LECCIÓN 2. LA CONFIGURACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LAS HACIENDAS AUTONÓMICAS

Sumario

1. Sistemas y modelos de financiación autonómica

2. Las Comunidades Autónomas de régimen común:

2.1 Significado de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas

2.2 Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía .

2.3 Los recursos de las Comunidades Autónomas

2.4 La estabilidad presupuestaria

2.5 Los Presupuestos de las Comunidades Autónomas

2.6 Límites a las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas

3. Las Comunidades Autónomas sujetas a régimen foral

3.1 País Vasco: el régimen de concierto

3.2 Navarra: el régimen de convenio

1. SISTEMAS Y MODELOS DE FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA

§1. El estudio del régimen jurídico de las Haciendas autonómicas requiere una aclaración terminológica previa, referida a la diferenciación entre los "*sistemas"* y los "*modelos"* de financiación autonómica. La Constitución de 1978 configura dos sistemas de financiación autonómica: "el común" y "los de Concierto en el País Vasco y Convenio en Navarra".

Desde una perspectiva ideal, la distribución del poder financiero puede situarse entre dos sistemas contrapuestos: los sistemas de unión, en los que el Estado central tiene la competencia exclusiva para establecer, gestionar y recaudar las distintas figuras tributarias, que posteriormente reparte entre las diferentes administraciones territoriales, y los sistemas de separación en los que las distintas administraciones territoriales tienen competencia para establecer su propio sistema tributario.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común es mixto, al participar de los sistemas fiscales de unión y de separación. El art. 157.1 de la CE incluye instrumentos propios de los sistemas de unión, como las transferencias y asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, cuyo poder de decisión sobre su existencia y cuantía se residencia en el ámbito estatal, y otros característicos de los sistemas de separación, como sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, en los que el poder normativo, de gestión, y recaudación se atribuye a las Comunidades Autónomas.

Sistema de financiación de régimen común:

Mixto y flexible (permite diferentes modelos de financiación)

Desde una perspectiva comparada, España se encuentra en el grupo de países (entre otros, Australia y Alemania) con un grado de autonomía intermedia, que se caracterizan por atribuir cierta capacidad normativa en materia tributaria a las regiones o estados federales, pero en el que las transferencias y los impuestos compartidos tienen un papel preponderante en su financiación. Otros, como Canadá y Estados Unidos, otorgan una gran capacidad tributaria y de gestión a los entes subnacionales. En el otro extremo, los países escandinavos y del centro y norte de Europa, con una administración tributaria altamente centralizada, basan la autonomía, que en esencia se refiere a los gobiernos locales, en la existencia de recargos[1].

Es también un *sistema flexible*: La Constitución de 1978 se limita a enumerar los recursos de las Comunidades Autónomas sin determinar su relevancia en el conjunto del sistema. De ahí que históricamente este sistema abierto y flexible ha permitido diferentes *modelos de financiación*[2], no exentos de problemas para encontrar su encaje en el sistema de financiación diseñado por el bloque de constitucionalidad (Constitución, Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y Estatutos de Autonomía).

Regímenes de Concierto y Convenio

§2. El País Vasco y Navarra tienen un régimen de financiación autonómica especial, que encuentra su anclaje constitucional en la D.A. 1ª de la Constitución de 1978 que, en esencia, supone que las Haciendas forales son las que recaudan la práctica totalidad de los tributos, y transfieren al Estado una parte de sus ingresos para financiar las competencias que no han asumido.

> D.A. 1ª CE de 1978 *"La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estados de Autonomía".*

[1] Vid. Informe Comisión Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español (Febrero 2014), pp. 410-411.

[2] Vid. Lección 8 Epígrafe 1 los distintos modelos de financiación aprobados desde la aprobación de la LOFCA en 1980.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Sistemas de financiación "asimétricos"

§3. Una de las principales características de los dos sistemas de financiación es su *asimetría*: El sistema de financiación foral se caracteriza por alcanzar un nivel máximo de autonomía fiscal, tanto el País Vasco como Navarra tienen amplias facultades para aprobar su propio sistema tributario. Por el contrario, las Comunidades Autónomas de régimen común tienen limitadas estas competencias, y sus ingresos más relevantes derivan de transferencias estatales.

A lo anterior se añade que las medidas fiscales que pueden adoptar las Haciendas forales no pueden ser replicadas por el resto de Comunidades Autónomas, lo que ha provocado conflictos de competencia fiscal con las Comunidades Autónomas limítrofes y propuestas radicalmente contrapuestas. Algunos sugieren la necesidad de que el sistema foral converja con el sistema de régimen común con fundamento en la inequidad que esta distinción provoca. Otros consideran que estas particularidades son perfectamente admisibles, siempre que no impliquen privilegios económicos y la cuantificación de las aportaciones de los territorios forales al Estado por las competencias no asumidas se realice con rigurosidad y transparencia.

La Resolución 737/IX sobre Pacto Fiscal del Parlamento de Cataluña de 25 de julio de 2012, reivindicaba un cambio de modelo de financiación para Cataluña basado en el Concierto Económico que, en esencia, presentaba como objetivo último alcanzar por la Generalitat la plena capacidad de decisión sobre todos los tributos gravados en Cataluña. En la reunión celebraba el 20 de septiembre de 2012 entre el Presidente del Gobierno y el Presidente de la Generalitat de Cataluña, el Presidente del Gobierno mostró su oposición a la propuesta de un Concierto Económico para Cataluña por no resultar compatible con el marco constitucional.

El Régimen Económico y fiscal de Canarias

§4. Como regímenes singulares, la Constitución también se ocupa en la D.A.3ª del Régimen económico y fiscal de Canarias, con características especiales por razones históricas y geográficas, y que también se regula teniendo en cuenta las disposiciones de la Unión Europea sobre regiones ultraperiféricas.

La financiación de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla

§5. Por último, la D.T. 5ª de la CE ha posibilitado la constitución de Ceuta y Melilla como ciudades con Estatuto de Autonomía. Ambas participan de la financiación autonómica de conformidad con sus Estatutos de Autonomía, y también del régimen de financiación de las Haciendas locales. Disponen de un régimen de fiscalidad indirecta especial caracterizado, entre otros aspectos, porque en su territorio se aplica el Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación, en lugar del IVA.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

2. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN:

2.1. Significado de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

§6. El art. 157 de la CE enumera las fuentes de financiación de las Comunidades Autónomas y remite a una ley orgánica la regulación estatal del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas.

> Art. 157. 1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por: a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado, b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado, e) El producto de las operaciones de crédito.
>
> 2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.
>
> 3. 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.

En desarrollo de esta previsión constitucional el legislador aprobó la LO 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas[3].

[3] Esta ley ha sido objeto de importantes modificaciones a través de las Leyes Orgánicas 1/1989, de 13 de abril (BOE 15/04/1989), 3/1996, de 27 de diciembre (BOE 28/02/1996), 10/1998, de 17 de diciembre (BOE 18/12/1998), 5/2001, de 13 de diciembre (BOE 14/12/2001), 7/2001, de 27 de diciembre (BOE 31/12/2001), 3/2009, de 18 diciembre (BOE 19/12/2009), 2/2012, de 27 de abril (BOE 30/04/2012), 8/2013, de 9 de diciembre (BOE 10/12/2013), 9/2013, de 20 de diciembre (BOE 21/12/2013), 6/2015, de 12 de junio (BOE 13/06/2015) y de 9/2022, de 28 de julio (BOE de 29/07/2022).

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

§7. El art. 4 de la LOFCA enumera los recursos de las CCAA sobre la base del art. 157.1 de la CE, conforme con el siguiente detalle:

Recursos de las CCAA:

Art. 157.1 CE

Art. 4 LOFCA

- Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.
- La participación en el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.
- Los recargos que pudieran establecerse sobre los tributos del Estado.
- Las participaciones en los ingresos del Estado a través de los fondos y mecanismos que establezcan las leyes.
- El producto de las operaciones de crédito.
- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.
- Sus propios precios públicos.
- Las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado.
- Las transferencias de los Fondos de Compensación Interterritorial

También los distintos Estatutos de Autonomía detallan los recursos financieros de cada Comunidad Autónoma. Por ejemplo, el art. 202.3 de la LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone que los recursos de la Hacienda de la Generalitat de Cataluña están constituidos por:

- Los rendimientos de sus impuestos, tasas, contribuciones especiales y demás tributos propios.
- El rendimiento de los tributos estatales cedidos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 201 del Estatuto.
- Los recargos sobre los tributos estatales.
- Los ingresos procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial y de otras asignaciones establecidas por la Constitución.
- Otras transferencias y asignaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado.
- Los ingresos por la percepción de sus precios públicos.
- Los rendimientos del patrimonio de la Generalitat.
- Los ingresos de derecho privado.
- El producto de emisión de deuda y de las operaciones de crédito.
- Los ingresos procedentes de multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- Los recursos procedentes de la Unión Europea y de programas comunitarios.
- Cualquier otro recurso que pueda establecerse en virtud de lo dispuesto por el Estatuto y la Constitución.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

2.2. La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

2.3. Los recursos de las Comunidades Autónomas:

§8. Los recursos de las CCAA son los siguientes:

Capacidad tributaria

- Los **tributos cedidos**, conforman la denominada "*la capacidad tributaria"* y son básicamente los que ya recogía la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, aunque en algún caso se produce una elevación en los porcentajes de cesión[4]:
  - Recaudación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, de los Tributos sobre el Juego y Tasas afectas a los servicios transferidos.
  - Recaudación del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos[5] y del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.

[4] Vid. Lección 8 Epígrafe 3.

[5] Véase, la STJUE de 27 de febrero de 2014, C-82/12, ECLI:EU:C:2014:108, resolvió que el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (llamado "céntimo sanitario") era contrario al Derecho de la UE.
El 17 de enero de 2012, el Consejo de Política Fiscal y Financiero acordó integrar el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos en el Impuesto sobre Hidrocarburos. De esta forma, con efectos desde el 1 de enero de 2013, los tipos estatal y autonómico del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos se integraron en el Impuesto sobre Hidrocarburos que pasó a tener un tipo estatal general, un tipo estatal especial (que sustituyó a los tipos estatales del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos) y un tipo autonómico (que sustituyó a los tipos autonómicos del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos).
La Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 integró el tipo impositivo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos en el tipo estatal especial al objeto de garantizar la unidad de mercado en el ámbito de los combustibles y carburantes. El Tribunal Supremo en el ATS de 15 de noviembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:16739A ha planteado la siguiente cuestión prejudicial: *"¿Debe interpretarse la Directiva 2003/96/CE de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad, en particular su art. 5, en el sentido de que se opone a una norma nacional, como el art. 50.ter de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, que autorizaba a las Comunidades Autónomas para establecer tipos de gravamen del Impuesto Especial de Hidrocarburos, diferenciados por territorio, con relación a un mismo producto?".*

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

- La Tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que asciende al 50% de los residentes en la Comunidad Autónoma.
- Cesión del 50% de la recaudación líquida por Impuesto sobre el Valor Añadido.
- Cesión del 58% de la recaudación líquida por los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco.
- Cesión del 100% de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Electricidad.

También se han cedido a las Comunidades Autónomas los rendimientos del Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito, y una parte de los del Impuesto sobre Actividades de Juego. Impuestos creados con posterioridad al último acuerdo de financiación. El Impuesto sobre el Patrimonio no se computa dentro de "la capacidad tributaria" de las CCAA.

Recientemente, la LO 9/2022, de 28 de julio ha modificado la LOFCA y la Ley 22/2009, de 18 de diciembre y ha procedido a incluir el Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos, que fue creado a través de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, en la lista de figuras tributarias que pueden ser objeto de cesión a las Comunidades Autónomas, así como la atribución de competencias normativas sobre los tipos impositivos y la gestión de este impuesto. En la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, se han concretado las condiciones de la cesión y el punto de conexión, así como el alcance de las competencias normativas y de aplicación del impuesto que se atribuyen a las Comunidades Autónomas. Su efectividad está supeditada a la adopción de los acuerdos necesarios en los marcos institucionales de cooperación en materia de financiación autonómica.

Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales

- **Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.** El art. 158.1 CE posibilita que el legislador estatal establezca asignaciones en favor de las Comunidades Autónomas para garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales (educación, sanidad y servicios sociales). El modelo de financiación de 2009 incorporó a la estructura ordinaria del sistema este instrumento de nivelación. Este fondo se distribuye entre las Comunidades Autónomas en función de su población, ajustada por los siguientes indicadores de necesidad: población de padrón, superficie, dispersión, insularidad, población protegida por el sistema sanitario estratificada por grupos de edad.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Fondo de Suficiencia Global

- **El Fondo de Suficiencia Global.** Es un mecanismo de cierre del sistema, que cubre la diferencia entre las necesidades de financiación de cada Comunidad Autónoma y la suma de la capacidad tributaria y la transferencia del Fondo de Garantía y el propio Fondo de Suficiencia Global que se le atribuyen en el año base. Esta diferencia puede ser positiva o negativa, en función de que las necesidades de financiación de una Comunidad Autónoma sean superiores o inferiores a la suma de su capacidad tributaria y de la transferencia del Fondo de Garantía. En consecuencia, el Fondo de Suficiencia Global cubre la parte de las necesidades globales de financiación no costeadas a través de la capacidad tributaria y de las transferencias del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales[6].

Fondos de Convergencia Autonómica:

-Fondos de competitividad

-Fondo de cooperación

- **Los Fondos de Convergencia Autonómica.** Junto con los tres instrumentos principales citados, (capacidad tributaria, transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y del Fondo de Suficiencia Global), la ley 22/2009 introdujo como novedad los Fondos de Convergencia (Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación) cuya misión es aproximar a las Comunidades Autónomas de régimen común en términos de financiación por habitante ajustado y favorecer la igualdad y el equilibrio económico territorial. Estos fondos, aunque nominal y conceptualmente están diferenciados, resultan complementarios, dado que su regulación legal los interrelaciona, de manera que los recursos percibidos por una Comunidad Autónoma con cargo a uno incide en la cantidad a percibir por el otro[7].

    - **Fondo de Competitividad,** mediante este Fondo se pretende garantizar que aquellas Comunidades Autónomas cuyos recursos por habitante ajustado proporcionados previos a la aplicación de este fondo sean inferiores a la media, teniendo en cuenta la capacidad fiscal de las CCAA, vean incrementados dichos recursos.

    - **Fondo de Cooperación,** para complementar el sistema de financiación y cumpliendo con el objetivo último de equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta, se creó este fondo con recursos adicionales del Estado, al que se destinará anualmente la cantidad que sea prevea en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

[6] Vid. STC 96/2016, de 12 de mayo, ECLI:ES:TC:2016:96.

[7] Vid. STS de 23 de noviembre de 2017, ECLI:ES:TS:2017:4198.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Los recursos se distribuyen a su vez en dos subfondos:

- **Un primer subfondo, dotado con 2/3 del Fondo de Cooperación,** que se reparte entre todas las Comunidades Autónomas beneficiarias, en atención a su población relativa en relación al total de la población de las CCAA integrantes del fondo, ponderada por la distancia del PIB per cápita de cada CCAA respecto a la media.

PFCi= Pi/Pt x {1 + [(Rm- Ri)/RM]
Donde:
Pi: población de cada Comunidad Autónoma
Pt: población total de las Comunidades Autónomas integrantes del Fondo
Rm: PIB per cápita de todas las CCAA integrantes del Fondo
Ri: PIB per cápita de cada Comunidad Autónoma

- **Un segundo subfondo, con 1/3 del Fondo de Cooperación,** se distribuye entre las Comunidades Autónomas que tienen un crecimiento de población inferior al 50% de la media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común. Este subfondo se repartirá en atención a la población relativa de cada una de estas Comunidades Autónomas en relación a la población total de las CCAA que cumplen la citada condición.

- **Transferencias del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia.** Los Presupuestos Generales del Estado incluyen transferencias directas a las Administraciones Territoriales asociadas a dicho Plan.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

- **El Fondo de Compensación Interterritorial**

Este Fondo encuentra su fundamento en el artículo 138.1 CE, que dispone que el Estado debe velar *"…por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español…"*. El art. 158.2 de la CE configura este instrumento específico, cuyos recursos financieros deben destinarse a gastos de inversión, siendo distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas.

En su regulación pueden diferenciarse tres etapas con sustantividad propia:

- **La primera etapa (1982-1990)**. Los orígenes formales del FCI se remontan a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de diciembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que en su artículo 16 dispone que: " (…) *en los Presupuestos Generales del Estado se dotará anualmente un Fondo de Compensación, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado (…)*". Una vez fijados los principios generales en esta ley, la regulación específica del Fondo se remitió a una ley ordinaria, que se materializó a través de la Ley 7/1984, de 31 de marzo.

  El funcionamiento del FCI en esta primera etapa, al coincidir temporalmente con la primera fase del proceso de desarrollo del Estado autonómico y las consiguientes transferencias de los distintos servicios a las Comunidades Autónomas, desvirtuó en parte su filosofía, al adscribírsele en la práctica un doble papel. Por un lado, contribuía a corregir los desequilibrios económicos interregionales y, por otro, permitía la financiación de los gastos de inversión nuevos relacionados con las competencias que progresivamente asumieron las Comunidades Autónomas. Esta dualidad tuvo como efecto más característico que todas las Comunidades Autónomas fueran beneficiarias y que su distribución, sin perder totalmente su carácter compensatorio, estuviera relacionado con la situación competencial de cada CCAA y del nivel de servicios transferidos.

Primera etapa FCI:

Doble objetivo: Corregir desequilibrios interregionales.

Financiar gastos relacionados con las competencias asumidas por las CCAA

- **Segunda etapa (1991 a 2001).** Para evitar la evolución anteriormente mencionada se firmó el Acuerdo de 21 de febrero de 1990 del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que constituye el antecedente de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre. El FCI quedó configurado como un instrumento exclusivo de la política regional, pasando a actuar como factor de corrección de los desequilibrios económicos entre las regiones y acentuando su carácter de elemento impulsor de la solidaridad, dejando de ser beneficiarias la totalidad de las CCAA para pasar a serlo las regiones más desfavorecidas.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Etapa actual:
- Fondo de Compensación
- Fondo Complementario

- **Regulación vigente.** El FCI está regulado por la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, modificada por la Ley 23/2009, de 18 de diciembre. En la normativa vigente se contempla una partición del antiguo Fondo de Compensación Interterritorial en dos fondos: **el Fondo de Compensación** (que se ciñe al mandato constitucional, en cuanto que solo contempla gastos de inversión) y **el Fondo Complementario** (que puede financiar los gastos corrientes asociados a la inversión hasta un máximo de dos años). Un segundo elemento característico del sistema actual es la inclusión de las ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla como territorios beneficiarios de los FFCI.

El art. 131 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 ha dotado con 432 millones de euros los dos Fondos de Compensación Interterritorial, y recoge como beneficiarias a: Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Castilla y León y las Ciudades de Ceuta y Melilla . La Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (julio 2017) subrayó la necesidad de acometer su reforma para reforzar su carácter reequilibrador, incrementar significativamente su cuantía, y mejorar su planificación, programación plurianual, gestión, evaluación, control y eficiencia global de las inversiones a acometer.

- **Tributos propios y recargos sobre tributos estatales**[8]

Tributos propios

  - **Tributos propios.** De conformidad con lo establecido en el art. 6 de la LOFCA, las CCAA pueden establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes. Los tributos que establezcan las CCAA no pueden recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado o por los tributos locales. La redacción vigente del apartado tercero del art. 6 deriva de la modificación operada por la LO 3/2009, de 18 de diciembre que sustituye el término "materia imponible" por el de "hecho imponible" en relación con los tributos locales, equiparando su delimitación a la establecida en el apartado segundo para los tributos estatales.

[8] Vid. Lección 8 Epígrafes 2 y 4.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Recargos sobre tributos estatales

- **Los recargos sobre tributos estatales** están regulados en el art. 12 de la LOFCA, que recoge que las CCAA podrán establecer recargos sobre los tributos del Estado susceptibles de cesión, excepto en el Impuesto sobre Hidrocarburos. En el resto de Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido solo podrán establecer recargos cuando tengan competencias normativas en materia de tipos de gravamen. Además, dichos recargos no pueden configurarse de forma que puedan suponer una minoración de ingresos del Estado por dichos impuestos, ni desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos.

2.4. La estabilidad presupuestaria

Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (1957)

Tratado de Maastricht (1992)

§9. El examen de la regulación de la normativa de estabilidad presupuestaria debe realizarse desde un doble plano: de una parte, a nivel supranacional en el marco de la Unión Europea y, por otro, a nivel nacional, aunque ambas regulaciones se encuentran directamente relacionadas. El art. 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 25 de marzo de 1957 (TCE), ya recogía que cada Estado debía aplicar la política necesaria para garantizar el equilibrio de su balanza global de pagos. Esta previsión también se incorporó al art. 104 C del Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, que obligaba a los Estados miembros a evitar déficits públicos excesivos y limitaba su endeudamiento.

Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1997)

Posteriormente, en el Consejo Europeo celebrado en Madrid (1995) se propuso la firma de un Pacto de Estabilidad con el objetivo de garantizar la disciplina presupuestaria en aquellos Estados miembros que alcanzaran la tercera fase de la UEM (moneda única). Fue en el Consejo Europeo de Ámsterdam, celebrado en junio de 1997, en el que se adoptó el acuerdo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que surgió con el objetivo de prevenir, tras la entrada en vigor de la moneda única, la aparición de un déficit presupuestario excesivo en la zona euro[9]. El PEC se estructuraba en dos partes: una preventiva y otra correctora. La primera, basada en la supervisión por el Consejo de las situaciones presupuestarias de los estados miembros. La segunda, integrada por el procedimiento de déficit excesivo.

[9] El Pacto de Estabilidad y Crecimiento se compone:
-Resolución del Consejo Europeo (adoptada en Ámsterdam el 17 de junio de 1997) y dos Reglamentos del Consejo:
-Reglamento del Consejo (CE) nº 1466/97 de 7 de julio de 1997, modificado por el Reglamento (CE) nº 1055/2005 de 27 de junio de 2005.
-Reglamento del Consejo (CE) nº 1467/97 de 7 de julio de 1997, modificado por el Reglamento (CE) nº 1056/2005 de 27 de junio de 2005.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

El Consejo Europeo de Santa María de Feira, celebrado en junio de 2000, instó a los Estados miembros a mantener niveles de déficit público inferiores al citado 3% del PIB.

Adaptación de los objetivos presupuestarios al ciclo económico (2005)

Los problemas en su aplicación, derivados de las dificultades de algunos Estados miembros para conseguir los compromisos presupuestarios contraídos en los programas de estabilidad, precipitaron su reforma. El ejemplo más ilustrativo de este incumplimiento fue el conflicto surgido entre la Comisión y el Consejo en relación con la aplicación del procedimiento de déficit excesivo en Alemania y Francia (2003)[10].

Ante esta situación, en el Consejo Europeo de Bruselas de 22 y 23 de marzo de 2005 se aprobó por unanimidad la reforma del PEC, que se plasmó en los Reglamentos (CE) números 1055/2005 y 1056/2005, que incluyeron modificaciones tanto en la parte preventiva como en la correctiva del PEC. En la primera se adaptaron los objetivos presupuestarios a la evolución cíclica de la economía, y se permitieron desviaciones en el caso de introducir reformas estructurales; en la parte correctiva, las modificaciones también tendieron a flexibilizar tanto las condiciones que permitían calificar un déficit por encima del 3% como no excesivo, como los plazos para su corrección.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2007)

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) suscrito en Lisboa, el 13 de diciembre de 2007, dispone en su art. 126 (anterior art. 104) que los Estados miembros deben evitar déficits públicos excesivos y que la Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros.

Refuerzo de la supervisión de la UE . "Six Pack" (2011)

En noviembre de 2011, el PEC fue de nuevo reformado con el objetivo, en este caso, de reforzar la supervisión de las instituciones comunitarias a través del denominado *"six pack",* que incluye seis instrumentos legislativos[11].

[10] Vid. STJCE de 13 de julio de 2004 As. C-27/04, ECLI:EU:C:2004:436.

[11]

SIX PACK
Reglamento (UE) nº 1173/2011, de 16 de noviembre, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro.
Reglamento (UE) nº 1174/2011, de 16 de noviembre, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro.
Reglamento (UE) nº 1175/2011, de 16 de noviembre, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.
Reglamento (UE) nº 1176/2011, de 16 de noviembre relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos.
Reglamento (UE) nº 1177/2011, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza (2012)

El siguiente paso hacia la estabilidad presupuestaria y la convergencia fiscal de los Estados miembros se produjo el 2 de marzo de 2012 con la firma del Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza, también conocido como «Pacto fiscal», que sin derogar el Pacto de estabilidad y crecimiento, promueve la disciplina presupuestaria de los Estados firmantes, que se comprometen, de un lado, a que la situación presupuestaria de sus administraciones públicas sea de equilibrio o de superávit y, de otro, a incorporar los límites de déficit y endeudamiento al derecho nacional mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante, de carácter permanente y preferentemente de rango constitucional. España ya había acometido la reforma del artículo 135 de la Constitución en septiembre de 2011.

"Two-Pack" (2013).

Posteriormente se adoptaron dos nuevas normas (conocidas como «Two Pack») a fin de reforzar la supervisión presupuestaria. El primer Reglamento se aplica a todos los Estados miembros de la zona del euro y contiene normas especiales para aquellos incluidos en el componente corrector del PEC, es decir, el procedimiento de déficit excesivo. El segundo Reglamento establece normas para una supervisión reforzada de los Estados miembros que se enfrenten a graves dificultades de estabilidad financiera, los destinatarios de ayuda financiera y aquellos que salgan de un programa de ayuda financiera[12].

Cláusula general de salvaguarda presupuestaria COVID-19 (2020) y la guerra en Ucrania

(2020-2023)

La crisis económica provocada por la pandemia derivada de la COVID-19 generó que la Comisión Europea y el Consejo activaran la cláusula general de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para los ejercicios 2020 y 2021, al entender que la situación de crisis sanitaria y económica merecía la consideración de circunstancia inusual que escapaba al control de las administraciones públicas, permitiendo a los Estados miembros posponer y dejar en suspenso la senda de consolidación prevista con anterioridad. Una medida que fue posteriormente prorrogada en 2022, y más recientemente se ha extendido al ejercicio 2023 por las consecuencias económicas de la invasión rusa de Ucrania, que ha provocado el aumento de la incertidumbre, las subidas sin precedentes de los precios de la energía y perturbaciones en las cadenas de suministro.

Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

12

TWO-PACK
Reglamento (UE) nº 472/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades
Reglamento (UE) nº 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Leyes de Estabilidad Presupuestaria (2001)

§10. La normativa a nivel nacional en materia de estabilidad presupuestaria presenta una evolución similar. El legislador estatal aprobó la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la LO 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la primera. En lo que aquí interesa, la LO 5/2001, de 13 de diciembre estableció los mecanismos de coordinación entre la Hacienda estatal y la de las Comunidades Autónomas en materia presupuestaria, aprobándose con rango de ley orgánica en aplicación del art. 156.1 de la CE.

Algunas Comunidades Autónomas interpusieron recursos de inconstitucionalidad contra estas leyes por considerar parte de su articulado contrario al principio de autonomía financiera. El Tribunal Constitucional desestimó estos recursos reconociendo la competencia del legislador estatal parar regular esta materia, en virtud de los títulos establecidos en el art. 149.1. 13 y 14 (Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y Hacienda general y Deuda del Estado), y 11 y 18 (Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros y bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas) de la CE[13].

Primera modificación de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria (2006):

Adaptación de los objetivos presupuestarios al ciclo económico

A fin de adaptar este principio al ciclo económico, y flexibilizar su aplicación, estas leyes se modificaron a través de la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y de la LO 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. La reforma supuso un cambio de paradigma presupuestario, que pasó de exigir equilibrio presupuestario anual a vincular los saldos presupuestarios al ciclo económico.

[13] Vid. SSTC 134/2011, de 20 de julio, ECLI:ES:TC:2011:134; 157/2011, de 18 de octubre ECLI:ES:TC:2011:157; 185/2011, de 23 de noviembre, ECLI:ES:TC:2011:185; 186/2011, de 23 de noviembre, ECLI:ES:TC:2011:186; 187/2011, de 23 de noviembre, ECLI:ES:TC:2011:187; 188/2011, de 23 de noviembre, ECLI:ES:TC:2011:188; 189/2011, de 23 de noviembre, ECLI:ES:TC:2011:189; 195/2011, de 13 de diciembre, ECLI:ES:TC:2011:195; 196/2011, de 13 de diciembre, ECLI:ES:TC:2011:196; 197/2011, de 13 de diciembre, ECLI:ES:TC:2011:197; 198/2011, de 13 de diciembre, ECLI:ES:TC:2011:198; 199/2011, de 13 de diciembre, ECLI:ES:TC:2011:199 y 203/2011, de 14 de diciembre, ECLI:ES:TC:2011:203.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

En aplicación de la Disposición Final Primera de la citada Ley 15/2006, de 26 de mayo se integró en un único cuerpo normativo tanto la Ley General de Estabilidad como su modificación a través del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria[14].

Posteriormente, el compromiso de incorporar los límites de déficit y endeudamiento al derecho nacional mediante disposiciones que tuviesen fuerza vinculante de carácter permanente y preferentemente de rango constitucional, unido a la grave situación de crisis económica y financiera, condujo a fortalecer el objetivo de estabilidad presupuestaria incorporándolo a la Constitución a través de la reforma operada en el art. 135 CE el 27 de septiembre de 2011 (BOE Núm. 233 de 27 de septiembre de 2011)[15].

---

[14] Vid. El Real Decreto-Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria estuvo vigente hasta el 1 de mayo de 2012.

[15] Vid. El art. 135 de la CE que establece que: "*1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. 2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario. 3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea 4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. 5. Una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará: A) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse. B) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural. C) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. 6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias".*

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Los rasgos esenciales de esta reforma constitucional son:

Reforma Artículo 135 CE (2011) objetivo: garantizar a nivel constitucional el principio de estabilidad presupuestaria

- Se incorpora, con rango constitucional, el principio de estabilidad presupuestaria como un mandato dirigido a todas las Administraciones públicas (apartado 1).
- Se prohíbe al Estado y a las Comunidades Autónomas incurrir en un déficit estructural superior al permitido por la Unión Europea, obligándose a las Entidades locales a presentar una situación de equilibrio presupuestario (apartado 2).
- Se impone al Estado y a las Comunidades Autónomas la autorización por ley para emitir deuda pública o contraer créditos y se establece "la prioridad absoluta" para su pago (apartado 3).
- Se precisan los supuestos en los que pueden superarse los límites de déficit estructural y del volumen de deuda pública (apartado 4).
- Se establece la reserva de ley orgánica para la determinación del déficit estructural máximo permitido al Estado y las Comunidades Autónomas (apartado 2), así como para el desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria, para la determinación de la participación de los órganos de coordinación institucional, para la distribución de los límites de déficit y endeudamiento entre las distintas Administraciones públicas, para la concreción de la metodología y el procedimiento de cálculo del déficit estructural, y para la determinación de la responsabilidad de cada Administración pública frente a los incumplimientos de los objetivos de estabilidad presupuestaria (apartado 5).
- Se impone a las Comunidades Autónomas la obligación de adoptar las disposiciones necesarias para la aplicación efectiva del principio de estabilidad tanto en sus normas como en sus decisiones presupuestarias (apartado 6).

LO 2/2012, de 27 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

La LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEP) ha desarrollado este mandato constitucional. Esta ley, a diferencia de la regulación anterior, regula en un texto único la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las administraciones públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades locales).

Refuerza el compromiso con la estabilidad presupuestaria

La Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera ha sido avalada por el Tribunal Constitucional, si bien la STC 215/2014 cuenta con el voto particular de cinco magistrados, que en el fondo refleja el difícil equilibrio entre la regulación estatal en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas[16].

[16] El Tribunal Constitucional en la STC 215/2014, de 18 de diciembre, ECLI:ES:TC:2014:215, desestimó el recurso de inconstitucionalidad presentado contra algunos de los preceptos de la LO 2/2012, razonando que el cumplimiento de los objetivos de déficit y de endeudamiento

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Sus notas más relevantes son las siguientes:

- Como regla general, todas las Administraciones Públicas deben presentar equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural. No obstante, el Estado y las Comunidades Autónomas pueden presentar déficit estructural en las situaciones excepcionales tasadas en la Ley (catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria, etc).
- Incorpora la regla de gasto establecida en la normativa europea, en virtud de la cual el gasto de las Administraciones Públicas no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto.
- Se fija el límite de deuda de las Administraciones Públicas, que no podrá superar el valor de referencia del 60 por ciento del Producto Interior Bruto establecido en la normativa europea, salvo en las mismas circunstancias excepcionales en que se puede presentar déficit estructural.
- Se establece la prioridad absoluta de pago de los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro tipo de gasto.
- Se regulan los criterios para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Administraciones Públicas e individualmente para las CCAA.
- Se contemplan informes sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto.
- La Ley incluye medidas automáticas de corrección. Así, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad se tendrá en cuenta tanto para autorizar las emisiones de deuda, como para la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios. Además, en caso de incumplimiento de un plan económico-financiero, la administración responsable deberá aprobar automáticamente una no disponibilidad de créditos y constituir un depósito. En los supuestos de no adoptarse por las Comunidades Autónomas los acuerdos de no disponibilidad o de no acordarse las medidas propuestas, la Ley habilita a la adopción de medidas para obligar a su cumplimiento forzoso.

---

representan una cuestión general respecto de cuya consecución el Estado es el último garante. No obstante, esta sentencia contó con el voto particular formulado por cinco Magistrados, que consideran que la Ley Orgánica 2/2012 vulnera la reserva de ley orgánica establecida por el art. 135.5 CE en lo que respecta a sus arts. 11.6 y 16 y a la disposición adicional segunda, que los arts. 25.2 y 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012 establecen unas medidas coercitivas que desbordan el sistema de controles sobre las Comunidades Autónomas previsto en la Constitución, y que el apartado 2 de la disposición adicional tercera que considera automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior en el caso de que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución, la impugnación de una Ley de presupuestos produzca la suspensión de su vigencia, desconoce las exigencias de la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

STS de 17 de octubre de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:3421). El Tribunal Supremo desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalitat de Catalunya, contra el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 15 de septiembre de 2017, por el que se adoptan medidas en defensa del interés general y en garantía de los servicios públicos fundamentales en Cataluña, que fue publicado por la Orden HFP/878/2017, de 15 de septiembre.

LO 6/2013, de 14 de noviembre de creación de la autoridad independiente de responsabilidad fiscal

El art. 135 CE también ha sido desarrollado a través de la LO 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, que resulta complementaria a la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y que crea la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, que vela por el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera mediante la evaluación del ciclo presupuestario, del endeudamiento público y el análisis de las previsiones económicas.

Cláusula de escape presupuestaria COVID-19 (2020-2021) y guerra en Ucrania (2020-2023)

También en el ámbito nacional, el art. 135.4 de la CE y el art. 11.3 de la Ley Orgánica de Sostenibilidad Financiera prevén excepciones al cumplimiento de las reglas fiscales. El 6 de octubre de 2020, ante la aguda crisis económica provocada por la pandemia derivada de la COVID-19, el Gobierno solicitó al Congreso de los Diputados la suspensión de los objetivos de estabilidad y deuda aprobados por el Parlamento en el mes de marzo de 2020. El Pleno del Congreso de los Diputados acordó el 22 de octubre de 2020 el reconocimiento de la existencia de una emergencia extraordinario derivada de la pandemia y la suspensión temporal de las reglas fiscales en 2020, 2021 y 2022. En este año 2023 también se mantiene activada la cláusula de escape en línea con la decisión de la Comunidad Europea anteriormente expuesta.

2.5. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas

§11. Dentro del marco constitucional, las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva para la elaboración y aprobación de sus presupuestos, competencia reconocida tanto por los distintos Estatutos de Autonomía como por la Ley Orgánica de Financiación de las CCAA, que en su art. 17 dispone que *"las Comunidades Autónomas regularán por sus órganos competentes, de acuerdo con sus Estatutos, las siguientes materias: a) La elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos…".*

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

La actividad presupuestaria se desarrolla en el marco del principio constitucional de coordinación con la Hacienda estatal recogido en el art. 156.1 de la CE, según el cual "*Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles".* Para ello, el Consejo de Política Fiscal y Financiera cuenta entre sus funciones con "*la coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado"* (art. 3.2 de la LOFCA). Como expresión de este principio de coordinación, el art. 21.3 de la LOFCA dispone que *"los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado".*

La regulación del régimen presupuestario de las Comunidades Autónomas se completa con las leyes generales de hacienda o finanzas de cada CCAA, con las leyes de estabilidad presupuestaria de algunas Comunidades Autónomas[17], y con las leyes anuales de presupuestos aprobados por sus asambleas legislativas, que de acuerdo con el art. 135.6 de la CE deben hacer efectivo el principio de estabilidad[18].

2.6 Límites a las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas

§12. El art. 157.1 letra e) de la CE recoge entre sus recursos financieros *"el producto de las operaciones de crédito",* y en su apartado tercero remite a una ley orgánica la regulación del ejercicio de las competencias financieras relacionadas con sus recursos, entre los que se encuentra el producto de las operaciones de crédito.

El art. 14 de la LOFCA dispone que las Comunidades Autónomas podrán realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería. También prevé que las Comunidades Autónomas pueden concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma como se documenten, siempre que cumplan los siguientes requisitos: 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 por 100 de los ingresos de la Comunidad Autónoma.

[17] Vid. Por ejemplo, la Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria de Aragón.

[18] Vid. Lección 4.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

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. Asimismo, las operaciones de crédito precisarán autorización del Estado cuando, de la información suministrada por las Comunidades Autónomas, se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto[19].

3. LAS COMUNIDADES SUJETAS A RÉGIMEN FORAL:

§13. La D. A. 1ª de la CE ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales dentro del marco de la propia Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Desde el punto de vista financiero, tanto el Estatuto de Autonomía del País Vasco como la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra configuran las relaciones de orden tributario y financiero entre estos territorios forales y el Estado a través del sistema de Concierto o Convenio.

En el régimen foral, el sistema de financiación se caracteriza porque los Territorios Históricos del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra tienen potestad para mantener, establecer y regular su régimen tributario. Como especialidad contribuyen a la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas, a través de una cantidad denominada "cupo" o "aportación".

3.1. País Vasco: el régimen de concierto

El primer Concierto aprobado entre el Estado y el País Vasco, tras la Constitución de 1978, se reguló en la Ley 12/1981, de 13 de mayo y mantuvo su vigencia hasta final del año 2001. Actualmente, el Concierto con el País Vasco se regula en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco[20], cuya última modificación ha sido operada por la Ley 1/2022, de 8 de febrero.

[19] Vid. Lección 7 Epígrafe 1.

[20] Desde el Real Decreto de 28 de febrero de 1878 hasta la aprobación de la vigente Ley 12/2002, de 23 de mayo, han sido nueve los textos en los que se ha plasmado el Concierto Económico aprobados en 1887, 1893, 1906, 1925, 1952, 1976, 1981 y 2002. El Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por la LO 3/1979, de 18 de diciembre, dispone en su artículo 41 que *"las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios"*.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

En noviembre de 2022, la Comisión Mixta del Concierto Económico, integrada por representantes de la Administración General del Estado (AGE) y del Gobierno Vasco, alcanzaron un acuerdo sobre la metodología de cálculo del cupo de País Vasco para el quinquenio 2022-2026 y fijaron el cupo líquido provisional para 2022 en 1.467 millones de euros.

Las competencias tributarias se residencian en las Juntas de Gobierno de los Diputaciones forales

Las competencias tributarias del País Vasco se residencian en las instituciones de sus tres territorios históricos, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. No obstante, corresponde al Parlamento vasco aprobar las normas relativas a la coordinación, armonización y colaboración fiscal. De acuerdo con el Concierto económico, la exacción, gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los tributos que integran el sistema tributario de los Territorios Históricos corresponde a las Diputaciones forales (art. 1 del Concierto Económico aprobado por la Ley 12/2002). Como excepción el art. 5 de la citada Ley 12/2002 prevé que la regulación, gestión, inspección y revisión y recaudación de los derechos de importación y de los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido sean competencias exclusivas del Estado.

Este sistema especial de atribución de poder tributario produce dos consecuencias fundamentales:

- En primer lugar, el País Vasco no percibe los recursos previstos en el art. 157.1 CE, tal y como hacen las Comunidades Autónomas de régimen común.

- En segundo lugar, del producto de la recaudación obtenida de los tributos forales, una parte debe entregarse al Estado como compensación por los gastos generales que lleva a cabo en los territorios forales, lo que se hace a través del denominado "cupo".

Las denominadas "vacaciones y minivacaciones fiscales vascas"

Con base a este régimen especial, los Territorios Históricos establecieron incentivos fiscales no previstos en la regulación común, que generaron una relación conflictiva con las Comunidades Autónomas limítrofes y litigiosidad ante los órganos jurisdiccionales nacionales (Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional) y ante la instituciones comunitarias (Comisión Europea y Tribunal de Justicia de la Unión Europea) en relación con su compatibilidad con el derecho comunitario y su consideración como "ayudas de Estado"[21].

[21] Vid. El art. 107 (antiguo artículo 87 del TCE) del Tratado de la Unión Europea, versión consolidada, subsiguiente al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, que establece que "*Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado*

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

STS de 5 de septiembre de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:3097). El Tribunal Supremo razona que la devolución de los importes no constituyen un daño que la recurrente no tuviera el deber de soportar, sino el mecanismo de regreso a la situación de la equidad empresarial y competencial, que no debió ser alterada por la Diputación demandada, y que, por ello, la Comisión Europea y los Tribunales de la Unión, procedieron a la declaración de tales ayudas como contrarias al mercado común.

El denominado "blindaje de las normas forales fiscales"

También la LO 1/2010, de 19 de febrero, que modificó la LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, ha resultado controvertida. Esta reforma atribuye al Tribunal Constitucional el conocimiento de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad contra las normas forales fiscales de los Territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, y paralelamente modifica el ámbito objetivo del orden contencioso-administrativo, al extraerle el conocimiento de los recursos directos e indirectos que se interpongan contra dichas normas forales. Concretamente prevé el control por parte del Tribunal Constitucional de las normas forales de carácter fiscal y, entre ellas, las dictadas para *"mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado"*, tal y como establece el art. 42.1.a) del Estatuto del País Vasco.

La existencia en este ámbito de un régimen procesal singular para las normas forales ha sido defendido por un sector de la doctrina que mantiene que las normas forales, al regular los elementos esenciales de los tributos concertados, tienen materialmente la fuerza de ley. Por el contrario, otro sector doctrinal ha argumentado que el "amparo y respeto" por la Constitución de los derechos históricos de los territorios forales no permite excluir del control de la jurisdicción contencioso—administrativa las normas forales en materia fiscal y tributaria, y han defendido que la competencia legislativa es exclusiva del Parlamento Vasco, y no corresponde a las Juntas Generales de los Territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

---

común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones".

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

STC 118/2016, de 23 de junio, ECLI:ES:TC:2016:118. El TC declaró conforme a la Constitución está modificación, al entender que el modelo de control de constitucionalidad diseñado por la Constitución –en concreto, el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad- no queda desnaturalizado dado que, pese a que las normas forales fiscales tienen rango reglamentario y no de ley, presentan una singularidad que resulta relevante a estos efectos: están amparadas por la D.A. 1ª de la CE y sustituyen a las leyes tributarias estatales en los tres Territorios Históricos.

Por último, la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos regula el marco interno de distribución de competencias, y establece mecanismos de financiación y distribución de recursos entre los distintos niveles institucionales del País Vasco. También existen flujos financieros desde las Diputaciones forales hacia las Haciendas locales por participación de los municipios en los recursos derivados de la gestión del Concierto Económico. Su distribución en cada territorio histórico está regulada por las normas forales aprobadas en las correspondientes Juntas Generales. Esta financiación complementa la derivada de la gestión de los tributos locales, cuya normativa es asimismo aprobada por las Juntas Generales de los territorios históricos.

3.2. Navarra: el régimen de convenio

La actividad financiera de la Comunidad Foral de Navarra también se rige por un régimen peculiar y singular dentro del sistema autonómico del Estado es el denominado Convenio Económico entre Navarra y el Estado.

El Convenio Económico regula la autonomía financiera de Navarra, y en consonancia con la Constitución Española, que ampara y respeta los derechos históricos de Navarra, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra recoge expresamente la potestad de Navarra para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario, siempre que no se oponga a los pactos internacionales y a los impuestos del propio Estado[22].

[22] Vid. Por ejemplo, la Ley Foral 20/2018, de 30 de octubre, de la Comunidad Foral de Navarra, de modificación de diversos impuestos, que introduce cambios en la normativa del IRPF, IS, IP, ISD, tasas y su Ley Foral General Tributaria.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

El Convenio vigente se encuentra regulado en la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, con sus posteriores modificaciones, siendo la más reciente la realizada por la Ley 22/2022, de 19 de octubre, que ha incorporado al Convenio diversos tributos aprobados por las Cortes Generales: En primer lugar, el Impuesto sobre el valor de la extracción del gas, petróleo y condensados, creado por la Ley 8/2015, de 21 de mayo. También se ha incorporado el Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales, creado por la Ley 4/2020, de 15 de octubre y el Impuesto sobre las Transacciones Financieras creado por la Ley 5/2020, de 15 de octubre, y finalmente, el nuevo Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos, que ha sido creado mediante la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

El Tribunal Constitucional en las SSTC 208/2012, de 14 de noviembre, ECLI:ES:TC:2012:208, y 110/2014, de 26 de junio, ECLI:ES:TC:2014:110, mantiene que de acuerdo con una interpretación sistemática de la Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral, la LOFCA y la Ley del Convenio, resulta que esta última constituye norma especial, y por tanto de aplicación preferente, en lo que atañe a los «tributos convenidos». Ahora bien, el Tribunal Constitucional declara que esta conclusión no es aplicable a los tributos propios no convenidos. De esta forma, el TC mantiene que a los tributos "distintos de los convenidos" les son plenamente aplicables los límites contenidos en los arts. 6 y 9 LOFCA, además de los específicamente recogidos en el art. 7 de la Ley del Convenio. Esta jurisprudencia constitucional ha sido criticada por alguna opinión doctrinal que mantiene que los tributos estatales no son de aplicación en Navarra, salvo que se convengan *(DE LA HUCHA CELADOR)*. En la misma línea, se ha razonado que el Convenio ha significado ininterrumpidamente que los tributos del Estado no rigen en Navarra hasta que no se pactan *(SIMON ACOSTA)*.

El Convenio Económico incluye la regulación del método de determinación de la Aportación de Navarra al Estado, que responde a su contribución anual a la financiación de las cargas generales del Estado, que se calcula partiendo de aquellas competencias que no ejerce efectivamente la propia Comunidad Foral. Se determina quinquenalmente mediante la fijación de una cuantía de aportación del denominado como año base. En los años posteriores del quinquenio, esta cuantía se actualiza aplicando el denominado índice de actualización, que viene determinado por la evolución de los ingresos tributarios del Estado entre cada año y el año base. Corresponde a la Comisión Coordinadora del Convenio la competencia para la determinación de la indicada aportación tanto en el año base como en los restantes del quinquenio.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

En diciembre de 2022, la Comisión Coordinadora del Convenio Económico, integrada por representantes de la Administración General del Estado (AGE) y de la Comunidad Foral de Navarra, ha alcanzado una serie de acuerdos entre los que destaca la actualización de la Aportación Económica de Navarra para el quinquenio 2020-2024, fijando la aportación económica del año base 2020 en 510 millones de euros, determinando la cuantía definitiva de 2021 en 687 millones de euros, y la provisional de 2022 en 754 millones de euros.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Bibliografía:

ALLI ARANGUREN, J.C. (2012): *Ley Foral 23/2001, de 27 de noviembre, y la STC 208/2012, de 14 de noviembre, que modifica el bloque de la constitucionalidad de Navarra*, en Revista Jurídica de Navarra. Enero-Diciembre 2012.

BARBERENA BELZUNCE, I. (2014): *¿Se aplica la LOFCA a los tributos de la Comunidad Foral de Navarra? A propósito de las STC 208/2012 y 110/2014, en ECJ Leading Cases, año 3º, vol. 2, post núm. 629 de 5 de noviembre de 2014. Enlace directo:* http://vp.me/p2wsiA-1kp. *Recibido: 27-10-2014; Aceptado: 4-11-2014.*

DE LA FUENTE MORENO, A. (2017): Notas sobre el proyecto de nueva ley del cupo. FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC) Fedea Policy Papers - 2017/14

LÓPEZ DÍAZ, A. (2013): *La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España,* en Revista Española de Derecho Financiero, 157, Enero-Marzo.

MARTÍNEZ LAGO, M. A. (2013): *La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: Naturaleza, función y principios generales. Instrumentación de las reglas numéricas*, en Crónica Presupuestaria 1/2013, en www.ief.es .

MEDINA GUERRERO, M. (2011): *CCAA y crisis económica: La eficiencia económica y política del estado autonómico en el actual contexto de crisis,* en Cuadernos Manuel Giménez Abad N.-1 (Junio).

MONASTERIO ESCUDERO, C. (2010): *Federalismo fiscal y sistema foral. ¿Un concierto desafinado?,* en Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública 192-(1/2010) pp. 59-103.

PAGÈS Y GALTÉS, J. (2010): *La financiación autonómica en la sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto Catalán de 2006,* en Revista catalana de dret públic (Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006). Escola d`Administració Pública de Catalunya. Generalitat de Catalunya.

RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J. (1995): *Sistemas y modelos de financiación autonómica,* en Perspectivas del Sistema Financiero, N.- 51.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

RODRÍGUEZ BEREIJO, A (2008): *Aspectos constitucionales de la financiación autonómica: presente y futuro,* en Estudios Jurídicos en Memoria de don César Albiñana García-Quintana (Dir. Villar Ezcurra, Marta). Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.

-(2013): *La reforma constitucional del art. 135 CE y la crisis financiera del Estado,* en Crónica Presupuestaria Nº.1 Instituto de Estudios Fiscales, en www.ief.es .

RUIZ ALMENDRAL, V. (2003): La asimétrica distribución de las competencias tributarias en el Estado Autonómico: el sistema común y los regímenes forales". *ZERGAK-Gaceta Tributaria del País Vasco*. Gobierno Vasco: Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi, Núm. 24. 2/2003.

RUIZ ALMENDRAL, V. y ZORNOZA PÉREZ, J.J. (2005): *Reflexiones sobre la financiación de las Comunidades Autónomas*, en: MORERA MAUÉS, A. G.; GÓMEZ FERNÁNDEZ, I (Coord.): *Ordenamiento territorial en Brasil y España.* Valencia: Tirant lo Blanch-Derecho comparado.

SÀNCHEZ I LLIBRE, J. (2012): *Por un pacto fiscal justo para Catalunya,* en Cuadernos Manuel Giménez Abad N.-3 (Junio).

SIMÓN ACOSTA, E. *(2008) La LOFCA y los estatutos de autonomía, en Actualidad Jurídica Aranzadi N.-765.*

ZABALZA, A. (2012): *El Pacto Fiscal Catalán,* en Cuadernos Manuel Giménez Abad, N.-3 (Junio).

VVAA: *Informe sobre federalismo fiscal en España 2009,* Institud d`Economía de Barcelona IEB.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.