

EL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA Y LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Juan RAMALLO MASSANET
Juan ZORNOZA PÉREZ

I. INTRODUCCIÓN

UNO de los aspectos más llamativos del procedimiento para la determinación de los concretos recursos financieros que, dentro del sistema constitucional, integran los distintos modelos de financiación (1) de las comunidades autónomas de régimen común (CCAA en lo sucesivo) es el papel central que parece cumplir el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF en adelante) de las CCAA. Se trata de un órgano cuyo protagonismo en esas cuestiones ha crecido de forma imparable, pese a que su regulación no ha sido objeto de modificación substancial desde la aprobación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA en lo sucesivo) y de que el papel que cumple, en la realidad de las cosas, en la concreción de los diversos modelos de financiación autonómica y de financiación de la sanidad se corresponde mal con su parca regulación como «órgano consultivo y de deliberación» (art. 3.2 LOFCA), creado «para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las comunidades autónomas y de la Hacienda del Estado» (art. 3.1 LOFCA).

En este sentido, como hemos expuesto en otro lugar (2), la configuración de los diversos modelos de financiación autonómica que se han sucedido desde el restablecimiento de los entes

preautonómicos hasta la fecha ha sido el fruto de acuerdos del más variado contenido, adoptados inicialmente de forma más o menos autónoma por las comisiones mixtas constituidas entre el Estado y cada una de las comunidades que, en un momento posterior, han operado con sujeción casi absoluta al marco previamente delimitado por los acuerdos del CPFF, que las comisiones mixtas asumían y concretaban para su ámbito de actuación.

No obstante, el CPFF aparece en la LOFCA como un lugar de encuentro entre los ministros del gobierno central responsables de las materias relacionadas con la financiación autonómica y los consejeros de las CCAA. Como un órgano intergubernamental en que el Estado se relaciona simultáneamente con el conjunto de las CCAA, esto es, como un órgano de carácter multilateral que, sin embargo, debe obligatoriamente coexistir con otros órganos de relación bilateral entre el Estado y cada comunidad: las comisiones mixtas. Porque esas comisiones mixtas, que tuvieron un importantísimo protagonismo en las primeras fases del proceso autonómico, todavía tienen asignadas funciones de gran relevancia en los estatutos de Autonomía y en la propia LOFCA, que para nada se pronuncia sobre las relaciones que hayan de mediar entre ellas y el CPFF.

De ahí que tenga sentido interrogarse sobre el significado de

la intervención del CPFF, órgano consultivo y de deliberación que ha ido progresivamente asumiendo funciones de mayor trascendencia en la estructuración de los distintos modelos de financiación autonómica, sin perjuicio de que sus decisiones —por vías diversas— se hayan plasmado a posteriori en textos legales o, cuando menos, hayan sido objeto de asunción formal por las correspondientes comisiones mixtas. Por ello, resultará inevitable hacer referencia previa a dichas comisiones y a las relaciones que mantienen con el CPFF que, al menos en principio, no pueden explicarse en términos de jerarquía o dependencia alguna, pues se trata de órganos con naturaleza y competencias diversas, que intervienen de modo distinto en la determinación de la financiación de las comunidades autónomas.

II. EL PAPEL DE LAS COMISIONES MIXTAS Y LA NATURALEZA DE SUS ACUERDOS

Como consecuencia de la íntima vinculación entre traspaso de servicios y financiación de éstos, serían las comisiones mixtas paritarias las que asumirían el protagonismo en la implantación de los primeros instrumentos dirigidos a asegurar a las CCAA la obtención de recursos financieros suficientes para hacer frente al mantenimiento de los servicios que iban asumiendo. De ahí que desde los primeros reales decretos dictados para el desarrollo de los regímenes preautonómicos, se remitiera a los acuerdos de transferencia la regulación de los medios materiales y humanos que habían de emplearse para su puesta en marcha y que, por otro lado, desde la Ley de Presupuestos para 1978, se autoriza-

ran transferencias de créditos a las haciendas preautonómicas «en la medida en que se acuerden, a través de comisiones mixtas, transferencias de funciones y servicios del Estado» (art. 25).

De este modo, como hemos expuesto en otro lugar (Ramallo y Zornoza, 1997; 96 y ss.), en el marco de un modelo de relaciones puramente bilaterales entre el Estado y cada una de las CCAA, fueron los acuerdos de las comisiones mixtas la fuente de las obligaciones a que habían de atender las transferencias realizadas con cargo a los Presupuestos del Estado. Dichas comisiones cumplieron así un papel fundamental en todo el desarrollo del proceso autonómico, reconocido por la STC 76/1983, de 5 de agosto, que afirmaría la existencia en su favor de «una reserva competencial..., para regular los traspasos de servicios a las comunidades autónomas» (FJ. 28.^o), vinculando la validez de sus acuerdos directamente a los estatutos de Autonomía e identificando su origen último en el artículo 147.2 de la Constitución.

Es posible que esa jurisprudencia constitucional, conforme a la cual no resultaría admisible «que una ley estatal pueda incidir en el ámbito competencial de las comisiones mixtas e imponerse a sus acuerdos» (FJ. 28.^o) (3) pudiera explicar el valor de los acuerdos de las comisiones mixtas en los primeros momentos del desarrollo de la financiación autonómica, cuando la discusión sobre el traspaso de servicios y su financiación se realizaba de forma conjunta e inescindible. Pero en los momentos posteriores, tras la aprobación de la LOFCA y la constitución de comisiones mixtas a los efectos de determinar la financiación correspondiente al período transitorio y establecer el régimen de los tri-

butos cedidos, conforme a lo previsto también en los estatutos de Autonomía, no parece que sus acuerdos puedan conservar esa naturaleza que la STC 76/1983 predica de los que son propios de las comisiones mixtas de transferencias de servicios.

Es cierto que tanto la LOFCA como la generalidad de los estatutos de Autonomía, manteniendo el modelo de las relaciones bilaterales entre el Estado y las CCAA para el desarrollo del sistema de financiación, se refieren a la existencia de comisiones mixtas paritarias a las que incumbiría, por un lado, garantizar la financiación del coste efectivo de los servicios asumidos adoptando un método encaminado a la fijación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado y, por otro, intervenir en el establecimiento del alcance y condiciones de la cesión de tributos; pero sus acuerdos no parecen tener carácter vinculante ni imponerse al Estado, como ocurría en el caso de las comisiones mixtas de transferencias, sino que cumplen un papel distinto.

En primer lugar, por lo que se refiere a las *comisiones mixtas que intervienen en la fijación de los porcentajes de participación en los ingresos del Estado* que corresponden a cada comunidad autónoma, tanto la LOFCA, en su disposición transitoria primera 2 y 3, como los estatutos de Autonomía, se refieren a ellas sólo como órganos que han de intervenir en el período transitorio de financiación para adoptar el método encaminado a la fijación del porcentaje de participación y fijar dicho porcentaje con una antelación mínima de un mes respecto al momento de presentación en las Cortes de los Presupuestos Generales del Estado. Por ello, podrían surgir dudas respecto al papel de dichas comisiones mixtas una vez finalizado dicho pe-

ríodo transitorio (4), aunque la práctica ha confirmado que, tras la implantación del modelo de financiación definitivo para el quinquenio 1987-1991, las leyes de Presupuestos continúan fijando el porcentaje de participación como consecuencia de los acuerdos de las correspondientes comisiones mixtas, que parecen haber seguido realizando la misma función asumida en el anterior período transitorio, como pone claramente de manifiesto el preámbulo del Real Decreto-Ley 7/1997, de 14 de abril.

Al margen de los supuestos de transferencias a las CCAA correspondientes al coste de nuevos servicios traspasados (5), la intervención de estos órganos puede explicarse porque el artículo 13.1 de la LOFCA, al regular la participación en los ingresos del Estado en el período definitivo, estableció que el correspondiente porcentaje «se negociará», sin determinar el órgano en que la negociación había de producirse; lo que permite entender que son las comisiones mixtas las que han de asumir dicha función, dado que el porcentaje debe negociarse separadamente, ahora según los Estatutos, para cada comunidad autónoma —lo que implícitamente remite a la actuación de comisiones mixtas Estado-comunidad autónoma— y que, además, al menos el Estatuto de la Comunidad Canaria (art. 51.2) expresamente atribuye esa misión a la Comisión Mixta.

La intervención de las comisiones mixtas puede, por tanto, considerarse justificada incluso una vez superado el período transitorio, pese a que ya no es tan claro que la aprobación del porcentaje fijado en los acuerdos haya de realizarse a través de la Ley de Presupuestos, como parecía preverse para el período transitorio (disposición transito-

ria primera 3 LOFCA); aunque naturalmente, los Presupuestos deberán siempre reflejar las consignaciones presupuestarias correspondientes a la participación de cada comunidad. En efecto, el artículo 13.4 de la LOFCA establece para el período definitivo que «en cualquier caso, el porcentaje de participación se aprobará por ley», lo que puede ser entendido como reflejo de la necesidad de que el porcentaje de participación sea aprobado por una ley que establezca además los criterios que conducen a su fijación y la ponderación que les corresponde; ley que tendría su traducción en la de Presupuestos Generales, que incorporaría los créditos correspondientes a la participación que para cada comunidad derivara de su porcentaje respectivo (6).

La aprobación de los porcentajes a través de una ley específica, distinta de la de Presupuestos, ofrecería cuando menos la ventaja de hacer posible la concreción normativa de dichos criterios y su ponderación, abriendo con toda claridad la vía para su control de constitucionalidad. Sin embargo, a nuestro entender no existen argumentos que puedan oponerse a la aprobación de los porcentajes de participación directamente por las Leyes de Presupuestos, como ha ocurrido en la práctica; máxime si se tiene en cuenta su evidente conexión con la materia presupuestaria. Y, naturalmente, sin que ello pueda constituir obstáculo para el control de constitucionalidad sobre los criterios que intervienen en su fijación y la ponderación de los mismos, que sólo implícitamente pueden entenderse incorporados a las leyes de Presupuestos (7).

De este modo, la intervención de las comisiones mixtas en la fijación del porcentaje de participación que corresponde a cada

comunidad en los ingresos del Estado ha quedado consagrada en la práctica, quizá como consecuencia de la colaboración y lealtad constitucionales, que, como dijo la STC 181/1988, postulan «la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo, para la concreción normativa de temas de tanto relieve respecto a la puesta en marcha del Estado de las autonomías» (FJ. 4.º). Y ello sin perjuicio de que el acuerdo previo de las comisiones mixtas, que, según la disposición transitoria primera 3 de la LOFCA y los estatutos de Autonomía, debe tener su reflejo en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, haya perdido buena parte de su significado desde el momento en que los elementos que intervienen en la determinación de los porcentajes de participación se encuentran predeterminados y valorados por el CPFF en los acuerdos relativos a cada uno de los modelos de financiación.

Todo ello se confirma en las leyes de Presupuestos y, en particular, entre las más recientes, en las leyes 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997 (8); 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998 (9); 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999 (10); o 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2000 (11), que se remiten a la aprobación de los porcentajes definitivos de participación por las comisiones mixtas a las que, a otros efectos, se alude siempre como órganos que operan de acuerdo con el modelo de financiación aprobado por el CPFF, del que se parecen derivar, sin más, los restantes elementos que definen el

régimen de financiación de las comunidades autónomas.

Distinta es la posición de las *comisiones mixtas que intervienen en la fijación del alcance y condiciones de la cesión de tributos* a cada comunidad y cuyos acuerdos, según señalan los estatutos de Autonomía, una vez adoptados obligarán al gobierno a tramitarlos como proyecto de ley, según corroboran las exposiciones de motivos de la Ley 30/1983, reguladora de la cesión de tributos del Estado y de la Ley 32/1987, de ampliación de la cesión, frente al silencio de la más reciente Ley 14/1996, de 30 de diciembre, en la que se omite cualquier referencia a la actuación de dichas comisiones mixtas.

No obstante, dicha actuación es ineliminable desde que la STC 181/1988, de 13 de octubre, proclamara que la intervención de las comisiones mixtas en el establecimiento del alcance y condiciones de la cesión de tributos constituye «una especialidad procedimental que afecta al trámite previo de la iniciativa legislativa, referida a un proyecto que se tramitará después en las Cortes como Ley ordinaria» (FJ. 4.º); por lo que su respeto es constitucionalmente inexcusable.

Y puesto que nos encontramos ante una especialidad procedimental prevista en el bloque de la constitucionalidad para la determinación del alcance y condiciones de la cesión de tributos, la intervención de las comisiones mixtas a tales efectos ha resultado preceptiva cuantas veces se ha modificado el régimen de la cesión de tributos con motivo de la implantación de los diversos modelos de financiación autonómica, según ha quedado acreditado en las leyes de modificación de las condiciones de cesión a cada una de las CCAA, promulgadas en 1997, con motivo de la im-

plantación del modelo de financiación de las CCAA para el quinquenio 1997-2001, que aluden a ella en las correspondientes exposiciones de motivos (12).

De este modo, en conclusión, las comisiones mixtas, cuando intervienen tanto en la cesión de tributos cuanto en la fijación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado, cumplen un papel difícilmente sustituible en la concreción de los recursos financieros de que han de nutrirse las haciendas de las CCAA. Pero sus acuerdos vinculan sólo al gobierno, para la elaboración de los correspondientes proyectos de ley, ya que no existe fundamento constitucional alguno para restringir la capacidad decisoria del Parlamento respecto de los mismos, de modo que «la exigida negociación no viene sino a introducir una especialidad en la fase de iniciativa legislativa, en virtud de la cual el gobierno está obligado a presentar precisamente el texto pactado; pero una vez hecho esto, la tramitación legislativa habrá de seguir los cauces ordinarios sin variación alguna» (Medina Guerrero, 1992: 366).

Y es que, en definitiva, los acuerdos de las comisiones mixtas respecto de la financiación de las CCAA no vinculan al poder legislativo porque, como dijera la STC 181/1988, no dan lugar a un supuesto de «ley paccionada», del estilo de las que aprueban el Concierto o Convenio con las comunidades forales, que además, como es sabido, presentan una notable especialidad en su tramitación parlamentaria por tratarse de leyes de artículo único, respecto de las que no cabe enmienda que afecte a su contenido, al tener que producirse su aprobación por los órganos competentes de los territorios forales y del Estado.

III. EL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA Y LA NATURALEZA DE SUS ACUERDOS

1. La configuración del Consejo de Política Fiscal y Financiera

Como hemos apuntado, el modelo de relaciones puramente bilaterales derivado de la CE y los estatutos, que había operado en la primera fase del desarrollo de la financiación autonómica, se vería alterado tras la aprobación de la LOFCA, que, aun consagrando el importante papel de las comisiones mixtas, introduciría un órgano colegiado, de carácter multilateral, para la coordinación de la actividad financiera de las CCAA y de la Hacienda del Estado, al que se caracterizaba como órgano consultivo y de deliberación, pero que estaba llamado a cumplir un papel de primer orden en la implantación de los diversos modelos de financiación autonómica: el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El citado CPFF, constituido de conformidad con el art. 3.1 de la LOFCA, aparece, en efecto, como «órgano consultivo y de deliberación» (13), que entiende fundamentalmente de materias relacionadas con la coordinación de la actividad financiera en cuanto a la política presupuestaria, de endeudamiento, de inversiones públicas y de cualquier otro aspecto que precise de una actuación coordinada (artículo 3.2.a,e,d,g), al tiempo que interviene en el proceso de determinación de los recursos financieros de las CCAA a través del «estudio y valoración de los criterios de distribución del Fondo de Compensación» (art. 3.2.b), «el estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los méto-

dos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos» (art. 3.2.c) y «la apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de cada una de las comunidades autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación» (art. 3.2.d).

Nos encontramos, pues, ante un órgano consultivo cuya intervención no es preceptiva (SSTC 63/1986, FJ. 11.º; 96/1990, FJ. 4.º; 237/1992, FJ. 3.º y 68/1996, FJ. 10.º), creado por el Estado para la coordinación de la actividad financiera, como cauce cooperativo de relación con las CCAA, pero que carece de facultades precisas a esos efectos, según García Martínez (1998: 197 y siguientes). Y, seguramente por ello, pese a la importancia de las materias en que corresponde intervenir al CPFF, la LOFCA no se pronuncia sobre la forma y efectos de sus acuerdos, que sólo aparecen descritos, en términos que plantean no pocas dudas, en el Reglamento de Régimen Interior que, de conformidad con el artículo 3.3 del citado texto legal, aprobó en su Acuerdo 1/1981, de 20 de agosto. En efecto, según el citado Reglamento, el pleno del CPFF se limita a adoptar las «recomendaciones que estime convenientes» sobre las materias de su competencia (art. 5.1) por dos tercios de los votos de sus miembros en primera votación y por mayoría absoluta en segunda votación, admitiéndose que a la recomendación adoptada se unan informes haciendo constar la posición sostenida por quienes se encuentren en minoría (artículo 10.3); pero nada se dice respecto de quiénes han de ser los destinatarios de dichas recomendaciones que, por su denominación, parecen carecer de cualquier efecto jurídico preciso.

2. Los diversos tipos de acuerdos en función de su destinatario

Sin embargo, a lo largo de la evolución de los diversos modelos de financiación autonómica, los destinatarios de los acuerdos del CPFF han sido bien el gobierno, para su conversión en proyecto de ley, bien las comisiones mixtas que habían de asumirlos como base para, a su vez, adoptar sus propias decisiones, bien las CCAA y el gobierno, de forma simultánea, a los efectos de la coordinación de sus políticas, en cumplimiento de la función originaria y propia del citado CPFF.

Del primer tipo de supuestos, esto es, de acuerdos del CPFF que tienen como destinatario al gobierno, que los refleja de forma diversa en sus proyectos de ley, constituye un buen ejemplo el Acuerdo 2/1981, de 16 de septiembre, relativo al FCI. Porque como consecuencia de dicho Acuerdo, la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, procedería a incorporar a los Presupuestos del Estado una nueva Sección 33, denominada «Fondo de Compensación Interterritorial», sin establecer su regulación, que sólo aparecería en sus aspectos puramente presupuestarios en las leyes 9/1983 y 44/1983 y, finalmente, se realizaría por la Ley 7/1984, de 31 de marzo. A la vista de ello, no parece exagerado afirmar que las recomendaciones del CPFF, contenidas en su citado Acuerdo 2/1981, sustituyeron en la práctica a la regulación legal que la LOFCA reclamaba para la ponderación de los índices o criterios que han de utilizarse en la distribución del FCI; regulación que sólo se produciría a través de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, cuya exposición de motivos reconocía la asunción de dichas recomendaciones, que ya habían producido efectos en los tres ejercicios an-

teriores pese a carecer, formalmente, de valor normativo alguno. Así se señaló en los recursos de inconstitucionalidad presentados por el Gobierno Vasco contra las leyes de Presupuestos de 1982, 1983 y 1984, donde se alegaba que los criterios de distribución del FCI no aparecían fijados en dichas leyes, porque la distribución se había realizado de acuerdo con el dictamen del CPFF, del que el representante vasco había discrepado.

Tales recursos fueron acumulados, a efectos de su resolución, por la STC 63/1986, de 21 de mayo (ponente G. Begué Cantón) cuya argumentación no parece posible compartir en cuanto se sustenta sobre una distinción, en exceso formalista, entre la autorización presupuestaria de los correspondientes fondos y la distribución de las dotaciones entre las CCAA (FJ. 6.º) que, desconociendo la denominación de la Sección 33 (Fondo de Compensación Interterritorial) de los estados de gastos de las leyes impugnadas, conduce a afirmar que en ella no se contiene dicha distribución del Fondo, ignorando que, en ocasiones, la propia consignación presupuestaria en el estado de gastos incorpora o contiene la regulación normativa imprescindible para su aplicación (14).

Por ello, a nuestro entender, al renunciar a abordar los problemas planteados por unos acuerdos carentes de formalización legal, cuyos efectos se manifestaban de forma diversa, condicionando decisivamente los instrumentos de financiación de las CCAA, el Tribunal Constitucional desaprovechó en la citada STC 63/1986 una de las primeras ocasiones para reconducir el proceso de financiación autonómica al orden de fuentes que se desprende del sistema constitucional. Porque lo que había ocurri-

do era que un acuerdo del CPFF, dirigido como recomendación al gobierno en ejercicio de la competencia que la LOFCA le atribuye para el «estudio y valoración de los criterios de distribución del Fondo de Compensación» (artículo 3.2.b), además de traducirse en el correspondiente proyecto de ley, había adelantado sus efectos al incorporarse implícitamente al cálculo de los créditos consignados en las leyes de Presupuestos para el FCI, sin que se hubiera aprobado la Ley que el artículo 16.1 de la LOFCA reclama para «la ponderación de los distintos índices o criterios» que han de intervenir en su distribución.

Esa misma función de recomendación al gobierno para la elaboración del correspondiente proyecto de ley, la cumpliría también el Acuerdo del CPFF de 21 de febrero de 1990, relativo igualmente al FCI, del que se encuentra el primer reflejo en el artículo 79 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, cuyos efectos habían de producirse desde el primero de enero. En él se estableció que el FCI «se regirá, mientras no sea aprobada su nueva ley reguladora, por el contenido del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de fecha 21 de febrero de 1990 y por lo dispuesto en la Ley 7/1984, de 31 de marzo, reguladora del citado Fondo, en todo aquello que no resulte modificado por el mencionado Acuerdo», concediéndole de ese modo un valor que difícilmente puede atribuírsele desde la perspectiva de la regulación constitucional de las fuentes del derecho.

En todo caso, el citado Acuerdo de 21 de febrero de 1990, a pesar de los extraños efectos que terminaría produciendo, era inicialmente una recomendación al gobierno para la reforma del FCI, que se realizaría meses más

tarde por la Ley 29/1990, de 26 de diciembre (BOE del 27 de diciembre de 1990), que entró en vigor al día siguiente de su publicación. La nueva regulación del FCI limitaba el papel de las leyes de Presupuestos a la determinación de la dotación y cuantía del Fondo, a la fijación de las CCAA perceptoras del mismo y a la concreción de los proyectos de inversión financiados con cargo a él. Por ello, resulta difícil entender que la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, incorporase a su art. 95.1 una norma idéntica a la del art. 79 de la Ley de Presupuestos de 1990, que ya ha sido comentada; porque en este momento, habida cuenta de la previa aprobación de la nueva Ley del FCI, dicha norma resultaba completamente absurda y equivaldría a afirmar que el Fondo se regiría por el contenido del Acuerdo del CPFF de 21 de febrero de 1990, y por lo dispuesto en la Ley 7/1984, «mientras no sea aprobada la Ley que ha sido aprobada ayer».

Esa particular relación entre la Ley del FCI y los acuerdos del CPFF se mantiene, por tanto, con independencia de que su reforma se hubiera ya efectuado, lo que explica que en las leyes de Presupuestos posteriores, incluyendo la Ley 12/1996, que aprobó los primeros Presupuestos correspondientes al nuevo modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001 (art. 88.1), se establezca que el FCI «se regirá por la Ley 29/1990, de 26 de diciembre y por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992»; lo que resulta más absurdo, si cabe, porque el citado Acuerdo del CPFF únicamente recogía en su apartado III.1 cuál debería ser el porcentaje sobre la inversión pública para calcular la dotación del FCI, según lo dis-

puesto en el art. 2.3 de su Ley reguladora, respecto del ejercicio de 1992, en términos que, como es lógico, han ido evolucionando con posterioridad (15).

En otras ocasiones, los acuerdos del CPFF, adoptados en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 3.2.c) de la LOFCA para «el estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos», parecen tener como destinatarios naturales a las comisiones mixtas, a las que se recomendaría el método a seguir para la fijación del porcentaje de participación que deben establecer para garantizar la financiación de dichos servicios, según la disposición transitoria primera 2 de la LOFCA. El primer ejemplo de este tipo de recomendaciones lo proporcionaría el Acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, del CPFF, que estableció la metodología para el cálculo del coste efectivo cuya financiación garantizaba la LOFCA para el período transitorio en ella definido; pues dicha metodología sólo podía ser aplicada por las comisiones mixtas, a las que incumbía fijar el porcentaje de participación de cada comunidad que, posteriormente, debería incluirse en las leyes de Presupuestos.

Sin embargo, la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, reproduciendo el artículo 26 del Proyecto de la LOAPA, que había sido considerado constitucional por la STC 76/1983, de 5 de agosto, pretendió establecer una intermediación gubernamental entre el Acuerdo del CPFF y las comisiones mixtas, al disponer en su artículo 19 que el coste efectivo de los servicios transferidos se determinaría de acuerdo con «la metodología común, aplicable a todas las comunidades autónomas, que aprobará el gobierno previa elaboración

por el Consejo de Política Fiscal y Financiera». Ha de señalarse que el gobierno no dictó disposición alguna para la aprobación de dicha metodología que, por otra parte, conforme a la doctrina establecida en la STC 76/1983, difícilmente hubiera podido ser vinculante para las comisiones mixtas. En efecto, si el CPFF guarda alguna semejanza con otros órganos seguramente es con las conferencias sectoriales contempladas en el art. 3 del Proyecto de la LOAPA y que, según la citada STC 76/1983, no tienen «otra finalidad que la de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector, así como las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos» (FJ. 13.^o); por lo que sus acuerdos no pueden sustituir a los órganos propios de las CCAA ni anular sus facultades decisorias.

Además, la aprobación de la metodología por el gobierno, prevista en la Ley 12/1983, no se corresponde con la naturaleza de los acuerdos del CPFF —al menos si los equiparamos a las recomendaciones de las conferencias sectoriales— y mucho menos, la circunstancia de que la metodología se incorporase a un Decreto podía vincular a las comisiones mixtas; pues recordando la doctrina establecida en la STC 76/1983, siempre podría alegarse que los decretos son un simple instrumento para la aprobación de los acuerdos de las comisiones mixtas, pero no deben confundirse con ellos.

En conclusión, el Acuerdo 1/1982 del CPFF que estableció la metodología para el cálculo del coste efectivo no podía ser aprobado por el gobierno, puesto que se trataba de una simple recomendación y, por otro lado, tampoco resultaba posible en este caso que se aprobaran mediante decreto los acuerdos de las co-

misiones mixtas paritarias que adoptaron como propio dicho método, como sucedía respecto de las comisiones mixtas de traspaso de servicios y en relación con las comisiones mixtas para la entrada en vigor de la cesión de tributos. Y ello porque, como hemos avanzado, los estatutos de Autonomía y la LOFCA permiten deducir que esos acuerdos relativos a la fijación del porcentaje de participación para financiar el coste efectivo han de plasmarse en las leyes de Presupuestos, a cuyo efecto las comisiones mixtas deberán adoptar sus acuerdos con una antelación mínima de un mes a la fecha de presentación del proyecto correspondiente en las Cortes.

Siendo ello así, no cabe sino reconocer que el citado Acuerdo 1/1982 del CPFF desplegaría sus efectos sólo en la medida en que fuera adoptado como propio por las comisiones mixtas, a las que se dirigían las recomendaciones en él contenidas, y cuyos acuerdos, a su vez, habían de plasmarse en las leyes de Presupuestos. Ello explica que en la exposición de motivos de la Ley 43/1984, en que se fijaron los primeros porcentajes de participación de las CCAA en los ingresos del Estado, después de hacerse referencia a la metodología aprobada por el CPFF, se resaltara que «las respectivas comisiones mixtas paritarias Estado-Comunidad Autónoma han adoptado como propio dicho método de cálculo» (16).

La intervención de las comisiones mixtas es, por lo tanto, insuprimible en el proceso de fijación del porcentaje de participación, como se demuestra en aquellas leyes de Presupuestos en que, concurriendo las circunstancias que justificarían una revisión de dicho porcentaje, no se procedió a efectuarla respecto de alguna comunidad, bien porque

no existió acuerdo de la Comisión Mixta respecto de la valoración de dicha circunstancia (17), bien porque no existió acuerdo en la aplicación del método acordado por el CPFF al cálculo del porcentaje de la comunidad de que se tratara (18).

Sin embargo, a partir de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990 se dejará de hacer referencia en las leyes de Presupuestos a la intervención de las comisiones mixtas, no sólo en la fijación del porcentaje, sino también a efectos de la liquidación definitiva de la participación, que siempre se había dicho realizada según el método «aprobado» por el CPFF y «ratificado» por las comisiones mixtas, mientras que desde los Presupuestos para este ejercicio de 1990, se aludirá sólo a la aprobación del método por el CPFF.

Probablemente, ello tenga su causa en el Acuerdo 1/1988, de 27 de julio, del CPFF, que dispuso que en el caso de que la revisión del porcentaje hubiera de realizarse por concurrir circunstancias cuya valoración matemática hubiera sido previamente aprobada por las comisiones mixtas (como debe ocurrir en el caso de nuevos traspasos de servicios o de nuevos tributos cedidos), la revisión se efectuará de oficio por el Ministerio de Economía y Hacienda, que la comunicará a las CCAA y la incluirá en el proyecto de Ley de Presupuestos del ejercicio en que haya de surtir efecto para su aprobación por las Cortes Generales.

Lejos de implicar una pérdida de la importancia de las comisiones mixtas, el citado Acuerdo 1/1988 viene a confirmar su papel insustituible, pues si su actuación no se considera necesaria en la fijación del porcentaje de participación es porque previamente, al establecer las condicio-

nes del traspaso de los servicios o pronunciarse sobre la entrada en vigor de la cesión de tributos, las Comisiones Mixtas habrán predeterminado los elementos que han de tenerse en cuenta para la fijación del porcentaje que, en consecuencia, puede efectuarse automáticamente.

Precisamente por ello conviene aclarar que la correspondiente decisión del Ministerio de Economía y Hacienda respecto de la determinación del porcentaje sigue teniendo su causa directa en los acuerdos de las comisiones mixtas, y no en los decretos dictados para la aprobación de los nuevos traspasos —a los que precede el acuerdo de la Comisión Mixta de transferencias (19)— o la entrada en vigor de la cesión de tributos que, como hemos repetido insistentemente, son sólo el instrumento de formalización jurídica de dichos acuerdos, pero no pueden confundirse con ellos ni, mucho menos, sustituirlos. De ahí que el Real Decreto-Ley 7/1997, de 14 de abril, aun incurriendo en una cierta imprecisión, se justifique en su preámbulo precisamente por la necesidad de esperar a «la aceptación del modelo por las comisiones mixtas», que habría impedido reflejar en la Ley de Presupuestos, «de forma individualizada para cada comunidad autónoma, el resultado financiero derivado de la aplicación del modelo»; y también que al aprobarse los primeros porcentajes definitivos de participación correspondientes al nuevo modelo de financiación, para el quinquenio 1997-2001, en el art. 82 de la Ley 49/1998, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1999, se aludiera de forma expresa a su aprobación «por las respectivas comisiones mixtas».

Un último tipo de acuerdos, seguramente los que mejor se

corresponden con la regulación del CPFF en la LOFCA, se adoptan en ejercicio de las funciones de coordinación que son características de este tipo de órganos, en materia de endeudamiento, según lo previsto en el artículo 3.2.e) de la LOFCA. El ejercicio de este tipo de competencias de coordinación se produjo por primera vez, en lo que nos es conocido, en el Acuerdo del CPFF, de 20 de enero de 1992, sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996, en el marco del escenario de consolidación presupuestaria que se había elaborado para facilitar la coordinación de las políticas presupuestarias en orden a satisfacer las exigencias para el acceso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. En ese sentido, el CPFF acordó «establecer la presentación al gobierno, por cada comunidad autónoma, de un Programa Anual de Endeudamiento, tanto interior como exterior, coherente con el Escenario de Consolidación Presupuestaria», de modo que tras el acuerdo correspondiente en torno al mismo, se pudiera proceder a la autorización automática por parte del Estado, en virtud de las competencias que le asigna el art. 14.3 de la LOFCA, de todas las operaciones concertadas al amparo de dicho programa, en sus sucesivas versiones (20).

Se trata, probablemente, de un método efectivo para el control del endeudamiento autonómico, dadas las deficiencias de la regulación que, en esta materia, contiene la LOFCA (Monasterio, 1995: 21); de un método que, mediante el empleo de incentivos adecuados, vinculados con el ejercicio de los poderes de control atribuidos al gobierno central, permite ir más allá de las simples recomendaciones que en otros ámbitos emite el CPFF, de acuerdo con las exigen-

cias que había detectado la propia jurisprudencia constitucional cuando proclamaba, en la SCT 12/1984, que «la coordinación de la actividad financiera de las comunidades autónomas y, en concreto, de sus respectivas políticas de endeudamiento, no se agota en la emisión de informes no vinculantes de dicho Consejo (el CPFF), sino que la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario, perseguida por la actividad de coordinación, exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para asegurar tal integración».

3. Los diversos tipos de acuerdos en función de su contenido

Aunque hemos partido, hasta el momento, de la consideración de los acuerdos del CPFF como simples recomendaciones dirigidas, bien al gobierno, bien a las comisiones mixtas, bien al gobierno central y a las CCAA, en aras a la coordinación de sus políticas, no habrá pasado desapercibido que, en ocasiones, de ellos se han derivado directamente efectos jurídicos, al ser implícita o explícitamente asumidos por las leyes, normalmente las de Presupuestos Generales del Estado. Ello es debido a que los acuerdos que comentamos en ocasiones constituyen un desarrollo —equiparable, de algún modo, al que podría tener lugar en vía reglamentaria— de algunos de los recursos que constituyen la Hacienda de las CCAA, mientras que en otras, directamente, asumen la función de regular alguna de las piezas del sistema de financiación autonómica, casi siempre anticipando criterios que, de un modo u otro, terminarían teniendo reflejo en las correspondientes disposiciones legales.

Ese último fue el caso del Acuerdo 2/1981, del CPFF, relativo al FCI, que sería implícitamente aplicado para determinar la distribución de los créditos correspondientes al FCI que se hicieron constar en la Sección 33 de las leyes de Presupuestos a partir de la Ley 44/1981, hasta la aprobación de su primera Ley reguladora 7/1984. Algo parecido puede decirse respecto al Acuerdo del CPFF de 21 de enero de 1990, también relativo al FCI, al que se remitía expresamente la Ley de Presupuestos para 1990, que otorgaba al Acuerdo un valor superior al de la Ley del FCI entonces vigente, afirmando que esta última sólo resultaría aplicable «en todo aquello que no resulte modificado por el mencionado Acuerdo». Y se trata de un tipo de remisiones que se ha mantenido en las posteriores leyes de Presupuestos, incluso tras la aprobación de la segunda Ley 29/1990, reguladora del FCI, hasta la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000, cuyo art. 94 remite la regulación del FCI a la Ley 29/1990 y al posterior Acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992.

También los acuerdos del CPFF relativos a la metodología para la fijación de los porcentajes de participación en ingresos del Estado han cumplido esa doble función de desarrollo y modificación de las reglas del bloque de la constitucionalidad relativas a la financiación de las CCAA. Así, el ya comentado Acuerdo 1/1982, al efectuar el desarrollo de la disposición transitoria primera de la LOFCA, en términos que se reflejarían en la Ley 43/1984, introdujo algunas reinterpretaciones de lo en ella dispuesto, por ejemplo, cuando la base para el cálculo de la participación deja de ser «la suma de los ingresos obtenidos por el Estado en los capítulos I

y II del último presupuesto» (disposición transitoria primera 4 LOFCA), para pasar a ser «la recaudación líquida que el Estado obtenga..., por los conceptos tributarios no susceptibles de cesión a las comunidades autónomas e incluidos en los capítulos primero y segundo del Presupuesto de ingresos» (art. 1 Ley 43/1984). Y no sólo se reinterpretaron algunas de las nociones de la LOFCA, sino que, por poner otro ejemplo, la citada Ley 43/1984, vino a introducir, en su disposición adicional segunda, al aludir a «las necesidades derivadas de la coordinación de la política económica con el fin de mantener el equilibrio financiero de las administraciones públicas» un nuevo criterio para el cálculo del porcentaje, no previsto en la LOFCA ni en la metodología aprobada por el Acuerdo 1/1982 del CPFF, que ciertamente manejaba la noción de equilibrio financiero en el traspaso de servicios, aunque sin atribuirle un papel específico.

Por su parte, el método para la aplicación del sistema de financiación de las CCAA en el período 1987-1991, plasmado en el Acuerdo del CPFF 1/1986, constituye una muestra inmejorable de cómo los sucesivos modelos implantados como consecuencia de las negociaciones desarrolladas en el CPFF han ido apartándose progresivamente del sistema constitucional, hasta el punto de no respetar siquiera su orden de conceptos. Pero no se trata sólo de que la tipología de recursos considerada (financiación incondicionada y condicionada) sea ajena a lo previsto en la CE y en la LOFCA, sino que el Acuerdo que consideramos en ocasiones realiza un auténtico desarrollo de tipo reglamentario de los preceptos de la citada Ley Orgánica, al precisar esos «otros criterios» a que se refería su artículo 13.1.e) como base para la negociación

del porcentaje, al definir los criterios o variables socioeconómicas previstas en el citado art. 13.1 y las nuevas variables desarrolladas en el Acuerdo, estableciendo además su ponderación relativa para el cálculo del porcentaje y, finalmente, al establecer reglas de carácter básicamente procedimental para la aplicación de las causas de revisión del porcentaje previstas en el artículo 13.3 de la LOFCA.

Más allá del puro desarrollo, en ocasiones autónomo, de los preceptos de la LOFCA, el repetido Acuerdo 1/1986 contiene también verdaderas innovaciones que, en algún caso parecen contradecir lo en ella previsto. Así ocurre, por señalar sólo un par de ejemplos, cuando el concepto de impuestos estatales no cedidos del art. 13.1 de la LOFCA se sustituye por los ITAE y, todavía con mayor claridad, cuando esa noción y la de gasto equivalente del Estado se constituyen como límites para la evolución de la participación sin que pueda alegarse fundamento alguno en la citada Ley Orgánica (21).

Y lo que resulta más sorprendente es que la jurisprudencia constitucional parece aceptar de forma acrítica que los Acuerdos del CPFF desarrollen o interpreten la regulación de la participación en los ingresos del Estado contenida en el citado art. 13 de la LOFCA, como muestra la STC 68/1996, que para determinar la constitucionalidad de los porcentajes de participación establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1988, acudió a la interpretación realizada por el CPFF, pues dichos porcentajes «son el resultado de aplicar la interpretación que de los criterios previstos en el art. 13.1 de la LOFCA se efectúa en el Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera». Porque

al centrar el juicio de constitucionalidad de los preceptos impugnados en la interpretación que el CPFF dio, en el Acuerdo citado, de los criterios establecidos en el art. 13.1 de la LOFCA, se está atribuyendo indirectamente al mismo un valor que difícilmente puede corresponderle en el orden constitucional (22), al tiempo que se incurre en una cierta contradicción, pues resulta evidente que en ningún caso hubiera podido proclamarse la inconstitucionalidad del Acuerdo sino, como mucho, la de los preceptos de la Ley de Presupuestos en que encontró aplicación.

Con posterioridad, el Acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992 efectuó también un desarrollo, acompañado en ocasiones de la introducción de novedades significativas, del sistema de la LOFCA en aspectos muy semejantes a los que hemos comentado respecto del Acuerdo 1/1986, por lo que no tiene sentido detenerse ahora en su consideración, aunque puede mencionarse como ejemplo de lo que decimos, la introducción de una clasificación de las variables socioeconómicas del art. 13.1 de la LOFCA según tengan carácter distributivo o redistributivo, que tiene importantísimos efectos en su juego a efectos de la fijación del porcentaje de participación. Por ello, a pesar de que este Acuerdo de 1992 proclamara expresamente su voluntad de profundizar en el desarrollo del sistema de financiación establecido en la LOFCA, que se consideraba «un marco amplio de actuaciones», lo reinterpreta hasta el punto de que, en ocasiones, parece haberlo desbordado.

Por su parte, el Acuerdo del CPFF de 7 de octubre de 1993, relativo al procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal supone, todavía con mayor claridad que los ya men-

cionados, un ejemplo de acuerdo innovador respecto del sistema consagrado en el bloque de la constitucionalidad, por lo menos en cuanto a la configuración de la participación en los ingresos del Estado, que se pretende articular sobre la base de dos tramos diferenciados, uno de los cuales evoluciona completamente al margen de los criterios previstos en la LOFCA y que sólo pueden encontrarse en el Acuerdo (23).

Por su parte, el Acuerdo del CPPF de 23 de septiembre de 1996, ha introducido modificaciones de tal entidad en la regulación de los recursos financieros de las CCAA como para que resultara impensable el mantenimiento del marco legal en que se insertaba, por lo que fue necesario modificar tanto la LOFCA como la Ley de Cesión de Tributos del Estado y los Estatutos de Autonomía. Por vez primera, el establecimiento de un nuevo modelo de financiación se ha operado renunciando a forzar hasta el extremo los textos legales, optándose por su modificación expresa en términos que han sido considerados como una auténtica mutación constitucional, al menos en lo que se refiere a la nueva caracterización de los tributos cedidos (Zornoza, 1997: 4014-4015).

No obstante, sin entrar en los detalles del contenido de tales modificaciones, seguramente deben considerarse insuficientes porque —entre otras cosas— se ha renunciado a reformar el artículo 13 de la LOFCA, con lo que el desdoblamiento en dos tramos de la participación en los ingresos del Estado, que ya se había producido en el método para la aplicación de la corresponsabilidad de 1993, sigue sin tener un encaje claro en el bloque de la constitucionalidad (Zornoza, 1997: 4038-4039; y García Morillo y otros, 1998: 171 y siguientes).

Por último, un singular modelo, en lo que se refiere a su contenido, lo constituye el Acuerdo único del CPPF de 27 de marzo de 1998, en que se apoya la reforma del IRPF que había impulsado el gobierno de la Nación y que, como es obvio, había de incidir de forma significativa en la financiación autonómica, que se apoya en buena medida sobre los rendimientos territorializados de dicha figura impositiva, al tiempo que se introducen ciertas modificaciones en el modelo de financiación establecido por los Acuerdos de 23 de septiembre de 1996.

En primer término, porque al recomendarse que la reducción de la tarifa del IRPF tenga lugar, exclusivamente, en la parte estatal, para que la parte autonómica o complementaria mantenga su capacidad recaudatoria, el porcentaje cedido pasa a ser superior al 15 por 100, para representar entre un 17 y un 18 por 100 de la tarifa total (Ezquiaga y García de Bustos, 1998: 66); con lo que se modificarían los términos de los Acuerdos de 1996, que prevenían que el importe máximo de recursos asignados a las CCAA a través del IRPF se situara en el 30 por 100, aunque no se infringiría el art. 11.a) de la LOFCA (24).

Y, junto a ello, en segundo lugar, porque se modifica de forma expresa el funcionamiento de las reglas de garantía fijadas en el Acuerdo séptimo de los adoptados en 1996, para asegurar a las CCAA el crecimiento de sus recursos procedentes del IRPF según el PIB nominal, con independencia de cuál sea la evolución de la recaudación estatal por dicho impuesto; garantía que se extiende también a la evolución de la participación en los ingresos generales del Estado que, dado el contexto de reducción de la presión fiscal, se independiza de la variable ITAE para vincular

su crecimiento al del PIB nominal (25).

4. Los problemas ocasionados por la publicación de los acuerdos del CPPF

Pese a la capital importancia para la comprensión de los distintos modelos de financiación que han tenido los acuerdos del CPPF, su publicación ha producido hasta la fecha no pocos problemas, tanto por su irregularidad (existen acuerdos no publicados en el *Boletín Oficial del Estado* o en otro periódico oficial) como por el retraso con que generalmente se ha realizado. Así, por ejemplo, los acuerdos de dicho CPPF 1/1992, de 20 de enero, y 1/1993, de 7 de octubre, sólo han sido objeto de publicación años después y al final del período de su aplicación, a través de sendas resoluciones del Director General de Coordinación con las Haciendas Territoriales de 31 de julio de 1995, incluidas en el *Boletín Oficial del Estado* número 188, de 8 de agosto; y, por su parte, el acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre de ese año, sólo ha visto oficialmente la luz mediante la Resolución de 26 de marzo de 1997, algún tiempo después de que la Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado fuera objeto de recurso de inconstitucionalidad, entre otras causas debido a la falta de publicación de dichos acuerdos en el *Boletín Oficial del Estado*.

Y es que el retraso o la falta de publicación de los acuerdos puede afectar a la constitucionalidad de las leyes que a ellos se remiten, como es habitual en las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado y, entre ellas, en la Ley 12/1996. Porque en ocasiones las leyes no traducen en textos normativos la tota-

lidad de los acuerdos del CPFF, sino que los pretenden incorporar mediante una simple remisión, que puede resultar insuficiente para entender cubiertas las exigencias del principio de publicidad del art. 9.3 de la Constitución Española.

Es cierto que la técnica de la remisión normativa es habitual y constitucionalmente lícita, pero sólo en la medida en que se efectúe a otras normas o textos que hayan tenido, previamente, difusión general. En efecto, el legislador puede hacer suya, por remisión, la voluntad de otros órganos o personas, pero sólo en la medida en que haya sido debidamente manifestada y publicada, pues lo contrario equivaldría a incorporar a la ley que contiene la remisión una voluntad no conocida y, además, de imposible conocimiento por los medios previstos en el ordenamiento constitucional. Por decirlo directamente, de otro modo se vulneraría la exigencia de publicidad de las normas que garantiza el art. 9.3 de la Constitución y que, como dijo la STC 179/1989, precisa de «un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento» (26).

IV. LAS DIFICULTADES PARA CONJUGAR DOS VÍAS DE REGULACIÓN DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA QUE OBEDECEN A LÓGICAS DIFERENTES

Como se desprende de lo expuesto, la regulación de la financiación autonómica inicialmente se produjo a través de acuerdos

bilaterales entre el Estado y las CCAA, formalizados en las comisiones mixtas correspondientes, que luego se incorporaban a las oportunas disposiciones jurídicas. Ese modelo, que es el que resulta de los estatutos de Autonomía, quedaría también reflejado en la LOFCA que, sin embargo, al introducir un órgano para las relaciones entre el conjunto de las CCAA y el Estado, terminaría por dar lugar a la preponderancia de los acuerdos adoptados en ese órgano multilateral que es el CPFF, respecto de los acuerdos bilaterales de las comisiones mixtas que, pese a todo, no pueden desaparecer, aunque se limiten en la práctica, en la mayor parte de los casos, a asumir o ratificar los previamente adoptados a nivel multilateral en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

De ese modo, la LOFCA introdujo una pieza de enorme relevancia para homogeneizar el sistema de financiación de las CCAA de régimen común, cuya construcción se había iniciado sólo para alguna de ellas, a través de disposiciones que posteriormente adquirirían alcance general. En efecto, el modelo de financiación establecido en el Estatuto de Cataluña se generalizaría tras su incorporación a la LOFCA y a los restantes Estatutos; fenómeno que se reproduciría en el desarrollo de la cesión de tributos, en que la Ley 30/1983 seguiría con leves modificaciones el modelo de la Ley 41/1981 de cesión de tributos a la Generalidad de Cataluña. Por ello no debe extrañar que en la Memoria de la citada Ley 30/1983, ante la alternativa de elaborar una ley de cesión específica para cada Comunidad o una ley general igual para todas las CCAA, se advirtiera que la primera posibilidad «ofrece el inconveniente de la heterogenei-

dad, es decir, la posibilidad de que puedan existir diferencias sustanciales entre las distintas leyes de cesión, situación ésta que pondría en peligro una de las finalidades del propio sistema LOFCA, a saber, un desarrollo homogéneo del sistema general de financiación de las comunidades autónomas» (27).

Aunque sea a posteriori, se reconoce de ese modo que en la LOFCA latía el propósito de homogeneizar la financiación autonómica, a cuyos efectos habría de resultar de enorme importancia la intervención del CPFF que, no obstante, con el fin de mantener la coordinación de la actividad financiera de las distintas CCAA dentro de lo constitucionalmente posible, carece de potestades decisorias y sólo por vía de hecho podía producir ese efecto de homogeneización, al estar condicionado por la necesaria intervención de las comisiones mixtas. Ello implica admitir desde el inicio la posibilidad de que alguna o algunas de las CCAA pudieran apartarse, al menos temporalmente, del modelo homogéneo resultante de los acuerdos del CPFF, lo que ha ocurrido tanto en el denominado modelo de la corresponsabilidad de 1993 como en el actual modelo de la corresponsabilidad efectiva de los acuerdos de 1996, haciendo evidentes las limitaciones de una forma de actuar que trata de conjugar dos vías de regulación que obedecen a lógicas diferentes.

Porque, en efecto, la vía de las relaciones bilaterales Estado-comunidad para el establecimiento de la financiación autonómica, que tiene su origen en el Estatuto de Cataluña, estaba pensada para un modelo de organización territorial del Estado en que todavía no se había definido si todas las nacionalidades y regiones optarían por su configuración como CCAA; mientras

que, una vez que ello estuvo claro, parecía conveniente una cierta homogeneización que, sin embargo, la LOFCA llevaría a cabo con una gran prudencia, a través de un órgano que carece de las atribuciones jurídicas necesarias para producir el efecto que se desea alcanzar, al suponer un cauce para la obtención de unos acuerdos multilaterales que no tienen una formalización jurídica precisa ni pueden producir efectos sin ser bilateralmente ratificados (28).

No se pretende con ello poner en cuestión la legitimidad del modelo de relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma resultante del Estatuto de Cataluña, sino de poner de manifiesto las consecuencias de una determinada forma de actuación del Estado en la ordenación de la financiación autonómica que tiene su base en los trabajos de la Comisión de Expertos que daría lugar a los pactos autonómicos de 1981. Porque siendo cierto que la Comunidad de Cataluña fue, por razones lógicas, quien adoptó la iniciativa para configurar su sistema de financiación de acuerdo con el modelo de relaciones bilaterales consagrado en su Estatuto, lo que no tenía tanto sentido es que ese sistema condicionara, como lo hizo, la configuración del sistema de financiación de las restantes CCAA que, a posteriori, parece necesario armonizar a través de los acuerdos multilaterales del CPFF, generando numerosas disfunciones.

Disfunciones que, como es obvio, derivan de la propia naturaleza del CPFF, cuyas facultades de coordinación se agotan con la previsión de su existencia, ya que el Estado no dispone de una competencia en materia de coordinación financiera que le permita imponer medidas coordinadoras, más allá de la invocación del

título «Hacienda general» (art. 149.1.1.º CE) (García Martínez, 1998: 200 y 209); lo que explica su consideración como foro de encuentro, cuyos acuerdos tienen un marcado carácter político, similar a las conferencias sectoriales.

Además, el desarrollo de los principales elementos del sistema de financiación autonómica conforme a la lógica de los acuerdos, bilaterales o multilaterales, que sólo con posterioridad se incorporan a las correspondientes disposiciones legales del Estado, da lugar hasta ese momento a relaciones puramente intergubernamentales de las que quedan al margen los órganos legislativos de las CCAA. Ello supone un cierto «déficit democrático» (29), ya que sólo a través de los cauces para el control político del correspondiente gobierno, y no a través de la adopción de decisiones legislativas, como sucede en los regímenes forales, los parlamentos autonómicos tienen la posibilidad de incidir en la configuración de esos elementos primordiales de su financiación; en términos que, por otro lado, no es sencillo valorar.

Porque no es fácil determinar cuáles son los efectos que deben derivarse de una desaprobación parlamentaria, en sede autonómica, de la actuación de un Ejecutivo que haya acordado, en Comisión Mixta con el Estado, un determinado desarrollo de su financiación, siempre conforme al acuerdo multilateral alcanzado en el CPFF. Y no se trata de una hipótesis de laboratorio, sino de un problema real, planteado en la Comunidad Autónoma de Andalucía, al aprobarse en el Pleno de su Parlamento, de 9 de agosto de 1994, las resoluciones 4-94/DG-0020894 que, entre otras muchas cosas (30), instan al Consejo de Gobierno y/o al Presidente de la Junta a «denunciar

los acuerdos sobre corresponsabilidad», plantear ante el Presidente del Gobierno y el CPFF «el rechazo del actual sistema de participación... en el 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF» y, finalmente, «retirar el apoyo de la Comunidad Autónoma de Andalucía al Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de siete de octubre de 1993». Y esas posibles discordancias entre gobierno y parlamentos se han puesto de manifiesto, de forma, si cabe, más llamativa, en la Comunidad del Principado de Asturias, cuyo gobierno ha aceptado como propio el modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001, resultante de los Acuerdos del CPFF de 23 de septiembre de 1996, mientras su Asamblea legislativa lo ha rechazado frontalmente, hasta el punto de impugnar la constitucionalidad de las leyes en que ha encontrado su articulación jurídica.

V. CONCLUSIÓN

De la exposición realizada debería resultar evidente que uno de los más serios problemas puesto de manifiesto en la articulación de los distintos modelos de financiación autonómica lo constituye la dificultad para articular, mediante técnicas de coordinación eficaces y jurídicamente operativas, las actuaciones del CPFF, creado por la LOFCA con la intención de hacer posible una cierta homogeneidad en el ámbito financiero de las CCAA y una dirección unitaria de sus políticas en esta materia.

En esa línea parece que la asimilación del CPFF a las distintas clases de conferencias sectoriales identificadas en la doctrina (Alberti, 1993: 59; y Tornós, 1994: 79) sobre todo a partir de la Ley 30/1992, resultaría insufi-

ciente; incluso, aunque lo caracterizáramos como Conferencia Sectorial de Coordinación. Porque, en efecto, aunque la consagración del principio de coordinación en el art. 156 de la CE hace posible la atribución al CPFF de una función de coordinación, expresamente reconocida en el artículo 3 de la LOFCA, dicho texto legal no le atribuye competencias decisorias para su ejercicio. De ello da cuenta la citada STC 11/1984, de 2 de febrero, que tras señalar que la coordinación de la actividad financiera de las CCAA no se agota en la emisión de los informes no vinculantes del CPFF, «sino que..., exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para asegurar tal integración», se ve obligada a distinguir las facultades estatales de coordinación en materia de endeudamiento, que se traducen en competencias decisorias y vinculantes del Estado, de las restantes materias en que la función coordinadora se agota en simples recomendaciones u otros actos de contenido no vinculante.

Ello supone, a nuestro entender, en último extremo, que el principio constitucional de coordinación financiera, que justifica y da soporte a la función coordinadora del CPFF, sólo permite atribuir competencias decisorias, esto es, únicamente permite adoptar las medidas necesarias y suficientes al efecto, al Estado; con lo que el CPFF se sitúa en una muy difícil posición. Posición que difiere de las existentes en el derecho comparado para órganos de similar naturaleza, de modo que quizá sea posible imaginar, sin necesidad de costosas y siempre inciertas reformas constitucionales, vías de desarrollo alternativas para este tipo de órganos de coordinación, que ejercen funciones indispensables para el correcto funcionamiento de un

Estado compuesto con distintos niveles de Hacienda, en que siempre resultará necesaria alguna forma de relación multilateral del Estado con el conjunto de las Haciendas territoriales, para el adecuado funcionamiento de la Hacienda general.

En ese sentido, sin necesidad siquiera de esperar a las reformas que deberían configurar el Senado como una auténtica Cámara de representación territorial, es posible que pueda plantearse ya la vinculación del CPFF a su Comisión General de las Comunidades Autónomas (31). A tal efecto, parece haberse elaborado ya algún tipo de propuesta, que seguramente permitiera dar un mayor alcance a las decisiones del CPFF, a las que no resultará sencillo dotar de valor vinculante, pero que pueden resultar igualmente eficaces si se diseñan sistemas de incentivos, como los establecidos para la coordinación del endeudamiento, capaces de orientar el comportamiento de las CCAA para la consecución de objetivos de interés común.

NOTAS

(1) Para la distinción entre sistema y modelos de financiación autonómica, nos permitimos remitir a RAMALLO MASSANET y ZORNOZA PÉREZ (1995, págs. 9 y ss.).

(2) De nuevo *vid.* RAMALLO MASSANET y ZORNOZA PÉREZ (1995, págs. 9 y ss.).

(3) En la doctrina, véase AJA (1989, páginas 192 y ss.).

(4) Se plantea tales dudas MEDINA GUERRERO (1992, pág. 365).

(5) En que las comisiones mixtas de transferencias fijarán el coste de los servicios, para que los reales decretos de transferencias, con los requisitos establecidos en el art. 92 de la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos para 2000, permitan a la Dirección General de Presupuestos determinar los créditos que corresponden a cada comunidad, entre los consignados en la sección 32, Programa 911-A.

(6) Esta posibilidad de aprobación por ley específica del porcentaje que luego debería traducirse en los créditos consignados en la Ley de Presupuestos fue planteada incorrectamente, puesto que nos encontrábamos todavía en el período transitorio, en la

discusión parlamentaria de la Ley 43/1984 por el diputado Gasoliba i Böhm, representante de Minoría Catalana, que pretendía la necesidad de «la discusión de la fijación de porcentajes a través de una ley a presentar un mes antes de los Presupuestos Generales del Estado del año correspondiente»; *cf.* Ministerio de Economía y Hacienda, *Fijación de los porcentajes de participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado en 1984*, Madrid 1985, págs. 215 y 224.

Sin más justificación que la escasez de tiempo, que impidió incorporar los porcentajes de participación a la Ley de Presupuestos, en el primer año de vigencia del modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001 se operó en ese modo, incorporando a la Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1997, los créditos correspondientes, que serían transformados en porcentajes de participación para cada Comunidad en el posterior Real Decreto-Ley 7/1997, de 14 de abril.

(7) Aunque el TC no se ha planteado estas cuestiones, entendemos que dicho control de constitucionalidad sería posible por aplicación de la doctrina establecida respecto al poder de gasto del Estado y conforme a la cual, como ha dicho, por ejemplo, la STC 13/1992, de 6 de febrero, es posible impugnar las partidas de gasto correspondientes a subvenciones del Estado que puedan incidir en ámbitos competenciales exclusivos de las CCAA; véase al respecto RAMALLO MASSANET (1993, págs. 414 y ss).

(8) Cuyo art. 83.1 estableció el régimen de participación de las CCAA cuyas comisiones mixtas hubieran adoptado como propio el «Modelo del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el quinquenio 1997-2001», mientras el art. 84 fijó el de las CCAA cuyas comisiones mixtas «no hayan adoptado acuerdo sobre el sistema que les sea aplicable en 1997», fórmula elíptica con que se alude al rechazo del citado modelo.

(9) Cuyo art. 84.1 estableció el régimen de participación de las CCAA cuyas comisiones mixtas hubieran adoptado como propio el «modelo para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001», mientras el artículo 85 fijó el de las CCAA cuyas comisiones mixtas «no han adoptado acuerdo sobre el sistema de financiación que les es aplicable en 1998», fórmulas muy semejantes a las del ejercicio inmediatamente anterior, reflejadas en la nota 8.

(10) Cuyo art. 82 estableció los porcentajes definitivos de participación en los ingresos territoriales del IRPF y en los ingresos generales del Estado «aprobados por las respectivas comisiones mixtas», a cuya intervención a otros efectos se hace mención en los arts. 85 y 86, en términos muy semejantes a los reflejados en la nota 9 anterior.

(11) Cuyos arts. 88 y 90, respectivamente, definen el régimen de entregas a cuenta de las CCAA cuyas comisiones mixtas han adoptado «modelo para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el quinquenio 1997-2001», y la financiación en el año 2000 de las CCAA cuyas comisiones mixtas «no han adoptado acuerdo sobre el sistema de financiación que

les es aplicable en el año 2000», fórmula con que se continúa aludiendo al rechazo del citado modelo.

(12) Pueden verse las exposiciones de motivos de las leyes 25/1997 a 36/1997, todas ellas de 4 de agosto, en que se señala que «el acuerdo de modificación de los tributos cedidos a la Comunidad Autónoma de..., así como el acuerdo de fijación del alcance y condiciones de la cesión de tributos a dicha comunidad autónoma, han sido aprobados por la Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad de..., en sesión plenaria celebrada...».

(13) Así se resaltaba, por comparación a otros órganos similares que operan en el derecho comparado, en la *Memoria del Proyecto de Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*, Madrid 1980, mimeo, pág. 134, que aludía a la creciente importancia de este tipo de instituciones, pese a su carácter deliberante.

(14) Como señalaría la STC 13/1992, de 6 de febrero (F.J. 5.º), que, no obstante, considera correcta la doctrina de la STC 63/1986, quizá porque no entró a fondo en el análisis de los hechos sobre los que se pronunciaba; *vid.* con más detalles, nuestro trabajo RAMALLO y ZORNOZA (1997: 103 y 104).

(15) De ahí que no sea sencillo entender el mantenimiento de una fórmula similar en las posteriores leyes de Presupuestos Generales del Estado, esto es, en las leyes 65/1997 (art. 88.1), 49/1998 (art. 90.1) y 54/1999 (art. 94.1), que siguen afirmando la aplicabilidad, junto a la Ley 29/1990, del FCI, del Acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992.

(16) Lo que se puede comprobar en los Anexos a la Memoria que acompañó al correspondiente Proyecto de Ley, que reproduce los acuerdos de las comisiones mixtas, *vid.* Ministerio de Economía y Hacienda, *Fijación de los porcentajes de participación...* cit., págs. 137 y siguientes.

(17) Así sucedería respecto de la fijación del porcentaje de participación de las CCAA de Cataluña y Galicia en la Ley de Presupuestos para 1986, lo que motivaría una posterior regularización, alcanzado ya el acuerdo de la Comisión Mixta sobre la revisión del porcentaje, en la Ley de Presupuestos para 1987.

(18) Como ocurriría respecto de las CCAA de Canarias y Cantabria en la Ley de Presupuestos para 1993, con motivo de la implantación del modelo de financiación correspondiente al quinquenio 1992-1997, lo que daría lugar a la posterior regularización, previo acuerdo de las comisiones mixtas, en la Ley de Presupuestos para 1994.

(19) Esa es la explicación de las normas previstas en las más recientes leyes de Presupuestos para la realización de transferencias a CCAA, correspondientes al coste de nuevos servicios traspasados. Como ejemplo de ellas, puede verse el art. 92 de la Ley 54/1999, que establece los requisitos que los reales decretos de transferencias deben cumplir para hacer posible que la Dirección General de Presupuestos determine los créditos correspondientes al coste efectivo a transferir.

(20) Respecto al ejercicio de tales competencias de coordinación del endeudamiento

se puede ver Grupo de Estudio Constituido a Propuesta del CPFF (1995, págs. 273 y siguientes). De los requerimientos de coordinación y las vicisitudes en esa materia dan cuenta MONASTERIO ESCUDERO, SÁNCHEZ ÁLVAREZ y BLANCO ÁNGEL (1999, págs. 33 y siguientes).

(21) Ese alejamiento del sistema constitucional es reconocido implícitamente por RUIZ-HUERTA (1993, pág. 279), cuando señala que el Acuerdo de 20 de enero de 1992, del CPFF, «pretendía consolidar el sistema aprobado en 1986... para fundamentarlo más claramente en las disposiciones de la LOFCA». Y no es extraño que así se reconozca pues en Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (1988, págs. 116 y 160), se puso de manifiesto la necesidad de optar entre una interpretación literal de la LOFCA o una "interpretación racionalizadora" del citado texto legal, que es la que terminaría por imponerse.

(22) Por ello, GARCÍA MARTÍNEZ (1998, página 207) califica dicha doctrina de problemática.

(23) Lo que puede llevar a considerar inconstitucional esa participación desdoblada, según hemos expuesto en RAMALLO MASSANET y ZORNOZA PÉREZ (1995, págs. 40-41).

(24) Porque el límite del 30 por 100 que dicho texto legal establece se refiere sólo al IRPF cedido, de modo que a efectos de su cálculo no puede contemplarse la participación en los ingresos territorializados de dicho impuesto que, sin embargo, parece que debe tenerse en cuenta a efectos de los Acuerdos de 1996. Frente a ello, no es admisible la justificación que ensaya OSSORIO CRESPO (1998, págs. 170-171), al afirmar que los montantes de las distintas fuentes de financiación debe siempre ajustarse con respecto al año base, pues de ser ello así el límite del 30 por 100 de cesión del IRPF carecería de cualquier sentido más allá del momento en que se fijó.

(25) *Vid.* respecto a esta modificación EZQUIAGA DOMÍNGUEZ y GARCÍA DE BUSTOS (1998: 66 y ss.) y ensaya OSSORIO CRESPO (1998, págs. 171 y 172).

(26) En ese sentido GARCÍA MORILLO, PÉREZ TREMPAS y ZORNOZA PÉREZ (1998, páginas 105 y ss).

(27) Cfr. Ministerio de Economía y Hacienda *Ley de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales*, Madrid 1984, pág. 105.

(28) En efecto, el modelo de relaciones bilaterales a través de comisiones mixtas aparece en el Estatuto de Cataluña, construido en este aspecto sobre el modelo de la II República que estaba pensado sólo para el reconocimiento de unas pocas CCAA, y no para articular territorialmente la totalidad del Estado; por ello, cuando se constituyeron como CCAA todas las nacionalidades y regiones, ese modelo de relaciones bilaterales tuvo que verse matizado por la introducción de comisiones sectoriales que permitieran alcanzar una visión unitaria de un problema común pese a que se continuara negociando de forma bilateral. En este sentido AJA (1989, página 190).

(29) Cuya existencia niega TEJERIZO LÓPEZ (1997, pág. 24), porque los ejecutivos

representados en el CPFF deben obtener y mantener la confianza de sus respectivos parlamentos.

(30) Aunque resulta imposible resumir el contenido de cuarenta resoluciones que resultan reiterativas y, en ocasiones, contradictorias, todas ellas se refieren a la financiación autonómica e inciden, fundamentalmente, en la necesidad de establecer el fondo de nivelación del art. 15 de la LOFCA y solventar mediante asignaciones de ese carácter la que se considera una deuda histórica con Andalucía, en la necesidad de incrementar la dotación del FCI, en la conversión de los tributos cedidos en tributos propios, en la búsqueda de soluciones para la financiación de la sanidad, en la reforma del CPFF y en la participación de las CCAA en la Agencia Estatal de Administración Tributaria; actuaciones en relación con las cuales se propone la adopción de las medidas más diversas, como crear grupos de trabajo, convocar reuniones de parlamentos autonómicos, etcétera.

(31) Como hemos sugerido en otros trabajos y apunta luego el Grupo de Estudio Constituido a Propuesta del CPFF (1995, páginas 276 y siguientes).

BIBLIOGRAFÍA

AJA, E. (1989), *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, Madrid.

ALBERTÍ ROVIRA, E. (1993), «Relaciones entre administraciones públicas», en LEGUINA VILLA, J., y SÁNCHEZ MORÓN, M. (dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid.

CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1988), *Documentación de Trabajo*, I.

EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, I., y GARCÍA DE BUSTOS, F. (1998), «La reforma del IRPF y las comunidades autónomas», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 135.

GARCÍA MARTÍNEZ, A. (1998), «Aspectos competenciales y relaciones interadministrativas entre el Estado y las comunidades autónomas en la aplicación de los tributos», Tesis doctoral inédita, Universidad Autónoma de Madrid.

GARCÍA MURILLO, J.; PÉREZ TREMPAS, P., y ZORNOZA PÉREZ, J. (1998), Constitución y financiación autonómica, Tirant lo Blanch, Valencia.

GRUPO DE ESTUDIO CONSTITUIDO A PROPUESTA DEL CPFF (1995), *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, IEF, Madrid.

MEDINA GUERRERO, M. (1992), *La incidencia del sistema financiero en el ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas*, CEC, Madrid.

MONASTERIO ESCUDERO, C. (1995), «Una política presupuestaria para alcanzar el déficit de convergencia en 1999», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 15.

MONASTERIO ESCUDERO, C.; SÁNCHEZ ÁLVAREZ, I., y BLANCO ÁNGEL, F. (1999), *Controles internos del endeudamiento versus ra-*

<p><i>cionamiento del crédito. Estudio especial del caso de las comunidades autónomas españolas</i>, Fundación BBV, Madrid, abril.</p> <p>OSSORIO CRESPO, C. (1998), «El nuevo IRPF y la correspondencia fiscal», <i>Crónica Tributaria</i>, n.º 87.</p> <p>RAMALLO MASSANET, J. (1993), «El poder de gasto del Estado: subvenciones y orden competencial», <i>Documentación Administrativa</i>, n.ºs 232-233.</p> <p>RAMALLO MASSANET, J., y ZORNOZA PÉREZ, J. (1995), «Sistema y modelos de finan-</p>	<p>ciación autonómica», <i>Perspectivas del Sistema Financiero</i>, n.º 51.</p> <p>— (1997), «El Consejo de Política Fiscal y Financiera y las comisiones mixtas en la financiación de las comunidades autónomas», <i>Cuaderno de Derecho Público</i>, número 2.</p> <p>RUIZ-HUERTA, J. (1993), «Situación actual y perspectivas de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común: algunas reflexiones sobre los problemas principales», en <i>Informe comunidades autónomas 1992</i>, Barcelona.</p>	<p>TEJERIZO LÓPEZ, J. M. (1997), «Estado actual de la financiación autonómica», <i>Revista de Información Fiscal</i>, n.º 21.</p> <p>TORNOS MAS, J. (1994), «Las conferencias sectoriales», <i>Documentación Administrativa</i>, n.º 240.</p> <p>ZORNOZA PÉREZ, J. (1997), «Corresponsabilidad fiscal y financiación de las comunidades autónomas: el modelo para el quinquenio 1997-2001», en AA.VV., <i>El Estado de las autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado</i>, Madrid.</p>
--	---	---

Resumen

Tras examinar el papel que corresponde a las comisiones mixtas en la definición de los recursos esenciales para la financiación autonómica (participación en ingresos del Estado y tributos cedidos), el trabajo se centra en el estudio del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que ocupa el lugar central en el diseño de los distintos modelos de financiación autonómica, de su configuración y de la naturaleza de sus acuerdos; poniendo de manifiesto las dificultades para conjugar la actuación de ambos tipos de órganos, configurados de acuerdo con lógicas muy diferentes.

Palabras clave: financiación autonómica, comisiones mixtas, Consejo de Política Fiscal y Financiera, participación en ingresos del Estado, tributos cedidos.

Abstract

After examining the role that falls to the Mixed Commissions in the definition of essential resources for autonomous community financing (share in State revenues and assigned taxes), the article focuses on the study of the Fiscal and Financial Policy Council, which performs a key function in the different models of autonomous community funding, of its structure and of the nature of its decisions, setting forth the difficulties in combining the action of both types of bodies, structured according to widely disparate logics.

Key words: autonomous community financing, mixed commissions, Fiscal and Financial Policy Council, share in State revenues, assigned taxes.

JEL classification: H70, H77.