

REVISTA
DERECHO
&
EMPRESA

1
ENERO-DICIEMBRE
2012

DIRECTOR
Francisco de la Torre Olid

AÑO 1

THOMSON REUTERS
ARANZADI

REVISTA DERECHO & EMPRESA

FRANCISCO DE LA TORRE OLID
Director

THOMSON REUTERS
ARANZADI

AÑO 1 / Nº 1
ENERO - DICIEMBRE
MURCIA - 2012

Primera edición, 2012

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70/93 272 04 45).

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

©2012 [Thomson Reuters (Legal) Limited /Francisco de la Torre Olid (Director) y otros]

Editorial Aranzadi, SA Camino de Galar, 15 31190 Cizur Menor (Navarra)

ISSN: En trámite

Depósito Legal: NA 1615/2012

Printed in Spain. Impreso en España

Fotocomposición: Página SL

Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL

Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11

31013 - Pamplona

Presidente

José Luis Mendoza Pérez

Director

Francisco de la Torre Olid

Secretaría

Pilar Conde Colmenero (U)
Francisco Martínez Rivas (

Comité de Redacción

Dra. Josefina García Loza

Dra. Estrella Núñez Delica

Dr. Francisco de la Torre (

Dr. Gonzalo Wandosell Fe

Dr. Javier Morán Rey (UC/

Dr. José María Coello de F

Dr. José Francisco Sánch

Dr. Joaquín Moya-Angelei

Dr. José Gabriel Ruiz Gon

Dr. Ricardo García García

Dr. Antonio Luis Martínez-

Dr. Jesús Ignacio Fernánc

Dr. Rafael Rubio Nuñez (L

Dr. Jorge Fernández-Mira

Dr. Santiago Cañamares /

Departamento de Ciencia

Universidad Católica San

Campus de Los Jerónimc

30107, Guadalupe, Murci

España

Tel. +34 968278573

Correo electrónico: ivaler

REVISTA DERECHO & E

Dirigida por FRANCISCO DE

REVISTA DERECHO & EMPRESA

Presidente

José Luis Mendoza Pérez (UCAM. España)

Director

Francisco de la Torre Olid (UCAM. España)

Secretaría

Pilar Conde Colmenero (UCAM. España)

Francisco Martínez Rivas (UCAM. España)

Comité de Redacción

Dra. Josefina García Lozano (UCAM. España)

Dra. Estrella Núñez Delicado (UCAM. España)

Dr. Francisco de la Torre Olid (UCAM. España)

Dr. Gonzalo Wandosell Fernández de Bobadilla (UCAM. España)

Dr. Javier Morán Rey (UCAM. España)

Dr. José María Coello de Portugal Martínez del Peral (UCM. España)

Dr. José Francisco Sánchez Lucerga (UM. España)

Dr. Joaquín Moya-Angeler Sánchez (UM. España)

Dr. José Gabriel Ruiz González (UM. España)

Dr. Ricardo García García (UAM. España)

Dr. Antonio Luis Martínez-Pujalte López (UMH. España)

Dr. Jesús Ignacio Fernández Domingo (UCM. España)

Dr. Rafael Rubio Nuñez (UCM. España)

Dr. Jorge Fernández-Miranda Fernández-Miranda (UCM. España)

Dr. Santiago Cañamares Arribas (UCM. España)

Departamento de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Empresa
Universidad Católica San Antonio
Campus de Los Jerónimos
30107, Guadalupe, Murcia
España

Tel. +34 968278573

Correo electrónico: ivalero@ucam.edu/pconde@ucam.edu

REVISTA DERECHO & EMPRESA

Dirigida por FRANCISCO DE LA TORRE OLID

SUMARIO

Presentación, <i>por FRANCISCO DE LA TORRE OLID</i>	9
ESTUDIOS	11
Datio in solutum: problemática jurídica e incidencia en el sistema bancario español, <i>por Francisco de la Torre Olid y Gonzalo J. del Olmo Vela</i>	13
La trabajadora embarazada y los riesgos laborales: entre la plena incorporación femenina al mercado de trabajo y las emergentes patologías profesionales, <i>por Pilar Conde Colmenero</i>	33
Consideraciones sobre el Título VIII de la Constitución y la viabilidad económica del Estado de las Autonomías, <i>por Francisco Martínez Rivas y Cristina Vivero Segado</i>	47
La democracia electrónica: el voto electrónico ¿instrumento formal o cambio material? El rol de la empresa privada en el voto electrónico. Experiencias más significativas. El caso español, <i>por Alfredo Ramírez Nárdiz</i>	65
Arbitraje Estatutario, <i>por Jaime Sánchez-Vizcaíno Rodríguez y José Ruiz Espinosa</i>	83
El aprovechamiento urbanístico español es una injusticia legal, <i>por Cesáreo Gil de Pareja Otón</i>	91
Marco institucional y legal de la prevención de riesgos laborales, <i>por Juan José Nicolás Guardiola</i>	113
Regulación de las declaraciones de propiedades saludables en los alimentos funcionales, <i>por Javier Morán Rey y Marta Hernández Cabría</i>	137
El IVA en el proceso urbanizador. Especial referencia a las entidades locales, <i>por Marta Moya-Angeler Pérez-Mateos</i>	159
El perfil del director/directivo del futuro, <i>por Gonzalo Wandosell Fernández de Bobadilla y José Palao Barberá</i>	185

La internacionalización e innovación de las empresas. Factores y relaciones, <i>por Pilar Flores Asenjo</i>	199
Evolución reciente del sistema bancario español. La eficiencia de gestión, <i>por Juan Cándido Gómez Gallego</i>	213
Normas de Publicación.....	229

La revista
Ciencias Sociales
Antonio de Murillo
démica y en
nocimiento,
la actualidad
jurídico-empresarial,
tas, económicas,
este binomio

La vocación
2006 de un
la Empresa
de encuentro
esta publicación

El Derecho
gadas y cuyas
respuesta a
esta marca
numerosos
análisis económicos
acometida
do y el diseño

Por derivación
monización
de la actividad
la explotación
Idea esta que
rece específica
como la que

Esta investigación
luciones, resultados,
cambios en

Consideraciones sobre el Título VIII de la Constitución y la viabilidad económica del Estado de las Autonomías



FRANCISCO MARTÍNEZ RIVAS

Abogado y Prof. Dr. de Derecho Internacional Privado
Universidad Católica San Antonio de Murcia
fmrivas@ucam.edu

CRISTINA VIVERO SEGADO

Abogada y Licenciada en ADE
Ilustre Colegio de Abogados de Murcia
cristinavivero@jurista.pro

SUMARIO: I. EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN ESPAÑA. ■ 1. Introducción y origen histórico de la financiación de las Comunidades Autónomas. ■ 2. Necesidad de racionalizar las Competencias de las Comunidades Autónomas. ■ II. Concreta referencia a la financiación de las Comunidades autónomas. ■ 1. Régimen de financiación establecido por la LOFCA. ■ 2. Problemática del endeudamiento de las Comunidades Autónomas. Especial referencia a la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. ■ III. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES. ■ 1. Recapitulación. ■ 2. Conclusiones. ■ IV. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen

La coyuntura económica en la que nos encontramos ha puesto de relieve las deficiencias en los sistemas de financiación de las Comunidades Autónomas, haciendo necesario que se dicten nuevas regulaciones con medidas que complementan a las ya existentes. Son muchas las voces que se cuestionan si el Estado de las Autonomías es ya una realidad caduca o un sis-

tema a racionalizar. En este trabajo intentaremos aclarar cuál es la realidad actual de la distribución competencial, haciendo referencia a su origen y evolución; cuál es el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de que recursos disponen para hacer frente a sus gastos; finalmente, entraremos a analizar las nuevas medidas que se han establecido desde el Gobierno central para asegurar la viabilidad de las autonomías en el siglo XXI.

Palabras clave

Financiación autonómica, LOFCA, racionalización de las competencias, estabilidad presupuestaria, tributos cedidos y endeudamiento.

Abstract

The economic conjuncture in which we are has emphasized the deficiencies in the systems of financing of the Autonomous Regions, making necessary that new regulations are dictated by measures that complement the already existing ones. There are great the voices that question if the State of the Autonomies is already an expired reality or a system to rationalizing. In this work we will try to clarify which is the current reality of the distribution of the competences, referring to its origin and evolution; which is the system of financing of the Autonomous Regions and that resources have to face to his expenses; finally, we will begin to analyze the new measures that have been established from the central Government to assure the viability of the autonomies in the 21st century.

Key words

Autonomous financing, LOFCA, rationalization of the competitions, budgetary stability, yielded taxes and debt.

Fecha de recepción: 07/05/2012
Fecha de aceptación: 10/05/2012

I. EL SISTEMA DE

1. Introducción y o Autónomas

Las Comunidad del Título VIII de la C Derecho y reconoci como la Soberanía r cuál trataba de arti «derecho a la auton 2 de la Constitución Suprema ni el núme que se desarrollaría

Podríamos preg saria, fue convenien tores era esencial d tuirlo por un nuevo s protagonismo polític midad en esta cues ria). Pero en la hora c crepancias y en es permitió, junto a una so»), entre las princi

Según lo anterio periodo clave en nu tiempo se está emp eficiente y es soste

La actual situac nando desde 2008 v Interior Bruto (PIB), c puestos de trabajo, l economía han llevad no es otro que el de l cordar, la propia CE bajo la discusión de como tal, es decir co ses muy cercanos a dado patente a lo lar

1. TOMÁS Y VALIENTE, F. drid: Tecnos SA, 1988, p
2. QUINTANA, J.M.: La e tudis Baleárics, 1982, pág

I. EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN ESPAÑA

1. Introducción y origen histórico de la financiación de las Comunidades Autónomas

Las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) surgen en el desarrollo del Título VIII de la Constitución, que consagra un Estado Social y Democrático de Derecho y reconoce la Monarquía Parlamentaria como forma de gobierno, así como la Soberanía nacional además de sentar las bases del Estado autonómico el cuál trataba de articular «la indisoluble unidad de la Nación española» con el «derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran» (artículo 2 de la Constitución (en adelante CE)¹. Sin embargo, no se fijó en nuestra Norma Suprema ni el número de CCAA ni el nivel de competencias de estas, cuestiones que se desarrollarían posteriormente en los Estatutos de Autonomía.

Podríamos preguntarnos si esta organización territorial del Estado fue necesaria, fue conveniente o si fue necesaria y conveniente. En opinión de algunos autores era esencial desmontar el viejo modelo de Estado centralizado para sustituirlo por un nuevo sistema de distribución territorial del poder, que reconociera el protagonismo político de los distintos pueblos y comunidades, existiendo unanimidad en esta cuestión por parte de los grupos políticos (fue por tanto necesaria). Pero en la hora de determinar la nueva estructuración del Estado surgieron discrepancias y en este sentido la opción autonomista de nuestra Constitución permitió, junto a una conciencia común, llegar a un acuerdo (el llamado «consenso»), entre las principales formaciones políticas (fue por tanto conveniente)².

Según lo anterior, podemos concluir que fue necesaria y conveniente en ese periodo clave en nuestra historia contemporánea. Sin embargo, el trascurso del tiempo se está empezando a pensar si esta organización territorial del Estado es eficiente y es sostenible en el siglo XXI.

La actual situación económica de recesión en la que nos encontramos, encadenando desde 2008 varios periodos consecutivos de reducción de nuestro Producto Interior Bruto (PIB), con consecuencia terribles como la destrucción de millones de puestos de trabajo, la reducción de los salarios y en definitiva el estancamiento de la economía han llevado a que se reabra un debate que ya parecía estar cerrado y que no es otro que el de la asunción por las CCAA de las competencias que, hay que recordar, la propia CE les permite adjudicarse. No es cuestión de abordar en este trabajo la discusión de si es o no adecuado nuestro sistema de organización territorial como tal, es decir comparado con los sistemas Federales o Regionales de otros países muy cercanos a nosotros como Italia o Alemania. Lo que sí está claro, y ha quedado patente a lo largo de estos años de dificultades, es la necesidad de mirar con

1. TOMÁS Y VALIENTE, F.: *El reparto competencial en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tecnos SA, 1988, pág. 17.

2. QUINTANA, J.M.: *La autonomía y el Título VIII de la Constitución*. Palma de Mallorca: Institut D estudis Baleàrics, 1982, pág. 10.

perspectiva nuestro sistema de distribución competencial y de financiación de las CCAA para lograr a través de los medios que la legalidad nos ofrece un sistema más eficaz, eficacia que no solo es deseable sino que nuestra Norma Suprema exige a la Administración Pública en su artículo 103.

Ya son de sobra conocidas las circunstancias históricas en las que se gestó nuestra Constitución. Fruto de ellas será que aunque en un principio pudiera pretenderse distinguir dos tipos de CCAA, aquellas que accediendo por la vía del artículo 151 tendrían una organización institucional autonómica basada en una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno y un Presidente y otras comunidades que sólo asumieran competencias administrativas, nada impidió que todas diseñaran los mismos órganos en sus Estatutos de Autonomía, como ya apuntaba Josep María QUINTANA, «*si en una primera fase, los poderes estatutarios asumidos por la región no superan el nivel administrativo, en su estructura organizativa no habrá lógicamente cabida para una Asamblea legislativa; pero sí, aun dentro del techo marcado por el artículo 148, resulta que las que el ente regional se reserva son ya de naturaleza legislativa (como efectivamente pueden serlo), entonces el Estatuto que se apruebe habrá de albergar una Asamblea legislativa*»³. Queda pues lejos esa idea de que los Estatutos asumiesen los poderes a un mero nivel administrativo y no solo eso sino que a día de hoy y como consecuencia de los mecanismos articulados en el artículo 150 de la CE son bastantes las competencias que se han transferido a las CCAA.

En cualquier caso, nada puede objetarse desde el punto de vista legal al hecho de que todas las autonomías quieran ejercer sus propias competencias, sin embargo, lo que siempre debe quedar asegurado es que los servicios que se prestan a los ciudadanos sean los deseables en un Estado de Bienestar que es el nuestro, y similares en toda España, por ello la gran importancia que reviste el estudio de la financiación de las CCAA. Ya en el momento de su origen, la falta de claridad del Título VIII dio lugar a que los partidos políticos tuvieran que aclarar por vía de acuerdos una serie de principios para que el proceso autonómico se pudiera desarrollar adecuadamente lo que llevo a la creación de una Comisión de expertos cuyo presidente era el profesor GARCIA DE ENTERRIA. El informe de la Comisión supuso la necesidad de nuevos acuerdos políticos unos de carácter político-administrativo y otros de carácter económico-financiero. Estos últimos fueron el antecedente que daría lugar a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA en adelante).

2. Necesidad de racionalizar las Competencias de las Comunidades Autónomas

Conviene recordar que en el proceso de formación de las CCAA, el artículo 149.2 de la CE dejaba abierta la posibilidad de que transcurridos cinco años, y

3. *Ibidem.*, pág. 53.

mediante la refor competencias de por parte del Est competencias m del contenido de consecuencia de versos ámbitos i cación. Todo ello tores y es que «a Comunidades A tencias estatales, competencial, y cionalidad al nuev sarrollar con efec

Fueron por ta de descentraliza el Gobierno mira centrales, y en el tonomía compete ximo techo comp proceso, fue que base a planteami paso de compete de las mayorías p tidura o aprobaci Estado»⁶.

Todo ello im posibilidades ec han asumido po plantearnos su si líticos sino tambi za en estos días empresas y ente capaz de sosten arnos el funcione general, pero tan

4. TOMÁS Y VALIENT

5. FUERTES SUAREZ, espacio.uned [ref. de liuned:Derechopolitic

6. ALONSO SANZ, I.: puestaria [en línea].AS Disponible en: <http://estado-auton%C3%91>

mediante la reforma de sus Estatutos, éstas pudieran ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149 CE además del uso por parte del Estado de las facultades del artículo 150.2 CE, es decir de transferir competencias mediante ley orgánica. Son por tanto éstos, factores de concreción del contenido del Estado autonómico que están indefinidamente abiertos.⁴ Como consecuencia de ello las CCAA han ido asumiendo competencias en los más diversos ámbitos incluidos algunos servicios tan esenciales como Sanidad o Educación. Todo ello, ha llevado a algunos problemas ya advertidos por distintos autores y es que «a las transferencias competenciales y de servicios a favor de las Comunidades Autónomas hay que añadir la necesidad de redefinir las competencias estatales, de adaptar el ordenamiento a la nueva situación de distribución competencial, y ello es igualmente necesario, tanto para dotar de claridad y racionalidad al nuevo sistema de distribución de competencias como para poder desarrollar con efectividad las transferencias necesarias de las mismas»⁵.

Fueron por tanto, muchos los conflictos que se dieron a lo largo del proceso de descentralización ya que las bases ideológicas eran muy distintas. De un lado el Gobierno miraba con recelo la asunción de competencias tradicionalmente centrales, y en el lado opuesto, las CCAA históricas habían alcanzado plena autonomía competencial y el resto de Comunidades exigían alcanzar también el máximo techo competencial. Como se puede observar, lo que resultó de todo este proceso, fue que la cuestión se resolvió «mediante negociaciones políticas y no en base a planteamientos técnicos. Por ello, puede afirmarse que el ritmo en el traspaso de competencias a las CCAA se ha producido en función de la composición de las mayorías parlamentarias y de la necesidad de alcanzar mayorías de investidura o aprobación de los presupuestos, antes que por una verdadera política de Estado»⁶.

Todo ello implica, como podemos ver que lejos de un análisis previo de las posibilidades económicas de cada Comunidad Autónoma, las competencias se han asumido por razones ideológicas, de ahí que ahora llegue a ser necesario plantearnos su sistematización, adecuando el modelo no solo según criterios políticos sino también financieros. Algunas de las propuestas que cobran más fuerza en estos días son las de suprimir duplicidades, agrupar municipios o privatizar empresas y entes públicos. Todo ello sobre la base de que cada Comunidad se capaz de sostenerse por sí misma. Se hace necesario en este punto, «replantearnos el funcionamiento de todo el aparato administrativo, de la Administración general, pero también del resto del sector público dependiente, con tres objetivos

4. TOMÁS Y VALIENTE, F.: *Op. cit.*, pág. 21.

5. FUERTES SUAREZ, J.: *La transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas* [en línea]. e-espacio.uned [ref. de 15 de mayo de 2010]. Disponible en: <http://e-espacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:Derechopolitico-1981-10-BCBB6261/PDF>, pág. 2.

6. ALONSO SANZ, I.: *La descentralización española y el Estado autonómico actual: una visión presupuestaria* [en línea]. ASIP (Asociación Internacional de Presupuesto Público) [ref. de 14 de mayo de 2010]. Disponible en: <http://www.asip.org.ar/es/content/la-descentralizaci%C3%B3n-espa%C3%B1ola-y-el-estado-auton%C3%B3mico-actual-una-visi%C3%B3n-presupuestaria>.

claros: 1. Mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos. 2. Mejora de la transparencia en la gestión de los recursos públicos. 3. Mejora de la sostenibilidad de las finanzas públicas, entendida como la capacidad para financiar los compromisos de gasto presentes y futuros.»⁷ Con el estudio de la LOFCA y la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, vamos a analizar qué medidas se preveían y cuáles han sido las nuevas soluciones que se han propuesto para que el sistema vuelva a funcionar adecuadamente.

II. CONCRETA REFERENCIA A LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. Régimen de financiación establecido por la LOFCA

Nuestra Norma Fundamental dedica tres artículos (156 a 158) a la financiación de las CCAA, dichos artículos son fundamentales y posteriormente fueron desarrollados por la LOFCA. Brevemente es necesario recordar que el artículo 156 de la Constitución reconoce expresamente la autonomía financiera de las CCAA aunque la enmarca dentro de los principios de coordinación y solidaridad entre todos los españoles. Ya ha quedado de manifiesto, que esta independencia de las autonomías en el plano financiero es un requisito imprescindible para la plena realización de su autonomía política y el Tribunal Constitucional insiste en que aquella «*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 configuren como exclusivas*»⁸.

Algunos autores como Simón Acosta⁹ definen la autonomía financiera como «la libertad en el desarrollo de la actividad financiera», el desarrollo de la misma pasa necesariamente por la obtención de ingresos. Los recursos que pueden obtener las CCAA quedan perfectamente relacionados en el artículo 157.1¹⁰ del texto constitucional pero no hay que olvidar que los tributos cedidos quedan limitados por los principios de territorialidad y de neutralidad recogidos en el se-

7. OLIVA GARCIA, J.D.: *El proceso de racionalización y transparencia del sector público instrumental de Castilla La Mancha* [en línea]. Instituto de Estudios Fiscales, 2010 [ref. 15 de mayo de 2012] Disponible <http://www.google.es/search?sourceid=chrome&ie=UTF8&q=El+proceso+de+racionalizaci%C3%B3n+y+transparencia+del+sector+p%C3%BAblico+instrumental+de+Castilla-La+Mancha+JOS%C3%89+DAMI%C3%81N> pág. 87.

8. Sentencia del Tribunal Constitucional STC 68/1996, de 18 de abril.

9. SIMÓN ACOSTA, E.: *La proyectada autonomía financiera regional*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1979, pág. 594.

10. Concretamente se recogen los siguientes que posteriormente serán desarrollados por la LOFCA: Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado, sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los presupuestos Generales del Estado, rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado y el producto de las operaciones de crédito.

gundo párrafo del mismo apartado 3 de este artículo se el ejercicio de las competencias, apartado 1, las normas parables formas de colaboración». Nuestro texto consensual implica que los Estatutos como así ocurrió el 4/1979, de 18 de diciembre propia LOFCA. Por tanto, opinan algunos autores¹¹, ras autonómicas sí que lo acerca de los sistemas de comunidad Autónoma. «La ir artículo 157.3 de la Constitución del Tribunal Constitucional 7 de su más reciente Sentencia dicho precepto constitucional Estado en esta ámbito como homogeneidad en el sistema que habría supuesto que se decidiese en la elaboración este sentido el Tribunal Constitucional declaró que la LOFCA cu nancieras estatales y auto

Una vez resueltos los LOFCA. Dicha ley, se erige de financiación de las CCAA especial o foral es distintas caciones, especialmente lado para asegurar el curso de las autonomías, por o mas a través de una mayoría principios que regirán la Hacienda del Estado intr nanciación de los servicios institucional y volviendo las CCAA. Una de las más 2001 se reformó la estructura Consejo de Política Fiscal

11. CHECA GONZÁLEZ, C.: C 3/2009, de 18 de diciembre. C

12. CHECA GONZÁLEZ, C.: ¿Est autonomía? *Quincena Fiscal*

públicos.2. Mejora
Mejora de la soste-
d para financiar los
de la LOFCA y la
ciera, vamos a ana-
ciones que se han
ante.

l) a la financiación
ante fueron desa-
el artículo 156 de
ra de las CCAA
idaridad entre to-
pendencia de las
para la plena re-
il insiste en que
oder ejercer, sin
ncias propias, en

financiera como
llo de la misma
os que pueden
culo 157.1¹⁰ del
lidos quedan li-
gidos en el se-

lico instrumental de
de 2012]Disponible
e+racionalizaci%
1l+de+Castilla-

udios Constitucio-

los por la LOFCA:
estatales y otras
iones especiales,
r cargo a los pre-
s de derecho pri-

gundo párrafo del mismo a los que posteriormente aludiremos. Por último, el apartado 3 de este artículo establece que «Mediante Ley Orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado». Nuestro texto constitucional estableció la expresión «podrá regularse» lo cual implica que los Estatutos de Autonomía podían desarrollar el sistema de recursos como así ocurrió con el Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre). Dicho desarrollo fue incorporado íntegramente a la propia LOFCA. Por tanto, si bien es cierto que la LOFCA no es necesaria, como opinan algunos autores¹¹, para delimitar el alcance de las competencias financieras autonómicas sí que lo será para evitar enfrentamientos políticos con el Estado acerca de los sistemas de financiación que resultaran más acordes a cada Comunidad Autónoma. «La importancia de la LOFCA, dictada con fundamento en el artículo 157.3 de la Constitución, se resaltó entre otras en el F.J.9 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 68/1996, de 18 de abril –con doctrina reiterada en el FJ 7 de su más reciente Sentencia 13/2007, de 18 de enero–, al afirmarse en él que dicho precepto constitucional: “pretende habilitar la intervención unilateral del Estado en esta ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómica, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en la elaboración de cada uno de los Estatutos”»¹². También en este sentido el Tribunal Constitucional en su Sentencia 192/2000, de 13 de julio, declaró que la LOFCA cumple una «función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas previstas en el artículo 157 de la CE».

Una vez resueltos los apuntes constitucionales centremos pues el tema en la LOFCA. Dicha ley, se erige como norma que contiene el régimen general común de financiación de las CCAA a excepción de País Vasco y Navarra cuyo régimen especial o foral es distinto al resto. La LOFCA ha sido objeto de diversas modificaciones, especialmente en los últimos años para mejorar el sistema. Por un lado para asegurar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria de las autonomías, por otro para aumentar la corresponsabilidad fiscal de las mismas a través de una mayor cesión de tributos, posteriormente se completan los principios que regirán la actividad financiera de las CCAA en coordinación con la Hacienda del Estado introduciendo la garantía de un nivel base equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales así como el principio de lealtad institucional y volviendo a incrementar el porcentaje de cesión de tributos de las CCAA. Una de las más relevantes aunque no la única se llevo a cabo en el año 2001 se reformó la estructura de financiación autonómica a partir de acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA de fecha 27 de julio que pre-

11. CHECA GONZALEZ, C.: Consideraciones ante la modificación de la LOFCA por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre. *Quincena Fiscal*. Núm. 3. Febrero-I, 2011, pág. 45.

12. CHECA GONZALEZ, C.: Estatutos de Autonomía y LOFCA: ¿Quién tiene la primacía en la financiación autonómica? *Quincena Fiscal*. Núm. 21. Diciembre-I 2008, pág. 17.

tendía tras la experiencia desarrollar, ampliar y mejorar «la estructura de los recursos de las Comunidades Autónomas con la finalidad de introducir mayor estabilidad y seguridad en la planificación financiera de las mismas y de ampliar, sustancialmente, las competencias en materia de política fiscal»¹³. Todas estas reformas se operaron a través de las leyes siguientes: Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, Ley 3/2009, de 18 de diciembre de modificación de la LOFCA y finalmente se ha modificado a través de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y que ha entrado en vigor el 1 de mayo del presente año. Con ella se pretende impulsar el crecimiento y la creación de empleo así como la reducción del déficit estructural.

Ocurre que todas esas reformas, en las que se ha dado mayor libertad a las autonomías para su financiación, cediendo hasta un 50% de algunos impuestos como el IRPF, no han venido acompañadas de un control de las mismas aunque sí es cierto que siempre rigen dos principios establecidos en nuestro texto constitucional como son el principio de territorialidad y el de neutralidad y los límites establecidos en el artículo 19 de la propia LOFCA. El principio de territorialidad impide a las CCAA adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio y el de neutralidad adoptar medidas tributarias que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios. Si bien es cierto que en ambos casos la interpretación que se hace de estos principios es flexible como puede observarse en las STCS 150/1990¹⁴, de 4 de octubre y 37/1981¹⁵, de 16 de noviembre.

En cuanto al artículo 19 de la LOFCA, impone el principio de solidaridad entre los españoles; no adoptar medidas que discriminen por razón del lugar de ubicación de los bienes, de procedencia de las rentas, de realización del gasto, de la prestación de los servicios o de celebración de los negocios, actos o hechos; y el mantenimiento una presión fiscal efectiva global equivalente a la del resto del territorio nacional, por lo que parece así que «el legislador pretendía mostrar la necesidad de que a pesar de la existencia de desigualdades entre las normas de las distintas Comunidades Autónomas, aun estamos en un Estado marcadamente centralizado, donde el Estado debe coordinar la actuación de las diferentes partes que comportan el mismo así como velar para que no existan discriminaciones o

13. OLEA GODOY, W. F.: Revisión Administrativa de actos de naturaleza tributaria estatal. *Impuestos: Revista de doctrina, legislación y jurisprudencia*. Núm. 19, 2003, pág. 21.

14. «el artículo 157.2 de la Constitución prohíbe adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio, pero no sobre la renta de las personas con domicilio fiscal en su territorio, aunque esta renta provenga de bienes situados fuera de él».

15. «no toda incidencia sobre la circulación de personas y bienes es necesariamente un obstáculo, lo será sin duda cuando intencionalmente persiga la finalidad de obstaculizar la circulación, así como en aquellos supuestos en los que las consecuencias objetivas de las medidas adoptadas impliquen el surgimiento de obstáculos que no guardan relación con el fin constitucionalmente lícito que aquellas persiguen».

grandes diferencias entre muchas las voces que establece exigencias de alguna exigencia de homogeneidad

Los recursos financieros y los tributos cedidos por las Comunidades Autónomas de la Región de los ingresos de naturaleza de sus recursos. Son tres. Hasta el momento las CCAA

- Impuesto sobre la renta y las deducciones familiares.
- Impuesto sobre el valor añadido (IVA) bonificaciones (reducción del gravamen) que, en consecuencia, vuelve a ser un impuesto de consumo de los contribuyentes de la Comunidad Autónoma para determinar el tipo de IVA.
- Impuesto sobre el patrimonio para regular las rentas de los patrimonios de los contribuyentes.
- Impuesto sobre el tráfico de vehículos (ITPyAJD), regulación del tipo de IVA para las administraciones, en consecuencia, y en consecuencia, excepto los derechos de los contribuyentes Documentados, en consecuencia, podrán regular la regulación de la gestión de los contribuyentes.
- En los Tributos de los contribuyentes, tipos de los contribuyentes como la regulación de los contribuyentes.
- En el Impuesto de los contribuyentes de los contribuyentes.

16. DE LA PEÑA AMOROS, I.: La regulación de los tributos de las Comunidades Autónomas. *Revista de doctrina, legislación y jurisprudencia*. Núm. 154, 2003, pág. 154.

17. CHECA GONZALEZ, C.: La regulación de los tributos de las Comunidades Autónomas. *Revista de doctrina, legislación y jurisprudencia*. Núm. 154, 2003, pág. 154.

18. <http://www.carm.es/>

*grandes diferencias entre las distintas Comunidades Autónomas»*¹⁶. También son muchas las voces que apuntan que «si bien es cierto que la Constitución establece exigencias de coordinación y de solidaridad, no contiene sin embargo ninguna exigencia de homogeneidad».¹⁷

Los recursos financieros más importantes de las CCAA son los tributos propios y los tributos cedidos por el Estado. A modo de ejemplo, en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en cuanto a las previsiones para el año 2012, los ingresos de naturaleza tributaria aportan más del 71% del total no financiero¹⁸ de sus recursos. Son tributos cedidos los regulados en el artículo 19 de la LOFCA. Hasta el momento las CCAA tienen las siguientes competencias:

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) ya podían regular la tarifa y las deducciones de la cuota y ahora también el mínimo personal y familiar.
- Impuesto sobre el Patrimonio (IP), mínimo exento, tarifa, deducciones y bonificaciones (recordar que por ley 42/2008, de 23 de diciembre, se suprime el gravamen del impuesto sobre el patrimonio, aunque temporalmente, vuelve a estar en vigor para 2011 y 2012, debiéndose presentar las consiguientes declaraciones, respectivamente, en 2012 y 2013 y únicamente para determinadas cuantías de renta).
- Impuesto sobre Donaciones y Sucesiones (ISyD) las CCAA tiene competencias para regular reducciones en la base imponible, tarifa, cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente, deducciones bonificaciones y gestión.
- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPyAJD), en la modalidad Transmisiones Patrimoniales Onerosas, la regulación del tipo de gravamen en arrendamientos, en las concesiones administrativas, en la transmisión de bienes muebles e inmuebles y en la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre los mismos, excepto los derechos reales de garantía; y en la modalidad Actos Jurídicos Documentados, el tipo de gravamen de los documentos notariales. Asimismo, podrán regular deducciones de la cuota, bonificaciones, así como la regulación de la gestión del tributo.
- En los Tributos sobre el Juego, la determinación de exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones y devengo, así como la regulación de la aplicación de los tributos.
- En el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, la regulación de los tipos impositivos.

16. DE LA PEÑA AMOROS, M.: Los límites generales al ejercicio de competencias normativas por parte de las Comunidades Autónomas sobre los tributos cedidos. *Crónica Tributaria*. Núm. 132, 2009, pág. 154.

17. CHECA GONZALEZ, C.: Estatutos de Autonomía (...). *Op. cit.*, pág. 18.

18. <http://www.carm.es/chac/presupuestos2012/proyectoley/analisis.html>

- En el Impuesto sobre Hidrocarburos, la regulación de los tipos de gravamen, así como la regulación de aplicación de los tributos.

A todo el conjunto de estas novedades, incremento de porcentajes de recaudación cedida, aumento de competencias normativas y también al ejercicio de competencias de gestión es lo que algunos autores han denominado «espacio fiscal».¹⁹

Muchos autores abogan por la conversión de los tributos cedidos en tributos propios ya que en casos como el IS y D o el ITP y AJD están totalmente cedidos y las CCAA tiene experiencia en su gestión. Sin embargo, también se aluden problemas como el de la competencia fiscal desleal. Soluciones como la cooperación o los Códigos de Conducta usados por la Unión Europea, no son tales según mi parecer, ya que son muchos los instrumentos para salvar esas normas y tener como resultado una España dividida en diecisiete sistemas impositivos distintos. Considero, que un sistema tributario más controlado desde la Administración central llevaría a un mejor aprovechamiento de los recursos y a una menor necesidad de endeudamiento que, como posteriormente referiré, es gran culpable de nuestra actual situación económica.

También surgen discrepancias en aquellos supuestos en que las CCAA asumen competencias tributarias del Estado. Concretamente, uno de los puntos de la LOFCA donde podría iniciar un control sería en su artículo 20, modificado ya en dos ocasiones desde su original redacción y referente al conocimiento de las reclamaciones sobre tributos cedidos, tributos propios y recargos. En la modificación operada por la Ley Orgánica 3/2009 de 18 de diciembre, se establece la posibilidad de que «*Cuando así se establezca en la correspondiente ley del Estado, y en relación con los tributos estatales, la competencia para el ejercicio de la función revisora en vía administrativa de los actos dictados por las Comunidades Autónomas y por las Ciudades con Estatuto de Autonomía podrá corresponder a las mismas, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse con la Administración Tributaria del Estado*». De este modo se deja en manos de las CCAA la revisión de actos en primer lugar por ellas mismas dictados, lo que supone bajo mi punto de vista una indefensión clara del ciudadano y, en segundo lugar, de unos tributos que son del Estado y que por tanto generará una aplicación desigual de los mismos en el territorio. Partiendo de la base de que este esquema de doble instancia implica una duración muy larga de la vía administrativa sin que se pueda generalmente suspender el acto retrasando, por tanto, el acceso a la vía jurisdiccional, esquema que se repite tanto en el ámbito administrativo como en el tributario, si además el órgano que viene a revisar el acto es el mismo que lo dictó y lo hizo a partir de un tributo que debería ser igual para todos, no es difícil imaginar los problemas que esto podrá acarrear. Muchos autores se han hecho eco de esta situación en la que la Administración se sitúa como un ente privilegiado así, GARCIA DE ENTERRIA y TOMÁS RAMON FERNANDEZ entienden que «*La desorbitada duración que en algunos casos alcanza la vía gubernativa previa (uno o dos años, incluso, en el supuesto de las reclamaciones económico-administrativas, que siguen con-*

servando –salvo la excepción de la Ley Orgánica 1/1963) hace esperear al beneficiario de la cesión, pues descabelece la gestión, al ciudadano, si se le exige una mayor igualdad a la del Estado.

Pero, la modificación de la Ley Orgánica 1/1963 también ha incluido la competencia personal y familiar de las autonomías, puesto en un Estado propio de la LOFCA y los servicios públicos, sus recursos no económicos, sobre todo del sistema de financiación del Tribunal de Cuentas, este tribunal puede controlar la función de igualdad de derechos en el territorio nacional. No, es evidente que garantiza el principio de igualdad. Abogado del Estado, el ejercicio de tales derechos, impone un deber a las Autonomías (STC 101/2005). Los tributos no pueden basarse en la base jurídica de la Unión Europea, puede vulnerar la competencia ya que fringir la normat

19. PIÑA GARRIDO, L.: El nuevo sistema de financiación de las CCAA: autonomía, espacios fiscales propios y competencias normativas. *Crónica Tributaria*. núm. 139, 2011, pag. 179.

20. GARCÍA DE ENTERRIA y FERNÁNDEZ RAMÓN, 2010, Thomson-Civitas, 2.

21. Artículo 15.1 de la Ley Orgánica de Bases de los Poderes Públicos fundamentales la exige a cubrir el nivel de su cobertura se des

22. PIÑA GARRIDO, L.

servando –salvo excepciones– el esquema de doble instancia, que tuvo carácter general en la propia LPA hasta su modificación parcial por Ley de 2 de diciembre de 1963) hace especialmente dramática esta situación, que resulta concebida más en beneficio de la administración, que en garantía de los administrados»²⁰. No parece pues descabellado, que el control de algunos actos de las CCAA se llevara a cabo directamente a través de los tribunales, control con el que no solo se ahorraría tiempo al ciudadano, sino con el cual se ganaría cierta imparcialidad y por supuesto una mayor igualdad a la hora de aplicar unos tributos que no olvidemos son competencia del Estado.

Pero, la modificación a la que hemos hecho referencia con anterioridad, es decir la Ley Orgánica 3/2009 de 18 de diciembre no solo modificó el artículo 20 sino que también ha incluido la posibilidad de que las Comunidades regulen el mínimo personal y familiar del IRPF, abriendo de nuevo el debate entre la conveniencia de que las autonomías manejen sus propios recursos y los límites que deberían venir impuesto en un Estado de Bienestar como es el nuestro. No podemos olvidar, que la propia LOFCA en su artículo 15²¹ hace responsable al Estado de un nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales, por lo tanto dar libertad a las CCAA para regular sus recursos no es discutible políticamente pero sí lo es desde el punto de vista económico, sobre todo si es el Estado el que tiene que responder ante posibles roturas del sistema de financiación. No podemos olvidar en este punto la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional que recuerda en la STC 247/2007 lo siguiente: «Ya este tribunal puso de manifiesto en su Sentencia de 16 de noviembre de 1981, al valorar la función del principio de igualdad en el marco de las autonomías, que la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier punto del territorio nacional no puede ser entendida como rigurosa uniformidad del ordenamiento. No, es en definitiva, la igualdad de derechos de las Comunidades lo que garantiza el principio de igualdad de derechos de los ciudadanos, como pretende el Abogado del Estado, sino que es la necesidad de garantizar la igualdad en el ejercicio de tales derechos lo que, mediante la fijación de unas comunes condiciones básicas, impone un límite a la diversidad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas (STC 76/1983, FJ 2º a)». También es necesario recordar que pese a que los tributos no pueden ser objeto de de armonización directa en la UE dada la falta de base jurídica de los Tratados para hacerlo, nada impide al Tribunal de Justicia de la Unión Europea examinar casos concretos en los que la legislación de los Estados puede vulnerar las libertades u otros principios comunitarios²². Es necesaria esta advertencia ya que determinados impuestos regulados por las CCAA podrían llegar a infringir la normativa comunitaria.

20. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T.R.: *Curso de derecho Administrativo* II.12º ed. Madrid: Thomson-Civitas, 2011, págs. 537-538

21. Artículo 15.1 El Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia. A efectos de este artículo se considerarán servicios públicos fundamentales la educación, la sanidad y los servicios sociales esenciales. Se considerará que no se llega a cubrir el nivel de prestación de los servicios públicos al que hace referencia este apartado, cuando su cobertura se desvíe del nivel medio de los mismos en el territorio nacional.

22. PIÑA GARRIDO, L.: *Op. cit.*, pág. 186.

2. Problemática del endeudamiento de las Comunidades Autónomas. Especial referencia a la Ley 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

Llegados a este punto, una vez que conocemos los recursos que manejan las CCAA, entre los que figura la posibilidad de endeudamiento, cabe profundizar sobre este tema que es clave a la hora de la financiación autonómica y que debe controlarse de manera inmediata y necesaria para gestionar la salida de la crisis económica.

La propia LOFCA en su artículo 14 recoge la posibilidad de que se realicen operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir necesidades transitorias de tesorería y operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma como se documenten, siempre que cumplan una serie de requisitos²³. También se prevé que puedan emitir deuda pública en su artículo 14.3²⁴ pero precisarán autorización del Estado para ello. Este sistema de financiación ha dado lugar a déficits excesivos que en el momento actual han llevado a la necesidad de modificar ciertos aspectos de la financiación autonómica y que se recogen en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En su Exposición de Motivos la Ley establece que «La estabilidad presupuestaria, consagrada constitucionalmente, es base para impulsar el crecimiento y la creación de empleo en la economía española, para garantizar el bienestar de los ciudadanos, crear oportunidades a los emprendedores y ofrecer una perspectiva de futuro más próspera, justa y solidaria» e insiste en que «la crisis económica puso rápidamente de manifiesto la insuficiencia de los mecanismos de disciplina de la anterior Ley de Estabilidad Presupuestaria. En el marco de esa Ley se alcanzó el mayor déficit de nuestras Administraciones Públicas, con un 11,2 por ciento del Producto Interior Bruto en 2009.» Se considera, por tanto, necesario eliminar el déficit público y reducir la deuda pública en todos los niveles de la Administración, y en ese punto las CCAA juegan un papel muy importante.

23. Los requisitos que se exigen son dos: a) Que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión. b) Que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

24. Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado. Para la concesión de la referida autorización, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria definido en el Ley. Con relación a lo que se prevé en el párrafo anterior, no se considerarán financiación exterior, a los efectos de su preceptiva autorización, las operaciones de concertación o emisión denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea. En todo caso, las operaciones de crédito a que se refieren los apartados uno y dos anteriores precisarán autorización del Estado cuando, de la información suministrada por las Comunidades Autónomas, se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Antes de pasar a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que en septiembre de 2012 se aprobó para limitar el endeudamiento de las CCAA, cabe recordar que antes de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, ya existía una Ley Orgánica 2/1992, de 26 de febrero, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Los objetivos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, son: la estabilidad financiera de las CCAA, la sostenibilidad de la economía española y la transparencia en la gestión de los recursos públicos.

También es importante recordar que la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, implica un cambio de enfoque de la gestión de los recursos públicos, pasando de una perspectiva de gasto a una perspectiva de resultado. Esto implica que las CCAA deben justificar el uso de los recursos públicos en función de los resultados que se obtengan, y no solo en función de los gastos que se realicen. Este cambio de enfoque implica un mayor control de la gestión de los recursos públicos por parte del Estado y de los ciudadanos.

En cuanto al déficit público, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establece que el déficit público no puede superar el 11,2 por ciento del Producto Interior Bruto en 2009. Este límite se establece para garantizar la sostenibilidad de la deuda pública y para evitar que las CCAA acumulen déficits excesivos.

El principio de estabilidad presupuestaria implica que las CCAA deben cumplir las obligaciones de estabilidad presupuestaria establecidas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Este principio implica que las CCAA deben justificar el uso de los recursos públicos en función de los resultados que se obtengan, y no solo en función de los gastos que se realicen. Este principio implica un mayor control de la gestión de los recursos públicos por parte del Estado y de los ciudadanos.

El último de los principios de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, es el principio de transparencia. Este principio implica que las CCAA deben hacer pública la información sobre la gestión de los recursos públicos, de manera que los ciudadanos puedan conocer el uso que se hace de los recursos públicos.

Antes de pasar a comentar la nueva Ley se hace imprescindible recordar que en septiembre de 2011 ya se llevo a cabo una reforma de artículo 135 de la CE para limitar el déficit al valor de referencia de la Unión Europea y encomendar a una Ley Orgánica desarrollar los principios y procedimientos en materia de política fiscal y financiera. A todo ello se da pues cumplimiento con esta Ley.

Los objetivos de la Ley son claros y muy concretos: 1-garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Publicas; 2.-Fortalecer la confianza de la economía española; 3-Reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

También es muy relevante que se haga referencia a la sostenibilidad financiera ya que implica una continuidad en el tiempo del objetivo de estabilidad y el hecho de que el texto se dirija a todas las Administraciones Publicas tanto del Estado como de las CCAA, Corporaciones Locales y Seguridad Social. Tras definir su ámbito de aplicación, se regulan los principios generales. Se mantienen algunos de los que ya preveía la legislación anterior como el principio de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, eficacia y eficiencia en la asignación de recursos y el de transparencia e introduce tres nuevos principios: el de sostenibilidad financiera, responsabilidad e introduce tres nuevos principios: el de sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional. Será conveniente pues, detenernos en el análisis de estos tres nuevos principios que afectan de lleno a las autonomías y que tendrán que tenerse en cuenta no solo a la hora de adquirir compromisos de crédito sino también en el momento de asumir nuevas competencias algo que como ya ha quedado patente, no tiene hasta ahora obstáculo legal alguno pero sí que vendrá, a partir de ahora, siendo necesario determinar hasta qué punto es viable económicamente la asunción de esas competencias.

En cuanto al principio de sostenibilidad financiera este implica capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en la Ley y en la normativa europea. Por tanto, esta es una exigencia más a las CCAA para que no adquieran compromisos futuros de gastos incurriendo en excesivos déficits que a la larga traigan problemas de liquidez.

El principio de responsabilidad de las Administraciones Públicas es otra de las innovaciones de esta ley que afecta a las CCAA. Cuando las Administraciones incumplan las obligaciones previstas en la Ley o provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado. Esta participación en la responsabilidad se hace un elemento crucial en el sistema y se completa con el rechazo del Estado de responder a compromisos del resto de Administraciones Publicas (a excepción de la Administración de la Seguridad Social) y en el mismo sentido establece la ley que las CCAA no responderán de los compromisos de las Corporaciones Locales ni de los entes vinculados o dependientes de estas.

El último de los principios es el de lealtad institucional que según la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administra-

tivo Común ya rige la actividad de las Administraciones Públicas. Pues bien, en este caso cada Administración tiene obligación de:

- a) Valorar el impacto que sus actuaciones, sobre las materias a las que se refiere la Ley, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.
- b) Respetar el ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración Pública tenga atribuidas.
- c) Ponderar, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones Públicas.
- d) Facilitar al resto de Administraciones Públicas la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias y, en particular, la que se derive del cumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia en el marco de la Ley y de otras disposiciones nacionales y comunitarias.
- e) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que el resto de Administraciones Públicas pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

Las novedades más interesantes que introduce esta ley, las encontramos en el Capítulo III. En primer lugar el artículo 11 prohíbe incurrir en déficit estructural a las Administraciones Públicas salvo contadas excepciones que deben serlo así consideradas por mayoría absoluta del Congreso. Otro punto importante será el establecido en lo relativo al gasto ya que este no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto. Con esto, existe un claro mandato de control del gasto de las CCAA. Pese a lo que como hemos ido intuyendo a lo largo de estas líneas, esa libertad de las autonomías en lo que respecta a su financiación y el hecho de que la LOFCA no sea más que un punto de referencia, siendo los Estatutos de Autonomía la clave para determinar los instrumentos de financiación de éstas, vemos como se ha hecho necesario un mandato claro de control del gasto. Por tanto, reitero aquí en que a pesar de esa libertad incontestable de las CCAA de asumir las competencias que por ley les corresponden y de regir sus sistemas de financiación, se hace necesario para el cumplimiento de esos principios antes citados, como son el de territorialidad y el de neutralidad que la Constitución apunta, que se lleven a cabo controles que aseguren su observancia. Además, si se obtienen más ingresos de los que se habían previsto se tendrán que destinar obligatoriamente a reducir el endeudamiento. En cuanto a la deuda no puede superar el 60% del PIB, valor establecido por la Unión Europea, salvo excepciones similares a las previstas anteriormente.

Por otra parte, también se establecen medidas preventivas, correctivas y coercitivas entre la que cabe destacar la advertencia de riesgo de incumplimiento, procedimiento similar al de alerta temprana en el ámbito europeo y que implica que el Gobierno formule una advertencia a aquella administración que este en riesgo de incurrir en incumplimiento de algunos de los objetivos de esta ley y la

cual tendrá un plazo para su endeudamiento o para su endeudamiento de llegar o otras medidas de transparencia y

También hay que contemplar medidas Locales, denominadas meten a una serie de que cuando España: traciones Públicas a establece también déficit estructural y

Se hace también hasta 2020 cuando públicos fundamen superior a un año y

Finalmente, ve LOFCA, recogidas cepción del aparta ción del impuest totalidad para el es

En el artículo 15 las CCAA en el Imp autonómico.

Finalmente año Integración del Imp ros en el Impuesto : recursos del sistem Estatuto de Auton cursos del sistema rantías acordadas e deudas contraídas

III. RECAPITULA

1. Recapitulación

El Estado de la paso del tiempo p las CCAA no previ cedían por lo que

cual tendrá un plazo de un mes para corregir el riesgo antes de que se tomen otras medidas como un mayor control y necesidad de autorización del Estado para su endeudamiento así como la presentación de planes de reequilibrio antes de llegar a otras medidas de carácter coercitivo. La ley se completa con medidas de transparencia y de gestión presupuestaria.

También hay que destacar que la disposición adicional primera de la ley, contempla medidas adicionales de financiación para las CCAA y Corporaciones Locales, denominadas medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez y que se someten a una serie de requisitos y que su disposición adicional segunda establece que cuando España sea sancionada por las instituciones europeas las Administraciones Públicas asumirán la parte de responsabilidad que les sea imputable. Se establece también un periodo transitorio para el cumplimiento de los límites del déficit estructural y de la deuda pública que deberán cumplirse en 2020.

Se hace también una excepción a las exigencias del artículo 14 de la LOFCA hasta 2020 cuando resultará necesario para garantizar la cobertura de los servicios públicos fundamentales y se podrán concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año y no superior a diez.

Finalmente, veamos las modificaciones que esta nueva ley ha operado en la LOFCA, recogidas en su disposición final cuarta. En primer lugar, añade a la excepción del apartado f) del artículo 11 el impuesto sobre Hidrocarburos. Limita la cesión del impuesto de hidrocarburos al 58% para el tipo estatal general y en su totalidad para el especial y para el tipo autonómico.

En el artículo 19 apartado g) limita la asunción de competencias normativas de las CCAA en el Impuesto sobre Hidrocarburos a la regulación del tipo impositivo autonómico.

Finalmente añade dos disposiciones adicionales a la LOFCA la séptima sobre la Integración del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos en el Impuesto sobre Hidrocarburos y la octava, sobre deducción o retención de recursos del sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Esta última abre la posibilidad de que el Estado retenga recursos del sistema de financiación de las autonomías para hacer efectivas las garantías acordadas en el marco de las operaciones de crédito que se concierten y por deudas contraídas con la Hacienda Pública del Estado por las CCAA.

III. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES

1. Recapitulación

El Estado de las Autonomías surge de un consenso político y como tal solo el paso del tiempo podrá llevar a su perfeccionamiento. En un principio, el diseño de las CCAA no preveía la asunción de todas las competencias en aquellas que accedían por lo que se llamo el procedimiento ordinario, sin embargo, fue precisa

posteriormente su ampliación. La situación actual nos lleva a preguntarnos si esta fue la mejor opción y si disponemos de instrumentos suficientes para conciliar los sistemas de financiación de las CCAA con la realidad de servicios que estas pretenden ofrecer a sus ciudadanos.

En cuanto al proceso de adquisición de competencias por las CCAA el hecho de que estas puedan ampliar progresivamente las mismas dentro del marco del artículo 149 CE y de que el Estado pueda transferirles competencias vía ley orgánica como establece el artículo 150 CE, ha llevado a que todas ellas tengan hoy día un amplio repertorio de competencias incluyendo algunas que ofrecen servicios tan fundamentales como sanidad o educación.

Hay que tener en cuenta, que si bien las CCAA están en su derecho de asumir competencias, a la hora de hacerlo, no se han usado planteamientos prácticos sino más bien de carácter político lo que ha venido finalmente a afectar al sistema de financiación de las mismas.

Los recursos para la financiación de las CCAA están regulados en nuestra Constitución y desarrollados en la LOFCA. De todos ellos los más relevantes son los tributos propios, los tributos cedidos y la posibilidad de endeudarse. La LOFCA es de aplicación a las CCAA de régimen común pero no al País Vasco y Navarra cuyo régimen es distinto. A lo largo de los años esta ley ha sido modificada en diversas ocasiones para ceder más competencias en materia tributaria a las CCAA, pero nunca para establecer controles sobre el uso de sus recursos ya que esto último podría entenderse como una invasión de sus competencias.

No hay que olvidar que a todo el sistema de financiación de las CCAA son de aplicación los principios de neutralidad, territorialidad (estos recogidos en la CE) y los de solidaridad, no discriminación por lugar de ubicación de los bienes, por el lugar de procedencia de las rentas o por la realización del gasto así como una presión fiscal efectiva equivalente. A pesar de ello, la homogeneidad no es un principio de aplicación que establezca para este caso nuestro Ordenamiento Jurídico. Por ello cabe preguntarse si con solo la aplicación de estos principios tienen las CCAA suficientes medios para llevar a cabo una eficiente asignación de los recursos o si finalmente requieren la ayuda del Estado, o peor aun si van a requerir que éste controle sus actividades para que no se dé lugar a rupturas en el sistema como las que estamos viendo en estos años.

La posibilidad de que las CCAA emitan deuda pública ha llevado a nuestra economía a incurrir en déficits excesivos que ahora precisan ser controlados y reducidos progresivamente. En un primer momento, se acometió la reforma del artículo 135 de la CE para limitar el déficit al valor de referencia de la Unión Europea. Esto se ha complementado con la Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Con ella se han pretendido modificar los mecanismos de disciplina de la ley anterior y conseguir eliminar esos déficits así como reducir la deuda pública en todos los niveles de la Administración lo que implica a todas las CCAA.

De esta nueva Ley destaca el uso del adjetivo sostenibilidad, es decir de la pretendida continuidad en el objetivo de estabilidad. Además introduce tres nue-

vos principios a la habitabilidad presupuestaria principio de lealtad y de neutralidad y tener de incurrir en déficit mentar por encima

Finaliza esta ley incluyendo no solo posibilidad de sanción en incumplimiento

2. Conclusión

El aumento de Estatutos de Autoridad necesariamente LOFCA que un principio sus deficiencias a la su modificación sin sión y el control de

Es evidente, que cesario racionaliza su vez que se ha tonómico.

Algunas de estas de Estabilidad Presupuestaria las CCAA. Por ello de lo que se ha de cedidos y los propios para ofrecer a los

Por tanto, el punto de vista por queriendo adaptar del techo compen-

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO SANZ, I.: *presupuestaria* de 14 de mayo

vos principios a la hora de la gestión financiera como son en primer lugar el de estabilidad presupuestaria, en segundo lugar el de responsabilidad y por último el principio de lealtad institucional, todos ellos en un intento de reforzar los principios de neutralidad y territorialidad que la CE exige. También se añade la imposibilidad de incurrir en déficit estructural salvo excepciones y que el gasto no podrá aumentar por encima del crecimiento.

Finaliza esta ley introduciendo medidas preventivas, correctivas y coercitivas, incluyendo no solo una advertencia de riesgo de incumplimiento, sino también, posibilidad de sanciones económicas a las Administraciones Públicas que incurran en incumplimiento de los preceptos de la ley.

2. Conclusión

El aumento de las competencias asumidas por las CCAA, bien a través de sus Estatutos de Autonomía o bien a través de transferencias por el Estado, ha llevado necesariamente a una revisión del sistema de financiación de las mismas. La LOFCA que un primer momento, pareció instrumento adecuado ha mostrado sus deficiencias a lo largo del desarrollo de la misma y ha hecho necesario no solo su modificación sino que se desarrollen otros medios más eficaces para la provisión y el control de las finanzas de las CCAA.

Es evidente, que el sistema adolece de duplicidades innecesarias y que es necesario racionalizar las competencias que las autonomías han ido adquiriendo, a su vez que se hace imprescindible una adecuación del modelo de financiación autonómico.

Algunas de estas reformas ya se han acometido por la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que restringe los déficits de las CCAA. Por ello, en un futuro próximo será muy importante el manejo que se haga de lo que se ha denominado «espacio fiscal» ya que serán precisamente los tributos cedidos y los propios de las autonomías los que permitan a éstas obtener recursos para ofrecer a los ciudadanos unos servicios de calidad.

Por tanto, el Estado de las Autonomías no deja de ser viable tanto desde el punto de vista político como financiero en el siglo XXI, pero requiere y seguirá requiriendo adaptaciones según el grado de asunción de competencias que dentro del techo competencial cada Comunidad pretenda alcanzar.

IV. BIBLIOGRAFIA

- ALONSO SANZ, I.: *La descentralización española y el Estado autonómico actual: una visión presupuestaria* [en línea]. ASIP (Asociación Internacional de Presupuesto Público). [ref. de 14 de mayo de 2012]. Disponible en:

<http://www.asip.org.ar/es/content/la-descentralizaci%C3%B3n-espa%C3%B1ola-y-el-estado-auton%C3%B3mico-actual-una-visi%C3%B3n-presupuestaria>

- CHECA GONZALEZ, C.: Estatutos de Autonomía y LOFCA: ¿Quién tiene la primacía en la financiación autonómica? *Quincena Fiscal*. Núm. 21. Diciembre-I 2008, págs. 15 a 30.
 - Consideraciones ante la modificación de la LOFCA por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre. *Quincena Fiscal*. Núm. 3. Febrero-I 2011, págs. 43 a 58.
- DE LA PEÑA AMOROS, M.: Los límites generales al ejercicio de competencias normativas por parte de las Comunidades Autónomas sobre los tributos cedidos. *Crónica Tributaria*. Núm. 132, 2009, págs. 145-164.
- ESPAÑA. Ley 6/2011, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2012 <http://www.carm.es/chac/presupuestos2012/proyecto/ley/analisis.html>
- FUERTES SUAREZ, J.: *La transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas* [en línea]. e-espacio.uned [ref. de 15 de mayo de 2012]. Disponible en: <http://e-espacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:Derechopolitico-1981-10-BCBB6261/PDF>
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T.R.: *Curso de derecho Administrativo* II. 12ª ed. Madrid: Thomson-Civitas, 2011.
- OLEA GODOY, W. F.: Revisión Administrativa de actos de naturaleza tributaria estatal. *Impuestos: Revista de doctrina, legislación y jurisprudencia*. Núm. 19, 2003, págs. 17 a 33.
- OLIVA GARCIA, J.D.: *El proceso de racionalización y transparencia del sector público instrumental de Castilla La Mancha* [en línea]. Instituto de Estudios Fiscales, 2010 [ref. 15 de mayo de 2012]. Disponible en: <http://www.google.es/search?sourceid=chrome&ie=UTF8&q=El+proceso+de+racionalizaci%C3%B3n+y+transparencia+del+sector+p%C3%BAblico+instrumental+de+Castilla-La+Mancha>
- PIÑA GARRIDO, L.: El nuevo sistema de financiación de las CCAA: autonomía, espacios fiscales propios y competencias normativas (II). *Crónica Tributaria*. Núm. 139, 2011, págs. 179 a 211.
- QUINTANA, J.M.: *La autonomía y el Título VIII de la Constitución*. Palma de Mallorca: Institut D estudis Balearics, 1982.
- SIMON ACOSTA, E.: *La proyectada autonomía financiera regional*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1979.
- TOMÁS y VALIENTE, F.: *El reparto competencial en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tecnos SA, 1988.

La de electrónica material' el voto sig

SUMARIO: I. LA Reto jurídico-político para profuturista. ■ II. El Voto Electrónico: ¿instrumen- el Voto Electrónico 5. El Voto Electrónico

Resumen

En el presente artículo se analizan las nuevas realidades de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones en el ámbito de la gestión pública.