto. Además, esta omisión pudo ser intencionada y obedecer a un intento de abarcar la titularidad, no sólo de ésta, sino de todo tipo de competencias en dicha materia. El propio Tribunal Constitucional ha resaltado expresamente la diferencia entre la reserva de toda una materia y la reserva de potestades concretas. En el primer caso «la reserva estatal impide, no ya que una Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella, aunque pueda participar en la determinación de tal política en virtud de la representación específica que las distintas Comunidades tienen en el Senado», como se explicó en la STC 35/1982<sup>30</sup>.

En virtud de lo expuesto, resulta evidente que la reserva estatal en materia de Hacienda general y Deuda del Estado impide a las Comunidades Autónomas «asumir» competencias sobre estas materias reservadas. Pero además impide una política autonómica en materia de Hacienda general y, consecuentemente, tampoco cabe la acción de gobierno al respecto. En todo caso, se reconoce que las Comunidades Autónomas sí pueden participar en la determinación de la política en materia de Hacienda general. En este punto, el Tribunal alude, como cauce institucional, a la representación específica que las distintas Comunidades tienen en el Senado. A nuestro modo de ver, ello no es óbice para considerar otras posibles vías de participación, siempre que se tengan en cuenta los límites prefijados por la doctrina constitucional.

Es preciso advertir que la competencia exclusiva del Estado en materia de Hacienda general es incompatible con la pretendida construcción de un régimen de colaboración necesaria de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de la potestad legislativa. Esta afirmación se refirió, por la STC 109/2004, al régimen económico y fiscal canario, al pretenderse la naturaleza vinculante u obstativa del informe previo de la Comunidad Autóno-

---

blema de la aplicación a las Comunidades Autónomas de la Ley General Tributaria y la Ley General Presupuestaria del Estado», *Crónica Tributaria*, núm. 71, 1994, pp. 110 y ss.).

<sup>30</sup> En el FJ 2 (RTC 1982, 35).

ma<sup>31</sup>. Este límite a la colegislación en sentido jurídico estricto habrá de tenerse bien presente en cualquier tipo de estructura que se proponga para mejorar la participación autonómica en el ámbito financiero.

Ante la dificultad de definir la Hacienda general, podemos fijarnos en el objeto y los fines de la misma y en si es un factor esencial para que pueda reconocerse la pervivencia de la estatalidad. Esta garantía institucional no aseguraría un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles. Si perdiese el control sobre la Hacienda, el Estado estaría perdido. La organización de su Hacienda es no tanto una competencia que se reconoce al Estado cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización estatal<sup>32</sup>. Al carecer de medios, no podría actuar y quedaría deslegitimado. Es claro que existe un núcleo esencial indisponible para el legislador estatal, que no puede prescindir de sus competencias financieras.

A pesar de que debemos reconocer que el concepto de Hacienda general no es un concepto categórico, dogmáticamente estable<sup>33</sup>, la idea de que el concepto de Hacienda general varíe a lo largo del tiempo y no quepa definirlo de forma estática, comprendiéndolo como un concepto evolutivo por naturaleza, que se haga depender de un estado de opinión generalizado, comporta riesgos de inseguridad jurídica y de inestabilidad del sistema, que puede desencadenar incluso su desaparición como tal. Por eso, el margen para modular según la voluntad política el concepto de Hacienda general encuentra el límite del mínimo común denominador imprescindible como mínimo existencial. En último extremo, la Hacienda general es y será indisponible para las Comunidades Autónomas y para el propio legislador estatal. El Estado no podrá hacer en ningún caso dejación de la misma y las Comunidades Autónomas no podrán nunca regularla. Este

---

<sup>31</sup> Sobre las cautelas previstas en la Disposición Adicional tercera de la Constitución y el juego de esta garantía procedimental puede consultarse su FJ 2.

<sup>32</sup> Parafraseando el razonamiento que se contiene en la STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 6 (RTC 2000, 192), en relación con las Haciendas privativas autonómicas, que trae a colación la STC 14/1986, de 31 de enero (RTC 1986, 14), a pesar de que —como recuerda— para alcanzar esta conclusión las opiniones a veces tomen pie en preceptos diversos, como pueden ser el art. 156 de la Constitución, que les atribuye autonomía financiera; el 157.3, referente al ejercicio de competencias financieras..., o incluso por mor de lo admitido en el art. 149.3 de la Constitución, por tratarse de una materia no expresamente atribuida al Estado.

<sup>33</sup> J. MARTÍN QUERALT, «Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia tributaria», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. II, Madrid, IEF, 1979, p. 1331.

concepto atiende a su contenido mínimo, frente a anteriores propuestas doctrinales que postulaban una concepción total de la Hacienda general<sup>34</sup>. Curiosamente, se aprecia, en el fondo del concepto, el juego de una relación de carácter inverso: cuanto mayor sea el ámbito subjetivo al que se pretenda aplicar menor será el ámbito objetivo de materias que abarque y al contrario<sup>35</sup>.

El art. 149.1.14 de la Constitución, con una parca, a la par que clara, redacción, supone una garantía expresa de la pervivencia de esta institución. Pensamos que el Estado no puede renunciar a ser garante de la lógica interna de sus decisiones, del Ordenamiento jurídico financiero. El Estado deberá seguir teniendo siempre un papel relevante en la fijación del modelo de financiación, como garante de la igualdad sustancial entre todos los españoles, lo que exige un sistema tributario digno de tal nombre. Por ello, no parece viable la generalización de un régimen de concierto o convenio, porque conllevaría dejar al Estado un papel residual en la financiación pública, incompatible con la Constitución<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> A. CAYÓN GALIARDO, «Las Haciendas Locales. Comentario al artículo 142 de la Constitución», en *Comentarios a las leyes políticas*, t. X, EDERSA, 1985, p. 567. Se ha mantenido un concepto más amplio que el de la Hacienda «central», refiriéndose a una Hacienda «total», de la que formaría parte también la Hacienda de las Corporaciones Locales. P. M. HERRERA MOLINA («Hacienda general y autonomía financiera», *REDF*, núm. 56, 1987, pp. 528 y ss.) considera el art. 149.1.14 de la Constitución como una cláusula residual de carácter general que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las instituciones financieras de su propia Hacienda y que, además, incluye todas aquellas instituciones financieras que estrictamente no pertenecen al ámbito de la Hacienda autonómica y de la Hacienda de las Corporaciones Locales. En este sentido, considera que sólo constituirían excepciones a la Hacienda general las derivadas de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 de la Constitución), de la autonomía de las Haciendas Locales y el principio de suficiencia de sus Haciendas (arts. 137 y 142 de la CE) y los derechos históricos de los territorios forales (DA 1.ª de la Constitución). El problema de esta tesis es su indefinición, ya que lo que se trata de ver, precisamente, es qué ámbito material otorgan esas «excepciones» constitucionales a la Hacienda autonómica y local y, desde esta perspectiva, cómo interrelacionan estos ámbitos materiales con el ámbito material propio del título competencial de la Hacienda general, según A. GARCÍA MARTÍNEZ, «Los títulos competenciales que inciden en la Hacienda autonómica: posibilidades y límites», *Crónica Tributaria*, núm. 92, 1999, pp. 70 y ss. También sintetiza los pronunciamientos doctrinales sobre la Hacienda general I. JIMÉNEZ COMPAIRED, *La imposición propia de las Comunidades Autónomas*, Madrid, BOE, 1994, pp. 436 y ss.

<sup>35</sup> Fue referida esta relación con respecto a la codificación por RAMALLO MASSANET en «Estructura constitucional del Estado y Ley General Tributaria», *Crónica Tributaria*, núm. 67, 1993, p. 102.

<sup>36</sup> J. M. TEJERIZO LÓPEZ, «Los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas...», *op. cit.*, p. 9; E. SIMÓN ACOSTA, *Seminario UCM sobre Corresponsabilidad Fiscal*, Madrid, CES, junio de 2005.

Con la expresión Hacienda general «no se alude sólo a la Hacienda del Estado sino también a lo que siendo esencial y básico en las otras Haciendas territoriales afecta también a la propia existencia del conjunto»<sup>37</sup>. El constituyente reserva, desde el primer anteproyecto de la Constitución, exclusivamente al legislador estatal y a las Cortes Generales la posibilidad de modificar la definición que de la Hacienda pública en ella se contiene<sup>38</sup>. Su alcance es general, no tanto porque se configure de una manera vaga, amplia o abierta, sino porque se identifica con las normas que se aplicarán a todos los entes territoriales<sup>39</sup>, personificados en las Haciendas públicas coordinadas. La Hacienda general es el conjunto de «reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio», o dicho de otro modo, a todas las Haciendas públicas que coexisten en el territorio del Estado español<sup>40</sup>. En este ámbito territorial, constituyen la Hacienda general las reglas y principios constitucionales que son predicables de toda institución financiera. La Constitución reserva al Estado la tarea fundamental de regular las instituciones comunes de las distintas Haciendas públicas a través de este título horizontal de competencia estatal. Los efectos de las decisiones que sobre la Hacienda general tome el Estado trascienden la propia esfera de la Hacienda estatal. Por ello, no compartimos que el calificativo de «general»

---

<sup>37</sup> J. J. FERREIRO LAPATZA, «Reforma de la LGT. Ámbito objetivo (prestaciones patrimoniales) y subjetivo (niveles de Hacienda)», *Crónica Tributaria*, núm. 64, 1992, p. 11.

<sup>38</sup> Lo cierto es que desde el primer anteproyecto de la Constitución se atribuyó al Estado competencia sobre «Hacienda general y Deuda del Estado (art. 138.5 del Anteproyecto), sin que en los sucesivos textos aprobados por el Congreso o el Senado se introdujera modificación o precisión adicional alguna sobre el significado de esta expresión» (P. OLIVERA MASSÓ, «Los conceptos constitucionales de Hacienda general...», *op. cit.*, pp. 110 y ss.).

<sup>39</sup> «Por Hacienda General debe entenderse aquellos aspectos de actividad financiera que la Constitución establece con carácter general, sin referencia expresa a un ente público determinado que, por ello mismo, deben tener una regulación armonizada en todo el territorio del Estado y esa tarea armonizadora corresponde a una Ley estatal, en virtud de este título competencial» (M. T. SOLER ROCH, «Las posibilidades de aplicación de la proyectada Ley General Tributaria a los distintos niveles de hacienda», *Crónica Tributaria*, núm. 59, 1991, p. 117).

<sup>40</sup> «A mi juicio Hacienda general, en un sentido institucional, es el conjunto de principios y de instituciones que deben planear por encima de todo el aparato financiero con eficacia sobre todo el territorio de la Nación (...) Creo que la precisión adecuada se alcanza si añadimos algunos vocablos a la expresión que utiliza el texto constitucional. Creo que debiéramos hablar de *Hacienda General de la Nación Española*» (F. SAINZ DE BUJANDA, «Elementos y razones que pueden justificar una reforma de la Ley General Tributaria», *Crónica Tributaria*, núm. 62, 1992, p. 107).

en este título competencial sea tachado de redundante o que su inclusión sea incorrecta<sup>41</sup>.

No creemos que toda norma que tenga efectos financieros que hayan de recogerse en el Presupuesto estatal deba definirse como perteneciente a la materia Hacienda general; antes bien, postulamos la idea en sentido contrario: las reglas emanadas del Estado, amparándose en este título competencial, probablemente, tendrán efectos financieros en los Presupuestos de los entes territoriales. De ahí que sea conveniente la coordinación de todos los implicados, para facilitar su posterior control recíproco. El concepto Hacienda general remite a la regulación exclusivamente estatal que alcanza a los distintos entes territoriales, como una especie de Hacienda relacional<sup>42</sup>.

Si en el afán de coordinarse voluntariamente todos los entes territoriales creasen un organismo integrado con un ámbito competencial propio, que ejercitase por sí y directamente unos poderes específicos, de tal modo que las partes integrantes del mismo ya no pudiesen ejercerlas de forma separada, se encontrarían con el principio de indisponibilidad de las competencias por parte del Estado<sup>43</sup>. La Constitución deja en manos del Estado la preservación del instante unitario del sistema<sup>44</sup>, por lo que se le atribuyen competencias específicas que le colocan en posición de preeminencia para que el sistema entero pueda funcionar en clave de unidad. Esto habrá de tenerse bien presente en la coordinación legislativa y en la aplicativa.

Nos interesa, en definitiva, destacar ahora que el conjunto de reglas y principios constitucionales referido a la producción de normas, que cons-

<sup>41</sup> Como critica F. D. ADAME MARTÍNEZ, *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen general*, Granada, Comares, 1998, p. 159. J. GARCÍA AÑOEROS, «La Hacienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía», *Revista de Estudios Regionales*, núm. 14, 1984, p. 104.

<sup>42</sup> El título competencial de la Hacienda general incluye en su ámbito material la Hacienda estatal y el establecimiento de un sistema de relaciones financieras entre los distintos niveles de Hacienda (R. FALCÓN Y TELLA, «La distribución de competencias en materia financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Estudios de Derecho y Hacienda*, vol. I, Madrid, MEH, 1987, p. 146).

<sup>43</sup> Algo parecido parece ocurrir con las competencias de gestión. J. ZORNOZA PÉREZ, «Corresponsabilidad fiscal y financiación de las Comunidades Autónomas: el modelo para el quinquenio 1997-2001», *El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1997, p. 4012. E. ORTIZ CALLE, *La Agencia Estatal de Administración Tributaria*, Universidad Carlos III-BOE, 1998, pp. 106 a 108.

<sup>44</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, t. I, Madrid, Civitas, 1982, pp. 182 y ss.

triñe al legislador estatal y a los legisladores autonómicos, tras la distribución competencial de lo financiero, es Hacienda general.

### **b) La consideración de las Leyes de Cesión como parte de la Hacienda general**

Como hemos señalado, la cesión del tributo no implica ni la transmisión de la titularidad sobre el mismo o sobre el ejercicio de las competencias inherentes al mismo, ni el carácter irrevocable de la cesión<sup>45</sup>. El art. 157.3 debe ponerse en relación con los arts. 133.1 y 149.1.14 del propio Texto constitucional. El Tribunal Constitucional ha afirmado que la indudable conexión entre estos tres preceptos constitucionales determina que el Estado sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado<sup>46</sup>.

A nuestro juicio, las Leyes de Cesión merecen la consideración de elemento de la Hacienda general; están al servicio de la autonomía y de la corresponsabilidad, pero también han de servir a otros principios: la preservación de la unidad del Ordenamiento y de una básica posición de igualdad de los contribuyentes, garantizados por la Constitución.

Con la equiparación competencial fruto de las cesiones generalizadas, la igualdad en la capacidad de actuación exigida por los entes territoriales se traduce en una mayor desigualdad para los ciudadanos, cuando del uso dispar de competencias normativas se trata. Esto obliga a resaltar el con-

---

<sup>45</sup> STC 192/2000 FJ 8. (RTC 2000, 192). El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones en contra de la irrevocabilidad de la cesión de tributos, sostenida por algunas Comunidades Autónomas, señalando en la STC 192/2000, FJ 8 (RTC 2000, 192), que dicho planteamiento «no se compadece con el ámbito de la competencia estatal del art. 149.1.14», si bien no emplea este título competencial de manera aislada, sino en su conexión con el art. 133.1. Asimismo, el Tribunal ha hecho uso en sus razonamientos de los preceptos estatutarios que expresamente contemplan que «la eventual supresión y modificación de alguno de estos impuestos (los que se relacionen como cedidos) implicará la extinción de la cesión». Nos parece que resulta menos claro en qué condiciones cabe que la revocación se produzca. Si es una decisión más o menos discrecional para el propio Estado o si el Ordenamiento puede en determinadas circunstancias excepcionales imponer al Estado dicha revocación. Las causas y los efectos de la revocación dependen en gran medida de cómo se entienda el título competencial Hacienda general.

<sup>46</sup> SSTC 72/2003, FJ 5 (RTC 2003, 72); 16/2003, FJ 11 (RTC 2003, 16); 192/2000, FJ 6 (RTC 2000, 192).

cepto de Hacienda general, competencia exclusiva, de la que no puede disponer el Estado, simplemente porque es el instrumento que le permite arbitrar mecanismos de coordinación financiera con alcance general para cumplir con el mandato constitucional que le obliga a hacer real, tanto como pueda, la solidaridad.

La Constitución no prohíbe expresamente la atribución a las Comunidades Autónomas de «cierta» capacidad normativa en relación con los impuestos cedidos, que pueden regular concretos aspectos de los impuestos estatales, dentro de los márgenes permitidos por el legislador estatal<sup>47</sup>, ya que a través de la cesión de competencias normativas no se puede llegar a desvirtuar el cuadro de los impuestos propios del Estado. Para la correcta apreciación del cumplimiento de esos márgenes es importante la articulación de los mecanismos de coordinación a introducir en las Leyes de Cesión que posibiliten un eficaz control jurídico.

El sistema de controles no se agota con los que enuncia la Constitución, sino que ha de ser completado con aquellos que pueden definir los Estatutos de Autonomía y las Leyes Orgánicas, según ha manifestado el Tribunal Constitucional<sup>48</sup>. Cabe añadir los que se incluyan en las Leyes de Cesión<sup>49</sup>,

---

<sup>47</sup> F. D. ADAME MARTÍNEZ, *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas...*, *op. cit.*, p. 159.

<sup>48</sup> El legislador no puede renunciar al establecimiento de un control parlamentario estatal sobre el ejercicio de la potestad normativa tributaria en los tributos cedidos. «En materia de tributos propios es la LOFCA la que realiza el juego de la reserva de Ley. Aquí esta reserva es menos exigente en su contenido (en el mínimo que la Ley tiene que cubrir), dado que los tributos a que se refiere son propios de las Comunidades Autónomas y que éstas a través de sus Parlamentos promulgan también leyes. Por otra parte, el impuesto propio es el máximo exponente de la autonomía tributaria de estos entes. Nada de esto sucede en los impuestos cedidos cuyo régimen de reserva de Ley es el general. De aquí que llame la atención negativamente la ruptura que la Ley 21/2001, del sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas, ha realizado con el citado principio» (R. CALVO ORTEGA, «Tributos cedidos...», *op. cit.*, pp. 272-273).

<sup>49</sup> Para que la actividad legislativa autonómica pudiera resultar supervisada por las Cortes Generales, las Leyes 25 a 36/1997 instauraron una variante de control político que obligaba a cada Comunidad Autónoma a poner en conocimiento de la Comisión General de las Autonomías del Senado, con la debida antelación a su correspondiente aprobación, todos aquellos Proyectos de normas legislativas referentes a los impuestos cedidos. Este sistema de control político plantea ciertos interrogantes, ya que si alguna Comunidad Autónoma incumpliese la obligación legal de remitir la información a la Comisión General, cabría preguntarse si puede esta Comisión General reclamársela o si, por el contrario, tan sólo debe hacerlo cuando no tenga la certeza de que se haya legislado al respecto sobre la referida materia. C. GUTIÉRREZ VICÉN, «El Senado», en la obra *Informe Comunidades Autónomas 1997*, vol. I, Barcelona, IDP, 1998, p. 89. Sobre la naturaleza de este control, E. GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, «La capacidad normativa de las Comunidades Autónomas desde la perspectiva estatal», en *Seminario sobre una nueva etapa en la corresponsabilidad fiscal*, Qua-

que no podrán suponer un control «genérico o indeterminado», como se indicó en la STC 192/2000<sup>50</sup>.

El Tribunal de Cuentas podría participar, indirectamente, en el control de la actuación normativa, en colaboración con los OCEX autonómicos, si así lo deciden los Parlamentos, en concreto sobre el uso de las competencias legislativas autonómicas para establecer exenciones, reducciones, deducciones o bonificaciones, comprobando que efectivamente se consignasen en el presupuesto de beneficios fiscales de los Presupuestos autonómicos —obligatorios según el art. 21.1 de la LOFCA, como recordó la STC 3/2003<sup>51</sup>— buscando definir patrones homogéneos para su elaboración.

## V. REVISIÓN CRÍTICA DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN LEGISLATIVA EXISTENTES EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO

La coordinación legislativa en materia tributaria puede potenciarse aprovechando los mecanismos de coordinación ya existentes con carácter general, de ahí que convenga repasarlos brevemente.

Las *Comisiones Bilaterales de Cooperación* tratan de dar respuesta a los asuntos específicos de cada Comunidad Autónoma. Se refieren a cuestiones de cooperación de ámbito general en aquellas materias en las que existe interrelación competencial y, en la práctica, también han tratado cuestiones relativas a la financiación autonómica. Debe destacarse que el art. 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2000, permite que en el seno de estas Comisiones las partes puedan adoptar acuerdos de resolución de discrepancias suscitadas por las normas estatales o autonómicas con rango de ley, para evitar, en su caso, la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

Sin embargo, el interés general no puede ser el resultado de los intereses particulares de las diecisiete Comunidades Autónomas, ni es posible hacerlo efectivo desde la atención a las demandas formuladas de manera individualizada por cada una de ellas frente al Estado. Por ello, es precisa la coordinación multilateral a través de las *Conferencias Sectoriales*, que for-

---

ders de Treball, núm. 50, Barcelona, IEA-Generalitat de Catalunya, 1999. J. CALVO VÉRGEZ, *Financiación autonómica...*, op. cit., p. 426.

<sup>50</sup> Cfr. su FJ 9 (RTC 2000, 192).

<sup>51</sup> Cfr. su FJ 6 (RTC 2003, 3).

man parte de los órganos de cooperación entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas. Estas Conferencias pueden clasificarse en las consultivas, coordinadoras y de participación. La voluntariedad u obligatoriedad de la participación autonómica, el modo de adopción de acuerdos y los efectos de los mismos son distintos en cada una de ellas.

La *Conferencia de Presidentes* parece ser un mero órgano de encuentro, consulta y adopción de compromisos políticos para definir y reformular, en el marco de los intereses generales, los intereses comunes de las Comunidades Autónomas y las líneas maestras de las estrategias para su satisfacción. Esta función de impulso y orientación política no habría de prejuzgar el debate político general en el seno de la Cámara, aunque la orientación general sobre la decisión de determinados asuntos pueda provocar ciertamente tensiones institucionales. En su seno se han discutido elementos centrales del modelo de financiación de las CCAA y la configuración global de los mecanismos de cooperación.

En relación con los mecanismos de coordinación típicamente tributarios, ya se denunció<sup>52</sup> que las grandes palabras «colaboración» y «coordinación» escondían muchas veces normas vacías, en relación con la Ley 41/1981, de Cesión de Tributos a Cataluña, y con la Ley de Cesión de Tributos de 1983, que señalaba entre las competencias de las Comisiones paritarias la de realizar los estudios que estimasen procedentes para una adecuada articulación estructural y funcional del régimen autonómico con el marco fiscal estatal.

La *Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma* fue prevista en la Disposición Transitoria primera, apartado 2, de la LOFCA para garantizar la financiación de los servicios transferidos. Pese a concebirse con carácter temporal, las Comisiones Mixtas de Transferencias han seguido operando en los sucesivos modelos de financiación autonómica, prestándoles su asentimiento. Los Estatutos de Autonomía prescriben la intervención de esta Comisión para acordar el alcance y condiciones de la cesión de tributos a la Comunidad Autónoma. Es probable que cuando dejen de existir transferencias pendientes, las Comisiones Mixtas subsistan en la medida en que el sistema de financiación autonómica siga siendo el resul-

---

<sup>52</sup> J. J. FERREIRO LAPATZA, «La coordinación de la actividad financiera en Catalunya», *La coordinación financiera estatal, autonómica y local*, 1.ª ed., Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1984, p. 170. A. RODRÍGUEZ BEREIJO, «Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de las Comunidades Autónomas», *REDC*, núm. 15, 1985, p. 74.

tado de un pacto, por lo que habrían de dotarse de una mayor estabilidad<sup>53</sup>.

En el seno del Ministerio de Economía y Hacienda, conviene señalar la importante labor de la *Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas*<sup>54</sup> en la propuesta de medidas normativas en materia financiera y tributaria, en la coordinación con las Haciendas autonómicas y el apoyo que presta al Consejo de Política Fiscal y Financiera como Secretaría, a través de la Subdirección General de Relaciones Financieras con las Comunidades Autónomas.

El *Consejo de Política Fiscal y Financiera* fue creado por el art. 3 de la LOFCA<sup>55</sup>. Está constituido por los Ministros de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas y por los Consejeros de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma. Este Consejo entenderá de todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada<sup>56</sup>, según se refleja en el apartado 2, letra b). Pese a su denominación, no

---

<sup>53</sup> J. M. TEJERIZO LÓPEZ, «Los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas...», *op. cit.*, pp. 4-5.

<sup>54</sup> Sus funciones y organización se regulan en el art. 6 del Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda, modificado por el artículo único.3 del Real Decreto 756/2005, de 24 de junio.

<sup>55</sup> El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas se creó por la LO 8/1980 y su primera reunión tuvo lugar el 1 de julio de 1981.

<sup>56</sup> «Cabría la posibilidad de ampliar el ámbito de las intervenciones del CPFF (aunque fueren consultivas), sometiendo a su conocimiento los proyectos de normas tributarias pertenecientes tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas. En los Acuerdos del CPFF 1/1992, de 20 de enero, se establecía la obligación por parte de la Administración Tributaria estatal de acompañar a todo proyecto de ley que pudiera originar, a juicio del Consejo, una modificación sustancial de la normativa específica de los impuestos cedidos, una memoria explicativa de la incidencia que dicha modificación podría tener en el ámbito autonómico. El Consejo examinaría las referidas modificaciones informando sobre su repercusión, sin perjuicio de las competencias que pudieran corresponder a las Comisiones Mixtas respectivas. (...) En esta misma línea, y con la finalidad de reforzar el papel del CPFF como órgano de coordinación permanente, los autores del Libro Blanco de la financiación autonómica se referían a la conveniencia de configurar, como una especialidad procedimental propia de la fase de iniciativa legislativa, un mecanismo de consulta a las Comunidades Autónomas sobre todas aquellas modificaciones de la normativa estatal concernientes a la estructura básica de los impuestos estatales cedidos (...) A la luz de la citada propuesta todos los Proyectos de Ley existentes en la materia habrían de someterse al informe previo del Consejo, con la posibilidad añadida de que dichos Proyectos fuesen examinados, dentro de su tramitación parlamentaria y en primera lectura, por un Senado de nueva planta». *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, *op. cit.*, pp. 260-261 y 276 a 278. E. QUINTANA FERRER, *Reforma de la Hacienda autonómica y libro blanco sobre financiación de las Comuni-*

hay dudas de que es una Conferencia Sectorial, aunque discute de qué clase. El objeto fundamental del Consejo es la coordinación de la actividad financiera, tanto vertical como horizontal. Por el momento, es un órgano con funciones básicamente consultivas y deliberantes, pese a la actual expresa calificación como órgano de coordinación. Sus acuerdos sirven de base para la elaboración de los correspondientes proyectos de ley y la armonización de los acuerdos bilaterales adoptados en las Comisiones Mixtas, cumpliendo las recomendaciones adoptadas en su seno.

En el pasado no hubo constancia ni del funcionamiento, ni de la eficacia de la Comisión Mixta de Gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ni de los Órganos de Relación para cada Comunidad Autónoma, creados por el art. 103, apartado tres bis, de la Ley 31/1990. La Ley de Cesión de Tributos de 1996 creó dos órganos de coordinación, que los sustituyeron y que mantiene la actual Ley de Cesión de Tributos de 2001: la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria y los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria.

Las Comunidades Autónomas participan en el *Consejo Superior de Dirección de la AEAT* con seis representantes para todas ellas y las ciudades con Estatuto de Autonomía. Este Consejo Superior propone las líneas estratégicas de actuación y las prioridades de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria y, a través de ésta, de los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria. Además, asesora al Presidente en materia de coordinación y cooperación con los órganos del Ministerio de Economía y Hacienda y con las Administraciones tributarias autonómicas y locales. Las funciones que se le asignan son de información y asesoramiento, careciendo de auténticas competencias de dirección a pesar de su denominación.

La *Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria* depende directamente del Presidente de la AEAT, en ella participan un representante de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía. Dentro de esta Comisión Mixta se encuentra la *Comisión de Evaluación Normativa*, compuesta por tres representantes de la Administración estatal —el Secretario general de Política Fiscal Territorial y Comunitaria, el Director general de la AEAT y el Director general de Tributos—, tres representantes de las Administraciones autonómicas y el Secretario Técnico permanente de la Comisión Mixta. Permite el cumplimiento del deber

---

*dades Autónomas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1996, p. 31. J. CALVO VÉRGEZ, *Financiación autonómica...*, op. cit., pp. 424 a 426.

de comunicación recíproca entre las Administraciones estatal y autonómicas de las propuestas normativas que modifiquen la regulación de los tributos cedidos, tal como se desprende del art. 64.3.b) de la Ley de Cesión de Tributos de 2001, de modo similar a los mecanismos previstos en el ámbito foral<sup>57</sup>. Ha de propiciar el acuerdo entre Administraciones en relación con las propuestas, cuando las observaciones realizadas por una Administración se consideren inasumibles por la Administración autora de la normativa. Los acuerdos se adoptan por mayoría. Ahora bien, si tienen por objeto la aprobación de directrices y criterios de actuación en materias de regulación o gestión de los impuestos cedidos cuya competencia corresponda a las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, se requiere la aprobación mayoritaria de los representantes de las Comunidades afectadas por aquellas medidas.

Son funciones de la Comisión Mixta, entre otras, la elaboración de criterios generales de armonización de las políticas normativas del Estado, de las Comunidades y Ciudades con Estatuto de Autonomía y analizar e informar los anteproyectos y proyectos normativos de rango legal que deban ser sometidos a la aprobación del Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo y que modifiquen la regulación de los impuestos cedidos. También han de someterse a su informe los Reales Decretos-leyes inmediatamente después de su aprobación<sup>58</sup>. Desde luego, alguna de estas competencias es más propia de las Cortes Generales<sup>59</sup>, aunque esta Comisión Mixta tiene básicamente funciones de naturaleza consultiva.

---

<sup>57</sup> En la Ley 12/2002, de 23 de mayo, que aprueba el Concierto Económico en el País Vasco, cabe destacar el art. 4.Uno: «Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos comunicarán a la Administración del Estado, con la debida antelación a su entrada en vigor, los proyectos de disposiciones normativas en materia tributaria. De igual modo, la Administración del Estado practicará idéntica comunicación a dichas Instituciones», y el art. 64, que atribuye a la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa la función de evaluar la adecuación de la normativa tributaria al Concierto Económico con carácter previo a su publicación. La Ley 25/2003, de 15 de junio, del Convenio Económico con Navarra, se refiere en su art. 5 a la coordinación y en el art. 67 a la Comisión coordinadora.

<sup>58</sup> También los Reales Decretos-leyes o proyectos de ley se someterán a informe de la Comisión Mixta inmediatamente después de su aprobación, sin perjuicio de su remisión a las Cortes Generales o a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para su tramitación, cuando las modificaciones legislativas se realicen por Real Decreto-ley; cuando el proyecto normativo modifique en todo o en parte el anteproyecto sometido a análisis o informe de la Comisión Mixta, y cuando por cualquier razón el anteproyecto se someta a la aprobación del Gobierno estatal o del Consejo de Gobierno autonómico sin tiempo suficiente para cumplir con lo preceptuado.

<sup>59</sup> J. A. CHAMORRO Y ZARZA, *La gestión integrada del sistema tributario en el Estado descentralizado español*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2003, pp. 215-216.

La LO 3/1996 modificó los arts. 23 y 24 de la LOFCA y estableció la *Junta Arbitral para la resolución de conflictos en los impuestos cedidos*, estando prevista su cooperación con la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria en la fase de instrucción del expediente.

Cuando afirmamos que el *Senado* es la cámara de representación territorial, estamos diciendo que es el órgano de las Cortes Generales que incorpora la voluntad de unas entidades territoriales que el Ordenamiento constitucional entiende relevantes para la formulación de la voluntad del órgano Cortes Generales. La reforma no habría de perseguir hacer presentes los intereses de las CCAA ante el Estado central, sino integrar a aquéllas en el proceso de decisión del Estado como un todo, para corregir la desviación existente entre órgano de decisión y función de representación. Para ello es preciso escrutar la congruencia exigible entre las funciones atribuidas y la composición del órgano que se proponga. La concepción estricta de la representación territorial o especial implica ciertos requerimientos y el principal problema es cómo insertar esta nueva categoría en una institución como el Senado, cuya composición actual ya es sobradamente heteróclita<sup>60</sup>.

Creemos que sería poco útil un listado exhaustivo de puntos específicos sobre los que informar al Senado. Parece más eficaz establecer un deber genérico de información ante el foro donde los representantes de los ciudadanos, encargados de velar por el interés general, pueden contrastar

---

<sup>60</sup> «Conviene verbalizar que el objeto de reforma por serlo el Senado, lo son las Cortes Generales, dado que en todo sistema bicameral la actuación sobre la composición o competencias de una de las Cámaras modifica necesariamente el *status* y función de la otra. Se trata por tanto de un juego suma-cero, en términos de competencias, pero también en clave de representación simbólica y, por ende, de legitimidad política. (...) Desde la promulgación de la Constitución, se advirtió la existencia de contradicción o incongruencia entre el enunciado del art. 69.1 CE, composición de la Cámara y funciones constitucionalmente atribuidas. Hasta el punto de llegar a producirse cierto espejismo entre la doctrina científica, que llegó a atribuir al Senado una suerte de autonomía orgánica diferenciada en el actual marco constitucional. Se incide en la formación de la voluntad del órgano Cortes Generales, pero en ningún caso se convierte a la Segunda Cámara en más o menos representativa de intereses o instituciones. Esta última es una cuestión muy otra desde una correcta intelección del concepto de representación. (...) La concepción estricta de la representación territorial o especial si se quiere, frente a la política, implica unos requerimientos: 1. Una uniformidad en el número y distribución de representantes entre las entidades territoriales representadas, y 2. Un sistema de selección que acredite un nexo cierto entre representante y entidad representada garantizando además la permanencia de dicho vínculo. En definitiva, una representación de naturaleza jurídica». R. CHUECA RODRÍGUEZ, «Condicionamientos constitucionales de la reforma del Senado», en J. M. VIDAL BELTRÁN y M. A. GARCÍA HERRERA (coords.), *El Estado Autonomico: integración, solidaridad, diversidad*, vol. I, Madrid, INAP-Colex, 2005, pp. 200, 202, 205 a 206, 208 y 211.

cómo las propuestas de un determinado ente territorial afectan a la puesta en práctica de los principios constitucionales, no sólo en relación con los demás entes territoriales, sino con los obligados tributarios. Ahora las Cortes Generales pueden ejercer dos tipos de control: uno previo, de raíz constitucional, mediante la aprobación de las leyes que el Texto Fundamental les encomienda, y otro posterior, de verificación de la actividad financiera realizada por la Comunidades Autónomas, en cumplimiento del principio constitucional de solidaridad<sup>61</sup>.

A menudo, los litigios son fruto de la mala técnica normativa, querida o involuntaria, empleada por los actores implicados en el proceso legislativo, o incluso de la incorrecta o incompleta formulación de este último. En gran medida, la inestabilidad congénita del sistema de financiación autonómica en España es consecuencia de las imperfecciones de unos mecanismos de adopción de decisiones públicas, no diseñados en su día (por la incertidumbre que al respecto existía en el momento constituyente) para integrar en la norma estatal los intereses de las Comunidades Autónomas<sup>62</sup>.

El objeto de la remodelación del Senado podría ser reemplazar la posibilidad de control *a posteriori*, cuyos efectos son limitados, por una responsabilidad bien entendida *a priori*. La cuestión estriba en cómo coordinar esa nueva misión a encomendar al nuevo Senado con las que el actual viene realizando; así como con las tareas desarrolladas por los Parlamentos autonómicos y otras instituciones de especial relevancia en el ámbito fiscal. Habiéndose defendido incluso la conveniencia de una futura especialización funcional del Senado que comprenda, entre otras materias, las leyes reguladoras de la cesión impositiva<sup>63</sup>. Sabido es que, a veces, en la prácti-

<sup>61</sup> S. HERRERO SUAZO, «El control por las Cortes Generales de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas», en *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Monografías, núm. 2, Serie IV, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Secretaría General, 1985, p. 417.

<sup>62</sup> «La introducción de un nuevo sistema de adopción de decisiones que corrija el sesgo hacia la inestabilidad actual de la normativa estatal de aplicación a las Comunidades Autónomas requiere de un elevado grado de consenso para reformar la Constitución» (P. PUY FRAGA, «Financiación autonómica y reforma del Senado», en J. E. A. CORONA RAMÓN, *La Financiación de las Comunidades Autónomas*, Madrid-Santiago de Compostela, Minerva Ediciones-Fundación Alfredo Brañas, 1996, pp. 86 a 87).

<sup>63</sup> «Hay quienes defienden la conveniencia de una futura especialización funcional del Senado que comprenda, entre otras materias, las Leyes reguladoras de la cesión impositiva, así como aquellas normas a través de las cuales se concedan subvenciones o ayudas financieras del Estado a las Comunidades Autónomas, las disposiciones relativas al Fondo de Compensación Interterritorial o las Secciones de las Leyes de Presupuestos estatales referentes a la financiación autonómica (...) La justificación de esta propuesta es bien simple: al tener que

ca han llegado a confundirse la coordinación administrativa y la coordinación normativa y algunos mecanismos eficaces dirigidos a lograr la primera han acabado extralimitándose, por no existir vías similares específicas para la desarrollar la segunda.

Hace ya algunos años se planteó la vinculación del Consejo de Política Fiscal y Financiera a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, para dar mayor alcance a las decisiones del Consejo de Política Fiscal y Financiera, reforzar su independencia y potenciar su papel como órgano de estudios al servicio de todas las Administraciones. También se ha defendido que debería actuar como instancia neutral en la tarea de difundir la información y cumplir con su papel de órgano consultivo, que examine las distintas propuestas en materia de financiación e informe sobre ellas, restituyendo al Parlamento de modo auténtico a su función de instancia decisoria. Yendo más lejos, se ha llegado a proponer la traslación de las funciones del actual Consejo de Política Fiscal y Financiera al Senado; habría de ser el propio Reglamento del Senado el que de determinase la Comisión del Senado encargada de asumir, total o parcialmente, dichas funciones. Bien dentro de la Comisión General de las Comunidades Autónomas o bien creando una Comisión de Financiación de las Comunidades Autónomas, podría encargársele la facultad de emitir dictámenes o formalizar acuerdos sobre los diferentes aspectos contenidos en el art. 3 de la LOFCA. Otras posibles vías serían vincularlo a la Comisión de Economía y Hacienda o configurar una oficina técnica, que no debería encargarse meramente de aportar datos económicos, sino de cohonestar jurídicamente las propuestas y analizar sus repercusiones conforme a la doctrina constitucional en materia financiera y tributaria.

El control apriorístico del respeto de los límites jurídicos al ejercicio del poder tributario, en su manifestación más trascendente, cual es el poder de normar, debería realizarse por todos los titulares del mismo de manera conjunta. No deberían servir figuras metonímicas. Tampoco debería bastar el argumento de que la competencia es exclusiva o compartida, propia o dele-

---

incorporar los Acuerdos del Consejo la totalidad de las Leyes contempladas en los mismos para que adquieran operatividad jurídica, el Senado dispone de un breve e insuficiente lapso de tiempo para poder proceder al examen de un conjunto de Leyes de enorme repercusión jurídica y de una considerable complejidad técnica (...) La iniciativa legislativa quedaría así residenciada en la Comisión General de Autonomías, que podría recabar todos los informes y deliberaciones del CPFF que fueran necesarios, aprobándose posteriormente en el Senado las Leyes básicas de la reforma» (J. LEGUINA VILLA, «La reforma del Senado y los hechos diferenciales», *RAP*, núm. 143, 1997, p. 15; J. CALVO VÉRGEZ, *Financiación autonómica...*, *op. cit.*, pp. 427-428).

gada (en un tributo propio o cedido) para tratar de escapar a ese control, si se quiere, de coherencia del sistema normativo que necesariamente acaba imponiéndose.

El informe o dictamen, en nuestra opinión, debería configurarse como preceptivo, y quizás, adicionalmente, en el futuro, con carácter vinculante. Somos conscientes de lo innovador de esta propuesta, en la medida en que supondría alterar el monopolio del control constitucional tal como se concibe hoy en día. En el esquema que se propugna, el Ejecutivo aprobaría el proyecto de ley con incidencia en la financiación autonómica y éste habría de pasar por la revisión del nuevo órgano en el Senado. Si no se informase favorablemente, el acuerdo habría de adoptarse por mayoría reforzada y debería poder recurrirse ante el Tribunal Constitucional. Ahora bien, si pese al dictamen en contra el mismo no se recurriese y las Cortes aprobasen la ley cuestionada, siempre cabría la posibilidad de recurso ulterior.

Otra propuesta consistiría en reconocer en la primera lectura la iniciativa al Parlamento autonómico, remitir el proyecto al Senado para su segunda lectura (en concreto, al órgano específico encargado de emitir un informe vinculante o no) y dar la última palabra al Parlamento autonómico, que para ignorar un dictamen en contra —en todo caso, recurrible por la propia Comunidad Autónoma en un momento anterior a la aprobación— debería aprobar dicha ley también por una mayoría muy cualificada. Aunque probablemente una vez aprobada la ley autonómica sea recurrida por alguno de los entes territoriales.

Incluso para descargar al Tribunal Constitucional, cuando se emite el dictamen, el órgano podría tener funciones de resolución de conflictos, a modo de Junta Arbitral, lo que tampoco impediría que su decisión pudiese recurrirse ante el Tribunal Constitucional. Debería ser posible la suspensión de la tramitación normativa hasta que este órgano resuelva, fijándose un plazo breve de resolución.

Otra posible alternativa en las leyes estatales que inciden sobre lo tributario autonómico es que el Senado tenga la iniciativa legislativa en la elaboración del proyecto de ley y capacidad decisoria en última instancia <sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Esta solución sería coherente con las propuestas del Presidente del Senado relativas a que la Cámara Alta cuente con una participación más relevante y se encargue de una primera lectura de aquellas leyes relacionadas con la financiación autonómica.

## VI. LA COORDINACIÓN NORMATIVA EN LA UNIÓN EUROPEA

Si hasta aquí, con lo expuesto, queda dibujado el panorama interno, la adopción de normas comunitarias en materia financiera nos obliga a indagar, por último, las posibilidades reales de coordinación normativa en el ámbito de la Unión Europea, que se han ido incrementando lentamente con el paso del tiempo.

De los principios autonómico y democrático<sup>65</sup>, recogidos en nuestra Constitución, deriva el principio de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos que les afectan. Sin embargo, las Comunidades Autónomas han encontrado algunas dificultades para defender sus propios intereses ante los foros de decisión comunitaria. Por un lado, los órganos e instituciones comunitarias que adoptan las decisiones definitivas tienen carácter gubernamental, como resultado de la naturaleza básicamente interestatal que caracteriza el proceso de integración europea, donde el reconocimiento del hecho regional sólo ha tenido lugar a partir del Tratado de Maastricht. Por otro lado, según el Derecho constitucional interno, la dirección de la política exterior corresponde a la competencia

---

<sup>65</sup> En la Sentencia de 12 de octubre de 1993, sobre el Tratado de la Unión Europea, el Tribunal Constitucional alemán admitió un recurso interpuesto por un particular contra la Ley alemana de ratificación. El Tribunal alemán reconoce que por la vía del art. 23 GG no se puede vaciar de contenido el art. 38 GG, de modo tal que se lesione el principio democrático. Otro conflicto suscitado ante el Tribunal Constitucional entre el Estado Libre de Baviera, al que se unieron ocho *Länder*, y la Federación, según el art. 30 de la Ley Fundamental, fue resuelto mediante la Sentencia de 22 de marzo de 1995, en la que se concluyó que el Gobierno Federal había violado los derechos de los *Länder* al no informar al *Bundesrat* sobre el resultado concreto de las negociaciones antes de tomar una decisión sobre la actuación ulterior y al no intentar llegar a un acuerdo con él.

En nuestro país se reflejan estas cuestiones en la Declaración emitida por el Tribunal Constitucional el 13 de diciembre de 2004, con el número 6603/2004. Según el voto particular que formula el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas: «2. Ciertamente es que desde el ingreso de España en las, entonces llamadas, Comunidades Europeas, el 1 de enero de 1986, se fue abriendo paso en nuestro sistema jurídico la aplicación de los Reglamentos y Directivas Comunitarias, incluso estas últimas, sin necesidad de transposición o antes de que se produjera, llegándose a otorgar, con naturalidad, la primacía a las normas europeas, con desplazamiento de nuestro Derecho interno, lo que ha venido siendo particularmente intenso en materia económica y tributaria; sin embargo, no puede olvidarse que lo que nunca se llegó a plantear fue la supeditación de la aplicación de nuestra Constitución al Derecho europeo, al contrario, se daba por supuesta la primacía de aquélla, aceptándose únicamente que el desplazamiento del Derecho propio afectaba sólo a normas infraconstitucionales» (SSTC 28/1991, FJ 5, y 64/19991, FJ 4).

exclusiva del Estado, aunque el propio Tribunal Constitucional posteriormente sostuvo la especificidad de los asuntos comunitarios frente a los internacionales en su Sentencia 165/1994<sup>66</sup>.

Se ha criticado el déficit democrático por la ausencia o insuficiencia de control de los Parlamentos nacionales sobre sus Ejecutivos en la elaboración de las normas comunitarias y del Parlamento Europeo sobre el Ejecutivo comunitario<sup>67</sup>. Sin embargo, debe tenerse presente que la reserva de ley en materia tributaria no sólo supone un contenido legitimador de orden democrático, sino también una atribución competencial, que no necesariamente ha de significar uniformidad de fuente en la que concretarse. Se habla así de univocidad legitimadora y de polivocidad espacial, entendiendo que la organización de los Estados no necesariamente debe proyectarse en el ámbito de la producción jurídica de la Unión Europea<sup>68</sup>.

La *participación externa indirecta* es posible a través del Comité de las Regiones, que a diferencia de su antecesor, el Consejo Consultivo de los Entes Locales y Regionales, tiene autonomía propia para el ejercicio de sus competencias y puede emitir dictámenes por propia iniciativa sobre todas las cuestiones que sean de interés regional. A pesar de ser considerado el embrión de un futuro Senado de las Regiones, esta posibilidad es muy remota por las diferencias existentes desde un punto de vista orgánico, político y administrativo entre los distintos entes que lo integran, pues posibilita la representación local en aquellos Estados que no disponen de nivel regional. La consulta al Comité de las Regiones sólo se prevé para la armonización fiscal en materia de medio ambiente y transporte.

La *participación externa directa* se articula a través de Oficinas y Delegaciones propias, generalizadas tras la ya citada Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994 sobre la Oficina del País Vasco en Bruselas<sup>69</sup>. Cre-

---

<sup>66</sup> Cfr. su FJ 4 (RTC 1994, 165).

<sup>67</sup> Los sistemas de intervención del Parlamento Europeo en los procedimientos para la adopción de actos normativos comunitarios son la consulta previa, la concertación, la cooperación, el dictamen conforme, el procedimiento de codecisión y, con sus especialidades, el procedimiento presupuestario. Desde los orígenes del Parlamento Europeo hasta la elección de sus miembros por sufragio universal en 1979, las relaciones entre los parlamentarios eran especialmente intensas, pues se acumulaban ambos mandatos y la Cámara comunitaria era una Asamblea de representantes de los Parlamentos nacionales. La cooperación interparlamentaria se intentó articular a través de la Conferencia de los Parlamentos de la Comunidad Europea en 1990, pero fue un relativo fracaso. F. M. CARRASCO GONZÁLEZ, *El principio democrático de autoimposición...*, *op. cit.*, pp. 204-205.

<sup>68</sup> F. ESCRIBANO, «Prólogo» a F. M. CARRASCO GONZÁLEZ, *El principio democrático de autoimposición...*, *op. cit.*, pp. 15-16.

<sup>69</sup> Estas oficinas de las Comunidades Autónomas han sido posteriormente reconocidas en el art. 36.7 de la LOFAGE 6/1997.

adas para obtener y trasladar información acerca de los fondos europeos, hoy ejercen una presión indirecta sobre los procesos públicos de toma de decisiones en materia financiera, siendo difícil definir su estructura jurídica y sus relaciones con otras instituciones.

Por lo que a la *participación interna* se refiere, es sabido que se han trasladado a nuestro Ordenamiento elementos del modelo vigente en Alemania<sup>70</sup>, por este motivo debe tomarse especialmente en consideración que uno de los objetivos de la Comisión para la modernización del orden federal era introducir la renovada racionalidad en la toma de decisiones<sup>71</sup>, porque la necesidad de buscar de forma permanente el consenso en escenarios variados genera problemas de bloqueo, elevados costes de coordinación e indefinición de responsabilidades.

En parecidos términos, el entramado institucional de las Comunidades Europeas alimenta la sensación de falta de transparencia y de claridad respecto a qué institución atribuir determinado acto, con la posible dilución de responsabilidades. Por ello, la Comisión abrió el debate sobre la gobernanza europea<sup>72</sup>, para facilitar la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia.

---

<sup>70</sup> Hay quienes estiman oportuno reforzar la intervención del Senado en la aprobación de la Ley Orgánica exigida por el art. 93 de la Constitución para autorizar la celebración de Tratados internacionales. Algo parecido sucedió en el sistema alemán tras la modificación constitucional de 1992. Con ocasión de la reforma de la Ley Fundamental de 21 de diciembre de 1992, que siguió a la ratificación alemana del TUE, se introdujo el nuevo art. 23. La Ley de 12 de marzo de 1993, de cooperación entre el Gobierno Federal y los *Länder* en asuntos relacionados con la Unión Europea, desarrolló las previsiones del art. 23 de la Ley Fundamental. La participación interna a través del *Bundesrat* se articula de modo distinto según la naturaleza de la competencia afectada. El Acuerdo entre el Gobierno Federal y los *Länder* de 12 de octubre de 1993 sobre cooperación en los asuntos relacionados con la Unión Europea, suscrito en virtud de lo previsto en la Ley de 12 de marzo de 1993, establece el tratamiento en detalle de determinados aspectos del sistema de participación. El modelo alemán se basa en una práctica sectorializada de participación, a través de Conferencias Sectoriales, aunque éstas se organicen en el *Bundesrat*. No podría ser de otra manera, porque es difícil articular un sistema que responda a veintitantas políticas comunitarias especializadas desde un órgano de representación única. Para la eficacia del procedimiento, el *Bundesrat* debe agregar las posiciones de los *Länder* y decantar una sola posición.

<sup>71</sup> En octubre de 2003, el Parlamento (*Bundestag*) y el Consejo federal (*Bundesrat*) decidieron crear una Comisión llamada «para la modernización del orden federal». Los comisionados debían analizar el reparto de competencias entre la Federación y los *Länder*, su intervención en la producción legislativa de la Federación y la financiación de todas estas instancias de poder. También se incluyeron en el debate las relaciones con la Unión Europea y la situación de los municipios. La Comisión empezó a trabajar en noviembre de 2003 y acabó sus trabajos en diciembre de 2004, sin poder hacer ninguna propuesta a los órganos constitucionales.

<sup>72</sup> La Comisión [en COM (2001), 428 final, de 25 de julio] analiza la necesidad de reforma de la gobernanza europea.

En España, desde 1992 existe la *Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*<sup>73</sup>, que en su Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 sobre participación interna estableció un procedimiento marco de cooperación. Cada Conferencia Sectorial desarrolla el procedimiento marco, especificando los diversos elementos del procedimiento y modulando su aplicación a tenor de las exigencias de la distribución de competencias y la respectiva política comunitaria. Se entiende por posición común el resultado alcanzado por las Comunidades Autónomas cuyas competencias estén afectadas por el asunto comunitario y que se hubieran pronunciado de forma expresa sobre su contenido, tras agregar y concertar sus respectivas posturas. Así pues, la participación de las Comunidades Autónomas en las políticas comunitarias económicas y presupuestarias, que afectan a las competencias autonómicas, se canaliza a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En la reunión de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, celebrada el 10 de marzo de 2003 en la sede del Senado, se adoptaron las «Reglas de Participación» autonómica en los *Comités de la Comisión*<sup>74</sup>, que precisan los derechos y deberes de los intervinientes para mayor seguridad jurídica<sup>75</sup>. Durante el cuatrienio 2003-2006

---

<sup>73</sup> El acuerdo de institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) se adoptó en 1992, se publicó en el *BOE* de 8 de octubre de 1993 y se tramitó como Ley 2/1997, de 13 de marzo (*BOE* de 15 de marzo de 1997). Su Reglamento interno se publicó en el *BOE* de 8 de agosto de 1997. En el seno de la CARCE se adoptó en 1995 el Acuerdo sobre la participación interna de las CCAA en asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias sectoriales (*BOE* de 22 de marzo de 1995 y 1 de abril de 1995).

<sup>74</sup> Una relación de Comités instituidos por las Comunidades figura anualmente anejo a cada presupuesto comunitario como consecuencia de la previsión de los gastos en que incurran los miembros que componen dichos Comités. Por ejemplo, el Comité Económico y Financiero fue previsto en el art. 109C del TCE (art. 114 tras el Tratado de Ámsterdam). M. A. ARIAS MARTÍNEZ, *Comunidades Autónomas y elaboración del Derecho Comunitario Europeo. Un estudio sobre el principio de colaboración en este ámbito*, Colección Tesis, Oñati, IVAP, 1998, p. 390.

<sup>75</sup> Dejamos al margen los problemas de carácter general que suscita la Decisión de Comitología, si la Comisión, por delegación del Consejo, regula mediante reglamentos de ejecución materias que por su naturaleza esencial han de incluirse en un reglamento de base que debe ser aprobado previo dictamen parlamentario. El Consejo, con el fin de dotar de racionalidad el ejercicio de esta competencia, dictó una Decisión el 13 de julio de 1987 (87/373/CEE), publicada en el *DOCE*, núm. L 197, de 18 de julio de 1987, pp. 33 a 35. La Decisión del Consejo de 28 de junio de 1999 (1999/468/CE), por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, derogó la Decisión de 13 de julio de 1987 y se publicó en el *DOCE*, núm. L 184, de 17 de julio de 1999, pp. 23 a 26. Sobre las modificaciones introducidas, K. LENAERTS y A. VERHOEVEN, «Towards a legal framework for executive rule-making in the EU? The contribution of the new comitology decision», *Common Market Law Review*, núm. 37, 2000, pp. 645 y ss.

un representante autonómico, que participa en nombre de todas las Comunidades Autónomas, se integra en la delegación española en las reuniones de 95 Comités<sup>76</sup>.

Mediante el Real Decreto 2105/1996 se creó la Consejería para Asuntos Autonómicos en la *Representación Permanente de España ante la Unión Europea*<sup>77</sup>, y el 9 de diciembre de 2004, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas adoptó un Acuerdo para permitir la integración de responsables autonómicos como parte de la delegación española en las Comunidades Europeas y en la Representación Permanente de España en Bruselas<sup>78</sup>; aunque se permite la participación en algunas formaciones del Consejo<sup>79</sup>, ésta parece difícil en el ECOFIN<sup>80</sup>.

<sup>76</sup> Los Departamentos Ministeriales afectados han suministrado información sobre cada uno de los Comités, en el marco de las reuniones de la Comisión Interministerial de Asuntos de la Unión Europea. Este proceso de ampliación es fruto del trabajo conjunto entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sería deseable que en el próximo cuatrienio, si se pretende nuevamente aumentar el grado de participación, quizás hasta los ciento veintidós comités inicialmente seleccionados por Ministerio de Administraciones Públicas, se valore cuidadosamente la experiencia en los recientemente ampliados.

<sup>77</sup> Sobre el propósito del actual Gobierno de dejarla en manos de las Comunidades Autónomas como institución propia: M. A. CAAMAÑO ANIDO, «La participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones fiscales a nivel comunitario», *Civitas REDF*, núm. 125, 2005, pp. 164 y ss.

<sup>78</sup> Consejeros de Castilla y León, Andalucía y Cataluña ya han estado presentes en reuniones del Consejo. También otros responsables políticos o técnicos han participado en reuniones de los Grupos de Trabajo del Consejo, junto a representantes del Ministerio correspondiente. Asimismo, las Comunidades Autónomas han seguido participando en reuniones de los Comités de ejecución de la Comisión, conforme al Acuerdo de 10 de marzo de 2003. Comunicación del Gobierno a la Cámara relativa a la celebración del Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías, Senado, VIII Legislatura, *BOCG*, Serie I, núm. 339, 3 de noviembre de 2005, p. 3.

<sup>79</sup> De conformidad con lo establecido en el Acuerdo, y al hilo del programa semestral de presidencia comunitaria, las Comunidades Autónomas pueden expresar al Departamento correspondiente su voluntad de participar con motivo del debate de un determinado tema incluido en el orden del día. A partir de esta expresión, corresponde a las propias Comunidades Autónomas la designación de una Comunidad, que actúa en nombre y representación de todas y que se incorpora a la delegación española que participa en las reuniones del Consejo, pudiendo incluso intervenir en caso de que se considere conveniente. En paralelo, a nivel técnico, un experto de la Comunidad Autónoma citada ordena las diferentes contribuciones y criterios del resto de Comunidades Autónomas y concierta esta posición con la del Estado; participando, además, en las correspondientes reuniones del Grupo de Trabajo que lleva a cabo el debate técnico de la propuesta. El sistema se completa con la atribución de un papel clave para la gestión de este Acuerdo a las diferentes Conferencias Sectoriales, por ser el foro más adecuado para tratar, por razón de la materia, los diferentes temas sobre los que las Comunidades Autónomas han mostrado su interés en participar.

<sup>80</sup> En concreto, con la Proposición no de Ley en relación con la participación de las CCAA en la Delegación del Estado en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, se insta al Gobierno a que los representantes de las CCAA participen en el ECOFIN. Esta proposi-

Muchos Estados han creado *comisiones especializadas en las Cámaras legislativas* reforzando progresivamente su capacidad de influencia. Si bien, la mayoría desconoce instrumentos como el mandato de negociación o la reserva de examen parlamentario<sup>81</sup>. En general, todos los Parlamentos tienen asegurada la recepción de las propuestas de normas de Derecho derivado sometidas a la exigencia de la autoimposición. En nuestras Cortes Generales<sup>82</sup>, la *Comisión Mixta para la Unión Europea* está lejos toda-

---

ción fue presentada por el PNV, con el siguiente tenor: «1. El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a que articule la participación de representantes de las CCAA, al menos, en los siguientes órganos del Consejo de Ministros de la Unión Europea: (...) b) Cuando se debatan asuntos que afecten a las competencias autonómicas, se preverá la participación de representantes de las Comunidades Autónomas en las siguientes formaciones del Consejo de Ministros: (...) Consejo de Economía y Finanzas (ECOFIN)». M. A. ARIAS MARTÍNEZ, *Comunidades autónomas y elaboración del Derecho Comunitario...*, op. cit., pp. 436-437.

<sup>81</sup> La reserva de examen parlamentario en Dinamarca, Alemania, Reino Unido o Austria consiste en el compromiso del Gobierno nacional de no adoptar una iniciativa comunitaria en el Consejo, salvo que su Parlamento la haya examinado previamente o haya resuelto no hacerlo. Si el Gobierno estatal incumple el mandato de negociación o la reserva parlamentaria, la validez de la norma comunitaria no queda afectada, pero sí surten efectos de naturaleza política en el orden estatal. En Dinamarca, el *Folketing* (Parlamento) aprueba, a través de la Comisión de Asuntos Comunitarios (*Markedsudvalget*), mandatos de negociación dirigidos al Gobierno en relación con su participación en el Consejo. El Ordenamiento danés establece que con posterioridad al examen parlamentario se otorgue al representante ministerial un mandato de negociación, que vincula políticamente a aquél. Se realizan votaciones formales, pero sus mandatos son bastante vagos. *Ibid.*, p. 107. J. SUAY RINCÓN, «La participación del Parlamento como órgano de control en el proceso de formación y ejecución del Derecho Comunitario: La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas», *Noticias CEE*, núm. 63, 1990, p. 65.

<sup>82</sup> La participación de las Cortes Generales españolas en la política comunitaria puede explicarse en tres fases:

1.<sup>a</sup> La Ley 47/1985, de Bases de delegación del Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas, creó una «Comisión Mixta para las Comunidades Europeas».

2.<sup>a</sup> La Ley 18/1988, de 1 de junio, previó que la Comisión estaría compuesta por el número de diputados y senadores que estableciesen las mesas de las Cámaras al inicio de cada legislatura, garantizando la presencia de todos los grupos parlamentarios y de las agrupaciones. También amplió sus funciones.

3.<sup>a</sup> La Ley 8/1994, de 19 de mayo, reguló la «Comisión Mixta para la Unión Europea», con las siguientes funciones: recibir del Gobierno las propuestas legislativas de la Comisión Europea con antelación suficiente para su información o examen (el Ejecutivo remite un sucinto informe sobre el contenido sustancial y la Comisión puede solicitar su ampliación); celebrar debates, en los que participe el Gobierno, sobre una propuesta legislativa concreta, en el seno de la Comisión o solicitar al Presidente de cualquiera de ambas Cámaras la celebración de un debate en el pleno respectivo; solicitar, a través de la Mesa del Congreso, que otra u otras Comisiones de ambas Cámaras informen previamente sobre una cuestión determinada. Además, la Comisión Mixta, una vez aprobada la propuesta legislativa por el Consejo de Ministros de la Unión Europea, podrá acordar la comparecencia del Gobierno para la rendición de cuentas sobre la tramitación y los resultados finales.

vía de poder influir la posición adoptada por el Gobierno, ya que éste tiene la obligación de informar, pero en ningún caso el deber de acatar los informes elaborados por esta Comisión Mixta.

En el seno de la Cámara Alta, la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios se instrumenta a través de la *Comisión General de las Comunidades Autónomas*<sup>83</sup>. Esta participación se ve restringida cuando actúa una especie de subcomisión integrada por la Mesa y la llamada Junta de Portavoces de los grupos parlamentarios de la Comisión General, debiendo informarse a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de las reuniones en que vayan a tratar temas que les afecten, para que puedan expresar su parecer si lo consideran conveniente<sup>84</sup>.

<sup>83</sup> Esta Comisión está integrada por cincuenta senadores. No todos los senadores autonómicos forman parte de la misma. Los que no la integren tienen derecho a asistir a sus sesiones, deben ser advertidos con anterioridad a su celebración y pueden hacer uso de la palabra en los debates. Si los asuntos afectan de modo específico a alguna Comunidad Autónoma en particular, la Comisión General puede constituir una Ponencia para que los examine con carácter previo, en la que pueden intervenir todos los senadores designados por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma afectada. El Gobierno del Estado y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, representados por su Presidente o por el miembro del correspondiente órgano colegiado de Gobierno designado para ello, podrán intervenir en las sesiones de la Comisión General (aunque no se diga si serán citados a todas las sesiones o con qué criterio se establecerá su presencia o no). E. AJA [«Las Comunidades Autónomas y la Reforma del Reglamento del Senado», *RVAP*, núm. 35 (II), 1993, p. 13; «El Senado autonómico, entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional», *Informe Comunidades Autónomas 1993*, vol. I, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1994, pp. 565-566] señala que la propuesta de la formación de la Comisión exclusivamente con todos los Senadores designados por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas parece finalmente haberse descartado porque hubiera modificado la relación de fuerzas políticas respecto al pleno de la Cámara y hubiera dificultado la relación de la Comisión con el Pleno. La opción por una Comisión General de Autonomías con funciones legislativas influye implícitamente en su composición: conduce a que de ella no formen parte automáticamente todos los senadores de designación autonómica, composición que era la más autonomista dentro de las posibles. Dado que sus votaciones trascienden hacia el Pleno, los grupos necesitan que en su interior se mantengan las proporciones numéricas del conjunto de la institución. Para salvar por vía de los hechos este retroceso en la norma, se adjudica a la Comisión General el doble de miembros por grupo que en el resto de las comisiones, lo que ha permitido que los grupos puedan nombrar a la mayoría de los senadores de designación autonómica para integrar la Comisión. No hay obligación de que los miembros de la Comisión General de Autonomías sean los senadores autonómicos. Si lo son, es por una mera decisión de hecho de los líderes de los grupos, decisión revocable por estos mismos a poco que las fidelidades territoriales de algún senador comiencen a crear roces con las directrices generales del grupo.

<sup>84</sup> «La participación autonómica en el proceso de toma de decisiones se ve restringida cuando actúa una especie de subcomisión integrada por la Mesa y la llamada Junta de Portavoces de los grupos parlamentarios de la Comisión General, pues en sus reuniones no pueden intervenir las Comunidades Autónomas. Se ha criticado que un colegio numeroso, que funciona en el interior de otro órgano colegiado numeroso, puede resultar inoperante. Se

La iniciativa legislativa de esta Comisión General, prevista en el apartado s) el art. 56 del Reglamento del Senado, es un heterodoxo avance, fruto de la reforma reglamentaria de 1994, que roza las opciones constitucionales<sup>85</sup> y posibilita canalizar los problemas que afecten a las Comunidades Autónomas y no reciban la atención adecuada del Gobierno o del Congreso. Los Gobiernos autonómicos pueden solicitar la convocatoria de la Comisión para la adopción de tal iniciativa legislativa en el seno de la misma, si no les conviniera hacerlo por las vías establecidas en el art. 87 de la Constitución.

Además, la Comisión General ha de conocer o ser informada de la cooperación horizontal o vertical, ha de recabar información y conocer los acuerdos que se alcancen en los órganos de cooperación y coordinación bilateral o multilateral existentes, en especial, en el Consejo de Política Fiscal y Financiera<sup>86</sup>. Y podrá formular al Gobierno sus criterios respecto a la representación española en todos aquellos foros internacionales donde haya una participación territorial, siendo éste el fundamento jurídico para la participación autonómica en la fase ascendente de elaboración del Dere-

---

llega a hablar incluso de gestación teratológica, porque, dada la limitación de plazos legislativos en el Senado, existe la tendencia a delegar muchas competencias en la Mesa de la Comisión, en aras de la agilidad de los procedimientos y en perjuicio de la participación de las Comunidades Autónomas. La propia Subcomisión en su reunión de 10 de febrero de 1994 acordó solicitar la presencia de una representación del Gobierno en la reunión conjunta de la Mesa y los Portavoces cuando los asuntos a tratar así lo requieran, e informar a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de las reuniones en que vayan a tratar temas que les afecten, para expresar su parecer si lo consideran conveniente» (I. SÁNCHEZ AMOR, «El Senado y las Comunidades Autónomas. Crónica de un desencuentro», en AAVV, *La reforma del Senado*, Cuadernos y Debates, núm. 53, Madrid, Senado-Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 114).

<sup>85</sup> «Antes de la reforma sólo estaba reconocida a los Grupos y a veinticinco senadores. Como en cualquier otra proposición de ley senatorial, tras la toma en consideración del Pleno, se remitirá al Congreso de los Diputados, del que volverá para seguir los trámites habituales, incluido eventualmente el informe inicial de la Comisión General de la que partió la iniciativa, especialmente para el caso de que su texto original haya sido sustancialmente modificado en el Congreso» (*ibid.*, p. 120).

<sup>86</sup> Cabe recordar que la parte de «contenido autonómico» de las secciones del proyecto de Ley de Presupuestos que afecten al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas será informada por la Comisión General y el informe se remitirá a la de Presupuestos, que es la que tramitará el proyecto por razón de la materia, según el apartado o). Otras veces, el informe se basará en una norma específica y se referirá a un proyecto o iniciativa en particular: las leyes marco —j)—, las leyes orgánicas de transferencia o delegación —k)—, las leyes de armonización —d)—, las iniciativas gubernamentales de «intervención autonómica» del art. 155 de la Constitución —m)—, las iniciativas gubernamentales de disolución de órganos de las Corporaciones Locales —n)— y el Fondo de Compensación Interterritorial —ñ)—.

cho comunitario<sup>87</sup>. En los últimos años se han considerado diferentes posibilidades tendentes a vincular el trabajo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas con la actividad desarrollada por el Senado, en especial a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas<sup>88</sup>.

En definitiva, si para llenar de contenido territorial al Senado se atraen a su esfera algunas actuales relaciones intergubernamentales, con la consiguiente pérdida de agilidad, deberían determinarse con precaución las materias afectadas. Además, el Senado debería mantener, en todos los asuntos relacionados con la política regional europea, estrechas relaciones institucionales con el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones.

Ahora bien, el espacio de negociación de intereses en conflicto es el de y entre los Ejecutivos, pero ese espacio no es, normalmente, un espacio parlamentario, ni menos aún un órgano constitucional. Corremos el riesgo de caer en la paradoja de Madison descrita por Dehousse: en el comienzo del descrédito de la Cámara a la que se le atribuyen, en términos estrictamente virtuales, tales bondades. En todo Estado altamente descentralizado, la ausencia de acuerdo por parte de las unidades políticamente descentralizadas no hace sino entregar el objeto de decisión a la cámara que actúa la representación política directa del pueblo. Quizá mantener una composición híbrida no sea, después de todo, una mala idea democrática<sup>89</sup>.

Por su parte, la *Constitución europea* ha intentado concretar la noción fundamental de la doble legitimidad de la Unión: como Unión de Estados

<sup>87</sup> A pesar de la elevada participación de los Gobiernos central y autonómicos ante la Comisión General, éstos no han comparecido ante su Pleno o la Subcomisión para informar específicamente sobre cuestiones comunitarias, porque son frecuentes las comparecencias gubernamentales ante la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea. Ahora bien, las comparecencias ante estos dos órganos no son incompatibles.

<sup>88</sup> «Ya en la reunión de la Conferencia del 15 de octubre de 2002 el Presidente manifestó su intención de multiplicar la cooperación y conseguir que la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas cumpliera los objetivos que están en el origen de su creación. En la reunión de 2 de diciembre de 2002 el Ministro de Administraciones Públicas expresó a los Consejeros autonómicos su criterio referente a la incardinación en el funcionamiento del Senado de los trabajos de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, una vez constatadas las ventajas que esta medida podría suponer. Se posibilitaría la presencia en la Conferencia de senadores representantes de los diferentes Grupos Parlamentarios, que podrían así tener un conocimiento directo de los trabajos de la misma; la remisión al Senado de toda la información relativa a sus trabajos y acuerdos y la posibilidad de que, a partir de ese conocimiento puntual, pudieran debatirse en la Comisión General de Comunidades Autónomas las cuestiones derivadas de la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con la Unión Europea, MAP». *Informe de Cooperación 2002*, Cap. I, p. 55.

<sup>89</sup> R. CHUECA RODRÍGUEZ, «Condicionamientos constitucionales...», *op. cit.*, p. 210.

y de ciudadanos, también en su forma de elaboración a través del mecanismo de la convención<sup>90</sup>, que viene a superar las carencias del método intergubernamental para reformar los Tratados. Sin embargo, a la hora de reflejar la idea de democracia financiera, el Tratado Constitucional sigue negando al Parlamento Europeo el papel de colegislador en el ámbito fiscal y, aunque le reconoce una opinión decisiva sobre el conjunto del Presupuesto, mantiene la unanimidad para la adopción del marco financiero plurianual<sup>91</sup>. Esta unanimidad en el Consejo en el ámbito fiscal y presupuestario parece seguir entendiéndose como garantía última de la legitimidad<sup>92</sup>.

## VII. CONCLUSIÓN

Al margen de la necesaria negociación política para integrar los diversos intereses sectoriales y territoriales, el Derecho ha de procurar impregnar la realidad y reconducirla a esquemas dúctiles, que permitan acomodarla sin llegar a romper los principios básicos del sistema. Algunas realidades que difícilmente encajan en los moldes actuales son la financiación autonómica y participación de las Comunidades Autónomas en el diseño de la política financiera y tributaria comunitaria. Urge encauzarlas y revisar los mecanismos institucionales y procedimentales, sin perder de

<sup>90</sup> Al estilo de la Convención de Filadelfia en 1787, que, según George Washington, tiene la ventaja de que puede debatir sobre todo, proponer lo que quiera, pero no decidir nada.

<sup>91</sup> Aunque la aprobación de los Presupuestos por el Parlamento es un principio constitucional común, en el vigente procedimiento de aprobación del Presupuesto comunitario el Parlamento Europeo en los gastos obligatorios es un simple consultor no vinculante y en los gastos no obligatorios, aunque se prevé una intervención mayor, queda fuertemente condicionado por el Consejo y la Comisión. En el Tratado constitucional, según la redacción final, el marco financiero debe ser aprobado siempre por ambas Instituciones, pero el Consejo debe pronunciarse por unanimidad, hasta que el Consejo Europeo, también por unanimidad, decida que el Consejo puede pronunciarse por mayoría cualificada; el Presupuesto normal es aprobado también conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, pero, en caso de desacuerdo, el procedimiento deberá reiniciarse con la presentación por la Comisión de un nuevo proyecto de Presupuesto.

<sup>92</sup> «En el ámbito de la Unión Europea, en la legitimidad democrática se asienta el polo estatal y el de los pueblos, manifestado en el equilibrio institucional entre Consejo y Parlamento. No se dota de mayores facultades a los órganos auxiliares en los procesos de toma de decisiones, como el Comité de las Regiones, porque de lo contrario, ciertos grupos de presión asumirían un protagonismo excesivo que no les corresponde por su representatividad». F. M. CARRASCO GONZÁLEZ, *El principio democrático de autoimposición...*, op. cit., pp. 170 y 173.

vista los fundamentos más sólidamente arraigados en la doctrina financiera.

La lealtad institucional o sentido de Estado es, en un Estado descentralizado, fruto de la necesidad que nace del interés. Aunque es evidente que el impulso y el mantenimiento de los mecanismos de coordinación legislativa genera unos costes, también lo es que los costes son aún más elevados si éstos no existen. De hecho, el principal problema que deriva de la ineficacia del proceso de toma de decisiones, tanto en el plano interno como en el comunitario, es que puede degenerar en la práctica en ilegitimidad, pues supone la aparición de modos de producción jurídica alternativos que escapan fácilmente a los controles del Derecho y la actuación de los Tribunales.

En toda organización territorial compleja existirán desigualdades, susceptibles de ser corregidas mediante la actividad pública de ingreso y gasto de los niveles de gobierno implicados, que habrá de desarrollarse de manera coordinada. Sólo a través de la solidaridad interterritorial puede cumplirse la función promocional que adquiere el Derecho en el Estado social. Ante esta orientación del Derecho constitucional<sup>93</sup> no puede permanecer ajeno el Derecho financiero, debiendo buscarse un nuevo significado al federalismo fiscal en el contexto del constitucionalismo democrático y social<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> «Es propio del constitucionalismo del Estado social la optimización de sus pretensiones y (además de que en el caso de la Constitución española se utiliza reiterada y significativamente tanto en el art. 2 como en el 138 la fórmula que incorpora la máxima intensidad normativa como es la de “el Estado garantizará”). Pues bien, resulta sorprendente y debe destacarse que —aunque fuera desde otros planteamientos— esta vinculación entre principio de Solidaridad y Estado social no se encuentra de ninguna manera (ni se menciona) tanto en la doctrina como en la jurisprudencia constitucionales españolas». C. DE CABO MARTÍN, «La solidaridad como principio constitucional...», *op. cit.*, pp. 385-386.

<sup>94</sup> «Es preciso reconocer el innegable aumento actual del peso de las decisiones de las instancias centrales, que deriva no sólo de la legitimación de la función del Estado para intervenir en el proceso social, sino también de sus obligaciones como Estado social y conservar en estas sociedades complejas las ventajas de la descentralización política tanto en lo que se refiere a la eficacia de la gestión como a la obtención de información más detallada para la toma de decisiones generales». R. DE AGAPITO SERRANO, «Presupuestos constitucionales de la integración de las Comunidades Autónomas en la orgánica del Estado: la reforma del Senado», en J. M. VIDAL BELTRÁN y M. A. GARCÍA HERRERA (coords.), *El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, vol. I, Madrid, INAP-Colex, 2005, p. 224.