

JAIME GARCIA-AÑOVEROS (*)**La Hacienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía**

1. LA COMUNIDAD AUTONOMA ANDALUZA TIENE HACIENDA PROPIA

La Constitución no afirma expresamente que las CC.AA. puedan tener Hacienda propia, o competencia en materia de Hacienda. Entre las competencias que pueden asumir las CC.AA., no se encuentra enunciada la Hacienda de las Comunidades, que no aparece, con tal denominación de Hacienda, ni en el artículo 148 ni en ningún otro de la Constitución.

Si aparece en cambio, de una manera expresa la competencia del Estado, en el artículo 149,1,14: El Estado tiene competencia exclusiva en materia de Hacienda general y Deuda del Estado''.

Sin embargo, para la Constitución no puede haber Comunidad Autónoma sin Hacienda propia. Así se deduce de varios artículos de la misma, que se refieren a materias que presuponen ese principio de la Hacienda propia no expresamente declarado. Así el 156, que habla de autonomía financiera, lo que, evidentemente, es un añadido al hecho previo de la existencia de la Hacienda propia; el artículo 157,1, que, al referirse a los recursos de las Comunidades Autónomas, está enumerando el contenido específico de la Hacienda propia, entendida en el sentido tradicional que la palabra Hacienda tiene en las leyes españolas (por ejemplo, en el artículo 1º de la L.A.C. de 1.911); el artículo 157,2 y el artículo 133, que al referirse a tributos establecidos o medidas tributarias adoptadas por las CC.AA., procede a la regulación de uno de los elementos que integran una Hacienda, y uno de los más importantes, los tributos: no hay tributos o potestades tributarias sin Hacienda en la que se integren.

(*) Catedrático de Derecho Financiero. Universidad de Sevilla.

También se deduce claramente la existencia de Hacienda propia de las CC.AA. de la misma expresión del artículo 149,1,14, antes transcrito. Si el Estado tiene competencia exclusiva en materia de Hacienda General, en materia que no sea de Hacienda general el Estado no tiene competencia exclusiva. Alguien, por tanto, que no es el Estado en sentido estricto, tiene competencia en materia de Hacienda no general, pues en ella, o el Estado no tiene competencia alguna, o la tiene compartida con alguien. Y conviene aclarar qué es lo que se entiende por Hacienda general en esa norma constitucional; para deducir lo que se entiende por Hacienda no general.

Esa norma tiene su antecedente en la Constitución republicana de 1.931, que, como se sabe, afrontó el problema de las Autonomías Regionales, utilizando, entre otras, la técnica de fijar competencias exclusivas del Estado; en su artículo 14,6 establecía la competencia exclusiva del Estado en materia de "Deuda del Estado", y en el 14,17, en materia de "Hacienda General del Estado". En ningún comentario ni discusión parlamentaria he encontrado una explicación del significado exacto de la expresión "Hacienda General del Estado", que aparece en el proyecto parlamentario y se mantiene sin variación hasta el texto final, sin que fuera objeto de enmienda, discusión o aclaración; en mi opinión, es una expresión redundante, que a la dicción "Hacienda del Estado" para determinar aquella sobre la que el Estado tiene competencia exclusiva, añade el calificativo de "general" para reforzar esa idea de que la competencia exclusiva es, exclusivamente, para la Hacienda del propio Estado, no para las Haciendas locales o regionales que la Constitución de 1.931, por lo demás, no regula en absoluto. Los redactores iniciales de la Constitución vigente unieron esas dos expresiones en un solo epígrafe, lo que tenía cierta lógica, aunque hubiera sido más preciso hablar, sencillamente, de Hacienda del Estado, sin más, pues la deuda del Estado es un elemento más de esa Hacienda, y ya hemos visto que lo de "general" es una redundancia especialmente innecesaria en una Constitución, como la vigente, que sí contiene una regulación de los elementos esenciales de la Hacienda de las CC.AA. y referencias claras a aspectos de la Hacienda Local. Debe entenderse, por tanto, que la competencia exclusiva del Estado es para la Hacienda del Estado, y que las Haciendas de los demás entes públicos territoriales son competencia, al menos compartida, de otros sujetos, que no pueden ser otros que los propios entes públicos.

Y es que la Constitución no podía menos de ser coherente con la proclamación de la existencia de entes locales de carácter territorial, y con la posible existencia de CC.AA.; pues no cabe la existencia de esas entidades si no tienen Hacienda propia, es decir, si no tienen Hacienda; de no ser así constituirían, todo lo más, meras circunscripciones territoriales de un ente más amplio, el Estado, con finalidades administrativas o de gestión, ¿Qué sentido tiene la existencia de entes territoriales sin fondos propios que administrar? absolutamente ninguno, porque fondos propios ni siquiera quiere decir, necesariamente, fondos obtenidos autónomamente, o gastados con libertad.

Por ello es perfectamente coherente la Constitución al no incluir, en la enumeración del artículo 148, la Hacienda de la Comunidad. El artículo 148 enumera competencias "posibles" de las CC.AA.; una Comunidad Autónoma puede existir sin tener cualquiera de las competencias que el artículo 148 enumera, o sin tener varias; no puede existir si no tiene alguna, porque entonces no tiene razón de ser; pero este es otro tema; y no puede existir si no tiene Hacienda propia; la Hacienda de la Comunidad no es una competencia que la Comunidad "pueda asumir"; es una competencia necesaria si la Comunidad existe.

Y esto es así a pesar de la enorme flexibilidad de la Constitución en la regulación de las CC.AA. No vamos a entrar aquí en el análisis y significación jurídica y política de las manifestaciones más obvias de esa flexibilidad. La Constitución no impone una estructura autonómica al territorio, ni reconoce la existencia de CC.AA., sino que "reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones", y, así como el Estado (en sentido amplio) "se organiza territorialmente en municipios y provincias", sin más, entes jurídicos locales que se toman como un dato preexistente, ese Estado se organiza, también territorialmente, en CC.AA., pero no en CC.AA., preexistentes, que se toman como un dato previo, sino en las que "se constituyan". La Constitución no fija un mapa autonómico posible, aunque sí pautas y criterios que conducirán a una de las posibles delimitaciones territoriales de las CC.AA.; no obliga a nadie a constituirse en Comunidad, aunque permite que esa obligación pueda crearse (144,6); no exige un establecimiento simultáneo de las CC.AA., a constituir; regula mecanismos distintos para acceder a la autonomía (143,151, 144.c. disposición transitoria 2ª); no dicta un contenido necesario de las competencias autonómicas, no exige una atribución uniforme de dichas competencias, y no estructura con carácter general los órganos de

las CC.AA. que se creen (148,149,151 y 152). Pues bien, una cosa está, sin embargo, clara, en medio de tanta flexibilidad: si se crean CC.AA., éstas tendrían Hacienda propia.

El Estatuto de Andalucía es coherente con la Constitución, y concreta, en enunciación precisa, lo que en la Constitución se da por supuesto, afirmando que la C.A.A. "contará con Hacienda propia". La afirmación es, en sentido estricto, innecesaria, como proclamación de algo que la propia Constitución ha presupuesto. Sin embargo, podemos considerar que no es superflua, por razones de ordenación lógica, y porque, para evitar interpretaciones peregrinas, pero posibles, en las leyes no suelen sobrar las obviedades. Por ello se repite, con variaciones en la mayor parte de los Estatutos de Autonomía (artículos: 46 y 48 del Estatuto de Aragón; 42 y 44 de Asturias; 54 y 56 de Baleares; 44 de Canarias; 44 y 46 de Cantabria; 42 y 44 de Castilla-La Mancha; 33 y 35 de Castilla-León; 44 de Cataluña; 55 y 58 de Extremadura; 42 y 44 de Galicia; 51 y 53 de Madrid; 40 y 42 de Murcia; 45 de Navarra; 40 del País Vasco; 32 de La Rioja; 48 y 51 de Valencia).

Ahora bien, nos referimos continuamente a la Hacienda, y conviene precisar el sentido, en este contexto, de un término que no deja de tener ambigüedad, pues la Hacienda es palabra que tiene numerosos significados; si prescindimos de la significación de Hacienda en el orden privado (patrimonio de un sujeto, finca, conjunto de fincas, finca de olivar), en cuanto atiende a la realidad financiera de los entes públicos se utiliza como denominación de una ciencia, o de un conjunto de ciencias o de saberes; o de uno o varios órganos de los entes públicos (Ministerio de Hacienda, la Hacienda como órgano); o de un conjunto de medios económicos de un ente público que le permitan la financiación de sus actividades. En este sentido que, como antes se decía, es el tradicional de la legislación española, se utiliza en el artículo 54 E.A., como se confirma por el texto del artículo 56 E.A., en el que se dice que la Hacienda de la C.A. está constituida por los recursos que enumera. La Hacienda de la C.A.A. es, por tanto, el conjunto de esos recursos; la Hacienda es el conjunto de fuentes de financiación de la Comunidad, el conjunto de medios técnicos-jurídicos de que dispone la Comunidad para obtener recursos, y, también, el rendimiento que esos medios producen: un conjunto de facultades, competencias, poderes, derechos, y aquello que se obtiene mediante su ejercicio. Cuando contemplamos esos poderes, facultades, en relación con los de otros entes públicos, podemos hablar, y hablamos, de competencias: así les llama el artículo 157, 3 C. Y

no es ocioso hablar, en materia de Hacienda, de competencias financieras; pues se puede afirmar también que la Hacienda de la Comunidad es un conjunto de competencias financieras.

Sin embargo, no todos los poderes, facultades o competencias en materia financiera integran la Hacienda como suma de recursos, medios, o fondos obtenidos, ya que existen competencias financieras que afectan a la gestión y ordenación de los fondos, al gasto, y a la planificación de su actividad. La C.A.A. tiene, también, esas competencias. La expresión Hacienda propia del artículo 54 no se agota en la enumeración de los recursos; desde el punto de vista de las competencias, la C.A. tiene poderes o facultades, (competencias) para la gestión de los ingresos; poderes o facultades (competencias) para la programación de la actividad financiera de la Comunidad (elaboración y aprobación del presupuesto, como se establece en el artículo 63, 1 E.A.); poderes ó facultades (competencias) para realizar gastos y pagos (la aplicación del presupuesto del artículo 63, 1 E.A.).

Este conjunto de competencias financieras no integran la Hacienda en sentido estricto, como conjunto de medios, pero son también Hacienda como conjunto de facultades de la C.A. en orden al desarrollo de su actividad financiera.

La C.A.A. por último, también tiene poderes o facultades para organizar y estructurar los órganos que permitan el adecuado ejercicio de todas las competencias financieras, dentro de las competencias generales de organización reconocidas en los artículos 13,1; 13,2; 15,1, 1º E.A. Mediante el ejercicio de estas facultades de organización surge la Hacienda de la C.A. en el sentido institucional, es decir, el conjunto de órganos que permitan ejercer las competencias financieras que integran la Hacienda propia en sentido estricto y todas las demás competencias financieras de la Comunidad.

El artículo 54 habla de Hacienda propia, y esta expresión se viene utilizando en los párrafos anteriores. ¿Qué quiere decir Hacienda propia? ¿Puede alguien tener una Hacienda que no sea propia? desde luego que no: el ente público que tiene Hacienda la tiene propia; la Hacienda no propia es una Hacienda de otro. Por ello, si en el artículo 54 no se utilizara el calificativo "propio" no pasaría nada; pues nadie puede precisar que cuenta con Hacienda, si lo que tiene es una Hacienda ajena, aunque pueda beneficiarse de los gastos de la Hacienda de otro, o prestar un servicio en rela-

ción con los ingresos de otro. El que tiene Hacienda tiene siempre una Hacienda propia, es decir, es titular de los recursos que utiliza para financiarse. Lo que esa expresión significa es que la C.A.A. tiene unas fuentes de financiación y unos fondos que proceden de esas fuentes y aplica al ejercicio de sus funciones. Pero eso es tanto como decir simplemente que la C.A.A. tiene Hacienda. Porque si las necesidades del ente público C.A.A. fueran satisfechas desde fuera, sin que los fondos llegaran a ser en ningún momento de la Comunidad, ésta no es que no tendría Hacienda propia, es que no tendría Hacienda; que sería tanto como decir que la C.A.A. andaluza no existe; sería, en su caso, una pura ficción, un tigre de papel, un nombre sin contenido.

Volvemos a una idea antes apuntada: la Hacienda de la Comunidad, la Hacienda propia, es elemento esencial de la existencia de la Comunidad misma. De no ser así, la Comunidad solo sería en su caso, una circunscripción administrativa de otro o de otros entes. Para ser algo más que un órgano con competencia territorial, o precisamente por serlo, la Comunidad tiene Hacienda suya, Hacienda propia.

Por otra parte, estas consideraciones no quedan desvirtuadas por el hecho de que para designar la Hacienda propia de la Comunidad el artículo 54 E.A. utilice un verbo en tiempo futuro: "contará" con Hacienda propia. En otros artículos del Estatuto se utiliza también el futuro (artículo 12), mientras que en muchos se utiliza el presente (artículos 13 a 20; artículo 56 E.A.). La utilización de tiempos distintos del verbo correspondiente no tiene consecuencias jurídicamente apreciables; en algunos casos (artículo 12) el futuro se utiliza porque el contenido se refiere a acciones que deberán realizar los órganos de la C.A.: ejercicio futuro de poderes, búsqueda de la igualdad, etc. Pero cuando habla de las competencias, utiliza siempre el presente (artículo 13 a 20), a pesar de que ese presente resulta erróneo por dos razones: el Estatuto, como norma constituyente de la C.A., se refiere al momento posterior a su elaboración, en que la C.A. surgirá, que será la fecha de entrada en vigor del Estatuto mismo; pero es que, además, la C.A. no dispondrá de la mayoría de las competencias que se le atribuyen en tiempo presente hasta un momento posterior: el momento en que le sean transferidos los correspondientes servicios; hasta ese momento de la transferencia, las competencias son potenciales, no efectivas. Sin embargo, desde el momento mismo del nacimiento la C.A. tiene, efectivamente Hacienda, aunque algunas de sus competencias han de ser, también, objeto de transferencia

de servicios para que resulten efectivas (impuestos cedidos por el Estado, por ejemplo); y es así aunque se utilice un tiempo futuro, lo que, insisto, no tiene trascendencia. En este sentido resulta significativo que el artículo 54 que comentamos se utiliza el tiempo verbal futuro para referirse a la Hacienda y al patrimonio propios, mientras que el artículo 55, que especifica el patrimonio propio, sigue utilizando el tiempo futuro ("estará integrado por...") y el 56, que especifica las fuentes de la Hacienda propia utiliza el presente: "Constituye la Hacienda de la Comunidad Autónoma...", de donde podría apreciarse el contrasentido de que la C.A. "contará" con Hacienda en el futuro, (artículo 54 E.A.), cuando ya "está constituida" en el presente (artículo 56 E.A.). En este punto, todo lo más, se puede acusar al Estatuto de ausencia de uniformidad gramatical, sin más repercusión.

2. LA C.A.A. TIENE PATRIMONIO PROPIO

Si entendemos el patrimonio como conjunto de bienes y derechos de cualquier clase y de contenido económico, es obvio que la titularidad patrimonial, de algún patrimonio, es consustancial a la existencia de la Comunidad como tal. No es pensable la actividad de una Comunidad Autónoma que no disponga de medios materiales propios, y no sólo financieros, para el cumplimiento de sus funciones. Pero aunque sólo fueran financieros. En su sentido más estricto y restringido, la exigencia de patrimonio propio no es más que una distinta formulación del principio de la Hacienda propia; quien tiene Hacienda, en el sentido anteriormente visto, tiene, forzosamente, patrimonio propio: un conjunto de bienes y derechos que surgen de las fuentes de recursos que constituyen la Hacienda, y que se aplicarán al desarrollo de las funciones de la Comunidad. Así, el patrimonio propio es otra formulación, con terminología jurídica que procede del derecho privado, de la existencia de Hacienda propia en una de las significaciones que analizábamos antes; es decir, como conjunto de fondos bienes y derechos que proceden de sus fuentes de financiación, como producto efectivo de la Hacienda considerada como conjunto de fuentes de ingreso, y no debe ser obstáculo a esta consideración el hecho de que algunos elementos del patrimonio no se aplican a la consecución de las finalidades del ente mediante el gasto que implica su conjunción inmediata e instantánea. Algunos contribuyen al cumplimiento de necesidades en el futuro; hasta que el momento llegue, los medios no desaparecen; y mientras tanto integran precisamente el patrimonio. Otros medios no contribuyen a la conse-

cución de los fines del ente mediante el consumo instantáneo, sino, por su naturaleza, mediante la utilización prolongada en el tiempo, hasta su desgaste total (bienes de utilización en un proceso de consumo duradero). Otros medios contribuyen al desarrollo de aquellas funciones mediante su utilización indirecta, en procesos de transformación instantánea o de inversión, es decir, como medios que sirven para producir otros bienes de utilización directa en el consumo público. Finalmente hay otros que tanto si se destinan directa como indirectamente a la satisfacción de necesidades públicas, no suponen proceso de desgaste, como sucede, en principio, por ejemplo, con los terrenos. Todos esos bienes integran el patrimonio de la Comunidad. Todos ellos integran, a la vez, la Hacienda como fondo o conjunto de bienes y derechos generados por la Hacienda como conjunto de recursos. Y es así con independencia del régimen jurídico de los bienes y derechos, que pueden estar regulados por normas con mayor o menor incidencia de las del derecho privado. Porque una cosa es el acervo patrimonial, y otra el régimen jurídico de los bienes y derechos y las atribuciones de competencias a unos u otros órganos para su gestión y administración.

Si se toma la Hacienda en el sentido estricto de fuentes de ingresos a que se refiere el artículo 56 E.A., el patrimonio es el conjunto de derechos que, en un momento u otro, han procedido de esas fuentes, y todavía no han desaparecido, es decir, existen.

No obstante, esta idea puede parecer equivocada si se tiene en cuenta que muchos elementos patrimoniales de la Comunidad no proceden de las fuentes que constituyen su Hacienda, sino que han sido atribuidos a la misma, de algún modo, en el momento constituyente, con procedencia del ente preautonómico, de otros entes públicos absorbidos, en su caso, o de los trasposos efectuados por el Estado. Y ese sentido parecen tener los bienes a que se refiere el artículo 55,1,1º y 2º E.A., a diferencia del 55,1,1º y 2º E.A., a diferencia del 55,1,3º. Pero es que también las del 55,1,1º y 2º E.A. constituyen fuentes que integran, de suyo la Hacienda del ente, aunque con importancia sólo en los momentos iniciales, si es que no pueden asimilarse a algunas de las enumeradas en el artículo 56 E.A.; de este tema, en definitiva de escasa trascendencia práctica, no vamos a ocuparnos ahora. Por lo demás, si el Estado en sentido estricto absorbe a un ente público cualquiera en virtud de una Ley (como cuando por Ley se suprimen organismos autónomos) los fondos del ente absorbido se integran en el Estado, en la Hacienda del Estado en sentido material, aunque la absorción de

entes o supresión de los mismos no sea una fuente habitual de ingresos del Estado, ni se enumere habitualmente entre las fuentes que integran la Hacienda del Estado. Pues lo mismo para las CC.AA.

Tampoco es obstáculo a esta consideración la circunstancia de que el artículo 56 E.A., siguiendo el 157 C. enumere entre las fuentes que integran la Hacienda de la C.A. el rendimiento del patrimonio de la propia Comunidad, pues una cualidad de la inmensa mayoría de los derechos, bienes y fondos que integran la Hacienda en sentido material es el ser a la vez fondo y fuente, resultado de un ingreso y fuente de ingreso; lo que sucede con los medios monetarios que proceden de la gestión tributaria o con los medios no monetarios que proceden de una adquisición a título oneroso o de una donación de un particular.

El patrimonio es, por tanto, tan esencial a la Comunidad como la Hacienda. Es una formulación con otra expresión jurídica del mismo principio de la Hacienda propia. O también, otro aspecto del mismo principio, que sería el de la necesidad de unos medios materiales propios para el desarrollo de sus funciones: desarrollo que requiere Hacienda, como conjunto de fuentes de financiación; y patrimonio, como conjunto de bienes y derechos que proceden o han procedido de esas fuentes.

Desde un punto de vista jurídico, la existencia de patrimonio propio presupone la de la capacidad jurídica de la Comunidad para ser titular de los derechos y obligaciones que integran el patrimonio. Es obvio que sin esa capacidad jurídica para ser titular de derechos y obligaciones no hay patrimonio. Esa capacidad no está, como tal, expresamente formulada en ningún artículo del Estatuto, pero está implícita, como elemento imprescindible, en numerosos artículos del mismo, y, de una manera más evidente en este artículo 54. Lo que sucede es que no sólo la capacidad de ser titular de un patrimonio es un elemento esencial de la Comunidad, sino la efectiva titularidad de ese patrimonio. Por ello no dice el Estatuto que la C.A.A. tiene capacidad para ser titular o que puede ser titular de un patrimonio, sino que lo es ya, que tiene patrimonio propio.

Por otro lado, el artículo 54 habla de patrimonio propio, que es tanto como decir patrimonio de la Comunidad, sin más. Es evidente que la Comunidad no puede ser titular de patrimonio ajeno, lo que es un contrasentido. Y que en la medida en que utilice medios

ajenos (de propiedad ajena, por ejemplo) lo hará en virtud de algún título jurídicamente válido que le dará el derecho para esa utilización; en tal caso, será ese derecho (como arrendataria, por ejemplo) el que integrará su patrimonio.

Por todo ello, podemos decir también aquí que la declaración del artículo 54 E.A. del carácter de propio que tiene el patrimonio de la Comunidad es, en realidad innecesaria, aunque no superflua, por los mismos motivos que hemos aplicado esos calificativos a la declaración de que la C.A.A. tiene Hacienda propia.

3. LA HACIENDA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA ANDALUZA TIENE CARACTER INSTRUMENTAL

El artículo 54 E.A. dice que la C.A.A. contará con Hacienda y patrimonio propios; pero esa declaración va precedida de un inciso de carácter finalista: "para el desempeño de sus competencias".

Esta expresión es, en primer término, una explicación que pone de manifiesto la lógica interna de la declaración obvia del artículo: si la C.A.A. tiene unas competencias, habrá que dotarla de los medios que sirven para ejercerlas. No es extraño que las leyes contengan explicaciones de los mandatos en que las leyes consisten; y que esas explicaciones se incorporen al propio texto normativo; es decir, que no se coloquen en su lugar adecuado, que sería, en su caso, el Preámbulo, la Exposición de motivos. Pero no siempre lo que aparentemente es una explicación, un tributo a la lógica o una manifestación de la tendencia del legislador a justificarse es, simplemente, técnica legislativa defectuosa; con frecuencia, lo que aparentemente es sólo una explicación es más que una explicación; es matiz, condicionamiento o cualificación que se incorpora al mandato normativo; modificación del mandato normativo con algún tipo de puntualización jurídicamente relevante.

En este caso sucede así. La expresión que comentamos no es sólo culto a la lógica o expresión de manía explicativa; es un límite que se establece al alcance del mandato de la norma. En este sentido la C.A.A. cuenta con Hacienda propia, y con patrimonio propio, no sólo porque tiene competencias que desempeñar, sino que cuenta con ellas para el desarrollo de las competencias, y sólo para el desarrollo de las competencias; éstas son la razón de ser de aquellas titularidades, y también su límite. Y no es una afirmación que carezca de significación práctica. Que la C.A.A. adquiera un

plantel de misiles tierra-aire no sería solamente un acto político inaceptable y un estúpido derroche; sería un acto ilegítimo; jurídicamente inválido; en sentido propio, nulo; porque la C.A.A. que cuenta con una Hacienda, con unos medios que le pueden dar posibilidad económica para la compra de los misiles, y que tiene capacidad para ser titular de un patrimonio variado, no tiene una Hacienda para adquirir misiles ni una capacidad para ser titular de ese elemento patrimonial. Al actuar así, la C.A. habría malversado los fondos utilizados en la adquisición y habría realizado un acto nulo, porque no tiene ninguna competencia que, ni remotamente, le faculte para realizar ese gasto ni para adquirir esa titularidad.

Este es, evidentemente, un caso extremo; o más bien extremo-so. Pero está claro que, de algún modo, las competencias establecen una limitación a la Hacienda y al patrimonio que dá a éstos, en las CC.AA., carácter instrumental.

En un sentido, la actividad financiera es una actividad siempre instrumental, una actividad de medios necesarios o lóneos para conseguir unos fines, que son los propios del ente público; es una afirmación obvia para todos los estudiosos de la Hacienda. Y así es también instrumental la Hacienda del Estado. La Hacienda como conjunto de fuentes para allegar recursos. Pero esta afirmación necesita algunas matizaciones.

El carácter instrumental de la Hacienda, en el sentido indicado, no se admite actualmente con el exclusivismo de la formulación tradicional. La actividad financiera cumple también una función estabilizadora, como instrumento en la política coyuntural, y una función redistribuidora, en el marco de una política social de nivelación económica, y una función de desarrollo, dentro de una política económica a largo plazo. De modo que muchas decisiones que se toman en el ejercicio de las competencias financieras no responden sólo a la función instrumental de dotación de medios. Pero es claro que, desde el punto de vista jurídico, estas otras funciones se legitiman en la medida en que tienen cabida en normas de rango suficiente o no se oponen a ellas. Sin embargo, esta aplicación de funciones de la Hacienda moderna nó implica, necesariamente, para las CC.AA., ampliación de las posibilidades de actuación en el ejercicio de sus competencias financieras, sino que es más bien causa de limitaciones para dicho ejercicio.

En efecto, la utilización de las competencias financieras como instrumento redistribuidor se basa en un precepto constitucional (artículo 31. C.), que, referido a las aportaciones para el sostenimiento de los gastos públicos (una parte, aunque muy importante, de las competencias financieras) establece unos principios vinculantes para todos los entes públicos: el de capacidad económica y el de progresividad, y, en relación con el gasto público, un principio vinculante de asignación equitativa. Pero estos principios, que crean limitaciones para todos los entes públicos, y, por tanto, también para las CC.AA., no otorgan a éstas una competencia adicional a las que puedan tener por establecerlo así el Estatuto o la Constitución.

El artículo 40,1 de la Constitución dice: "Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo". Entre los poderes públicos se encuentran las CC.AA.; pero tampoco este artículo atribuye una competencia, sino que marca los criterios y objetivos de una actuación. Es decir, las competencias financieras de las CC.AA. no se ven incrementadas en virtud de ese artículo 40. Todos los poderes deben perseguir esas finalidades, pero esta norma no crea competencias, sino que legitima y limita el ejercicio de las que se tengan en relación con la obtención de estas finalidades. Así, en el ejercicio de sus competencias tributarias, la C.A.A. tendrá que atenerse al principio de capacidad y al de progresividad; y en la ordenación de sus gastos, al de equidad. Pero nada más.

En cuanto a la función de estabilización, puede decirse lo mismo. Y en ambos casos, y con más incidencia en éste último, la responsabilidad corresponde principalmente al Estado, como se comprueba en el artículo 2º 1 b L.O.F.C.A.: "La garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos cuarenta punto uno, ciento treinta y uno y ciento treinta y ocho de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español". La C.A. no tiene, por ejemplo, la competencia para dirigir una política monetaria, y sí el Estado; es concebible que el Estado incremente un impuesto, o lo cree, para retirar fondos de la circulación; la C.A. no está legitimada para llevar a

cabo una acción equivalente; puede, según las normas por las que se rige, establecer recargo, por ejemplo, pero tendrá que ser en función de objetivos que tengan que ver con sus competencias.

Nadie puede hacer nada para lo que no sea competente. También el Estado tiene limitaciones competenciales. El Estado no puede, por ejemplo, entrar en el área de la competencia ajena y crear un recargo tributario en favor de una C.A. Pero, respetando las áreas de competencia ajena establecidas en las leyes, el Estado tiene competencias que integran una lista abierta, mientras que las CC.AA. tienen competencias tasadas.

Esto no quiere decir que el Estado puede hacer lo que estime conveniente, siempre que no invada esferas ajenas de competencia. El Estado tiene limitaciones: las que se contienen en la Constitución. Pero sí es cierto que el Estado, dentro de esas limitaciones, puede realizar funciones no previstas en lista alguna, mientras que las CC.AA. tienen competencias en lista cerrada. El artículo 149,3 de la Constitución establece: "Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado. ...". Esto significa, a los efectos de lo que estamos hablando, que no hay lista exhaustiva, cerrada, de competencias del Estado, y que sí existe, en cambio, para las CC.AA.; la lista se encuentra en el Estatuto de Andalucía y en las leyes previstas a tal efecto en la Constitución y el Estatuto (artículos 13 al 22 E.A.).

De ahí la importancia que tiene el principio de instrumentalidad de la Hacienda que el artículo 54 E.A. establece, y que, además, en ninguna norma constitucional está fijado para el Estado. Principio de instrumentalidad que el Estatuto recoge de la Constitución, cuyo artículo 156, 1 afirma que "Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias...". Es decir, ya la Constitución, aunque en referencia a un aspecto de la Hacienda como es el de la autonomía, establece el carácter instrumental de ésta, en función de las competencias de la Comunidad.

Esta norma es de muy importante significación: La C.A. no puede utilizar sus competencias financieras más que para el desempeño de sus competencias no financieras. Por el lado del gas-

to, no puede realizarlo más que en temas de su competencia; y aquí la limitación opera con mucha claridad. Pero también opera por el lado del ingreso: No puede utilizar sus competencias financieras en materia de ingresos más que en función de sus competencias de gasto, de ahí que la legitimación del ingreso requiera la consideración del gasto. Lo que podrá ser especialmente significativo para los tributos propios y los recargos, instrumentos mediante los cuales la C.A.A. puede superar los niveles recaudatorios que, con la participación en ingresos del Estado e impuestos cedidos, suponen la financiación del coste efectivo de los servicios transferidos (disposición transitoria sexta y artículo 54 E.A.). La ampliación o mejora de los servicios en que pueden fundamentarse tales tributos y recargos, han de referirse exactamente a competencias de la C.A.A., siendo nulos si no se da esa correspondencia. Pero no sólo en este caso; también en otros, como en la emisión de deuda o en los supuestos en que se produzca un exceso de financiación sucede lo mismo. Así una C.A. no puede, en virtud de esta limitación, llevar a cabo una política de superávit presupuestario; el superávit como decisión previa y en cantidades que no sean de mero ajuste contable, es por tanto, ilegítimo, puesto que la C.A. no tiene competencias de ningún tipo que permitan llevar a cabo ese tipo de política (Tampoco puede realizar la C.A. una política de déficit del presupuesto corriente, pero no por los motivos que aquí consideramos, sino por las limitaciones al endeudamiento que establece el artículo 65 del Estatuto).

4. LA HACIENDA DE LA C.A.A. ES UNA HACIENDA SUFICIENTE

La vinculación de la actividad financiera de la C.A.A. a las competencias de la misma tiene un sentido limitativo, como acabamos de ver. Pero el mismo texto del artículo 54 E.A. tiene otro aspecto que es la otra cara de la moneda. La C.A.a. contará con la Hacienda y patrimonio propios que le permitan desempeñar sus competencias. El artículo 54, E.A., a la vez que establece una limitación, fija un principio de financiación adecuada; el principio de una Hacienda suficiente. Si es cierto que la C.A. tiene subordinada su Hacienda al ejercicio de sus competencias también lo es que esa Hacienda es, de acuerdo con el Estatuto, suficiente para desempeñar sus competencias. No más Hacienda de la necesaria, pero sí toda la Hacienda que sea necesaria.

La suficiencia significa la posibilidad de obtener medios adecuados para el cumplimiento de los fines, es decir, para el ejercicio de las competencias atribuidas.

La suficiencia implica un juicio de valor: la adecuación del nivel de medios para el logro de los fines; supone, por tanto, una valoración, un juicio político y jurídico, sobre el cumplimiento de los fines, sobre el desarrollo de las competencias. Y aquí es preciso tener presente que, aunque las competencias de la C.A. sean tasadas, éstas pueden desarrollarse en distintos niveles cuantitativos de ejecución cuya oportunidad es valorada por la propia C.A., siempre naturalmente, que no se traspase el haz de limitaciones de todo tipo que tiene que respetar en su actuación. Es decir, si la C.A. no puede "inventarse" servicios nuevos, sí puede prestarlos con grados variables de intensidad, lo que implicará niveles de financiación diferentes. El Estado garantiza, en la fase transitoria, la financiación del coste efectivo de los servicios transferidos; pero el coste puede ser mayor. Y el principio de suficiencia no opera sólo en relación con ese coste efectivo, sino con el coste que resulte de la libre decisión de la Comunidad.

Aunque ahora no se aprecia aún, la diferencia en los niveles de prestación del mismo servicio en distintas CC.AA. puede ser, en el futuro, apreciable. En algunos casos será por eficacia en la gestión; en otros, por diferencia de costo, porque la Comunidad haya decidido una más intensa prestación del servicio. No hay ningún principio de prestación igualitaria en las diferentes Comunidades de servicios transferidos; sólo hay una garantía de servicios mínimos, que es otra cosa (artículo 158,1 de la Constitución). Pues bien, esas diferencias de nivel tienen una Hacienda suficiente. La Hacienda de la C.A. es suficiente para el nivel de prestación del servicio que la C.A. estime conveniente. Precisamente, sólo en este punto aparece ese principio que algunos llaman de interiorización de costes (en realidad lo dicen peor, pues hablan de internalización), y que es en realidad un principio de identificación global entre territorio beneficiado y pagadores del servicio. Ya que, por incidencia del principio de solidaridad, la financiación básica (la garantía del coste efectivo de los servicios transferidos) y, por supuesto, la financiación compensadora (la del Fondo de Compensación y la de la garantía del nivel mínimo de los servicios) se producen sin buscar ninguna identificación entre el colectivo que paga y el colectivo en el que se encuentran los beneficiarios, la financiación del plus de intensidad en la prestación de servicios se produce mediante un sistema en el que se respeta cuidadosamente ese principio: hay libertad amplia para sobrefinanciarse, pero haciendo pagar, exclusivamente al colectivo al que pertenecen los beneficiarios; no se trata del principio tradicional del beneficio que identifica pagadores y beneficiarios, sino de un principio de res-

ponsabilidad económica globalizada: la colectividad que ha decidido la mayor intensidad del servicio, aunque sólo unos pocos, en su caso, sean los beneficiarios directos de ese servicio, es la que paga el costo adicional, aunque la financiación de ese plus de coste se realice, no conforme al principio del beneficio, sino al de capacidad. Así resulta de lo establecido en los artículos 4,7,8,9,12, y 14 de la L.O.F.C.A.

De este modo la Hacienda suficiente es garantía de la existencia de la C.A., de la posibilidad de que preste sus servicios, y de la legítima diversidad entre CC.AA., en cuanto afecta a diferencias en la intensidad de prestación de los mismos servicios (aparte de otras diferencias importantes que pueden existir en su regulación jurídico-política, y que no es del caso analizar aquí, como es la diferencia por los distintos servicios que unos y otros puedan prestar).

Es cierto, por un lado, que la Hacienda de la C.A. está limitada por las propias competencias tasadas de la Comunidad; pero también lo es que tiene una Hacienda suficiente para financiar las diferencias que, respondiendo a las decisiones de la Comunidad, se centren en intensidades específicas en la prestación de los servicios para los que es competente.

Por supuesto, no toda diversidad es legítima; pero no por el hecho de su diversidad, sino por vulnerar alguna de las normas o principios constitucionales, estatutarios, o, en general, legales que afectan a la prestación de cada servicio, al ejercicio de cada competencia. La consecuencia de esta Hacienda suficiente para la diversidad es que en la Hacienda aplicada no tiene por qué haber homogeneidad entre las diferentes CC.AA., aunque, para muchas de ellas, la regulación básica (Constitución, Estatutos, L.O.F.C.A., Leyes de cesión de tributos) sea notoriamente homogénea. Lo que significa, por ejemplo, que la presión fiscal adicional de las CC.AA. no tienen por qué ser idéntica en todas ellas; más bien la normativa está pensada para que pueda ser diferente. Pero esta es una cuestión en la que no procede extenderse más en este lugar.

La suficiencia a que me refiero no está garantizada por el Estado; mejor aún, está garantizada por el Estatuto (artículo 56 E.A.), y por la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las CC.AA., prevista en el artículo 157,3 de la Constitución; es decir, está garantizada por el Estatuto y por la L.O.F.C.A., al establecer mecanismos de financiación adicional que, si bien sujetos a importantes condicionamientos, carecen de limitación cuantitativa (artí-

culos 7,8,9, y 12 de la L.O.F.C.A.). Especialmente merece atención la posibilidad de establecer recargos sobre impuestos estatales (artículos 157, 1 a de la Constitución; 56, 6 E.A. y 12 L.O.F.C.A.).

Decíamos antes que si una Hacienda no es propia de la Comunidad, no es Hacienda. No puede decirse lo mismo de la suficiencia. Una Hacienda insuficiente no dejará de ser una Hacienda. Pero impediría que la C.A. cumpliera sus funciones, y podría ser la raíz de su fracaso político e incluso de su desaparición como tal Comunidad Autónoma.

5. LA HACIENDA DE LA C.A. ES UNA HACIENDA AUTÓNOMA

El principio de la autonomía de la Hacienda no está expresamente enunciado en el Estatuto, con la utilización de esa palabra. Pero aunque no expreso en el artículo 54 ni en ningún otro del Estatuto, la autonomía de la Hacienda de la C.A. resulta de la Constitución en su artículo 156,1, antes transcrito y del conjunto de la regulación de la Constitución, Estatuto y L.O.F.C.A.

Autonomía es autogobierno. Autonomía financiera es autogobierno en materia financiera, capacidad para ejercer libremente las competencias de que disponga la C.A. en materia financiera, para ejercerlas sin mediatización de otros núcleos de poder político, más extensos (Estado) o más reducidos (Corporaciones locales) que la propia C.A.; y que, en la medida en que tuvieran ese poder de mediatizar, serían de algún modo superiores a la propia Comunidad. La autonomía financiera es, por tanto, libertad en el desarrollo de la actividad financiera; libertad entendida en el sentido de ausencia de coacción impuesta desde fuera.

Autonomía es algo distinto de suficiencia. Puede existir una situación de Hacienda suficiente de la C.A., sin autonomía, y, por supuesto con autonomía muy escasa. Pero la suficiencia, en cuanto deba ser apreciada por la propia Comunidad, sólo queda garantizada cuando no depende de la voluntad de otro, por generoso que éste sea; la autonomía financiera permite que la Comunidad sea el juez de su propia suficiencia, y otras cosas más, desde luego; la autonomía financiera es, en todo caso, la única verdadera garantía de la suficiencia financiera.

Por supuesto, es garantía de la suficiencia en cuanto ésta es decidida por la propia Comunidad; no es garantía de financiación abundante, que es otro problema: la autonomía no elimina la esca-

sez que, como en cualquier actividad económica, está en cualquier actividad financiera, y por tanto también en la de la Comunidad Autónoma, por más autónoma que sea su Hacienda.

Por otro lado, la autonomía financiera es la última verdadera garantía de la autonomía política, de la autonomía en el ejercicio de sus competencias. Sin autonomía financiera puede haber Hacienda; y puede haber Comunidad; lo que no puede haber es Comunidad Autónoma.

Por tanto, más que un dato necesario de la Hacienda de la Comunidad, la autonomía financiera es un dato necesario de la autonomía misma de la Comunidad.

Pero conviene detenerse algo en el contenido de la autonomía financiera, en su naturaleza y condición. La actividad financiera es, esencialmente, actividad de ingreso y actividad de gasto. La autonomía de la Hacienda supone autonomía en las decisiones que afectan al ingreso público y al gasto público. Por tanto, la autonomía, en su sentido más amplio, supone:

- en relación con el gasto:
 - poder para decidir sobre el volumen del gasto (decidir sobre la propia suficiencia).
 - poder para decidir la estructura del gasto; aunque, en este punto, la autonomía financiera se hace pura y simplemente autonomía política; pues poder gastar en lo que se quiera es poder ejercer libremente las propias competencias.
- en relación con el ingreso;
 - poder para decidir el volumen del ingreso, aunque éste quede condicionado por el volumen del gasto, en virtud del carácter instrumental de la Hacienda de la Comunidad; en tal caso, más en concreto, se tratará del poder de llevar el volumen de ingresos al nivel necesario para financiar el total del gasto.
 - poder para decidir la estructura del ingreso.

En el supuesto de que en un ente confluyeran, sin limitación jurídica alguna, estos cuatro poderes, estaríamos en presencia no de un ente autónomo, sino de un ente soberano, más aún de un

ente con poder constituyente. Ni el Estado tiene, en el ejercicio de sus facultades financieras, tanta "autonomía". Tiene limitaciones jurídicas importantes que le vienen de la Constitución, y de los Tratados Internacionales.

Pero si referimos el concepto a lo que ahora interesa, podemos decir que la autonomía de la C.A. será plena cuando tenga esos cuatro poderes y pueda ejercerlos sin limitación derivada de la intervención del Estado a través de cualquiera de sus órganos.

Esta autonomía plena, en estado puro o casi puro, sólo cabe en un sistema de los que tradicionalmente se llamaban confederales. Pero, el margen de ello, sólo cabe en un sistema de financiación absolutamente separada de los dos niveles de acción política que aquí contemplamos: El Estado y las CC.AA.

El sistema de financiación de las CC.AA. en España no es, ni mucho menos, de separación. Basta leer por encima los artículos del Estatuto dedicados al tema (especialmente 56, 57, 58 y 59 y Disp. Transitoria Sexta), y la L.O.F.C.A. Sobre ello volveremos más adelante. Al no existir un sistema de separación, la incidencia de las decisiones del Estado en algunas decisiones financieras de la Comunidad es inevitable.

De todo modos, a partir de esa situación teórica de autonomía financiera máxima caben situaciones de autonomía progresivamente menor, por alguna de las siguiente razones:

- La C.A. no dispone de alguno o algunos de los cuatro poderes antes enumerados.
- La C.A. dispone de alguno o algunos de ellos sólo parcialmente, o para una parte de su actividad.
- La C.A. dispone de unos poderes con limitaciones, derivadas, no de la Constitución o del Estatuto, sino de la acción del Estado.

Así podemos llegar a distintas situaciones de autonomía decreciente hasta alcanzar la situación límite opuesta a la inicial: aquella en que no hay ni una brizna de autonomía, en que la autonomía, pura y simplemente, no existe en absoluto. En tal caso, ya sabemos que lo que no existe es la Comunidad en cuanto Autónoma.

Pues bien, la autonomía, por lo que hace a su contenido, no es un concepto fijo y perfilado. Podemos decir que no hay autonomía cuando ésta no existe en absoluto, en el caso extremo. De no ser así, podemos hablar de mucha o poca, total o sectorial, y, emitiendo juicios de valor, suficiente o insuficiente como sostén de la autonomía política. Lo que quiero decir es que no existe una raya divisoria anterior a la ley, que nos permita afirmar: el que esta linde traspasa es autónomo, y el que no la traspasa no lo es; tampoco esa linde nítida ha sido fijada en la Constitución, que en el artículo 156.1 habla de autonomía financiera, como antes vimos, pero no fija el contenido de esa autonomía financiera.

Por ello, en vez de empeñarse en unas disquisiciones teóricas previas sobre lo que es autónomo y lo que no lo es, lo que en materia tan relativa no conduciría más que a fijar un criterio personal o el derivado de opiniones ajenas o de ejemplos de la historia o de otras organizaciones políticas, criterios que tendrían escasa utilidad para resolver el problema, lo mejor será quizá analizar las normas vigentes para ver cómo en ellas se regulan, para las CC.AA., esos cuatro poderes que integran el contenido posible de la autonomía financiera, y concluir luego si esa regulación es coherente con la previsión constitucional. Porque no se trata de dar un juicio político, sino de llevar a cabo un análisis jurídico. Se trata, simplemente, de explicar lo que, en términos del derecho vigente, queremos decir cuando afirmamos que la Hacienda de la Comunidad es autónoma, y ver si esa regulación está de acuerdo con la Constitución.

A.— *La autonomía financiera de las CC.AA., según la Constitución.* Analicémos los cuatro elementos teóricos integrantes de la autonomía.

Poder para decidir el volumen de gasto. La Constitución, ni lo reconoce expresamente, ni lo prohíbe. Está implícito, de algún modo, en el 156,1, si se pone en relación con el 157,1, que establece competencias financieras de ingreso sin limitación cuantitativa.

Poder para decidir la estructura del gasto. No hay ninguna norma, en la Constitución, que lo coarte; por supuesto, parece que la C.A. no puede dejar de prestar los servicios transferidos, y en ocasiones la vinculación puede aparecer en normas concretas. Si hay normas sobre Educación, la C.A. tendrá que ejercer el servicio educativo de conformidad con esas normas; tendrá que mantener, por ejemplo, una estructura educativa mínima para lo que es ense-

ñanza obligatoria y mínima, y derecho de los ciudadanos a recibirla. Y así sucede en otras muchas funciones. Pero, dentro de las rigideces del gasto público, no hay una limitación adicional derivada de un control financiero de la estructura del gasto por parte del Estado, establecida en la Constitución. Es cierto que, a diferencia del Estado, su presupuesto de gastos se puede encontrar condicionado por leyes no propias, sino del Estado, que regulan distintos aspectos de servicios para los que la C.A. tiene alguna competencia, de acuerdo con lo que establecen los Estatutos, y, en concreto, el Estatuto de Andalucía (artículos 15, 16, 17, 18, 19, 20). El Estado, por el contrario, al estructurar su presupuesto, está condicionado por leyes propias, no por leyes ajenas. Pero, repito, no hay ningún control financiero sobre el gasto de las CC.AA. establecido en la Constitución, salvo el del Tribunal de Cuentas, que se refiere a la ejecución del presupuesto, no a los criterios de asignación de gastos del órgano competente de la comunidad; un control que no puede incidir en los criterios del gasto, y que no tiene carácter previo (artículo 153, d de la Constitución); es decir, no puede incidir en los criterios políticos del gasto con fuerza de obligar: del control de oportunidad del Tribunal de Cuentas sobre la actividad de las CC.AA. no pueden deducirse decisiones de obligado cumplimiento.

También puede haber un control del Gobierno, pero se refiere a las funciones delegadas del artículo 150,2 de la Constitución: "El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado". Esas formas de control, (al que también se refiere el artículo 153, b de la Constitución) pueden ser muy amplias en materia de asignación de recursos y control de ejecución (artículo 21 E.A.). Pero nada de esto afecta a la autonomía financiera de la C.A. en el desempeño de sus funciones propias, compartidas o no.

Poder para decidir el volumen de ingresos. No hay ninguna referencia expresa en la Constitución. La amplitud de recursos que el artículo 157,1 de la Constitución establece para las CC.AA., permite afirmar que ese poder puede existir, desde el punto de vista Constitucional. También es cierto que el 157,3 de la Constitución, al atribuir al Estado la facultad de regular, mediante ley orgá-

nica, el ejercicio de las facultades financieras en materia de Ingreso, puede coartar de alguna manera ese poder, sujetándolo a condicionamientos y limitaciones diversas.

Poder para decidir la estructura de los Ingresos. Este poder puede tener una triple manifestación: poder para decidir qué tipo de Ingresos se eligen; para fijar el peso relativo de dichos Ingresos; para fijar la estructura interna de los diferentes Ingresos. El artículo 157,2 de la Constitución, al enumerar los posibles recursos de las CC.AA. lo hace sin establecer limitaciones específicas y con tal amplitud que bien puede decirse que la Constitución es compatible con un muy amplio poder en este punto, si bien la norma del 157,3, antes aludida, permite que el Estado, de algún modo, recorte este poder al regular, por ley orgánica, las condiciones de ejercicio de las competencias financieras en materia de ingreso.

Estos poderes no están exentos de limitaciones en la propia Constitución. Nos referimos brevemente a ellas, sin entrar en un análisis detenido:

1º. El carácter instrumental de la autonomía financiera, de que nos hemos ocupado con anterioridad (artículo 156, 1.C).

2º. La limitación territorial, como delimitación general de las competencias de la Comunidad Autónoma.

3º. El principio de identificación entre el colectivo al que pertenecen los beneficiarios de ciertos gastos, o, mejor dicho, el colectivo cuyos representantes políticos deciden ciertos gastos, y el que debe soportar la correspondiente financiación (artículo 157,2); también se le llama principio de interiorización de costes, y a él nos hemos referido con anterioridad.

4º. El respeto a la libertad de circulación de personas, mercancías o servicios (artículos 139,2 y 157,2).

5º. La coordinación con la Hacienda estatal (prevista en el artículo 156,1 en el 157,3 y el 156,2).

6º. El señalamiento, por el Estado, de las condiciones de ejercicio de las competencias financieras de ingreso, de que ya hemos hablado (artículo 157,3).

7°. El señalamiento, por el Estado, de las normas para resolver conflictos Intercomunitarios en materia de competencias financieras (art. 157,3).

8°. El principio de solidaridad (artículos 2;138.1;156,1;158).

9°. El control económico y presupuestario del Tribunal de Cuentas, también aludido con anterioridad (artículo 153, a.).

10°. La sujeción al Estatuto; las Comunidades Autónomas no traen directamente sus facultades, ni su existencia, de la Constitución, sino a través del Estatuto, norma constituyente de la Comunidad Autónoma o, como dice el artículo 147,1, su norma Institucional básica; el Estatuto puede contener precisiones y concreciones de los poderes atribuíbles según la Constitución, y en tal sentido puede llimitar, y de hecho limita, los poderes financieros que la Constitución atribuye (artículo 147). Sin embargo, no hay que olvidar que el Estatuto no es, en ningún caso, norma impuesta, sino de alguna manera pactada y aprobada por las personas que integran la Comunidad, o por su representantes. De ahí que la sujeción al Estatuto puede implicar llimitación de los poderes que aquí consideramos, pero se tratará, de algún modo, de autolimitación, a diferencia de lo que sucede en los supuestos anteriores.

11°. En su caso, la sujeción a las leyes, a que se refiere el artículo 133,2. Sin analizar más en pormenor este punto, quiero decir que el 133,2 no introduce llimitación específica que no se englobe en alguna de las anteriores.

Aquí me he referido a las llimitaciones que son propias de las CC.AA.; unas proceden de decisiones estatales (sujeción a la Ley del 157,3, por ejemplo), en aplicación de la Constitución; otras, directamente de la Constitución (por ejemplo, el respeto a la libertad de circulación de bienes o personas). No incluyo otras limitaciones de naturaleza constitucional que afectan conjuntamente al Estado y a las CC.AA., como las del artículo 31, que establece los principios que reserva la Ley, capacidad, progresividad y equidad del gasto.

B.— *La autonomía financiera de la C.A.A., según el Estatuto y la L.O.F.C.A.* Analizaremos, como antes, los cuatro poderes integrantes teóricos de una autonomía en materia de Hacienda.

Poder para decidir la estructura del gasto. La L.O.F.C.A. no introduce cortapisas adicionales en esta materia. El Estatuto, al fijar las competencias de la C.A., concreta la previsión constitucional. Pero no puede decirse que esto sea una limitación. El Estatuto establece el alcance de la actividad de la C.A.A., es decir, el ámbito de sus competencias, el ámbito que justifica la existencia de la propia Comunidad. Al aprobarse, el Estatuto condiciona la estructura de gastos de la C.A.; ésta tendrá que gastar en lo previsto estatutariamente, pues tendrá que gastar en el desempeño de las funciones para las que es competente, y, como antes se indicó, no podrá gastar en otras, pero esa concreción no es limitación impuesta; es el Estatuto que Andalucía, en pacto con el Estado, se ha dado a sí misma.

No puede hablarse, por tanto, en este caso, de limitación de un poder sino de creación del soporte que permite el ejercicio de ese poder.

Ahora bien, las competencias no implican sólo facultades de la C.A.A., sino que, en numerosas ocasiones, implican deberes, o incluso obligaciones; deberes u obligaciones que pueden ser jurídicamente exigibles, y no sólo políticamente, en cuanto existan, relacionados con aquellas, derechos o intereses legítimos de terceros, personas privadas o entes públicos, incluido el propio Estado. Las competencias son, en numerosos casos, funciones; pero es que, en este supuesto, pueden existir normas jurídicas ajenas que fijen, de algún modo, el alcance del deber que la función implica, y, por tanto condicionan de manera muy concreta algunos aspectos de la estructura del gasto.

Así, en materias de competencia exclusiva de la C.A., tanto para la legislación como para la ejecución, pueden existir exigencias de actividad establecidas en la Constitución que requieran gastos ineludibles (artículo 13 E.A., en varios supuestos).

En aquellas otras en que media algún tipo de legislación estatal, la exigencia de actividad puede provenir de la legislación estatal, lo que es más evidente cuando las competencias de la C.A. son sólo de ejecución (artículos 15, 16, 17, 18, 19, 20 E.A.); así por ejemplo, en materia penitenciaria, o laboral (artículo 17,1 y 2 E.A.). Una vez asumidas de hecho las competencias, la C.A. no podrá dejar de prestar el servicio en la forma que requiera la Ley estatal que se ejecuta, lo que, ciertamente, condiciona el gasto. Lo que es un problema totalmente distinto del control del Gobierno sobre esa

actividad, que podrá existir o no existir. Por ejemplo, existe cuando el Estatuto ha previsto la alta inspección del Estado, como en el caso del artículo 17,2 E.A.: Corresponde a la C.A.A. la ejecución de la legislación del Estado en materia "laboral, con las facultades y servicios propios de la Administración respecto de las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección del Estado y de lo establecido en el artículo 149,1,2 de la Constitución". Y en tales supuestos, podrá dar lugar acciones políticas o judiciales, según los casos. Lo que sí podemos afirmar es que, por ahora la C.A.A. no tiene delegadas facultades del Estado al amparo del 150,2 de la Constitución, y, por tanto, no opera el sistema especial de vinculación y control que puede crearse para tales casos (por ejemplo las LL OO de transferencias complementarias a Canarias, 11/82 de 10 de Agosto; y a Valencia 12/82 de 10 de Agosto; dictadas ambas al amparo del artículo 150,2).

Es decir, en bastantes casos, al asumir la función, la C.A. asume una carga de debido u obligado cumplimiento.

Es cierto que el Estado, en tal sentido, no tiene más obligaciones equivalentes que las que deriven de leyes estatales, o, en su caso, de la Constitución o Tratados internacionales. Pero si estas normas ajenas que la C.A.A. tiene que cumplir introducen rigidez en la estructura del gasto, no puede decirse que sean el resultado de ningún tipo de imposición, ya que han sido libre y voluntariamente asumidas, y, aunque no libremente, sí que puede prescindir de ellas por el mismo procedimiento pactado que el que las adquirió: es decir, mediante modificación del Estatuto.

No existen más limitaciones al poder de fijar la estructura del gasto, lo que se traduce, en el Estatuto y en la L.O.F.C.A., en unas facultades presupuestarias amplias y sin controles adicionales. El artículo 63 E.A. sólo establece, en su número 2, exigencias de carácter formal para el presupuesto de la C.A.; no hay en el Estatuto ninguna otra limitación. Y en cuanto a la L.O.F.C.A., nos encontramos con el mismo tipo de condicionamiento formal: artículo 21,1 y 3: "Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los Organismos y Entidades integrantes de la misma y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades". "Los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos

Generales del Estado". No hay Interferencia ninguna, sobre lo ya señalado, en la cuestión de en qué se debe gastar y cuánto, que es lo que queremos decir cuando hablamos del poder para decidir la estructura del gasto, y no la ordenación formal de los gastos que se decida realizar, lo que, desde el punto de vista de la autonomía, es una exigencia menor que no modifica ni coarta las facultades sustanciales de decisión. Por lo demás, esta exigencia de la L.O.F.C.A. tiene su fundamento en el artículo 157,3 de la Constitución.

En suma, puede afirmarse que la C.A. tiene amplio poder para fijar la estructura sustancial del gasto. Sin controles ni interferencias del Estado, salvo la vinculación, libremente asumida, a la aplicación de leyes estatales cuando las competencias no son exclusivas incluso desde el punto de vista legislativo.

Poder para decidir el volumen del gasto. El gasto público de cualquier ente público tiene límites jurídicos indirectos y de orden constitucional (mantenimiento del sistema de propiedad privada del artículo 33, prohibición del Impuesto confiscatorio del artículo 31); de naturaleza económica, a causa de la limitación de la renta individual; de carácter sociológico y político; el grado de apreciación de los servicios públicos como fórmula alternativa de la obtención de distintos bienes por mecanismos de mercado o por otros medios privados.

Pero, por lo demás, ni en la L.O.F.C.A. ni en el E.A., ni en los demás Estatutos, existe norma alguna que limite directamente el techo del gasto de las CC.AA., en cuanto tal, ni en conjunto, ni individualmente. El mismo artículo 63 E.A., antes indicado, y los artículos 17 a y 21,1 y 3 L.O.F.C.A., dejan libertad en este punto a los órganos competentes de la C.A., y no existe autoridad ni órgano estatal alguno que pueda incidir en este aspecto de la autonomía; ni siquiera, "a posteriori", el Tribunal de Cuentas.

Lógicamente, este poder se limita eficazmente mediante la limitación eficaz del volumen de ingresos. Volumen total de gastos y volumen de ingresos tienen que acabar coincidiendo, en mi opinión, período por período, como hemos visto antes pero, en cualquier caso, en una suma de períodos. De alguna manera, el poder para la fijación del volumen total de gastos se identifica con el de decisión del volumen total de ingresos.

Poder para decidir eficazmente el volumen total de ingresos. Aquí decimos eficazmente, aunque no sería estrictamente necesario, por expresar que no basta un poder teórico, sino uno que se traduzca en acciones que puedan llevarse a la práctica, es decir, cuya ejecución no dependa de terceros con facultades discrecionales para ejecutar o no ejecutar.

Aunque no todos los ingresos son de carácter tributario, en la práctica este poder referido al conjunto de los ingresos requiere un poder de imposición, o tributario, amplio. No es fácil concebir esta facultad de autodeterminación del nivel global de ingresos sin aquel poder tributario, salvo que el Estado u otros entes que obtienen ingresos quedaran sujetos a conceder participaciones en sus ingresos a voluntad del beneficiario, lo que no deja de ser un absurdo.

Ni en el Estatuto de Andalucía, ni en los demás, ni en la L.O.F. C.A. existen limitaciones específicas cuantitativas, directas, de carácter global, y, en cuanto a los distintos conceptos de ingreso, tampoco, salvo lo que se refiere a la deuda pública de la Comunidad (artículos 65, 4 y 5 E.A. y 24, 4 L.O.F.C.A.): "La C.A. podrá realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de Tesorería, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 14,4 L.O.F.C.A.". "La C.A. podrá realizar ciertas operaciones de crédito, por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma como se documente, siempre que se 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 corrientes de la C.A."

"Las operaciones de crédito de las CC.AA. deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera". Y aunque la posibilidad de crear impuestos nuevos (inventar impuestos) está muy limitada, dada la reserva de hechos imposables en favor del Estado (artículo 6º, 2 L.O.F.C.A.), por esta y otras vías y la de los recargos (artículo 12 L.O.F.C.A.) la C.A. puede alcanzar los niveles de ingreso que desee; tiene posibilidad de fijar niveles globales de ingreso hasta situaciones de hecho muy elevadas.

Poder para decidir la estructura del ingreso.

Como ya hemos apuntado, el E.A. (y otros Estatutos, aunque no todos) y la L.O.F.C.A. han establecido el criterio de que la financiación básica de las CC.AA. se obtenga, en la fase transitoria, mediante impuestos cedidos y participación en ingresos del Estado; este sistema permite la financiación del coste efectivo de los servicios transferidos, es decir, de un coste suficiente para los niveles de prestación de los servicios vigentes en el momento de la transferencia. El resto de los ingresos posibles sirve, en su caso, para elevar el nivel de prestación de los servicios, aunque, en la situación actual, ese nivel se podría elevar sin tributos adicionales, porque si la valoración inicial no es insuficiente, la actualización de la participación en ingresos del Estado se produce con el aumento de estos ingresos, que crecen más, de hecho y ahora, que las necesidades de financiar los servicios transferidos a los niveles del momento de la transferencia (el llamado "efecto financiero"); (V. Disp. Transitoria 6º E.A.).

La garantía de financiación sólo opera, legalmente, durante el período transitorio, pero las normas estatutarias conducen, casi inevitablemente, al mantenimiento de la situación en el futuro, ya que la sustitución de la participación inicial por la definitiva sólo se reproducirá "si la C.A. lo solicita", y esa fijación se hará mediante "negociación", no unilateralmente por nadie (artículo 58, 1 E.A.).

Pero es que la imposición propia, hasta ahora inexistente (salvo el impuesto creado en los artículos 30 al 41 de la Ley del Parlamento Andaluz de Reforma Agraria, de 3 de Julio de 1.984), tiene limitaciones cualitativas importantes, que no es del caso analizar en pormenor: basta enumerar lo que, al efecto, establecen los artículos 6º y 9º L.O.F.C.A. La facultad de establecer recargos también está cualitativamente limitada, como se ve en el artículo 12, L.O.F.C.A.: "Uno. Las CC.AA. podrán establecer recargos sobre los impuestos estatales cedidos, así como sobre los no cedidos, que graven la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio". "Dos. Los recargos previstos en el apartado anterior no podrán configurarse de forma que puedan suponer una minoración de los ingresos del Estado por dichos impuestos, ni desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos".

Por tanto, el poder para elegir tipos de ingreso es escaso, pues las limitaciones a la creación de impuestos propios y la reserva de hechos imponible en favor del Estado hacen difícil el recurso a esta clase de ingresos. Mayor es ese poder en el supuesto de los recargos sobre impuestos estatales, aunque la lista es más reduci-

da que la de impuestos del Estado. Los tributos cedidos por el Estado son una lista fija (artículo 57 E.A., y 11 L.O.F.C.A.) y la C.A.A. no ha utilizado la única libertad que aquí tenía: no aceptar, en el Estatuto, esa cesión. Quedan, con flexibilidad, las tasas y las contribuciones especiales, aunque son fuentes de ingreso en sí mismas limitadas; la deuda pública, que tiene limitaciones antes señaladas; y subvenciones de los presupuestos generales del Estado, que operan, en lo que a cuantía se refiere, al margen de la voluntad de la Comunidad (como las provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial). Es decir, los tipos de ingreso que puede elegir la C.A. están enormemente condicionados.

Lo mismo puede decirse en cuanto al peso relativo de unos ingresos y otros. Los únicos que pueden presentar una situación dispar entre las CC.AA., de una manera significativa, son los recargos sobre impuestos estatales. Por supuesto, con el tiempo las disparidades de peso relativo se acentuarán, en los capítulos de duda, contribuciones especiales y tasas; pero no de modo que aparezcan situaciones muy diferentes desde el punto de vista de los criterios de distribución de la carga global entre los ciudadanos.

Y, evidentemente, esas facultades son escasas, también, en cuanto a la estructura interna de cada uno de los ingresos. Porque las limitaciones a los impuestos propios dejan poco margen a la imaginación fiscal, y los recargos son ingresos que se pueden tomar o dejar, pero sin modificar la naturaleza y estructura del tributo. Y es en estos ingresos impositivos donde cabría, teóricamente, una incidencia variada de distintos criterios de distribución de la carga entre los ciudadanos, en un ente de las características y competencias de la C.A.A.; la incidencia de las tasas y contribuciones especiales, sobre todo de las primeras, también puede ser significativa, desde luego, de políticas diferentes que están al alcance de los órganos de la C.A.

De los cuatro elementos que componen la autonomía financiera, éste que analizamos ahora es el que tiene la C.A. en menor grado relativo, aunque no carezca totalmente de él.

Hemos de decir, sin embargo, que desde el punto de vista de la autonomía como no dependencia del Estado, éste es quizá, de los cuatro, el elemento menos importante. Si la C.A. puede decidir el tipo de gasto con razonable libertad, y el volumen total del gasto y del ingreso, el tener que pasar por unos cauces estructurales de

ingreso bastante estrechos no aumenta la dependencia del Estado, aunque limita las posibilidades de acción que implica una amplia libertad en este campo, sobre todo desde el punto de vista de la política de distribución; es decir, el modelo de distribución de la carga está muy prefijado para la Comunidad que sin embargo, frente al Estado presenta, desde luego, una autonomía dentro del marco constitucional. La autonomía prevista en la Constitución en materia financiera se concreta en el Estatuto y en la L.O.F.C.A. de una manera que podemos calificar de amplia. Podía haber sido, desde luego, mayor, pero no mucho (quiero decir en el marco constitucional). Podría haber sido, desde luego, mucho menor.

Hay que tener presente que en la regulación conjunta Constitución-Estatuto-L.O.F.C.A. el núcleo básico de la financiación no depende, jurídicamente, de la voluntad exclusiva del Estado. Algunos ingresos dependen de la voluntad exclusiva o principal de la Comunidad: impuestos propios, tasas, contribuciones especiales, recargos. Otros dependen de la voluntad conjunta del Estado y de la C.A., es decir, los que son objeto de negociación: impuestos cedidos, participación en ingresos del Estado; y con la circunstancia de que, una vez plasmada esa voluntad conjunta, la financiación se produce al margen de la voluntad del Gobierno de la Nación. Es cierto que el Estado y el Gobierno pueden, de diversas maneras, incidir en estas fuentes de financiación; pero hay una obligación de compensación, y ésta, además, ha de producirse con intervención de la Comunidad, mediante un acuerdo con el Estado (artículo 59 E.A.).

Hay un ingreso en que la C.A. tiene que contar con una intervención especial del Estado: la deuda pública; no cualquier clase de endeudamiento, sino la deuda pública de la C.A., que está sujeta a autorización previa del Estado en cuanto a distintos aspectos de la misma (momento de la emisión, cuantía, etc.), a causa del control que ejerce el Estado sobre los mercados financieros, y en la misma medida en que está sujeta cualquier emisión de obligaciones, además de la coordinación que, para las operaciones de crédito, se realiza a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera (artículo 14,3 y 4 de la L.O.F.C.A.). Por el mismo motivo, está sujeto a control previo el endeudamiento externo de la Comunidad Autónoma.

Por último, existen ingresos en los que la voluntad de la C.A. no interviene más que para aceptarlos, en lo que se refiere a la cuantía, como los que provienen del Fondo de Compensación In-

territorial. Sin embargo, hay en ellos una intervención de la C.A. para determinar los gastos concretos a los que se destinan (artículo 7º de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial de 31 de Marzo de 1.984). Ciertamente que estos ingresos, en cuanto contienen la financiación de gran parte de la inversión de la C.A., especialmente en la C.A.a., por ser una de las más relativamente beneficiadas por las asignaciones del Fondo, son muy importantes. Y la extensión desmesurada e innecesaria del Fondo, sin mayor ventaja, por ello, de la intensidad de la compensación, ha impuesto una limitación apreciable de la autonomía de la C.A., que necesita la aprobación del Estado para concretar la mayor parte de sus inversiones, limitación que ha tenido la única contrapartida de dar intervención a la C.A., en la especificación del gasto de inversión que con cargo al Fondo corresponde al Estado en virtud de sus competencias, pero que se realiza en el ámbito del territorio de la Comunidad (artículo 7º L.F.C.I.).

Las demás subvenciones o asignaciones con cargo a los presupuestos del Estado se realizan sin intervención de la C.A., salvo para aceptarlas, y salvo lo que en su momento se establezca respecto de la subvención en garantía de niveles mínimos en la prestación de servicios, institución pendiente de desarrollo legislativo (artículo 158,2. de la Constitución).

La autonomía, y por ello la autonomía financiera, por mínima que sea, se da en cualquier ente territorial. Por eso la Constitución puede decir (artículo 137) que todos los entes territoriales tienen autonomía, aunque no todos tienen la misma. La Constitución ha previsto, además, que las CC.AA. pudieran tener grados diversos de autonomía; y de ahí que la exigencia constitucional de autonomía financiera, más que un criterio de perfiles definidos en sus consecuencias normativas, sea un principio que admite grados diversos de concreción. La autonomía financiera prevista en la Constitución no tiene un contenido fijo e inamovible. Y de ahí que podamos afirmar que la C.A.A. tiene una autonomía financiera que, entre otras posibles, se enmarca claramente en la previsión de autonomía financiera de la Constitución.

6. LA HACIENDA DE LA C.A.A. EN MATERIA DE INGRESOS PÚBLICOS ESTA INTEGRADA POR COMPETENCIAS QUE EN LO SUSTANCIAL SON COMPETENCIAS COMPARTIDAS CON EL ESTADO

Las competencias financieras de ingreso de la C.A.A. no son, en lo sustancial, competencias exclusivas.

Las competencias para establecer y gestinar impuestos propios, contribuciones especiales y tasas son, en principio, competencias exclusivas (artículo 56,1,4 y 5); (artículo 60,1 E.A.), aunque puede darse el caso de tasas cuyo ejercicio se realice de acuerdo con lo regulado en leyes del Estado, en cuyo caso constituyen competencias compartidas. Y lo mismo podría suceder en alguna contribución especial.

Los tributos cedidos son una competencia compartida: al Estado corresponde la regulación; a la C.A.A., la ejecución y la percepción del rendimiento (artículos 56,2; 57,59 y 60, 2 E.A. y artículos 3,1; 12 y s.s. de la ley 30/1.983, de 28 de Diciembre, reguladora de la cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas).

Los recargos sobre impuestos estatales son competencias compartidas: al Estado corresponde la regulación, siempre, y, para el supuesto de recargos sobre impuestos no cedidos, la ejecución. A la C.A. corresponde el establecimiento y la percepción del rendimiento, siempre, y, para el supuesto de recargos sobre impuestos cedidos, la ejecución (artículos 56,6 y 60,2 E.A.; artículos 3,1; 12 y ss. de la ley de cesión de Tributos antes citada).

La participación en ingresos impositivos del Estado es una competencia compartida. Corresponde al Estado la regulación y ejecución de los impuestos; a la C.A. y al Estado, conjuntamente, el establecimiento y fijación de la cuantía; a la C.A., la percepción (artículos 56,3; 58, 59 y Disposición Transitoria Sexta E.A.).

La participación en el F.C.I. es una competencia compartida. Desde el punto de vista del ingreso, a la C.A. le corresponde solamente la percepción; la fijación y determinación de su cuantía corresponde al Estado (artículo 158,2 de la Constitución; artículos 1º y 2º L.F.C.I.; artículo 56,7 E.A.). Lo mismo puede decirse de otras asignaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado (artículo 56,8 E.A.).

Los recursos de la deuda y del crédito son competencia exclusiva de la C.A., aunque, en parte, sujetos a control previo del Estado (artículo 56,9 E.A.; artículo 14 L.O.F.C.A.).

Los demás recursos son competencia exclusiva de la C.A.: artículos 56,10,11 y 12 E.A.: "Los rendimientos del patrimonio; los ingresos de derecho privado, legados, donaciones y subvenciones; las multas y sanciones".

En lo sustancial, por tanto, y aunque la C.A. tenga autonomía financiera en grado apreciable, hay un espeso tejido de acciones en materia financiera de ingresos que implican competencias compartidas, pero en grados o niveles diversos, sin que exista confusión.

Por el lado del gasto, las competencias son en general exclusivas de la C.A. Existe, sin embargo, una importante excepción a la que antes me he referido: las inversiones realizadas por la C.A. con cargo al F.C.I.; la decisión sobre dichas inversiones, sobre su especificación, corresponde conjuntamente al Estado y a la C.A. La ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma. Existen, con cargo al Fondo de Compensación, inversiones del Estado, que éste ejecuta. Pero tales inversiones no son gasto de la Comunidad Autónoma.

Y las competencias son compartidas porque la Constitución, la L.O.F.C.A. y los Estatutos no han elegido, para las CC.AA., un sistema de separación de fuentes de financiación que fué en tiempos anteriores el típico de muchos sistemas federales, sino de participación en las mismas fuentes. Frente a la separación de fuentes, se alza, como modelo opuesto, el de unidad de fuentes, en las que todos, de un modo u otro, tienen que participar.

Los modelos elegidos para las CC.AA. españolas están alejados del sistema de separación. Y digo modelos, porque son varios: los forales, el de la C.A. Canaria, y el modelo que pudiéramos llamar de régimen común, que se aplica en 15 de las 17 Comunidades Autónomas españolas. En concreto, el modelo que se aplica a la C.A.A., el más ampliamente representado, se aleja notablemente del sistema de separación del que no quedan más que elementos, importantes en sí, pero secundarios desde el punto de vista del volumen de financiación; actualmente en Andalucía son inoperantes (impuestos propios y recargos sobre impuestos estatales). De ahí que las competencias financieras en materia de

ingreso sean, en lo sustancial, competencias compartidas; y que la coordinación con la Hacienda del Estado sea de todo punto ineludible. Como he tenido ocasión de decir en otro lugar "entre el Estado y las Comunidades Autónomas no hay separación y mutua ignorancia, sino integración y coordinación. La autonomía no se concibe en la Constitución como un factor de desintegración, sino como un principio de armonía, según el cual lo vacío y plural se refunde en una unidad superior, que no ahoga ni absorbe las singularidades de sus componentes, sino que las completa y les otorga una dimensión más elevada".

7. LA HACIENDA DE LA C.A.A. ES UNA HACIENDA COORDINADA CON LA HACIENDA DEL ESTADO, LAS DE LAS OTRAS CC.AA. Y LAS DE LOS ENTES LOCALES.

El artículo 156,1 de la Constitución establece el principio de coordinación de la Hacienda de las CC.AA. con la Hacienda estatal. La Hacienda de la C.A. debe estar, según eso, coordinada con la del Estado. La regulación positiva permite afirmar que la Hacienda de la C.A.A. está efectivamente coordinada con la del Estado.

Hay una coordinación estructural y una coordinación funcional. En virtud de la primera, los ingresos del Estado y de las CC.AA. (y de los entes locales) se ordenan de manera que no existan contradicciones entre ellos, en especial desde el punto de vista de los criterios de reparto de la carga fiscal. En virtud de la segunda, se tienden a evitar distorsiones en la actuación de los entes de los distintos niveles. La coordinación estructural opera, esencialmente, en las competencias normativas sustanciales de los entes, que afectan al sistema de ingresos. La coordinación funcional trata de hacer coherente la aplicación, la ejecución de las competencias financieras de ingreso y también alcanza a las competencias normativas en cuanto producen normas de procedimiento.

Las razones de esta coordinación que se proclama en el artículo 156,1 de la Constitución son las siguientes:

A) La unidad del sistema tributario, prevista en la Constitución. Las exigencias del artículo 31 (principios de capacidad, de progresividad, de igualdad, y de no confiscación) se refieren "al sistema tributario", que ha de resultar justo en su conjunto, lo que

no excluye que sean de aplicación, de algún modo, a cada uno de los sistemas parciales (Estado, CC.AA., Entes locales) que integran el sistema global. Esto requiere una coherencia estructural entre las funciones de ingreso de los diferentes niveles; es decir, una coordinación. Se comprende, por ejemplo, con claridad que la situación real de confiscación pueda resultar de una suma de tributos de diferentes niveles, aunque ninguno de ellos, separadamente, sea confiscatorio.

B) La responsabilidad del Estado en la política económica, de acuerdo con el artículo 2º, 1, B L.O.F.C.A., antes transcrito. Lo que tiene consecuencias en el orden tributario, para el sistema y poder tributario de las CC.AA. El Estado ha de tener en su mano el manejo de instrumentos tributarios que le permitan realizar los fines de política económica de la que es responsable. Por lo demás, en esa política económica tienen que colaborar todos los poderes públicos. De ahí la necesidad de coherencia estructural y funcional.

C) Responsabilidad del Estado en la obtención de un resultado de solidaridad y redistribución. Así se establece en los siguientes artículos de la Constitución: 138,1: "El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular"; 158,1: "En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las CC.AA. en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español", 40,1 transcrito con anterioridad.

De donde derivan exigencias de coherencia estructural y funcional.

Por ello, de estos tres principios que establecen la necesidad de coordinación, y, por tanto, del principio de coordinación de la Hacienda de la C.A. con la Hacienda estatal, se derivan limitaciones para las CC.AA., pero también para el Estado. Para las Comunidades Autónomas, las siguientes:

A) Reserva, en favor del Estado, de hechos impositivos (artículo 6º, 2, y 4 L.O.F.C.A. "Los tributos que establezcan las CC.AA. no podrán recaer sobre hechos impositivos gravados por el Estado". "Cuando el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria establezca tributos sobre hechos impositivos gravados por las CC.AA., que supongan a éstas una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas". Con esto se persigue que el conjunto del sistema tributario sea coherente, como antes se indicaba. Y no tanto evitar la doble imposición o la carga tributaria alta, ya que los recargos, a los que aludiremos luego, no tienen límite cuantitativo, ni tampoco los impuestos propios. Las tasas y las contribuciones especiales no tienen otros límites cuantitativos que los que se derivan de su naturaleza. De esta manera, puede cumplirse mejor lo previsto en el artículo 31 de la Constitución, y el Estado no ve perturbadas sin remedio aquellas funciones de ingreso que constituyen, en cada momento, instrumentos útiles de política económica global.

B) Las CC.AA. no pueden tomar disposiciones tributarias contrarias a la política económica general. Pero frente a esas disposiciones no existe, como en el caso anterior, sanción de nulidad. Sin embargo, sí es éste un principio, inserto en la coordinación, exigible con plena eficacia jurídica.

C) Los recargos sobre impuestos estatales no pueden configurarse de modo que puedan suponer una minoración de los ingresos del Estado; y, lo que es más importante desde nuestro punto de vista, no pueden desvirtuar la naturaleza ni la estructura de los impuestos correspondientes (artículo 12,2 L.O.F.C.A.). Lo que deriva de la exigencia de coherencia estructural del sistema tributario.

D) La estructura formal de los presupuestos de las CC.AA. debe acomodarse a la del Estado (artículo 21 L.O.F.C.A.). Los presupuestos de la C.A.A. deben respetar ciertos principios formales (artículo 63, E.A.). Estas exigencias de coordinación formal tienen gran importancia; son las que permiten tener una visión clara del conjunto del sector público, las que permiten la consolidación de los presupuestos de los entes de distintos niveles, proporcionando instrumentos imprescindibles de política económica general, de la que es el Estado el protagonista responsable.

E) La política de deuda pública se coordina en la forma que hemos visto anteriormente (v. antes, n. 6).

F) Responde también al principio de coordinación la regulación del ejercicio de facultades tributarias de gestión: (v. art. 60 E.A. y artículo 19 L.O.F.C.A.). La colaboración en la gestión es un instrumento poderoso de coordinación.

G) La política de inversiones se coordina mediante los mecanismos del F.C.I., como ya hemos señalado anteriormente. Pero esta no es, en sentido estricto, una cooperación financiera, sino en la elección del objeto del gasto, que aunque se haga en parte por razones de política económica y financiera es más bien política de prestación de servicios o desarrollo de funciones para las que la C.A. es competente (artículo 7º L.F.C.I.).

H) Por último existe un órgano específico de coordinación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (artículo 3º L.O.F.C.A.) aunque no tenga funciones decisorias; es decir, no limita la autonomía, pero puede servir eficazmente a la coordinación funcional.

Obsérvese como la preocupación por la coordinación estructural es grande, y lleva a mecanismos y limitaciones de cierta fuerza e, incluso, dureza.

Obsérvese también que en esta coordinación Estado-Comunidades Autónomas hay soluciones que preservan posibilidades de acción del Estado, pero no una preeminencia de éste en el sentido de que disponga de facultades discrecionales, en el día a día, para hacer valer la coordinación. El instrumento más poderoso que tiene el Estado es el que le otorga el artículo 157,3 de la Constitución, y se concreta en una Ley Orgánica. Es decir, la coordinación se asegura mediante instrumentos, esencialmente, de rango legal; y, en cuanto se traduce en normas estatutarias, son normas que el Estado no puede modificar unilateralmente. Incluso en el Consejo de Política Fiscal y Financiera el Estado se encuentra en posición paritaria con el conjunto de las Comunidades allí representadas.

No existe, por tanto, en virtud de la coordinación, un principio genérico de prevalencia de la ley estatal reguladora de la Hacienda regional. Existe la L.O.F.C.A. en lo que vale. Pero nada más.

La del artículo 156,1 de la Constitución es coordinación Estado-Comunidad Autónoma. Pero existe, obviamente, una necesidad de coordinación entre entes del mismo nivel, es decir, entre Comunidades Autónomas. En lo esencial, se trata de evitar dobles imprecisiones interterritoriales. También puede pretenderse algo más, en el orden sustantivo y en el funcional: coincidencia o convergencia de políticas de ingreso y colaboración en la gestión. Las cuestiones más importantes que plantea la existencia de distintas Comunidades actuando en el orden financiero de los ingresos se resuelven mediante técnicas de armonización. De suyo, la L.O.F.C.A. es una ley sustancialmente armonizadora en cuanto fija criterios, límites y puntos de conexión para tributos propios, cedidos, y recargos sobre impuestos estatales (artículo 9,10 y 12 L.O.F.C.A.), aspectos armonizadores que, en cuanto se refieren a los tributos cedidos, han sido desarrollados, y no siempre con buena fortuna, en la Ley de cesión de tributos a las CC.AA. de 28 de Diciembre de 1.983. Al establecer estas normas la L.O.F.C.A. cumple funciones que le asigna el 157,3 de la Constitución, pues no sólo contiene la regulación del ejercicio de las competencias financieras, sino normas para resolver conflictos, en el sentido de que la armonización es un procedimiento de tratamiento preventivo de conflictos posibles; con una buena armonización, las posibilidades de conflicto desaparecen o se reducen de manera notoria.

De todos modos la L.O.F.C.A. no ha creado un mecanismo de resolución de los conflictos que surjan, por razones de ejercicio de competencias financieras, entre las CC.AA., si se precinde de la función que en tal sentido puede desempeñar, también, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, aunque sin poder decisorio. Pero no existe una función arbitral del Gobierno, aunque si la capacidad del Estado para regular la materia mediante la L.O. prevista en el 157,3 de la Constitución.

En cuanto a la cooperación con otras CC.AA. no existen, en la Constitución o en el Estatuto, normas específicas sobre cooperación financiera. Son aplicables las normas generales (artículo 145 de la Constitución y artículo 72 E.A.) sobre colaboración libremente pactada entre Comunidades Autónomas, en relaciones bilaterales o multilaterales.

La única norma que establece, con carácter general, una colaboración entre Comunidades es el artículo 19 L.C.T., que en su

número 1 afirma: "Las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma de que se trate, entre sí y con las demás Comunidades Autónomas, colaborarán en todos los órdenes de gestión, inspección y revisión de los Tributos".

Existen, además, las competencias de coordinación intercomunitaria que corresponden al Consejo de Política Fiscal y Financiera (v. artículo 3º L.O.F.C.A), especialmente número 2, e, f y g: "La coordinación de la política de endeudamiento, la coordinación de la política de inversiones públicas, y, en general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada".

Por último, la coordinación con las Haciendas locales no tiene, por el momento, más que una manifestación el artículo 6º, 3 L.O.F.C.A. "Las CC.AA. podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones Locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro". Esa coordinación tendrá que surgir del desarrollo de las siguientes normas: artículos 133,2 y 142 de la Constitución, y artículo 13,3 E.A. "Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de Tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas" (art. 142 de la Constitución)".

"La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 3. Régimen Local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución"(a. 13,3 E.A.). De las normas que desarrollen las que acabamos de citar surgirá la necesaria coordinación con la Hacienda del Estado y la de las Comunidades Autónomas, que viene impuesta por los mismos motivos que determinan la coordinación entre Hacienda del Estado y Hacienda de las CC.AA., y que antes hemos analizado. En la actualidad, la coordinación estructural está asegurada por las normas provisionales vigentes en materia de Haciendas Locales, y, en cuanto a las Comunidades Autónomas, por la norma antes señalada de la L.O.F.C.A. (artículo 6º,3).

Las necesidades de coordinación entre Hacienda de la C.A. y Haciendas locales serán mayores en la política de gasto; aquí la coordinación financiera es coordinación para la prestación de los distintos servicios; no es, en su caso, más que una coordinación en la prestación de servicios con consecuencias financieras.

Pero hay que destacar que así como la coordinación con la Hacienda del Estado responde a un específico mandato constitucional (artículo 156,1 de la Constitución) en los demás casos es consecuencia indirecta de principios constitucionales variados (capacidad, progresividad, igualdad, solidaridad, etc.) y responsabilidades del Estado en la política económica, pero no exigencia expresa de la Constitución.

8. LA HACIENDA DE LA C.A.A. ES UNA HACIENDA SOLIDARIA

Más bien podríamos decir que la C.A.A. es una Hacienda solidaria con la de las demás CC.AA. y con la del Estado, y que debe estructurarse con criterios de solidaridad interna.

La solidaridad es una consecuencia del principio de igualdad. La diversidad es, por otro lado, el contrapunto de la autonomía. La autonomía, como cualquier libertad, puede conducir a la acentuación de las desigualdades económicas.

El principio de igualdad no conduce a la igualación, sino a una corrección equitativa de las diferencias en la distribución de la renta. Como medio para ello hay que corregir, en el sentido indicado, las consecuencias de la autonomía. La igualdad y el equilibrio de que hablamos pueden ser personales (interpersonales) o territoriales (interterritoriales). De suyo, el principio de igualdad hace referencia a las personas, se traduce en comparaciones interpersonales; pero la técnica utilizada puede requerir la consideración global de un territorio. Aunque los territorios, a estos efectos, no son nada, sino las personas que los habitan. Todo esto resulta de los siguientes artículos de la Constitución: 2; 40,1; 138,1; 130,1; 131,1.

La solidaridad interterritorial es, por tanto, el principio en virtud del cual se legitiman las decisiones para conseguir una más equitativa distribución de la renta entre las regiones, un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, un equilibrio y armonización del desarrollo regional.

Las decisiones que se tomen en este sentido exceden de las que pueden adoptarse en el campo de la Hacienda. La solidaridad no es un tema exclusivo de la Hacienda, porque los objetivos que pretende alcanzar no pueden obtenerse con medios exclusivamente hacendísticos. Es decir, no es sólo una cuestión de ingresos públicos; ni siquiera es una cuestión de gastos públicos, de distribución territorial del volumen de gasto público. No se trata sólo de compensar las deficiencias relativas, a igualdad de presión fiscal, de territorios con niveles de renta más bajos. Se trata de introducir equidad en la distribución territorial de la renta, en el marco de una política de desarrollo territorial. Se trata, muy específicamente, no ya de evitar que la Autonomía produzca desequilibrio, sino de conseguir que sea un punto de apoyo de la distribución más equitativa de la renta entre los diversos territorios.

Cuatro aspectos conviene destacar, por lo que aquí nos interesa:

A) El instrumento hacendístico es, de todos modos, de importancia crucial para la aplicación y logro de la solidaridad; y tanto por el lado de los ingresos como por el de gastos.

B) La solidaridad interterritorial es una responsabilidad específica del Estado, aunque su logro incumbe a todos, y todos los entes públicos están vinculados por este principio. "El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad" (artículo 138,1 de la Constitución, lo que puede dar lugar a posiciones reforzadas del Estado, aún en detrimento o con limitación de la autonomía de la Comunidad Autónoma.

C) La solidaridad interterritorial tiene que completarse con la solidaridad intraterritorial tanto de carácter personal como territorial. Pueden perder sentido una serie de acciones y decisiones en pro de la solidaridad interterritorial, si intraterritorialmente no se coadyuva en la misma línea de equidad en la distribución de la renta; pues de no ser así, la política de equilibrio interterritorial podría conducir incluso a una acentuación de los desequilibrios en los niveles locales o comarcales, o de grupos sociales marginados del principio del equilibrio en la distribución.

D) La solidaridad es, por tanto, en cuanto se respete la Constitución, una realidad, es decir, las instituciones deben estar configuradas de modo que se pueda decir de ellas que son solidarias. Es, también, un principio inspirador de las actuaciones y decisio-

nes que se van sucediendo en el tiempo. Realidad y aspiración, conjuntamente.

Veamos ahora qué consecuencias tiene la solidaridad interterritorial en la Hacienda de la Comunidad autónoma.

La solidaridad contribuye a configurar todo el sistema de financiación pública de la C.A. Ya hemos visto con anterioridad que la financiación básica de la Comunidad se consigue mediante impuestos cedidos y participación en ingresos del Estado que garanticen los fondos necesarios para cubrir el costo efectivo de los servicios transferidos. Es decir, la financiación básica de la C.A. es esencialmente solidaria porque no se acomoda a la capacidad de pago de las personas que integran la propia Comunidad, como sería el caso si se tratara de un porcentaje de los ingresos del Estado "en la Comunidad"; es una financiación basada en la necesidad de los servicios y no en la capacidad de pago del territorio; de este modo, todas las CC.AA. son financiadas básicamente a los mismos niveles, aunque las respectivas aportaciones de los respectivos territorios a los ingresos del Estado hayan sido muy desiguales, a causa de los desiguales niveles de renta. Esto no hubiera podido conseguirse con un sistema de separación de fuentes para la financiación de las Comunidades Autónomas, lo que es la razón esencial de que ese sistema fuera abandonado. En la financiación de las CC.AA. el Estado actúa así como fondo compensador, al margen del específico Fondo de Compensación Interterritorial, al que me referiré luego. Pero con frecuencia se olvida que en la financiación básica de las CC.AA., que cubre todos sus gastos corrientes y de inversión de reposición a niveles equiparables, hay un importantísimo mecanismo compensador: a cada cual según su necesidad, no según su capacidad de pago. La garantía de nivel mínimo en la prestación de servicios públicos fundamentales (artículo 158 de la Constitución), es otro mecanismo de compensación interterritorial, en la medida en que los ingresos del Estado financiador se obtienen de los territorios en función de su renta y riqueza.

Y, por último, el F.C.I. del artículo 158,2 de la Constitución, desarrollado en la L.F.C.I. Se trata de fondos del presupuesto del Estado, obtenidos con el sistema tributario estatal, con mayor incidencia en los territorios de mayor renta y riqueza. Se gastan, no ya con criterios de igualación en la prestación de los servicios, ni siquiera con criterios igualitarios personales (coeficiente de gasto por persona, por ejemplo) sino procurando colmar las lagunas de

estructura de las zonas menos desarrolladas; en resumen, con criterios de gasto por persona que se incrementa en función inversa, esencialmente, de los niveles de renta. Como por este mecanismo se financian todas las inversiones adicionales nuevas de las CC.AA., la incidencia de la solidaridad en la Hacienda de la C.A. es muy fuerte.

Puede decirse, por tanto, en éste sentido, que la Hacienda de la C.A. es una Hacienda solidaria. Solidaridad que produce menoscabo de la autonomía, como se dijo con anterioridad (n.6).

Desde el punto de vista de la Hacienda de la C.A. como conjunto de competencias de ingreso, la incidencia de la solidaridad intraterritorial se producirá, principalmente, en la financiación adicional que depende de las decisiones de la C.A., de las que también se ha tratado antes, y en la política de gasto.

Según el artículo 12,3,7º E.A. "La Comunidad Autónoma ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos....7º La superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre las distintas áreas territoriales de Andalucía, fomentando su recíproca solidaridad". Al corresponder las posibilidades mayores de la financiación adicional a los impuestos nuevos y a los recargos, aparte de tasas y contribuciones especiales, la elección del o de los conceptos tributarios será un indicio del grado de solidaridad que, de modo adicional, se pretende lograr en la política de equilibrio interzonal en el ámbito del territorio de la Comunidad.

Pero el arma hacendística más importante de que dispone la C.A. para buscar la solidaridad interzonal es la política de gasto, en la que no sólo puede actuar con el gasto marginal de la financiación adicional, sino con todo él; y más que con el gasto corriente afectado de rigidez probable en alto grado, con el de inversión, tanto la correspondiente a la reposición, en la que la Comunidad Autónoma es libre, como la inversión nueva, dotada con cargo al F.C.I., en cuya orientación la C.A. tiene que llegar a un acuerdo con el Estado. El principio de solidaridad aplicado a los desequilibrios internos de Andalucía obliga a la C.A. a orientar las inversiones globales de modo que pueda cumplir el objetivo que, en este punto, marca el Estatuto. Más aún, en la medida en que las inversiones que con cargo al F.C.I. realice el Estado en el territorio de la C.A. requieren la conformidad de los órganos de ésta, puede influir en la solidaridad interzonal más allá del alcance de sus funciones financieras en sentido estricto, ya que ese gasto público no es, de suyo,

gasto público de la C.A. Aunque, como ya hemos dicho antes, la ordenación de las inversiones públicas, una vez delimitado el montante global de las mismas, más que actividad financiera, es actividad sectorial o territorial, de prestación de servicios o desarrollo de funciones para las que la Comunidad Autónoma es competente.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

- AGUIRRE DE LA HOZ, JAVIER: *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*. Presidencia del Gobierno, Madrid, 1.980, 86 pág.
- CASADO OLLERO, GABRIEL: *El sistema impositivo de las Comunidades Autónomas*. Universidad de Granada, 1.981, 157 pág.
- CAZORLA PRIETO, LUIS M.: "Incidencia de la nueva Constitución en la legislación territorial tributaria", en *Hacienda y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.978, págs. 739-793.
- ENTRENA, RAFAEL: "Comentario al artículo 156 de la Constitución". *Comentarios a la Constitución*. dir. por Fernando Garrido Falla: Civitas, Madrid, 1.980, pág. 1.667-9.
- ESEVERRI, ERNESTO: "Competencias legislativas de las Comunidades en materia tributaria. Una posible causa de conflictos de competencias". *El Tribunal Constitucional*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.981 pág. 927-957.
- GARCIA AÑOVEROS, JAIME: "Discurso de Clausura de las Jornadas de Estudio sobre la Constitución Española y las Fuentes del Derecho" en *La Constitución española y las Fuentes del derecho*, vol. III, I.E.F., Madrid, 1.979, p. 2117-2129.
- LASARTE, JAVIER: "Potestad legislativa y poder Tributario de las Comunidades Autónomas": *Civitas*, Revista Española de Derecho Financiero, nº 22, p. 213-224.
- LOPEZ RODO, LAUREANO: *Aspectos económicos y fiscales de la Autonomía*: Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras. Barcelona, 1.979, 179 p.
- MARTIN QUERALT, JUAN: "La institucionalización de la Hacienda pública en los Estatutos de Autonomía". *Hacienda Pública Española*, n. 59, pág. 113-160.
- MEDEL CAMARA, B.: "El sistema de ingresos tributarios de las CC.AA. El Proyecto de la L.O.F.C.A. y los Estatutos de Autonomía", en *Revista de Estudios Regionales*, Extraordinario, 1.980, vol. II pág. 515 ss.
- Memoria del Proyecto de Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. En "Ministerio de Hacienda". *Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales*. Servicio de publicaciones, Madrid, 1.982, pág. 9-204.
- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*. Civitas, Madrid, vol. 1, 1.982; vol. 2, 1.984.
- PALAO TABOADA, CARLOS: *La Hacienda regional y el proyecto de Constitución*. Lección inaugural del curso académico 1.978-1.979. Universidad de Zaragoza, 1.978, 62 pág.
- RAMALLO, JUAN: "Incidencia de la Constitución española de 1.978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades autónomas" *Hacienda y Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1978, págs. 51-124.

RESUMEN

El profesor J. GARCIA AÑOVEROS, formula en este artículo una serie de consideraciones acerca de las Haciendas de las CC.AA. y más concretamente de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La tesis central defendida en este trabajo por el citado profesor se concreta en los términos siguientes: la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene Hacienda propia tal como se explicita en los textos constitucionales y estatutario, dado que ello es condición indispensable para que pueda hablarse de la existencia de una autonomía auténtica. Situación, que en modo alguno puede ser considerada como elemento capaz de mermar el carácter solidario que debe impregnar las acciones de las Haciendas de las respectivas CC.AA.

RESUME

Le professeur J. García Añoveros formule dans cet article une série de considérations sur les Finances des Communautés Autonomes et plus concrètement de la Communauté Autonome d'Andalousie.

La thèse centrale défendue dans ce travail par le professeur J. García se définit dans les termes suivants: la Communauté Autonome d'Andalousie possède des Finances propres tel que cela est explicité dans les textes constitutionnel et statutaire puisque c'est la condition indispensable pour que l'on puisse parler de l'existence d'une autonomie authentique. Situation qui, d'une certaine manière, peut être considérée comme élément capable d'affaiblir le caractère solidaire qui doit marquer les actions des Finances de chacune des Communautés Autonomes.

SUMMARY

Professor J. GARCIA AÑOVEROS presents in this article a series of questions concerning the Treasury Departments of the Autonomous Regional Governments and more concretely that of the Andalusian Autonomous Regional Government.

The central thesis put forward in the present article can be summed up in the following terms: the Andalusian Regional Government has its own Treasury Department as decreed in the Devolution Bill (Estatuto de Autonomía) given that this is an indispensable condition for the existence of real autonomy. This situation should never be considered as capable of reducing the solidarity that should inform the action of the Treasuries of the different Autonomous Regional Governments.

