

El Consejo de Política Fiscal y Financiera y las Comisiones Mixtas en la financiación de las Comunidades Autónomas

Juan Ramallo Massanet
Universidad Autónoma de Madrid

Juan Zornoza Pérez
Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. EL PAPEL DE LAS COMISIONES MIXTAS Y LA NATURALEZA DE SUS ACUERDOS.—3. EL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA Y LA NATURALEZA DE SUS ACUERDOS: a) La configuración del Consejo de Política Fiscal y Financiera. b) Los diversos tipos de acuerdos en función de su destinatario. c) Los diversos tipos de acuerdos en función de su contenido. d) Los problemas ocasionados por la publicación de los acuerdos del CPPF.—4. LAS DIFICULTADES PARA CONJUGAR DOS VÍAS DE REGULACIÓN DE LA FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA QUE OBEDECEN A LÓGICAS DIFERENTES.—5. CONCLUSIÓN.

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los aspectos más llamativos en las informaciones y debates relativos a la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (CC.AA. en lo sucesivo), puesto de manifiesto en los últimos tiempos con motivo de las discusiones relativas a la financiación de la sanidad, es el papel central que se atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPPF en lo sucesivo) de las Comunidades Autónomas. Se trata de un órgano cuyo protagonismo en esas cuestiones no ha dejado de crecer en los últimos años, a pesar de que su regulación permanece, en lo sustancial, inmodificada 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 determinación de los 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 lugar¹, la regulación de los diversos modelos de financiación autonómica aplicados desde el restablecimiento de los primeros Entes preautonómicos hasta la fecha, ha sido el fruto de acuerdos del más variado contenido, adoptados en unas ocasiones por las Comisiones Mixtas Estado-Comunidad Autónoma y en otras por el CPPF; órgano consultivo y de deliberación que progresivamente ha ido asumiendo funciones de mayor trascendencia en la estructuración de dichos modelos, aunque sus decisiones se hayan plasmado *a posteriori* en textos legales de naturaleza orgánica y ordinaria.

No obstante, el CPPF aparece en la LOFCA como un lugar de encuentro entre los Ministros del Estado responsables de las materias relacionadas con la financiación autonómica y los Consejeros de las CC.AA. Como un órgano en el que el Estado se relaciona simultáneamente con el conjunto de las CC.AA., 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, tienen todavía 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 CPPF.

De ahí que tenga sentido interrogarse sobre las relaciones que entre esos órganos han existido y 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 CC.AA.

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

Inicialmente, como consecuencia de la íntima vinculación entre traspaso de servicios y financiación de los mismos, serían las Comisiones Mixtas paritarias las que asumirían el protagonismo en la implantación de los primeros instrumentos dirigidos a asegurar la obtención de recursos fi-

¹ Cfr. J. RAMALLO MASSANET y J. ZORNOZA PÉREZ, «Sistema y modelos de financiación autonómica», en *Perspectivas del Sistema Financiero*, núm. 51, 1995, págs. 9 y ss.

nancieros suficientes para hacer frente al mantenimiento de los primeros servicios asumidos por las nacientes CC.AA. De ahí que desde los primeros Reales Decretos dictados para el desarrollo de los regímenes preautonómicos se defiriese a los acuerdos de transferencia la regulación de los medios materiales y humanos que habían de emplearse para su puesta en marcha y que, de otro lado, desde la Ley de Presupuestos para 1978, se autorizaran 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, en el marco de un modelo de relaciones puramente bilaterales entre el Estado y cada una de las CC.AA., son los acuerdos de las Comisiones Mixtas la fuente de las obligaciones que se trata de atender mediante las transferencias con cargo a los Presupuestos del Estado, y ello porque dichas Comisiones cumplen un papel fundamental en todo el desarrollo del proceso autonómico, hasta el punto de que la STC 76/1983, de 5 de agosto, reconocería la existencia en su favor de «una reserva competencial..., para regular los traspasos de servicios a las Comunidades Autónomas» (FJ 28). De este modo, «los acuerdos de las Comisiones Mixtas de composición paritaria afectan a un determinado ámbito material, y su validez procesal y material deriva directamente de los Estatutos de Autonomía y tiene su origen último en el artículo 147.2 de la Constitución»; por lo que «no cabe admitir que una ley estatal pueda incidir en el ámbito competencial de las Comisiones Mixtas e imponerse a sus acuerdos», de forma que su aprobación por Real Decreto es sólo un «instrumento jurídico» para su formalización que no debe ser confundido con los acuerdos que «son propuestas vinculantes para el Estado, que deberá respetar su contenido» (FJ 28)².

Es posible que esa polémica jurisprudencia constitucional pudiera resultar aplicable para 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 tributos 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.

En efecto, tanto la LOFCA como la generalidad de los Estatutos de Autonomía, manteniendo el modelo de las relaciones bilaterales entre el Estado y las CC.AA. para el desarrollo del sistema de financiación, se re-

² En la doctrina, *vid.* E. AJA, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1989, págs. 192 y ss.

fieren a la existencia de Comisiones Mixtas paritarias a las que incumbiría, de 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, de 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. Así resulta de los citados textos legales, que al establecer que el porcentaje de participación se fijará «con una antelación mínima de un mes a la presentación de los Presupuestos Generales del Estado en las Cortes» (Disposición transitoria primera.³ LOFCA), permiten entender que los acuerdos de las Comisiones Mixtas obligan sólo al Gobierno a incluir su resultado en el Proyecto de Ley de Presupuestos, sin que su valor vinculante alcance al poder legislativo.

Otro tanto cabe decir respecto de los acuerdos relativos a la cesión de tributos que, según señalan los Estatutos de Autonomía, una vez adoptados por las Comisiones Mixtas obligarán al Gobierno a tramitarlos como Proyecto de Ley, según corroborarían la Exposición de Motivos de la Ley 30/1983, Reguladora de la cesión de tributos del Estado, y 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 que, sin embargo, son ineliminables, como prueban las posteriores Leyes de modificación de las condiciones de cesión a cada una de las CC.AA., que aluden a su intervención en las correspondientes Exposiciones de Motivos³. De acuerdo con ello, la STC 181/1988, de 13 de octubre, tuvo ocasión de analizar el valor de los acuerdos de las Comisiones Mixtas relativos a la cesión de tributos, con motivo del recurso interpuesto contra la citada Ley 30/1983 por la Generalidad de Cataluña, señalando que la Ley de cesión a cada Comunidad, elaborada a través del procedimiento especial previsto en los Estatutos, que reclaman la intervención de las Comisiones Mixtas para establecer el alcance y condiciones de la cesión, no es «un supuesto de ley paccionada», sino que nos encontramos sólo ante «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). El acuerdo de la correspondiente Comisión Mixta no vincula, por tanto, más que al Gobierno, en la elaboración del Proyecto de Ley de que se trate, pero su intervención es imprescindible para el correcto desarrollo del proceso de la cesión de tributos, pues «si no otras razones, cuando menos el mismo principio de lealtad constitucional con que engarza el apartado 3

³ Pueden verse las Exposiciones de Motivos de las Leyes 25/1997 a 36/1997, todas ellas de 4 de agosto, en que se dice 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...».

de la Disposición adicional sexta del Estatuto..., obligaba al Gobierno a elaborar el correspondiente Proyecto de Ley..., sobre la base de un Acuerdo adoptado por la Comisión Mixta paritaria» (FJ 7.º).

Y algo parecido podría decirse respecto a la intervención de las Comisiones Mixtas en la fijación del método encaminado a determinar el porcentaje de participación en los ingresos del Estado, pues, como dijo la repetida STC 181/1988, la colaboración y lealtad constitucionales 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); acuerdo previo que, en este caso, según la Disposición transitoria primera, 3 de la LOFCA y los Estatutos de Autonomía, tendrá reflejo en el Proyecto de Ley de Presupuestos, sin que ello suponga que pueda, sin más, imponerse al poder legislativo.

Todo ello se confirma en las Leyes de Presupuestos y, en particular, en la más reciente Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997⁴, que efectúan remisiones constantes a los acuerdos de las correspondientes Comisiones Mixtas para explicar la aprobación de los porcentajes de participación en ellas contenidos; y, de otro lado, en las Leyes de cesión de tributos a las diferentes CC.AA., que han venido a establecer el alcance y condiciones de dicha cesión, respecto de cada Comunidad, previa la intervención de la correspondiente Comisión Mixta a la que se aludía en sus Exposiciones de Motivos.

Estas Comisiones Mixtas para la cesión de tributos han de intervenir con motivo de cada modificación del alcance y condiciones de la cesión a una determinada Comunidad y, por ello, tanto en el período transitorio de financiación como en los distintos modelos de financiación posteriores, incluido el hoy vigente. La situación no parece ser la misma en el caso de las Comisiones Mixtas que han de intervenir en la fijación del porcentaje de participación, porque 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 respecto al momento de presentación en las Cortes de los Presupuestos Generales del Estado. Por ello, podrían surgir dudas en relación al papel de dichas Comisiones Mixtas una vez finalizado dicho período transitorio⁵, aunque la práctica confirma que, tras la implantación del modelo de financiación definitivo para el quinquenio 1987-1991, las Le-

⁴ Cuyo artículo 83.1 estableció el régimen de participación de las CC.AA. cuyas Comisiones Mixtas hubieran adoptado como propio el «Modelo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001», mientras el artículo 84 fijó el de las CC.AA. 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.

⁵ Se plantea tales dudas M. MEDINA GUERRERO, *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, CEC, Madrid, 1992, pág. 365.

yes de Presupuestos continuarían 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.

Seguramente ello 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 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 transitoria 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 respectivo⁶.

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 em-

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»; cfr. 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 ha operado en ese modo, incorporando a la Ley 12/1997, de Presupuestos, 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.

bargo, 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; aunque ello no puede constituir obstáculo para el control de constitucionalidad sobre los criterios que intervienen en su fijación y la ponderación de los mismos, que sólo implícitamente puedan entenderse incorporados a las Leyes de Presupuestos⁷.

De este modo, las Comisiones Mixtas, tanto cuando intervienen 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 CC.AA. 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»⁸.

Y es que, en definitiva, los acuerdos de las Comisiones Mixtas respecto de la financiación de las CC.AA. no vinculan al poder legislativo porque, como dijera la STC 181/1983, 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.

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

a) *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

⁷ Aunque el TC no se ha planteado estas cuestiones, entendemos que dicho control de constitucionalidad sería posible por aplicación de la doctrina establecida en relación al poder de gasto del Estado, que ha afirmado, por ejemplo en la STC 13/1992, de 6 de febrero, la posibilidad de impugnar las partidas de gasto correspondientes a subvenciones del Estado que puedan incidir en ámbitos competenciales exclusivos de las CC.AA.; *vid.* al respecto J. RAMALLO MASSANET, «El poder de gasto del Estado: subvenciones y orden competencial», *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1993, págs. 414 y ss.

⁸ Cfr. M. MEDINA GUERRERO, *La incidencia...*, cit., pág. 366.

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 multi-lateral, para la coordinación de la actividad financiera de las CC.AA. y de la Hacienda del Estado, al que se caracterizaba como órgano consultivo y de deliberación pero que estaba llamado a cumplir un papel importantísimo en la implantación de los diversos modelos de financiación: el CPFF.

El citado CPFF, constituido de conformidad con el artículo 3.1 de la LOFCA, aparece, en efecto, como «órgano consultivo y de deliberación»⁹, 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 —art. 3.2.a), d), e), g)—, al tiempo que interviene en el proceso de determinación de los recursos financieros de las CC.AA. 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 métodos 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)—.

A la vista de la importancia de las materias en que corresponde intervenir al CPFF, resulta un tanto sorprendente que la LOFCA no se pronuncie 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 (art. 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.

b) *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

⁹ 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.

sido bien el Gobierno, para su conversión en Proyecto de Ley, bien las Comisiones Mixtas que habían de tomarlos como base para, a su vez, adoptar sus propias decisiones. 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 anteriores pese a carecer, formalmente, de valor normativo alguno.

Así se señalaba 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 realizó 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 CC.AA. (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, «sino tan sólo una serie de cifras por las que se autorizó a transferir, hasta el límite máximo de las cantidades allí expresadas, determinados recursos a cada una de las Comunidades Autónomas» (FJ 7.º).

Sólo desde esa singular perspectiva, que desconoce que en ocasiones la propia consignación presupuestaria en el estado de gastos incorpora o contiene la regulación normativa imprescindible para su aplicación¹⁰, puede mantenerse que «el procedimiento seguido para dichas autorizaciones, que ha sido el específico de las Leyes de Presupuestos, no infringió ni habría podido infringir el artículo 74.2 de la Constitución» (FJ 7.º). Pero

¹⁰ Como señalaría la STC 13/1992, de 6 de febrero (FJ 5.º), que no obstante considera correcta la doctrina de la STC 63/1986, quizás porque no entró a fondo en el análisis de los hechos sobre los que se pronunciaba.

como resulta imposible mantener esa distinción ficticia entre la autorización para distribuir unos fondos y su distribución según algún criterio, la citada STC termina por reconocer que la Sección 33 contenía una distribución del FCI, aunque «tales autorizaciones presupuestarias se basaran en la previsión —justificada por la simultánea tramitación en las Cortes del Proyecto de Ley del FCI— de futuras obligaciones legales calculadas teniendo en cuenta criterios de distribución idénticos a los contenidos en dicha Ley» (FJ 7.º), lo que, sin embargo, «no afecta a la constitucionalidad de la Ley de Presupuestos, a la que no cabe imputar vicios de inconstitucionalidad que sólo son posibles en relación con otros tipos de decisiones» (FJ 7.º).

Por ello, en último extremo, 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 CC.AA., 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 ocurrido 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» —art. 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 CC.AA. 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 artículo 95.1 una norma idéntica a la del artículo 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 dispuesto en el artículo 2.3 de su Ley reguladora, respecto del ejercicio de 1992, en términos que, como es lógico, han ido evolucionando con posterioridad.

En otras ocasiones, los acuerdos del CPFF, adoptados en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 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. Un buen ejemplo de este tipo de recomendaciones lo proporciona 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 incumbe 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 CPPF guarda alguna semejanza con otros órganos seguramente es con las Conferencias Sectoriales contempladas en el artículo 3 del Proyecto de la LOAPA 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), por lo que sus acuerdos no pueden sustituir a los órganos propios de las CC.AA. 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 CPPF —al menos si los equiparamos a las recomendaciones de las Conferencias Sectoriales, cuestión sobre la que habremos de volver a la vista de la Ley 30/1992— 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, los Decretos son un simple instrumento para la aprobación de los acuerdos de las Comisiones Mixtas, pero no cabe confundirlos con ellos.

En conclusión, el Acuerdo 1/1982 del CPPF 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, de otro lado, tampoco resultaba posible en este caso que se aprobaran mediante Decreto los acuerdos de las Comisiones Mixtas paritarias que adoptaron como propio dicho método, como sucedía respecto de las Comisiones Mixtas de traspaso de servicios y en relación a las Comisiones Mixtas para la entrada en vigor de la cesión de tributos, pues los Estatutos 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 a la presentación del Proyecto correspondiente en las Cortes.

Siendo ello así, no cabe sino reconocer que el citado Acuerdo 1/1982 del CPPF 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 CC.AA. en los ingresos del Estado, después de hacerse referencia a la metodología aprobada por el CPPF, se resaltara que «las respectivas

Comisiones Mixtas paritarias Estado-Comunidad Autónoma han adoptado como propio dicho método de cálculo»¹¹.

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 circunstancia¹², bien porque no existió acuerdo en la aplicación del método acordado por el CPFF al cálculo del porcentaje de la Comunidad de que se tratará¹³.

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 CC.AA. 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 condiciones 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

¹¹ 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 ss.

¹² Así sucedería respecto de la fijación del porcentaje de participación de las CC.AA. 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.

¹³ Como ocurriría respecto de las CC.AA. 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.

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 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».

c) *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, 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 de tipo reglamentario de algunos de los recursos —o de sus elementos— que constituyen la Hacienda de las CC.AA., 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 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997, cuyo artículo 88.1 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 fija-

ción 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 CC.AA. Pero 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 CC.AA. 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 artículo 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.

Y, 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 artículo 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 Orgánica¹⁴.

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 artículo 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 mencionados, 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 Acuerdo¹⁵.

Por fin, el Acuerdo del CPFF de 23 de septiembre de 1996 ha introducido modificaciones de tal entidad en la regulación de los recursos financieros de las CC.AA. 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, aunque seguramente insuficiente. Y ello, sin entrar en el análisis del contenido de tales modificaciones, porque —entre otras cosas— se ha renunciado a re-

¹⁴ Ese alejamiento del sistema constitucional es reconocido implícitamente por J. RUIZ-HUERTA, «Situación actual y perspectivas de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: algunas reflexiones sobre los problemas principales», en *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Barcelona, 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, *Documentación de trabajo Y*, Madrid, 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.

¹⁵ Lo que puede llevar a considerar inconstitucional esa participación desdoblada, según hemos expuesto en J. RAMALLO MASSANET y J. ZORNOZA PÉREZ, *Sistema y modelos...*, cit., págs. 40-41.

formar el artículo 13 de la LOFCA, con lo que el desdoblamiento en dos tramos de la participación en los ingresos del Estado sigue sin tener un encaje claro en el bloque de la constitucionalidad¹⁶.

d) *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, 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 *BOE*.

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 totalidad de los acuerdos del CPPF, sino mediante una simple remisión que puede resultar insuficiente para entender cubiertas las exigencias del principio de publicidad del artículo 9.3 de la CE. 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 artículo 9.3 de la Constitución y que, como dijo la STC 179/1989, precisa de «un instrumento de difusión

¹⁶ Vid. al respecto J. ZORNOZA PÉREZ, «Corresponsabilidad fiscal y financiación de las Comunidades Autónomas: el modelo para el quinquenio 1997-2001», en AA.VV., *El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*, Madrid, 1997, págs. 4038-4039.

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».

4. 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 CC.AA. 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 CC.AA. 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 a asumir o ratificar los previamente adoptados a nivel multilateral.

De ese modo la LOFCA introdujo una pieza de enorme relevancia para homogeneizar el sistema de financiación de las CC.AA. 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 CC.AA., se advirtiera que la primera posibilidad «ofrece el inconveniente de la heterogeneidad, 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»¹⁷.

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 CC.AA. dentro de lo constitucionalmente

¹⁷ 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.

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 CC.AA. 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 CC.AA.; 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 ratificados¹⁸.

Al realizar esta advertencia no se pretende discutir la legitimidad del modelo de relaciones resultante del Estatuto de Cataluña, sino 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 la Comunidad de Cataluña fue, con toda lógica, quien adoptó la iniciativa para configurar su sistema de financiación de acuerdo con el modelo de relaciones bilaterales consagrado en su Estatuto; pero lo que no tiene tanto sentido es que ese sistema haya condicionado la configuración del sistema de financiación de las restantes CC.AA. que se pretende armonizar a través de los acuerdos multilaterales del CPFF. Porque ello necesariamente había de generar disfunciones que, pese a todo, en ningún caso pueden convertirse en causas de ilegitimidad de aquel primer proceso relativo a la Comunidad de Cataluña.

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 correspon-

¹⁸ 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 CC.AA. y no para articular territorialmente la totalidad del Estado; por ello, cuando se constituyeron como CC.AA. 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, E. AJA, *El sistema jurídico...*, cit., pág. 190.

dientes disposiciones legales del Estado, da lugar hasta ese momento a relaciones puramente intergubernamentales de las que quedan al margen los órganos legislativos de las CC.AA. Ello supone un cierto «déficit democrático», 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, de otro lado, no es sencillo valorar.

Porque siempre cabría preguntarse 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 —se supone que conforme al acuerdo multilateral alcanzado en el CPFF—. Y no se trata de una hipótesis de laboratorio, sino de un problema real, planteado por la Comunidad 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 cosas¹⁹, 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 más llamativo todavía resulta que la Comunidad del Principado de Asturias haya aceptado como propio el modelo de financiación de los acuerdos del CPFF de 1996, mientras su Asamblea legislativa los ha rechazado frontalmente al impugnar la constitucionalidad de las leyes en que han encontrado su articulación jurídica.

5. CONCLUSIÓN

De la exposición realizada debería haber quedado claro que uno de los más serios problemas puesto de manifiesto en la articulación de la financiación autonómica lo constituye la dificultad para traducir la intención homogeneizadora que la LOFCA quiso dar al CPFF en decisiones que

¹⁹ 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 artículo 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 CC.AA. en la Agencia Estatal de Administración Tributaria; actuaciones en relación a las cuales se propone la adopción de las medidas más diversas, como crear Grupos de Trabajo, convocar reuniones de Parlamentos autonómicos, etc.

puedan tener efectos jurídicos vinculantes y, en consecuencia, dar lugar a una dirección imperativa sobre la actividad financiera de las CC.AA.

En esa línea parece que la asimilación del CPFF a las distintas clases de Conferencias Sectoriales identificadas en la doctrina²⁰, sobre todo a partir de la Ley 30/1992, resultaría insuficiente; incluso, aunque la caracterizáramos como Conferencia Sectorial de coordinación. Porque, en efecto, aunque sobre la base de la consagración del principio de coordinación en el artículo 156 de la CE parece posible atribuir al CPFF una función de coordinación, expresamente reconocida en el artículo 3 de la LOFCA, dicho texto legal no le atribuye competencias decisorias para el ejercicio de esa función. Y de ello da cuenta la STC 11/1984, de 2 de febrero, al señalar que la coordinación de la actividad financiera de las CC.AA. no se agota en la emisión de los informes no vinculantes del 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»; no obstante lo cual, en esa misma STC se tiene que 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.

Y 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 quizás 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 CC.AA.

²⁰ Cfr. E. ALBERTÍ ROVIRA, «Relaciones entre Administraciones Públicas», en J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN (dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1993, pág. 59, y J. TORNOS MAS, «Las Conferencias Sectoriales», en *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, pág. 79.

