

LOS PRINCIPIOS QUE LIMITAN LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

M^ª DEL MAR DE LA PEÑA AMORÓS

SUMARIO: I. CONCEPTO DE AUTONOMÍA FINANCIERA.— II. PRINCIPIOS QUE LIMITAN LA AUTONOMÍA FINANCIERA: 1. Principio de coordinación— A) Concepto. B. El Consejo de Política Fiscal y Financiera. 2. Principio de solidaridad: A) Generalidades. B) Contenido de la solidaridad. C. Mecanismos para lograr la solidaridad.— BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Las Comunidades Autónomas gozan de autonomía financiera para el ejercicio de sus competencias, tal y como señala el artículo 156 de la Constitución. Sin embargo, tal autonomía está limitada en el propio texto constitucional por dos principios, que son el principio de coordinación y el de solidaridad. Dedicaremos este trabajo a analizar qué debemos entender por autonomía financiera. Tras ello estudiaremos el principio de solidaridad y el de coordinación.

Palabras clave: financiación autonómica; autonomía financiera; principio de coordinación; principio de solidaridad.

ABSTRACT: According to article 156 of the Spanish Constitution, Autonomous Regions or Devolution Territories enjoy financial autonomy in order to properly exercise their powers. Nevertheless, such autonomy is limited by the Constitution on the base of two principles: coordination and solidarity. In this paper it will be analysed what should be understood by «financial autonomy», as well as coordination and solidarity.

Key words: funding of Autonomous Regions or Devolution Territories (CCAA); financial autonomy; coordination; solidarity.

I. CONCEPTO DE AUTONOMÍA FINANCIERA

La Constitución Española de 1978 en su artículo 156.1, afirma que «las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles». Es com-

plejo determinar qué se entiende por autonomía financiera, pues ni la doctrina ni la jurisprudencia han elaborado una conclusión clara acerca del contenido y los límites de este principio constitucional. Se llegó incluso a afirmar, en relación con lo preceptuado en el proyecto constitucional, la ambigüedad y falta de precisión del concepto (1). Señala PALAO TABOADA (2) que «el proyecto constitucional emplea el término «autonomía» para expresar la posición de las regiones frente al Estado. Se trata, sin embargo, de un concepto de contenido indeterminado, cuya equivocidad y relatividad han sido puestas de relieve por la doctrina. (...) Y la misma imprecisión y relatividad presenta el concepto de autonomía si se le añade el calificativo de «financiera», como lo hace el artículo 150 del proyecto de Constitución». Se constata así que no existe una idea clara de donde radica la autonomía financiera y de cuál es su contenido mínimo.

Por su parte, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA) tampoco nos da un concepto de autonomía financiera, sino que se limita, en su artículo 1, a transcribir lo señalado por la Constitución (3). Una aproximación genérica, al ya mencionado concepto, la encontramos en la Exposición de Motivos del Proyecto de la LOFCA presentado por el gobierno a las Cortes Generales. El texto citado señala lo siguiente: «El presente proyecto de Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas se halla articulado alrededor de la idea de autonomía financiera, entendiendo por tal la capacidad de las Comunidades Autónomas para decidir tanto la estructura como el nivel de prestación de los servicios públicos, cuya competencia hayan asumido por entender que una situación en la que faltase cualquiera de ambos requisitos difícilmente podría calificarse de autonomía financiera» (4).

(1) Vid. SIMÓN ACOSTA, Eugenio «La proyectada autonomía financiera regional» en *Estudios sobre el proyecto de constitución*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pp. 589.

(2) PALAO TABOADA, Carlos *La hacienda regional y el proyecto de Constitución*. Universidad de Zaragoza, 1978, pp. 10 y 11.

(3) Artículo 1.1 LOFCA «Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las Leyes y sus respectivos Estatutos».

(4) El proyecto se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 66, de 11 de julio de 1979, pp. 285-286. Concluye la citada exposición diciendo que «En efecto, si las Comunidades Autónomas no pudieran decidir acerca de la composición de los servicios prestados debiendo plegarse a lo determinado por la Hacienda estatal, estarían operando simplemente como agentes delegados en un esquema de descentralización del gasto. Si pudiesen decidir sobre la composición del gasto, pero no en cuanto a su nivel absoluto, pese a que su margen de libertad sería notablemente mayor que en el supuesto anterior, carecerían todavía de un importante atributo de la autonomía financiera cual es la capacidad de imposición y, por consiguiente, de decisión acerca del volumen de gasto público.

El margen de amplitud que el presente proyecto de ley ofrece por la forma en que se articulan los recursos, permite graduar, a voluntad de cada Comunidades Autónomas, la dosis de autonomía financiera deseada en cada momento según sean sus particulares deseos y situación. Con

Dada la falta de precisión, que tanto la Constitución como la LOFCA, presentan en relación con el contenido de la autonomía financiera, el Tribunal Constitucional, supremo intérprete de la constitución, se ha visto forzado, en muchas ocasiones, a realizar una interpretación sobre qué se entiende por tal. Del análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en relación con este concepto, observamos que se ha ido creando un cuerpo de doctrina en el que aparecen una serie de notas que la caracterizan, y que si bien, no son un concepto propiamente dicho, sí que ayudan a configurar cuál es su contenido mínimo. Tales notas son las siguientes:

1º La autonomía financiera tiene un carácter instrumental. Esto se observa, tanto en el art. 156.1 CE, como en el art. 1 LOFCA, en los que se afirma, que tal autonomía la tienen «para el desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la CE, les atribuyan las leyes y sus respectivos Estatutos». Señala expresamente, el Fundamento Jurídico 13º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, «la Constitución concede autonomía financiera a las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias (art. 156.1), lo que permite admitir la facultad de aquéllas para utilizar también el instrumento fiscal —como parte integrante de su autonomía financiera— en la ejecución y desarrollo de todas las competencias que hayan asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía, y respecto de las cuales dicha utilización sea necesaria. Con ello hay, en definitiva, un implícito reconocimiento constitucional del principio de instrumentalidad fiscal en la esfera de la imposición autonómica» (5). Este carácter instrumental de la autonomía financiera se ha puesto de relieve también por parte de la doctrina (6).

ello se asegura también que el tránsito desde el actual esquema de financiación pública centralizada a través de la Hacienda estatal, hasta un esquema de financiación múltiple, constituye un proceso en el tiempo que tiene idénticas posibilidades finales para todos, pero éstas pueden alcanzarse con ritmos diferentes decididos en cada caso por sus protagonistas».

(5) Este carácter instrumental se pone de manifiesto en otras muchas Sentencias del Tribunal Constitucional entre las que destacamos:

La Sentencia 201/1988, de 27 de octubre en su fundamento jurídico 4º señala que «la autonomía financiera en los artículos 156.1 de la Constitución y 1.1 LOFCA exige la plena disposición de medios para poder ejercer sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas».

El Tribunal vuelve a destacar la instrumentalidad de la autonomía en su Sentencia 14/1989, de 26 de enero que en su fundamento jurídico 2º señala que «si bien esta autonomía garantiza la plena disposición de medios financieros, ello no supone que esta potestad de gasto permita a las Comunidades Autónomas financiar o subvencionar cualquier clase de actividad, sino tan sólo aquellas sobre las cuales tengan competencias, pues la potestad de gasto no es título competencial que pueda alterar el orden de competencias diseñado por la CE y los Estatutos de Autonomía, y así bien claramente lo establece el artículo 1.1 LOFCA».

(6) Vid. MARTÍN QUERALT, J. en «La institucionalización de la hacienda en los futuros Estatutos de Autonomía», *Hacienda Pública Española*, núm. 59, 1979, p. 116, señala que se debe «... devol-

2^º La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas debe traer consigo la inexistencia de condicionamientos indebidos, lo que supone que exista una plena disposición de medios financieros. En este sentido encontramos el Fundamento Jurídico 6^º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero, en la que se pone de relieve, que «la autonomía financiera... exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer sin condicionamientos indebidos, y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas». Esta dependencia de la existencia de autonomía financiera, por parte de las Comunidades Autónomas, con el hecho de que éstas tengan medios suficientes para llevar a cabo sus competencias, se ha constatado también por CASADO OLLERO (7).

Además, el hecho de que dicha autonomía se ejerza sin condicionamientos implica también la exclusión de controles. En el Fundamento Jurídico 11^º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, se manifiesta, que en principio, las actuaciones de la Administración Autonómica no deben ser controladas por la Administración del Estado, y sólo son admisibles los controles previstos en la Constitución y en la LOFCA.

ver al concepto de autonomía financiera su carácter fundamentalmente instrumental, muchas veces enturbiado en el apasionamiento del debate político. La autonomía financiera es un método fundamental ciertamente, predispuesto para la consecución de determinados objetivos».

Vid. RAMALLO MASSANET, J. en «Incidencia de la Constitución Española de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas», en *Hacienda y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, p. 108, establece como nota característica del principio de autonomía financiera que «la finalidad de la autonomía financiera es «para el desarrollo y ejecución de sus competencias». Una vez más, se ha puesto el acento en la función instrumental de la Hacienda configurándola como actividad medial de sus competencias finales sustantivas, en lugar de configurarla como competencia ella misma, como se hace con el Estado,...».

Vid. MARTÍN QUERALT, J. «Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia tributaria», en AAVV, *La Constitución española y otras fuentes de derecho*, IEF, Madrid, 1979, volumen II, p. 1315.

(7) Señala CASADO OLLERO, Gabriel (en *El sistema impositivo de las Comunidades Autónomas*. Publicaciones del Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Granada, 1981, p. 3.) que «... puede anticiparse que el techo mínimo de exigencias que requiere la atribución de autonomía financiera a las Comunidades Autónomas, para no vanificar su proclamada autonomía política, está en el reconocimiento a dichos entes de suficiencia de medios para la actuación de una política regional autónoma. Es, pues, la suficiencia de recursos el requisito mínimo que demanda la autonomía financiera del ente regional, aunque es claro que aquel elemento no basta por sí solo para justificarla».

En el mismo sentido, CARRERA RAYA, F.J. «Observaciones sobre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional». *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 62, 1991, pp. 345 y 346. LUEIRO LORES, M. «Apuntes para un nuevo sistema de Haciendas Territoriales», *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 37, 1983, p. 87. VÍBORAS JIMÉNEZ, J.A., «La hacienda en el Estatuto de Andalucía», *Papeles de Economía de las Comunidades Autónomas*, núm. 1, 1980, pp. 170 y 174.

3º La autonomía comprende las distintas vertientes de lo que generalmente se considera actividad financiera (8). El Tribunal Constitucional, en Sentencia 179/1987, de 12 de noviembre, Fundamento Jurídico 2º, señala que la «autonomía financiera supone la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios par el ejercicio de sus funciones» (9). La autonomía financiera ha de predicarse de las dos vertientes que forman parte de la actividad financiera, los gastos y los ingresos. La autonomía financiera de gasto supone, tal y como pone de relieve el propio Tribunal (10), que «las Comunidades Autónomas... puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos, con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de ingresos que nutren sus presupuestos». La autonomía financiera en la vertiente de los ingresos puede ser conceptuada como, potestad plena de imponer tributos y de incidir en las manifestaciones de capacidad contributiva realizadas en el territorio regional, en modo y medida tales, que, consientan a las regiones desenvolver una política de ingresos (11). A pesar de ponerse de relieve que la autonomía financiera ha de manifestarse en ambos aspectos, el mismo Tribunal Constitucional (12), deja patente que «... la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto público (...), que por la existencia y desarrollo de un sistema tributario propio, con virtualidad y potencia recaudatoria suficiente para cubrir las necesidades financieras de la Hacienda Autónoma».

4º La autonomía financiera supone capacidad de autoorganización para establecer y desarrollar dicha autonomía, es decir, capacidad de crear y

(8) Señala PÉREZ ROYO, F. (en *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, 12ª Edición, Cívitas, Madrid, 2002, p. 25) que «llamamos actividad financiera a aquella que desarrollan el Estado y los demás Entes Públicos para la realización de los gastos inherentes a las funciones que les están encomendadas, así como para la obtención de los ingresos necesarios para hacer frente a dichos gastos. Abreviadamente podemos identificar a la actividad financiera como la relativa a los ingresos y gastos públicos».

(9) Por su parte el propio Tribunal en su Sentencia 183/1988, Fundamento Jurídico 1º establece que «la Comunidad Autónoma..., según las previsiones del 137 de la Constitución, goza de autonomía para la gestión de sus propios intereses, y de ella forma parte la autonomía financiera reconocida a las Comunidades Autónomas en el artículo 156.1. Esta autonomía financiera supone la existencia de una hacienda autónoma que permita el ejercicio y financiación de las competencias asumidas. Por lo tanto, el País Vasco posee las competencias financieras relativas a la obtención de los necesarios recursos económicos y a la utilización de los mismos, así como a la elaboración y aprobación de sus presupuestos».

(10) Sentencia 13/1992, Fundamento Jurídico 7º.

(11) GALLO, Franco, «Brevi riflessioni sull Autonomia tributaria delle regioni», *Rivista di Diritto Finanziario ed Scienza delle Finanze*, núm. 2, 1975, p. 261.

(12) En Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, Fundamento Jurídico 7º.

organizar una hacienda autónoma. Esta nota se pone de relieve, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/1986, de 31 de enero, que señala en su Fundamento Jurídico 2^º que «... aun sin manifestación expresa incluida en el artículo 148 de la CE, del espíritu de su conjunto normativo se desprende que la organización de su Hacienda es no tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma».

5^º La autonomía financiera debe traer anexa la autonomía normativa, es decir, la capacidad de los entes territoriales de dictar normas, que ordenan su actividad en el ámbito de sus competencias reconocidas. No puede haber verdadera autonomía financiera sin una autonomía normativa que permita legislar, y por tanto, decidir sobre la sustancia de la actividad financiera que desarrollan las Comunidades Autónomas (13).

6^º Finalmente debemos señalar que el Tribunal Constitucional ha recalado en diversas sentencias (14) que la potestad de aprobación de los presupuestos forma parte del contenido mínimo e inderogable de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Como ya hemos puesto de manifiesto en párrafos anteriores, no encontramos en nuestro ordenamiento jurídico, una definición de autonomía financiera que nos sirva para determinar, qué poderes en concreto otorga la Constitución a las Comunidades Autónomas cuando en el artículo 156.1 establece, que «las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera... ». El diccionario de la Real Academia Española, conceptúa la autonomía como «la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior mediante normas y órganos de gobierno propios». Si intentamos, de manera análoga a como lo hace el diccionario, definir la autonomía financiera, podríamos afirmar que es la potestad de la que gozan las Comunidades Autónomas para regir su actividad financiera. Esto llevaría a señalar, con carácter general, que la autonomía en el campo financiero implica capacidad de determinar, tanto el volumen de ingresos y gastos, como, la estructura de los mismos. Por tanto, y a modo de recapitulación, la autonomía financiera supone: libertad para obtener ingresos, libertad para realizar gastos y libertad para elaborar un presupuesto propio (15).

(13) Así se establece entre otras en las siguientes Sentencias del Tribunal Constitucional: Sentencia 13/1992, 63/1986, 179/1987 y 1/1982.

(14) Sentencia de 31 de enero de 1986 y Sentencia de 20 de diciembre de 1988, entre otras.

(15) *Vid.* En torno al principio de autonomía financiera GARCÍA-MONCO, Alfonso, *Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas*, Lex Nova, Valladolid, 1996.

De los dos elementos que integran la actividad financiera — ingresos y gastos— la concreción de la autonomía en cuanto a los gastos no plantea problemas (16). Esto se pone de manifiesto, entre otros por MARTÍN QUERALT (17), al señalar que «es prácticamente unánime la opinión de que en materia de gastos la existencia de autonomía presupone la libertad del ente en orden a la determinación de los objetivos a cuya satisfacción ha de afectar los medios de que disponga, sin mas limitaciones que aquellas que vengan impuestas por el propio texto constitucional y que se concretan generalmente en tres: directrices de política económica estatal, hacienda general y respeto al principio de solidaridad interterritorial».

Sin embargo, en relación con la autonomía en cuanto a los ingresos no existe posición unánime, sino que se puede decir que existen casi tantas opiniones como autores. MARTÍN QUERALT, en un intento de sistematizar todas estas posiciones las clasifica en tres grandes grupos:

1º. Una primera posición considera que la atribución de autonomía significa, en el ámbito tributario, la plena atribución de potestades normativas de imposición.

2º. La segunda entiende, que la autonomía en materia tributaria, no se presenta sólo como un problema de autodeterminación, o no, de los propios ingresos tributarios, sino como un problema de efectiva disponibilidad de medios.

3º. Por último, están aquéllos que consideran, que la atribución de autonomía financiera tiene una relevancia esencial en orden al gasto público, aspecto en el que se concreta la operatividad de tal autonomía, pero no presupone la atribución de potestades normativas.

Uno de los únicos conceptos de autonomía financiera referida a las Comunidades Autónomas que encontramos, se recoge en el del Informe de la Comisión de Expertos, que presidía GARCÍA DE ENTERRÍA; en él se afirma que «la autonomía financiera a que se refieren la Constitución y la LOFCA tiene una doble dimensión. En primer lugar significa la posibilidad de determinar tanto el volumen como la estructura del gasto público correspondiente y, en consecuencia, el nivel y la composición de los servicios públicos prestados. En segundo término, la autonomía financiera implica disponer de capacidad para

(16) Señala PALAO TABOADA, C. en *La Hacienda regional y el proyecto de...*, cit., p. 10. que «puede afirmarse, no obstante, que forma parte del contenido mínimo de tal autonomía la libertad de decisión respecto al gasto público en las materias propias de su competencia y, por consiguiente, la potestad de confeccionar y aprobar sus propios presupuestos. Más discutida es la cuestión por lo que respecta a los ingresos».

(17) MARTÍN QUERALT, Juan, «La institucionalización de la Hacienda en los futuros... », cit., p. 121.

fijar el volumen de los ingresos e influir en su patrón distributivo entre los ciudadanos» (18).

Esta falta de concreción en relación con el concepto de autonomía financiera no se da únicamente en nuestro país, pues la constitución italiana también establece en su artículo 119, de modo ambiguo e impreciso, que las regiones tienen autonomía financiera (19).

Así pues, y en el intento de dar un contenido mínimo a la autonomía financiera, consideramos que las Comunidades Autónomas deben gozar de capacidad de decisión tanto sobre los gastos como sobre los ingresos.

Si otorgásemos autonomía únicamente en el campo de los gastos, podríamos encontrar que al cabo de los años los presupuestos de las Comunidades Autónomas tenderían a ser deficitarios, pues el órgano que es competente para establecer los gastos no es el mismo que se encarga de los ingresos (20).

Por otra parte, y atendiendo al propio tenor literal del artículo 156.1 de la CE, consideramos que dicha autonomía tiene que ser de carácter instrumental, pues se goza de ella en tanto en cuanto la misma es necesaria para el desarrollo y ejecución de las competencias, que corresponden a cada una de las Comunidades Autónomas.

(18) AAVV, *Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 24.

(19) La doctrina italiana ha dedicado mucho tiempo a concretar que se entiende por autonomía financiera sin llegar a ningún concepto unánime. DE MITA («Autonomía finanziaria e potestà tributaria delle regioni a statuto normale», *Rivista di Diritto Finanziario ed Scienza delle Finanze*, 1963, p. 109) señala que ésta no supone más que «poder de determinar los medios y fines; poder de elaborar un propio presupuesto, como expresión de una voluntad política de perseguir objetivos propios en la forma considerada más adecuada a sus propias necesidades y con el empleo de los medios reputados más idóneos». GALLO (en «Brevi riflessioni sull'autonomia tributaria delle ...», *cit.*, p. 253) pone de relieve que «la autonomía financiera en su pleno sentido no debería significar sólo libertad presupuestaria, entendida como libertad para el empleo de los recursos puestos a su disposición por el Estado sin ninguna clase de vínculo en cuanto a su afectación: debería comprender también la autonomía tributaria, entendiéndola esta como capacidad de autodeterminación de los ingresos y, más precisamente, como potestad normativa para imponer tributos propios, cuyos únicos límites son la Constitución, las leyes constitucionales y, a nivel de coordinación, las leyes ordinarias del Estado». FEDELE, A. (en «Aspetti attuali: della finanza locale» en *La riforma tributaria*. Vol. II, Giuffrè, Milán, 1974, p. 57) señala que «puede hablarse de autonomía cuando el ente territorial puede determinar el importe y la afectación del gasto público, aun careciendo de potestades en orden a la autodeterminación de sus fuentes de ingresos de naturaleza tributaria».

(20) ESCRIBANO LÓPEZ, F., «El problema de la financiación regional en el proceso de integración europea. El caso español». *Alcubala Revista de Hacienda Autonómica de Andalucía*, núm. 2, 1995, pp. 52 y 53. VICENTE ARCHE DOMINGO, F. «Notas sobre gasto público y contribución a su sostenimiento en la Hacienda Pública», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 3, 1974, p. 538. SEVILLA SEGURA, J.V. «La capacidad normativa de las Comunidades Autónomas», *Dirección y Progreso*, núm. 150, 1996, p. 51.

En virtud de las notas reseñadas, podríamos definir la autonomía financiera como la capacidad de las Comunidades Autónomas para decidir libremente el desarrollo y organización de su actividad de obtención de ingresos y de realización de gastos.

II. PRINCIPIOS QUE LIMITAN LA AUTONOMÍA FINANCIERA

Las Comunidades Autónomas gozan, tal y como se ha señalado, de autonomía financiera lo cual supone decir que tienen capacidad para decidir libremente su sistema de ingresos y gastos, y para configurar en cierta forma su propio sistema tributario autonómico. Así pues, nos encontramos con un sistema tributario estatal, y junto a él, un sistema tributario autonómico y otro local. La coexistencia de los distintos sistemas hace necesaria la armonización entre ellos, así como un cierto grado de solidaridad de unos con otros. La Constitución, consciente de esta necesidad, establece que tanto el principio de coordinación, como el de solidaridad, han de tenerse en cuenta a la hora de ejercer la autonomía financiera por parte de las Comunidades Autónomas (21).

La autonomía financiera de la que gozan las Comunidades Autónomas no es, por tanto, una autonomía en términos absolutos, sino que aparece sometida a límites tales como la coordinación y la solidaridad. Es importante pues que analicemos, aunque sea someramente, cada uno de estos principios, señalando cómo limitan los mismos el contenido de la autonomía financiera.

1. Principio de Coordinación

A) Concepto

El término coordinación tiene diversas acepciones en la Constitución, y así consideramos conveniente establecer cuáles son, para poder después determinar en qué sentido se utiliza en el artículo 156 de la CE. Así pues, señalaremos que son tres las acepciones del término:

1ª. La coordinación como competencia estatal adicional referida a títulos específicos.

(21) Vid. en relación con los principios específicos de la hacienda de las Comunidades Autónomas MENÉNDEZ MORENO, Alejandro, «La hacienda de las Comunidades Autónomas: principios rectores del modelo», en AAVV *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución Española de 1978*. INAP, Madrid, 1998, pp. 944 y ss.

2^º. La coordinación como función general que corresponde al Estado cuando sus competencias normativas son plenas (22).

3^º. La coordinación como principio general de actuación. Este principio, intenta hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en los que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida, teniendo como objetivo lograr tanto un adecuado equilibrio entre el respeto a la autonomía de los entes territoriales, como la necesidad de evitar que a partir del ejercicio de la misma, puedan producirse comportamientos que sean disfuncionales o desconozcan la unidad del sistema.

SÁNCHEZ SERRANO (23), en relación con los diversos significados del término coordinación de los que hace uso la CE, señala que en el art. 156.1 CE se hace referencia a la coordinación como principio (24); sin embargo, la realidad parece que es otra, pues «por obra del desarrollo constitucional, y principalmente por vía de la LOFCA y de los Estatutos de Autonomía, el legislador estatal ha ido convirtiendo el principio de coordinación en una especie de competencia o serie de competencias específicas, distintas de las expresamente previstas en el texto constitucional, competencias que o bien se han atribuido, o bien han asignado a otros órganos estatales» (25).

La coordinación opera, en relación con la autonomía financiera, como límite a la diversidad, constituyéndose de esta forma como un instrumento para asegurar el mínimo de unidad de la comunidad política. El Tribunal Constitucional, en reiteradas ocasiones (26), ha afirmado que la coordinación «persigue la integración de 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 misma del sistema».

(22) Así señala el Tribunal Constitucional en Sentencia 104/1988, de 8 de junio que «no puede refundirse ni confundirse las manifestaciones específicas de coordinación que aparecen en nuestra CE como competencia adicional a una competencia normativa limitada, con las funciones generales de coordinación que corresponden al Estado cuando sus competencias normativas son plenas».

(23) SÁNCHEZ SERRANO, Luis, *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Constitucional I*. Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 307.

(24) Señala expresamente SÁNCHEZ SERRANO (*Tratado de Derecho Financiero y Tributario... Cit.*, p. 308) que «conforme al propio tenor literal del art. 156.1 CE, 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 competencia específica».

(25) SÁNCHEZ SERRANO, Luis, *Tratado de Derecho Financiero y Tributario... cit.*, p. 309.

(26) Entre otras Sentencia 32/1983, de 28 de abril, fundamento jurídico 2^º; Sentencia 42/1983, de 20 de mayo, fundamento jurídico 3^º; Sentencia 144/1985, de 25 de octubre, fundamento jurídico 4^º; 104/1988, de 8 de junio, fundamento jurídico 2^º; Sentencia 70/1997, de 10 de abril, fundamento jurídico 5^º.

Pero, ¿qué se entiende por coordinación? Siguiendo al propio Tribunal Constitucional (27), podemos afirmar que la coordinación debe ser entendida como «la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades... estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema».

Aplicando estas nociones generales a la materia financiera, VEGA HERRERO (28) considera que la coordinación financiera presenta dos aspectos: su ámbito y su finalidad. En cuanto al primero, se afirma que la coordinación abarca tanto a los ingresos como a los gastos de los entes públicos, es decir, se extiende a la totalidad de la actividad financiera de los mismos. Por su parte, la finalidad de tal coordinación no es otra que armonizar la actuación de los entes públicos territoriales en orden a la obtención de los recursos y a la programación y ejecución del gasto. Por su parte, ROVIRA I MOLA (29) define la coordinación como «... el conjunto de técnicas que tienden a armonizar las estructuras, las actuaciones y los intereses de los sistemas fiscales del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales».

Se debe poner de relieve, tal y como hace el Informe de la Comisión de Expertos (30), que la necesidad de coordinación es mayor en un estado descentralizado, a medida que el grado de descentralización sea más amplio, el número de agentes que integran el sector público del país sea más elevado, y el sistema de financiación otorgue un mayor grado de autonomía. Estas circunstancias concurren, cada vez con más fuerza, en nuestro país, ya que las Comunidades Autónomas están dotadas de competencias normativas en relación con determinados aspectos de un gran número de tributos, así como de plena potestad para crear sus propios tributos.

Esta asunción de competencias por parte de los entes autonómicos trae consigo una mayor necesidad de coordinación entre el sistema tributario autonómico y el estatal. Los campos en los que se debe centrar la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas son fundamentalmente tres: la

(27) En Sentencia 32/1983, de 28 de abril así como en Sentencia 144/1985.

(28) VEGA HERRERO, Manuela, «El principio de coordinación financiera en la hacienda regional», En *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*. IEF, Madrid, 1984, tomo IV, p. 3152.

(29) DE ROVIRA I MOLA, Albert, «La coordinación de los sistemas fiscales», en *La coordinación financiera estatal, autonómica y local*. Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1984, p. 43.

(30) «Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas». (Segunda parte), *Palau 14*, núm. 25, enero/abril, 1995, p. 317.

coordinación financiera, en función de la importante repercusión en los costes de tesorería de las Comunidades Autónomas de mayor nivel competencial; la coordinación tributaria, en donde se advierte la necesidad de mejorar los mecanismos de intercambio de información tributaria y la elaboración de planes conjuntos de inspección, a efectos de un mayor control del grado de cumplimiento; y la coordinación del endeudamiento, en donde existen problemas derivados de la falta de automatismo y de la necesidad de autorizaciones de la Dirección General del Tesoro, necesarias para emitir ciertos pasivos.

B) El Consejo de Política Fiscal y Financiera

La LOFCA, tras determinar con carácter general en su art. 2 que «la actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado», encomienda tal tarea a un órgano creado al efecto por la propia ley, en su art. 3, y que no es otro que el Consejo de Política Fiscal y Financiera (31).

Este Consejo está compuesto, tal y como determina la propia LOFCA, por el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma. Se precisa en el artículo 10 del Acuerdo 1/1981, por el que se aprueba el Reglamento del Régimen Interior del Consejo, que los Ministros representantes de la hacienda estatal dispondrán en conjunto del mismo número de votos con que cuentan las Comunidades Autónomas, adjudicándose por tanto a cada uno de los ministros la mitad de los mismos. Con la adjudicación del mismo número de votos a los ministros que a las Comunidades Autónomas, se ha intentado guardar un equilibrio entre la posición del Estado y la de las Comunidades Autónomas, pues en el supuesto de haber asignado a los ministros un solo voto, igual que los Consejeros de Economía y Hacienda de cada una de las mencionadas entidades, se hubiera roto tal equilibrio de forma clara a favor de estas últimas. Por tanto, se observa que se intenta lograr una representación paritaria entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

En cuanto a la naturaleza jurídica del Consejo de Política Fiscal y Financiera, es un órgano consultivo y de deliberación, es decir, no tiene facultades normativas, y sus acuerdos son meras recomendaciones o consejos, que no obligan *per se*. En relación con este carácter, se puso de relieve en el Informe

(31) Vid. RAMALLO MASSANET, J.; ZORNOZA PÉREZ, J. «El Consejo de Política Fiscal y Financiera y las Comisiones Mixtas en la financiación de las Comunidades Autónomas», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, septiembre-diciembre, 1997, pp. 95 y ss. RAMALLO MASSANET, J.; ZORNOZA PÉREZ, J., «El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la financiación de las Comunidades Autónomas». *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000, pp. 60 y ss.

de la Comisión de Expertos, que sería recomendable «considerar la reforma del Consejo de Política Fiscal y Financiera para que éste deje de ser un órgano consultivo y de deliberación y sus acuerdos puedan ser vinculantes». Y así, sigue el propio Informe señalando que sin la existencia de acuerdos vinculantes, acordados por la mayoría simple o reforzada en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la labor de coordinación corre el grave riesgo de no llegar a ser operativa. Sin embargo, tras la reforma operada en 1996, el carácter vinculante de los acuerdos del Consejo no se ha incluido, por lo que se continúa considerando al Consejo como órgano consultivo y de deliberación, y no como un órgano vinculante, que es lo que hubiera sido conveniente (32).

El art. 3 LOFCA señala al Consejo como el órgano encargado de la coordinación, tanto de la política presupuestaria, como del endeudamiento y de la política de inversiones. Además, se le atribuye al propio Consejo el estudio y la elaboración de todos aquellos criterios o valoraciones que se considera que afectan de cierta manera a las relaciones entre la hacienda estatal y la hacienda autonómica, o incluso entre las distintas haciendas autonómicas (33). Finalmente, se afirma, con carácter general, que tiene funciones en relación con todos aquellos aspectos de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la hacienda del Estado que precisen de una actuación coordinada.

Por tanto, va a ser este órgano el que se encargue básicamente del cumplimiento del principio de coordinación, si bien, en virtud de las modificaciones que se han introducido en los últimos años en materia de financiación autonómica, encontramos otros órganos que desarrollan este tipo de labores, tales como el Consejo Superior de Dirección de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria y los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria.

(32) Vid. MARTÍN QUERALT, Juan, «El diseño constitucional de la Hacienda de las Comunidades», *Civitas Revista Española de Derecho financiero*, núm. 100, octubre-diciembre, 1998, pp. 689 y ss.

(33) Así señala que se encargará del estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación; del estudio, elaboración y revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas; de la apreciación de las razones que justifican la percepción por parte de cada una de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así de los criterios de equidad seguidos para su afectación.

2. Principio de solidaridad

A) Generalidades

Uno de los problemas que probablemente se plantea al dotar a las Comunidades Autónomas de autonomía financiera es el posible caos producido por el hecho de que cada Comunidad, haciendo uso de la autonomía financiera que le otorga la Constitución, configurara, de forma radicalmente distinta, y prescindiendo absolutamente del resto, su hacienda autonómica. Esta diferencia en cuanto a la configuración de cada una de las haciendas autonómicas no es en sí el más grave de los problemas, sino que el mismo surgiría por el hecho de que, como consecuencia de la mencionada diferencia, las Comunidades Autónomas gozarían de unos ingresos totalmente distintos en función de las peculiaridades de cada una de ellas. Nos encontraríamos, por tanto, con un gran desnivel en la prestación de servicios públicos entre unas Comunidades Autónomas y otras, en función de cuál fuese su capacidad recaudatoria.

Con el fin de evitar estos desniveles, se consideró necesario que uno de los principios a tener en cuenta en el momento de configurar la organización territorial del Estado fuera el principio de solidaridad (34), y así se establece en el art. 2 de la CE, en donde, tras reconocer y garantizar el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española, se hace alusión a la necesidad de que exista solidaridad entre ellas (35). Por tanto, en el mismo precepto en el que se establecen los dos capitales principios de unidad y autonomía se garantiza, como factor de equilibrio entre ambos, el principio de solidaridad.

B) Contenido de la solidaridad

El contenido más importante del principio de solidaridad se manifiesta en su proyección económica y financiera, que orienta a lograr una distribución de la riqueza, tanto territorial como personal, más adecuada y justa. Señalan tanto la CE en su art. 138.1, como la LOFCA en su art. 2.1 b), que

(34) Señala MARTÍN QUERALT («El sistema financiero de las Comunidades Autónomas», en AAVV *Organización territorial del Estado*, IEF, Madrid, 1984, volumen I, p. 259) que «el principio de solidaridad 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».

(35) Destaca DE LA CRUZ RODRÍGUEZ («Autonomía frente a solidaridad: la eterna controversia», *Quincena Fiscal*, núm. 17, 1998, p. 10) que si la autonomía propicia el ejercicio de las capacidades de las Comunidades Autónomas, la solidaridad nos recuerda que deben estrecharse los márgenes de distancia entre las más ricas y dinámicas con respecto a las más deprimidas, atendándose ciertas necesidades de todas ellas.

el encargado de lograr el equilibrio económico entre las distintas partes del territorio español es el Estado.

Con carácter general, el principio de solidaridad requiere que los distintos entes territoriales que integran el Estado, en el ejercicio de sus competencias, deban adoptar sus decisiones o realizar sus actos de forma que no perturben el interés general, sino que por el contrario, tengan como objetivo garantizar la comunidad de intereses que los vincula entre sí, y que no puede ser menoscabada como consecuencia de la gestión insolidaria desarrollada por las Comunidades Autónomas, con el único objetivo de alcanzar sus propios intereses. De este modo, cada una de las Comunidades Autónomas tendría que actuar teniendo en cuenta al resto, de manera que sus actuaciones no supusiesen un menoscabo de los intereses de las demás.

El ámbito sobre el que se proyecta el principio de solidaridad es de gran amplitud, pues la misma se entiende desde dos planos distintos: por un lado, en el plano territorial, la solidaridad se extiende a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como a las relaciones de estas últimas entre sí; por otro, atendiendo al plano personal, la solidaridad debe tener en cuenta a todos los españoles, independientemente de la Comunidad Autónoma en que éstos residan. Se plantean, por tanto, dos maneras diferentes de concebir la solidaridad, lo que supone, tal y como señala BARREIRO FERNÁNDEZ (36) una controversia, en cuanto a si es mejor optar por la solidaridad en sentido personal, o desde el plano territorial.

El art. 156.1 CE, al reconocer autonomía financiera a las Comunidades Autónomas, marca como límite a la misma la «solidaridad entre todos los españoles». A diferencia de lo señalado en otros artículos de la Constitución, tales como el art. 138, no se hace referencia en éste a la solidaridad entre las diversas Comunidades Autónomas, es decir, a una solidaridad territorial, sino que, más bien, parece aludirse a una solidaridad como principio general que inspira el comportamiento de los ciudadanos.

Estamos de acuerdo con LAMPREAVE PÉREZ (37) cuando señala que «no tiene sentido introducir el principio de solidaridad en el ámbito de la auto-

(36) Se considera por la autora (BARREIRO FERNÁNDEZ, M^ª Isabel «Balanza fiscal y solidaridad», en AAVV, *Análisis del sistema de financiación autonómica: bases para un nuevo modelo*. Bancaja, Madrid, 2000, p. 348) que es mejor optar por la solidaridad personal pues el logro de esta traería como consecuencia la obtención de la solidaridad territorial, mientras que si nos limitamos a conseguir la solidaridad territorial esto no garantizaría de ninguna forma el que se llegase a obtener una solidaridad en el plano personal entre los distintos españoles con independencia del lugar en que estos residiesen.

(37) LAMPREAVE PÉREZ, José Luis, «Artículo 156: Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y coordinación con la hacienda estatal», en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, *Comentarios a las leyes políticas*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1988. p. 491.

nomía financiera de las Comunidades Autónomas en la forma que se expresa el art. 156», ya que en este supuesto, lo lógico sería aludir a una solidaridad territorial, pues este precepto está incardinado entre los dedicados a la organización territorial del Estado. Sin embargo, haciendo una interpretación no tan literal del mencionado artículo 156, podríamos considerar que nuestro legislador, a pesar de hacer alusión a la solidaridad entre los ciudadanos, estaba pensando en las Comunidades en las que se integran tales ciudadanos, y que por tanto, a pesar de lo inadecuado de los términos, se está haciendo referencia, tal y como sucede en otros preceptos, a la solidaridad territorial entre las distintas Comunidades Autónomas.

El principio de solidaridad supone por tanto un límite a la autonomía financiera de la que gozan las Comunidades Autónomas, y se puede configurar, tal y como lo hace PALAO TABOADA (38), como expresión de la unidad y contrapeso de la autonomía regional. Así pues, las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera, pero deberán tener en cuenta la solidaridad entre las distintas comunidades que integran del territorio español.

La solidaridad no supone en ningún caso igualdad o uniformidad, sino que el respeto al principio de solidaridad en el ámbito financiero llevará a la adopción de un conjunto de mecanismos, conocidos como compensación financiera, tendentes a la igualación de la capacidad financiera de las distintas haciendas territoriales, de forma que puedan prestar un nivel mínimo de servicios públicos sin que el grado de presión fiscal en cada territorio autónomo exceda del existente en los demás.

C) Mecanismos para lograr la solidaridad

La compensación financiera es un mecanismo que encontramos establecido, de una u otra forma, en todos los estados territorialmente compuestos. Con dicho mecanismo de nivelación se pretende la consecución de una serie de objetivos, que aparecían ya reseñados en la memoria del proyecto LOFCA, y que son los siguientes:

Primero.— Acabar con los distintos grados de capacidad financiera mediante el establecimiento de mecanismos de financiación. De este modo, las diferencias que se producen en el nivel o calidad de los servicios públicos entre las distintas haciendas territoriales, obedecen a sus preferencias polí-

(38) PALAO TABOADA, Carlos, *La hacienda regional y el proyecto de ...*, cit. p. 57.

ticas y se reflejan en un mayor esfuerzo fiscal, no proviniendo de diferencias de capacidad.

Segundo.– Intentar garantizar un determinado nivel de prestación y consumo de ciertos bienes y servicios públicos, cubriendo las insuficiencias que tienen sus orígenes en costes excesivamente elevados.

Tercero.– Conseguir la prestación de determinados servicios, obligando a las haciendas territoriales a actuar en un determinado sentido. Este objetivo se cumplirá mediante el establecimiento de ayudas finalistas, justificadas por la existencia de efectos externos y por la atribución al Estado de funciones de desarrollo y redistribución.

No existe una fórmula única de compensación, sino que existen diversos tipos en función de sus características. Distinguiremos entre compensación vertical y horizontal, según ésta se dé entre entes territoriales del mismo, o de distinto nivel. Por tanto, se producirá la compensación vertical cuando la misma se lleve a efecto entre el Estado y las Comunidades Autónomas, mientras que la compensación será horizontal si se produce entre las distintas Comunidades Autónomas. Incluso FALCÓN Y TELLA (39) distingue entre compensación horizontal directa e indirecta, señalando que la primera se produce cuando las transferencias se realizan directamente entre unas haciendas territoriales y otras del mismo nivel; mientras que la segunda supone que las transferencias tienen formalmente un carácter vertical por proceder de los Presupuestos Generales del Estado, pero su finalidad sustantiva va ser el equilibrio horizontal, es decir, el interterritorial.

La Constitución en su artículo 158 recoge expresamente dos técnicas concretas que constituyen el contenido mínimo de la compensación, y que son las siguientes: el Fondo de Compensación Interterritorial (40) y las Asignaciones Presupuestarias de Nivelación (41). El criterio distintivo entre ambas técnicas

(39) FALCÓN Y TELLA, Ramón *La compensación financiera interterritorial*. Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, pp. 161 y 162.

(40) Vid. en torno al Fondo de Compensación: SOLER ROCH, M^ª Teresa, «El fondo de compensación interterritorial: un análisis jurídico», *Anales del Derecho*, núm. 6, 1984, p. 7 y ss.; MELGUIZO SÁNCHEZ, Ángel, «Notas para una valoración de la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial», en AAVV, *El Fondo de Compensación Interterritorial: memoria de un cambio*, IEF, Madrid, 1992, pp. 230 y ss.; IGLESIAS, A.; PUY, P.; RODRÍGUEZ, C. «Comentario en torno a la financiación de la Autonomía en Galicia», *Hacienda Pública Española*, núm. 89, 1984, pp.127 y ss.; BAÑO LEÓN, J.M., *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, INAP, Colección Estudios, Madrid, 1988.; DORESTE ZAMORA, A. «El artículo 158.1 de la Constitución Española y la reserva de la Ley Orgánica», en AAVV, *El Estado de las Autonomías*, Tecnos, Madrid, 1991, pp. 115 y ss.

(41) Vid. DE LA CRUZ RODRÍGUEZ, B., «Las asignaciones de nivelación: crónica de un instrumento fallido», *Impuestos*, núm. 22, noviembre, 1996, pp.19 y ss.

radica en el hecho de que el Fondo de Compensación Interterritorial es un instrumento de compensación ordinario, frente a las Asignaciones que son mecanismos extraordinarios de compensación (42).

BIBLIOGRAFÍA

- BAÑO LEÓN, J.M., *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, INAP, Colección Estudios, Madrid, 1988.
- BARREIRO FERNÁNDEZ, M^º Isabel «Balanza fiscal y solidaridad», en AAVV, *Análisis del sistema de financiación autonómica: bases para un nuevo modelo*, Bancaja, Madrid, 2000, p. 348 y ss.
- CARRERA RAYA, F.J., «Observaciones sobre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional», *Revista de Hacienda Autónoma y Local*, núm. 62, 1991, pp. 345 y ss.
- CASADO OLLERO, Gabriel, *El sistema impositivo de las Comunidades Autónomas*, Publicaciones del Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Granada, 1981.
- DE LA CRUZ RODRÍGUEZ, B., «Autonomía frente a solidaridad: la eterna controversia», *Quincena Fiscal*, núm. 17, 1998, p. 10 y ss.
- «Las asignaciones de nivelación: crónica de un instrumento fallido», *Impuestos*, núm. 22, noviembre, 1996, pp.19 y ss.
- DE MITA, «Autonomía finanziaria e potestà tributaria delle regioni a statuto normale», *Rivista di Diritto Finanziario ed Scienza delle Finanza*, 1963, p. 109
- DE ROVIRA I MOLA, Albert, «La coordinación de los sistema fiscales», en *La coordinación financiera estatal, autonómica y local*, Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1984, p. 43 y ss.

(42) BARREIRO FERNÁNDEZ, M^º Isabel, «Balanza fiscal y... », *cit.*, p. 350 señala que «Los dos instrumentos concretos que la Constitución fija para ayudar a conseguir el principio de solidaridad son las Asignaciones para la Nivelación y el Fondo de Compensación. Ambos tienen su origen en la misma norma legal pero su alcance y finalidad son distintos. La dotación y la constitución de asignaciones de nivelación no es obligatoria mientras que la constitución del fondo sí tiene ese carácter. Las asignaciones deben perseguir un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales y dotarse en función del volumen de servicios y actividades estatales asumidas por las Comunidades Autónomas; mientras que el Fondo persigue la redistribución de los gastos de inversión sin establecer suelos ni techos.

- DORESTE ZAMORA, A., «El artículo 158.1 de la Constitución Española y la reserva de la Ley Orgánica», en AAVV, *El Estado de las Autonomías*, Tecnos, Madrid, 1991, pp. 115 y ss.
- ESCRIBANO LÓPEZ, F., «El problema de la financiación regional en el proceso de integración europea. El caso español», *Alcabala Revista de Hacienda Autonómica de Andalucía*, núm. 2, 1995, pp. 52 y ss.
- FALCÓN Y TELLA, Ramón, *La compensación financiera interterritorial*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1986.
- FEDELE, A., «Aspetti attuali: della finanza locale», en *La riforma tributaria*, Vol. II, Giuffrè, Milán, 1974, p. 57 y ss.
- GALLO, Franco, «Brevi riflessioni sull'Autonomia tributaria delle regioni», *Rivista di Diritto Finanziario ed Scienza delle Finanze*, núm. 2, 1975, p. 261 y ss.
- GARCÍA-MONCO, Alfonso, *Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas*, Lex Nova, Valladolid, 1996.
- IGLESIAS, A.; PUY, P.; RODRÍGUEZ, C., «Comentario en torno a la financiación de la Autonomía en Galicia», *Hacienda Pública Española*, núm. 89, 1984, pp. 127 y ss.
- LAMPREAVE PÉREZ, José Luis, «Artículo 156: Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y coordinación con la hacienda estatal», en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, *Comentarios a las leyes políticas*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1988. p. 491 y ss.
- LUEIRO LORES, M., «Apuntes para un nuevo sistema de Haciendas Territoriales», *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 37, 1983, p. 87 y ss.
- MARTÍN QUERALT, J., «El sistema financiero de las Comunidades Autónomas», en AAVV, *Organización territorial del Estado*, IEF, Madrid, 1984, volumen I, p. 259 y ss.
- «Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia tributaria», en AAVV, *La Constitución española y otras fuentes de derecho*, IEF, Madrid, 1979, volumen II, p. 1315 y ss.
- «La institucionalización de la hacienda en los futuros Estatutos de Autonomía», *Hacienda Pública Española*, núm. 59, 1979, p. 116.
- «El diseño constitucional de la Hacienda de las Comunidades», *Civitas Revista Española de Derecho financiero*, núm. 100, octubre-diciembre, 1998, pp. 689 y ss.
- MELGUIZO SÁNCHEZ, Ángel, «Notas para una valoración de la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial», en AAVV, *El Fondo de Compensación Interterritorial: memoria de un cambio*, IEF, Madrid, 1992, p. 230 y ss.

- MENÉNDEZ MORENO, Alejandro, «La hacienda de las Comunidades Autónomas: principios rectores del modelo», en AAVV, *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998, pp. 944 y ss.
- PALAO TABOADA, Carlos, *La hacienda regional y el proyecto de Constitución*, Universidad de Zaragoza, 1978.
- RAMALLO MASSANET, J.; ZORNOZA PÉREZ, J., «El Consejo de Política Fiscal y Financiera y las Comisiones Mixtas en la financiación de las Comunidades Autónomas», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, septiembre-diciembre, 1997, pp. 95 y ss.
- RAMALLO MASSANET, J.; ZORNOZA PÉREZ, J., «El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la financiación de las Comunidades Autónomas», *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000, pp. 60 y ss.
- SÁNCHEZ SERRANO, Luis, *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Constitucional I*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- SEVILLA SEGURA, J.V., «La capacidad normativa de las Comunidades Autónomas», *Dirección y Progreso*, núm. 150, 1996, p. 51 y ss.
- SIMÓN ACOSTA, Eugenio, «La proyectada autonomía financiera regional», en *Estudios sobre el proyecto de constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978.
- SOLER ROCH, M^ª Teresa, «El fondo de compensación interterritorial: un análisis jurídico», *Anales del Derecho*, núm. 6, 1984, p. 7 y ss.
- VEGA HERRERO, Manuela, «El principio de coordinación financiera en la hacienda regional», en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, IEF, Madrid, 1984, tomo IV, p. 3152 y ss.
- VÍBORAS JIMÉNEZ, J.A., «La hacienda en el Estatuto de Andalucía», *Papeles de Economía de las Comunidades Autónomas*, núm. 1, 1980, pp. 170 y ss.
- VICENTE ARCHE DOMINGO, F., «Notas sobre gasto público y contribución a su sostenimiento en la Hacienda Pública», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 3, 1974, p. 538 y ss.