

INDICE ANALÍTICO REFUNDIDO 2005-2013

FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

-Sistema de financiación de los territorios forales.

-Ver Territorios forales

-Sistema de financiación de las CCAA

-Rasgos generales:

- Las líneas generales del sistema de financiación de las CCAA son las siguientes ex arts. 156 a 158 CE: i) **autonomía financiera** (art. 156), que supone libertad para decidir sus ingresos y gastos, aunque no de forma absoluta y descoordinado con las demás Administraciones, garantizándose la disponibilidad de recursos financieros para el ejercicio de las competencias asumidas; ii) **solidaridad entre las distintas nacionalidades y regiones**, (art. 2, 156 y 158 CE), de la que es garante el Estado que debe asegurar un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio; iii) **equilibrio económico territorial** (art 138 CE), adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo a las circunstancias del hecho insular y de suerte que las diferencias entre los Estatutos de las CCAA no pueden implicar, en ningún caso, privilegios económicos y sociales; y iv) **coordinación con la Hacienda estatal** (art. 156 CE), como garantía de eficacia del funcionamiento del conjunto del Estado autonómico, que tiene su expresión funcional en la existencia de un sistema de financiación común para todas las CCAA (con la salvedad de los regímenes forales de Navarra y del País Vasco) y orgánica en la creación del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), órgano de coordinación del Estado y las CCAA en materia fiscal y financiera. [D.28/08](#)

-Estos principios básicos han sido desarrollados en la LOFCA (LO 8/80, Mod.por LLOO 1/89, 3/96, 10/98, 5/01 y 7/01), norma a la que el art. 157.3 CE atribuye la fijación del marco y límites de la autonomía financiera de las CCAA y que establece los recursos tributarios y financieros, así como las facultades normativas y de gestión de las CCAA: [D.28/08](#).

-El sistema de financiación común para todas las CCAA (con la salvedad de Navarra y País Vasco) asegura recursos financieros suficientes para atender las necesidades de gasto de los servicios asumidos por las mismas con dotaciones que

garantizan un nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales, así como cuenta con Fondos específicos para corregir los desequilibrios interterritoriales, siendo la Hacienda Pública estatal el instrumento garantizador de los mecanismos de nivelación y solidaridad territorial. [D.28/08](#)

-Régimen vigente:

-Base legal:

-El sistema de financiación vigente fue aprobado por el CPFF el 27-7-01 e incorporado al ordenamiento jurídico mediante la Ley 21/01, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CCAA y Ciudades con EA. [D.28/08](#)

-El vigente sistema aprobado por el CPFF el 27-7-01, ha sido suscrito por el MH y todas las CCAA, tiene vocación de permanencia y ha sido incorporado a la LOFCA y completado por las Leyes 21/01, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CCAA; y la Ley 18/01, General de Estabilidad Presupuestaria (modificada por la Ley 15/06). [D.28/08](#)

-Principios inspiradores:

-Dicho sistema avanza en la **corresponsabilidad fiscal** de las CCAA, mejora su **autonomía financiera** (asignación de una parte de la recaudación tributaria del territorio; incremento de la capacidad normativa; participación de las CCAA en la Agencia Tributaria), la **suficiencia de los recursos** (nueva distribución de los recursos según ciertas variables y mecanismos de ponderación; creación de otros fondos de recursos, establecimiento de garantías en la financiación de la sanidad) y la **solidaridad** (reforma de los recursos de los FCI, en el cálculo de necesidades se incluyen fondos que benefician a las CCAA con renta per cápita inferior). [D.28/08](#)

-Recursos económicos de las CCAA:

-Los recursos de las CCAA se obtienen por dos conceptos: **recursos tributarios** (tributos cedidos, total o parcialmente, debiendo destacarse la cesión de una parte de la recaudación del impuesto de la renta, así como una parte de la imposición indirecta sobre el consumo generada en su territorio; los tributos propios y las tasas de los servicios) y **asignaciones procedentes de los presupuestos generales del Estado** (el Fondo de suficiencia, los Fondos específicos de la sanidad, los Fondos de Compensación Interterritorial y las asignaciones para la nivelación de los servicios públicos fundamentales). [D.28/08](#).

-En la determinación de los recursos o derechos económicos de la CAR, ha de estar a lo establecido en el art. 45 EAR'99 que hace referencia, entre otros, a "*la participación en el Fondo de Compensación Interterritorial y en otros Fondos*", expresión ésta última que no se limita a los señalados en la

no normativa reguladora del sistema de financiación autonómica sino a cualquiera otros fondos o mecanismos que establezcan las leyes, como expresamente señala el art. 4.1.f LOFCA. [D.36/13](#).

-Variables de particularización:

-Las necesidades financieras de cada Comunidad Autónoma se calculan (para el año base del modelo, 1999) en función de ciertas variables que determinan sus necesidades de gasto en tres bloques de competencias y servicios asumidos. [D.28/08](#)

-La primera de dichas variables es la gestión de las **competencias comunes** (incluida educación): existe un *Fondo General* que se distribuye entre las CCAA en función de la población (94%), superficie (4'2%), dispersión (1'2%) e insularidad (0'6). Además existen dos *Fondos Especiales*: el destinado a paliar la *baja densidad de población* y el de *renta relativa* que favorece a las CCAA de menor riqueza relativa. No obstante, para evitar que la adopción del nuevo sistema de financiación supusiera pérdidas respecto de los recursos recibidos con el anterior sistema, existen determinadas *modulaciones* al crecimiento de recursos, así como una *garantía de mínimos* en relación con los dos primeros fondos. [D.28/08](#)

-La segunda variables es la gestión de las **competencias sanitarias**: existe un Fondo general distribuido en función de la población protegida (75%), la población mayor de 65 años (24'5%) y la insularidad (0'5%). Además existen dos Fondos específicos, que son el Fondo “Programa de Ahorro de Incapacidad Temporal” que se distribuye en función de la población protegida) y el Fondo de Cohesión Sanitarias (para la atención a los usuarios desplazados y atendidos en los servicios de otra CA). [D.28/08](#)

-La tercera variable es la gestión de los **servicios sociales de la Seguridad Social**: distribuido según la población mayor de 65 años. [D.28/08](#)

-Fondo de Suficiencia:

- La suma de los recursos de los tres grupos constituye la valoración total de las necesidades financieras de cada Comunidad Autónoma que tienen que cubrirse con los recursos de cada Comunidad Autónoma (capacidad fiscal). [D.28/08](#)

-La diferencia entre la valoración de las necesidades de cada Comunidad Autónoma y los recursos que pueda obtener con sus ingresos determina el montante del Fondo de Suficiencia de cada Comunidad Autónoma (art. 13 LOFCA y 15 Ley 21/2001). [D.28/08](#)

-El Fondo de Suficiencia es un mecanismo de cierre del sistema de financiación en cuanto cubre la diferencia entre las necesidades de financiación de cada CA y los recursos tributarios que se le atribuyen en el año base del sistema (1999). [D.28/08](#)

-El Fondo de Suficiencia puede ser: i) *positivo*, si las necesidades de financiación son superiores a los recursos tributarios facilitados por el sistema, en cuyo caso recibirá una aportación del Fondo de Suficiencia; o ii) *negativo*, esto es cuando las necesidades de financiación son inferiores a los recursos tributarios facilitados por el sistema, en cuyo caso la CA debe aportar al Estado la parte del Fondo de Suficiencia por la diferencia. [D.28/08](#)

-Fondos de Compensación:

-Completan –y corrigen- el sistema de financiación de las CCAA los **Fondos de Compensación Interterritoriales** (Fondo de Compensación y Fondo Complementario) regulados por la Ley 22/2001, de 27 de diciembre: [D.28/08](#)

-La cuantía del *Fondo de Compensación* no podrá ser inferior al 22'5 % de la base de cálculo constituida por la **inversión pública** (el conjunto de los gastos del ejercicio incluidos en los Presupuestos del Estado y sus organismos autónomos, correspondientes a **inversiones reales nuevas de carácter civil**), de acuerdo con el art. 2.a), en relación con el art.3 LFCI. [D.28/08](#)

-El FCI está destinado a financiar gasto de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario. [D.28/08](#)

-El *Fondo Complementario* se dotará anualmente para cada CA beneficiaria con una cantidad equivalente al 33,33 % de su respectivo FCI, que se destinará a financiar gasto de inversión que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario, aunque también a financiar gastos de puesta en marcha o funcionamiento de inversiones (art. 6 LFCI): [D.28/08](#)

-Incidencia en el modelo de las previsiones financieras de los nuevos EE.AA:

-Con independencia ahora de las correcciones que deban introducirse en el modelo, pues el examen de su comportamiento –sus bondades y disfunciones- habrá de traducirse en las imprescindibles mejoras que garanticen la operatividad futura del mismo, no resulta arriesgado afirmar que las previsiones estatutarias que comprometen un volumen determinado de las inversiones estatales en el territorio de las distintas CCAA operan al margen del sistema general de financiación y no lo afectan de manera significativa. [D.28/08](#)

-Ello no significa que dichas reservas de inversión sean neutrales en términos económicos, razón por la cual sería aconsejable –dada la disparidad de criterios utilizados para determinar el volumen de la inversión pública estatal en los distintos EEAA- que se adoptase un acuerdo, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre este particular, estableciendo criterios de distribución adecuada y justa, sin que ello suponga hipotecar la posición del Estado como garante de la solidaridad interterritorial. [D.28/08](#)

-Autonomía financiera de las CCAA:

-Competencias financieras autonómicas:

-Títulos competenciales:

-El **art. 156.1 CE** proclama que *“las CC.AA gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias”*; y, en iguales términos, se expresa el art. 1.1 LO 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). [D.36/13](#).

-El **art. 43 EAR’99**, que encabeza el Título IV del EAR’99 y su Capítulo I, rubricado *“Economía y Hacienda”*, dispone que *“para el desempeño de sus competencias y funciones”* la CAR *“contará con Hacienda, dominio público y patrimonio propio. Ejercerá la autonomía financiera de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto y la LOFCA”*. [D.36/13](#).

-El EAR’99, en plena coherencia con las previsiones, entre otros, de los arts. 4, 17 o 19 LOFCA, proclama que la CAR dispone de su Hacienda propia (**art. 43 EAR’99**), nutrida por los recursos enumerados por el art. 45 EAR’99. Y así, el **48.1 EAR’99** establece que la CAR *“regulará por sus órganos competentes”*, entre otras cuestiones, *“a) la elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos”* en los términos que resultan del **art. 56 EAR’99**, así como *“d) la emisión de deuda pública y las operaciones de crédito, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14”* de la LOFCA. [D.36/13](#).

-En materia tributaria, **art. 49 EAR’99** atribuye a la CAR la gestión, liquidación, recaudación e inspección de sus tributos propios (art. 49.1), así como la gestión, liquidación, recaudación, inspección y, en su caso revisión, de los impuestos cedidos de acuerdo con la Ley que fije el alcance y condiciones de la cesión (art. 49.2). [D.36/13](#).

-Adicionalmente, el **art. 8.1.4 EAR’99** confiere a la CAR competencia exclusiva en la *“ordenación y planificación de la actividad económica, así como fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”*, ámbito material al que también afecta de modo natural la regulación del régimen jurídico de la Hacienda pública autonómica, en tanto que, a través de ella, la CAR –que, con unos u otros matices, es la titular de sus recursos (**art. 45 EAR’99**)- ejerce aquellas competencias de ordenación, planificación y fomento de la economía. [D.36/13](#).

-Esas competencias materiales tienen una múltiple proyección orgánica pues, en lo que atañe a la organización, estructura, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno (**art. 8.1.1 EAR’99**), el **art. 56 EAR’99** encomienda al Gobierno la elaboración y aplicación del presupuesto, y al Parlamento su examen, enmienda y aprobación; y el **art. 8.1.5 EAR’99** atribuye a la CAR competencia exclusiva para la *“creación y gestión de un sector público propio de la Comunidad”*. [D.36/13](#).

-Por otra parte, para establecer la organización interna de la Administración de la CAR en materia financiera el título competencial específico se halla en el **art. 26.1 EAR'99.** [D.56/06](#), [D.73/08](#), [D.6/10](#) y [D.52/10](#), [D.36/13](#).

-Concepto de actividad financiera:

- La actividad financiera de los entes públicos puede ser concebida como la acción del Estado de detracción de ingresos de las economías privadas y su posterior empleo o inversión en forma de gastos públicos, de modo que tal actividad comprende varias funciones que pueden sistematizarse en: i) la obtención de ingresos; ii) la conservación y gestión de fondos; y iii) la aplicación de los mismos a los gastos públicos. [D.36/13](#)

-Inherencia a la autonomía política:

-Si la actividad financiera de los entes públicos es paradigmáticamente instrumental, lo mismo sucede con la que desarrollan las CC.AA, pues se ordena a habilitar *“el desarrollo y ejecución de sus competencias”* (art. 156.1 CE). Como indicó la STC 289/2000 (F.J.3) *“la autonomía financiera de los entes territoriales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas”*. [D.36/13](#)

-Así, la autonomía financiera de las CC.AA –o, si se prefiere, la autonomía para el desarrollo de su actividad financiera- constituye una exigencia ineludible para la mera viabilidad constitucional de la autonomía que tienen reconocida para la gestión de sus respectivos intereses *ex art. 137 CE*; y entraña la atribución a las CC.AA de un ámbito propio de poder financiero y tributario por el que disponen de su Hacienda sobre la que, además, ejercen una inevitable potestad de autoorganización que, *prima facie*, puede traducirse en la regulación de su régimen jurídico. [D.36/13](#)

-En este punto, la STC 14/1986 afirmó (con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado contra varios preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 12/1983, de 22 de junio, de Principios ordenadores de la Hacienda general del País Vasco) que *“la organización de su hacienda es no tanto una competencia que se reconoce a las CC.AA, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma”* (F.J.2). [D.36/13](#)

-Ámbito de la competencia financiera autonómica:

-La CAR tiene competencia para dictar una Ley de Hacienda que regule el régimen jurídico de la Hacienda propia; los presupuestos generales; la tesorería, el endeudamiento, los avales y la contabilidad del Sector público; así como el control de la gestión económico financiera; la auditoría pública y las responsabilidades derivadas del ejercicio de éstas funciones, todo ello en el ámbito propio de la CAR. [D.36/13](#).

-Control de la actividad financiera autonómica.

-Ver Control de la gestión económico-financiera pública

-Límites del ejercicio de la competencia autonómica en materia financiera.

-Límites generales.

-En cuanto a los límites y condicionamientos de las competencias de la CAR en materia hacendística, resulta obligado recordar que –como ya afirmó la STC 4/1981, de 2 de febrero- “*la autonomía hace referencia a un poder limitado*” y que “*autonomía no es soberanía*”. [D.36/13](#).

-Tampoco la autonomía financiera que el art. 156.1 CE atribuye a las CC.AA puede entenderse como un poder ilimitado e irrestricto, sino que está sujeta (STC 289/2000) a múltiples límites y condicionamientos, que encuentran su justificación última en la propia unidad de la Nación española (art. 2 CE), entendida en su dimensión de unidad de mercado y de unidad de la economía nacional. Así, la STC 96/2002 (F.J.11) razona, con profusa cita de otras muchas, que “*una de las manifestaciones de esa unidad básica que la Constitución proclama se concreta en la “unidad de mercado” o en la unidad del orden económico en todo el ámbito del Estado.*” [D.36/13](#)

-Además, la autonomía financiera de las CC.AA se despliega naturalmente en un escenario de interdependencia económica global, estructurado en diversos niveles (mundial, comunitario europeo y nacional) cada uno de los cuales produce instrumentos normativos que condicionan y limitan el ejercicio del poder financiero autonómico. [D.36/13](#).

-Límites comunitario-europeos.

-En el ámbito comunitario, a título ejemplificativo, hay límites derivados del Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de 2 de marzo de 2012, el art. 126; del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea; de la Directiva 2011/85, de 8 de noviembre, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros o el Reglamento (CE) nº 2223/96, del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales. [D.36/13](#)

-Límites constitucionales.

-El art. 43 EAR'99 dispone que la CAR ejercerá su autonomía financiera “*de conformidad con la Constitución Española, el presente Estatuto y la LOFCA*”, esto es: en los términos que resultan del “bloque de constitucionalidad” que los tres textos normativos configuran en materia financiera. [D.36/13](#)

-La CE reserva al Estado numerosos títulos competenciales que inciden en la materia financiera y que afectan a las dos ramas principales de la

actividad financiera, la tributaria y la presupuestaria, como los arts.133.1 y 2, 138.1, 149.1, 11 y 13, 156.1 y 157.3. [D.36/13](#).

-El **art. 133.1 y 2 CE** determina que *“la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante Ley”* mientras que *“las CC.AA (...) podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la CE y las Leyes”*. Así, la STC 134/2011 (F.J.8, b) ha recordado que *“la conexión existente entre los arts. 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE supone la competencia del Estado para «la delimitación de las competencias financieras de las CC.AA respecto de las del propio Estado» (STC 31/2010, F.J.130), especificando que la competencia de aquél «se desenvuelve, con la coordinación del propio Estado, en un marco de cooperación entre éste y las CC.AA» (STC 31/2010, F.J.135)”*. [D.36/13](#)

-El **art. 138.1 CE**, en conexión con los **arts. 2 y 156.1 CE**, convierten al Estado en garante de *“la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 CE”*, proscribiendo el **art. 138.2 CE** que *“las diferencias entre los estatutos de las distintas CC.AA”* puedan implicar *“privilegios económicos o sociales”*. [D.36/13](#)

-El **art. 149.1.1 CE** habilita al Estado para establecer las *“condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los ciudadanos”* en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, entre ellos, señaladamente, el de *“contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (...) mediante un sistema tributario justo”* (art. 31.1 CE). [D.36/13](#)

-El **art. 149.1.11 CE** confiere al Estado la competencia exclusiva en materia de bases de la ordenación de crédito y banca, título que habilita al Estado a condicionar las operaciones de crédito y deuda pública de las CC.AA (STC 11/1984, F.J.5 y 6). [D.36/13](#).

-El **art. 149.1.13 CE** confiere al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, título competencial que también limita la autonomía financiera de las CC.AA en cuanto atribuye al Estado una competencia para *“la ordenación general de la economía”*, que *“responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia CE, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos” (STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2)”* (STC 135/2013, F.J.3, a). [D.36/13](#).

-El **art. 156.1 CE** dispone que la autonomía financiera de las CC.AA se ejercerá con arreglo al principio de *“coordinación con la Hacienda estatal”*, precepto que ha de ponerse en conexión con el art. 149.1.14 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de *“Hacienda General, título competencial que habilita al Estado para regular las “instituciones comunes a las distintas Haciendas”* (STC 233/1999, F.J.4). [D.36/13](#)

-El **art. 157.3 CE** dispone que, “*mediante LO, podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras*” de las CC.AA. Tal ley es la LO 8/1980, de 22 de septiembre (LOFCA), con sus sucesivas modificaciones, siendo las últimas las operadas por LLOO 3/2009 y 2/2012). La LOFCA, según la STC 179/1987 (F.J.2) “*aparece (...) como punto de referencia para determinar la extensión y límites de la autonomía financiera de las CC. AA. y las facultades que al respecto se reservan a los órganos centrales del Estado para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las competencias que la CE les atribuye*”; y es su art. 2 el que define los principios rectores de la actividad financiera de las CC.AA. La inserción de la LOFCA en el “bloque de constitucionalidad” es pacífica (por todas, STC 250/1988, F.J.1). [D.36/13](#).

-La autonomía financiera de la CAR encuentra su fundamento y sus límites en el conjunto normativo que constituye el “*bloque de constitucionalidad*” y, por tanto, la normativa estatal integra de modo natural el régimen jurídico de su Hacienda Pública. [D.36/13](#)

-La normativa estatal que limita la autonomía financiera de la CAR no está compuesta sólo por la LGT y la LGP y sus reglamentos, sino también por la LOFCA, la LOEP y, de modo preeminente, por la propia CE y el EAR '99. [D.36/13](#).

-Numerosas legislaciones autonómicas en esta materia incluyen fórmulas de remisión al Derecho estatal. Así, el art.3 del Decreto Leg. 1/2002, de 19 de noviembre, de Hacienda de Castilla la Mancha, remite a “*la legislación general del Estado en la materia que resulte de aplicación de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía...*”; y el art. 4.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Hacienda de Castilla y León, incluye una referencia expresa a “*la normativa estatal de general aplicación*”. [D.36/13](#)

-Igualmente, ha de tenerse en cuenta el Derecho supletorio de primer grado (las normas de Derecho administrativo) y al de segundo (las de Derecho común, *ex art. 4.3 Cc*), mención que luce en el art. 4.3 LGP, o en los arts. 4 de la Ley de Hacienda de Castilla y León y 3.e) de la de Castilla la Mancha antes citadas. [D.36/13](#).

-En especial, límites derivados de la competencia estatal sobre la Hacienda general.

-Ver Hacienda autonómica.

-En especial, límites en materia presupuestaria.

-Ver, en Presupuestos generales, *Competencia autonómica en materia presupuestaria: sus límites*.

-En especial, límites en materia tributaria.

-Ver, Tributos, *Competencia autonómica en materia tributaria: sus límites.*

-Poder de gasto estatal y competencias autonómicas:

-En general:

-Las SS TC 68/96 y 13/92 han reiterado que: i) la *capacidad de gasto* no es título atributivo de competencias; ii) no puede convertir en compartidas las exclusivas de las CCAA; ya que iii) la autonomía financiera de las CCAA es indisponible; iv) exige que las mismas tengan los fondos suficientes para ejercer sus propias competencias; e v) impide que el estado condicione sus subvenciones y ayudas más allá de los títulos competenciales que amparen la intervención de que se trate: [D.4/08](#)

-La subvención o, más en general, el poder de gasto no es concepto o título que delimite competencias, atrayendo toda regulación que tenga conexión con el mismo, pues ello conduciría a una sensible alteración del sistema de distribución de competencias que resulta de la CE y los EEAA (SSTC 152/88 y 13/1992). [D.47/13](#).

-En materia de **subvenciones**: criterio de territorialización

-En el ámbito subvencional, la autonomía financiera de las CCAA y el poder de gasto del Estado ha de coordinarse mediante los instrumentos de colaboración propios del Estado compuesto como son los Convenios de colaboración (STC 13/92 y 68/96) y la territorialización de los fondos presupuestados por el Estado (STC 16/96): [D.4/08](#)

-A estos efectos, la STC 68/96 ha distinguido *cuatro supuestos* señalando en cada uno el margen de actuación del Estado para garantizar el principio de autonomía financiera de las CC.AA; así: i) si la CA ostenta una competencia exclusiva sobre la materia (en cuyo caso el Estado puede presupuestar fondos pero ha de territorializarlos y transferirlos); ii) si **Estado ostenta un título genérico** de intervención que se superpone a la competencia de las CC.AA sobre la materia, aun si esta se califica como exclusiva (en cuyo caso el Estado puede presupuestar fondos, pero sin asignarlos a órganos concretos estatales, sino territorializarlos y transferirlos, aunque puede señalar condiciones generales para concederlos, siempre dejando a las CCAA que las concreten y ejecuten); iii) si el Estado tiene atribuida competencia sobre la legislación relativa a la materia, correspondiendo a la **CA la ejecución** (en cuyo caso el Estado puede regular la materia, dejando a las CCAA la organización de los servicios de ejecución);o finalmente, iv) las CC.AA tengan reconocidas competencias exclusivas sobre las materias en que recaen, pero estas **pueden ser gestionadas excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado** u Organismo de esta dependiente (pero entonces se requiere una cumplida justificación de la medida): [D.4/08](#)

-En materia de **inversiones reales territorializadas**:

-Relevancia económica:

-En relación con las inversiones reales autorizadas por la LPGE, debe destacarse la relevancia económica que tiene la **inversión pública estatal** en la formación de capital, realizada en el ejercicio de sus competencias constitucionales y de su poder de gasto, autorizada por las Cortes Generales y ejecutada por el Gobierno o por los organismos de él dependientes. [D.28/08](#)

-Función de fomento:

- Estos poderes gozan de un amplio margen de decisión en dicha actividad, dentro de las lógicas limitaciones presupuestarias y de los compromisos de estabilidad presupuestaria y control del gasto público. Resulta indiscutible que la inversión estatal ejecutada en las distintas CCAA cumple una **función de fomento** de la riqueza en las distintas partes del territorio nacional, propicia la nivelación de los servicios públicos fundamentales y contribuye, asimismo, al reequilibrio económico relativo de los territorios. [D.28/08](#)

-Carencia de regulación:

-Pese a la importancia relativa que tiene esta inversión pública estatal territorializada, no existen, sin embargo, **reglas jurídicas** (en el sentido de "disposiciones específicas en las que se determinan supuestos de hecho con sus correspondientes consecuencias jurídicas") que disciplinen el régimen de esta inversión estatal, ni criterios objetivos para su distribución territorial entre las CCAA, razón por la cual el Gobierno –al elaborar el Proyecto de Ley- y las Cortes Generales –al aprobarlo, con las restricciones características del procedimiento legislativo presupuestario- gozan de un amplio margen de **discrecionalidad** política al decidir las inversiones territoriales (importe, clase de inversión, programación anual o plurianual, etc.): [D.28/08](#)

-Criterio general de discrecionalidad y solidaridad:

-No estamos, sin embargo, ante decisiones libérrimas –y menos arbitrarias, como sería, por ejemplo, excluir totalmente a una Comunidad Autónoma de dichas inversiones estatales-, pues dicha actividad programadora y de autorización presupuestaria está enmarcada por el principio constitucional que atribuye al Estado la garantía de la realización efectiva del **principio de solidaridad**, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular, establecido en el art. 138.1 CE. [D.28/08](#)

-Adviértase, no obstante, que la operatividad de los principios jurídicos – incluidos los constitucionales- es distinta de las reglas jurídicas y, en su concreción, existe un margen de discrecionalidad jurídica –política, cuando quien la aprecia es el legislador- susceptible de control –incluido el de constitucionalidad, cuando se trate de una actuación del legislador- que permite comprobar la adecuación de la decisión discrecional con arreglo a parámetros jurídicos, control que habrá de salvaguardar el legítimo ámbito o núcleo último de decisión política. [D.28/08](#)

-Excepción reglada de las partidas incluidas en el FCI:

-La ausencia de reglas jurídicas precisas en materia de inversión pública estatal, en general, no se da en ciertos ámbitos específicos, como es el caso de los **Fondos de Compensación Interterritorial**, a los que se refiere el art. 158.2 CE y que regula la Ley 22/01. En efecto, los Fondos –dotados, en la LPGE y de conformidad con el principio de solidaridad interterritorial señalado, art. 16.1 LOFCA- se destinan precisamente a gastos de inversión en los territorios comparativamente **menos desarrollados**. Sólo benefician, en la actualidad, a algunas CCAA, y son distribuidos con criterios objetivos expresamente fijados en el art. 4 de la referida Ley. Y, aún en este ámbito en el que existe una notable densidad normativa, el TC ha reconocido a las Cortes Generales un "*amplio margen de apreciación*" para determinar la importancia de cada criterio en la distribución del citado recurso financiero (SSTC 183/88 y 13/07). [D.28/08](#)

-Las asignaciones que dotan los fondos generales y especiales, el fondo de suficiencia, y las asignaciones complementarias deben incluirse en la LPGE anual (arts. 4.2.a), 13 y 15 LOFCA; y cc de la Ley 21/01) y, en particular, los FCI tienen el carácter de **carga general del Estado** (arts. 4.2.b) y 16 LOFCA). [D.28/08](#)

-En relación con el FCI, La LPGE debe incluir, asimismo, la relación de las CCAA beneficiarias (D.Al Única, Ley 22/20), pues, a diferencia del modelo aplicado entre 1984 y 1990 (en el que todas las CCAA eran beneficiadas), a partir de esa fecha y en el momento actual, sólo lo reciben algunas (las que tienen la condición de regiones beneficiarias de los fondos estructurales del Objetivo I de la UE), opción más coherente con su función reequilibradora. [D.28/08](#)

-Dicha Ley anual debe, también, establecer el *porcentaje* que los FCI representan respecto de la base de cálculo de la inversión pública estatal (conjunto de gastos del ejercicio correspondientes a inversiones reales nuevas de carácter civil). Y es que, de acuerdo con el *principio de dotación presupuestaria*, la LPGE debe contener los créditos necesarios para atender las transferencias de medios económicos que deban realizarse a las CCAA por aplicación del sistema de financiación vigente en cada momento (art. 85.2 LGP). [D.28/08](#).

-Información y relevancia: criterio de cautela; series históricas:

-La información sobre la **inversión pública territorializada** se encuentra en la *documentación* que el Gobierno debe adjuntar al Proyecto de LPGE, pues debe incluir en un *anexo* la clasificación territorial de los proyectos de inversión pública [art. 37.2.d) LGP], que se concretan en cuadros con la distribución de las inversiones por CCAA [D.28/08](#)

-La interpretación de estos datos debe realizarse con "**enorme cautela**" por las importantes limitaciones inherentes a esta información, derivadas del criterio "físico" de imputación de las inversiones (pueden localizarse en un territorio, pero beneficiar a varios); de las comparaciones intertemporales (pues existen inversiones singulares e irrepetibles); de las realidades territoriales diferentes (por ejemplo, inversiones portuarias) y porque la contribución del sector público estatal a la formación de capital en cada territorio es más amplia que la reflejada en los datos de inversión", además de existir inversiones no regionalizables por naturaleza. [D.28/08](#)

-Con las limitaciones referidas, los cuadros de la distribución territorial de la inversión pública del sector público estatal (administrativo, empresarial y fundacional) por CCAA, reflejan el volumen de la que corresponde a cada una de ellas y el porcentaje que representa sobre el total de la inversión regionalizable. La consideración de los **cuadros históricos** de esta inversión pública estatal territorializada (puede verse el *Informe económico financiero* de cada uno de los años desde el 2000 al 2008, disponible en la *Web* del Ministerio de Economía y Hacienda) permite constatar una cierta *estabilidad* de la participación relativa de cada CA, con ligeros cambios al alza o a la baja en el porcentaje de alguno de los años, y no es difícil advertir que esa distribución refleja o se aproxima al peso relativo (según población, superficie, producto interior bruto, etc.) que cada una tiene en el conjunto nacional. No puede ignorarse, sin embargo, que estas decisiones son, todos los años, objeto de legítima negociación con ocasión de la búsqueda de los apoyos políticos necesarios para sacar adelante la aprobación de la LPGE, pudiendo tener como contrapartida la mejora de las partidas presupuestarias destinadas a inversión en este o aquel territorio. [D.28/08](#)

-Constitucionalidad de diversos parámetros de distribución:

-No existiendo reglas jurídicas precisas aplicables a la inversión pública estatal territorializable y dado que existen instrumentos financieros específicos para corregir los desequilibrios territoriales entre las CCAA (FCI) o para garantizar un nivel adecuado de prestación de los servicios públicos fundamentales (Fondo de suficiencia), la utilización de un criterio de asignación de la misma (sea éste la población, la superficie, el PIB relativo u otros) no parece que, en abstracto, constituya un motivo de inconstitucionalidad, sin perjuicio de la valoración política que merezca por los efectos que pueda producir. [D.28/08](#)

- Por lo demás, difícilmente podrán utilizarse –a elección de cada territorio- criterios distintos y contrapuestos para proceder a la distribución territorial

de la inversión del Estado en las CCAA, pues resulta prácticamente imposible realizar tal reparto. La viabilidad del sistema no soporta esa dispersión y contraposición de criterios. [D.28/08](#)

-Encuadramiento de estos criterios en el sistema de financiación autonómica:

-Forman parte del contenido necesario de la LPGE, entre otras, las asignaciones que aseguran un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español, y los fondos para corregir los desequilibrios interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, de acuerdo con las previsiones genéricas establecidas en el art. 158, párrafos 1 y 2 CE. [D.28/08](#)

-Estas asignaciones y fondos finalistas constituyen una más de las piezas que integran el complejo sistema de financiación de las CCAA, genéricamente previsto en los arts. 157 y 158 CE y en los EEAA, cuyas previsiones han sido desarrolladas y concretadas por la LOFCA –ley que cumple una función constitucional delimitadora en esta materia-, la Ley 21/01, de Medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CCAA de régimen común y ciudades con EA, así como por la Ley 22/01, de FCI. [D.28/08](#)

-Criterios especiales derivados de previsiones expresas en los EEAA:

-Ver Cataluña

-Las recientes reformas de los EEAA de algunas CCAA han incluido criterios permanentes o temporales relativos al volumen y distribución territorial de las partidas de los PGE sobre inversiones reales: [D.28/08](#)

-Cada CA ha elegido en su EA los criterios que más le interesan, así, entre otros, el PIB en Baleares, la población en Andalucía, la superficie en Aragón: [D.28/08](#)

-El concepto de inversión que se deriva de estas normas no tiene por qué coincidir necesariamente con el concepto presupuestario de inversión real que se refleja en el capítulo 6 de los PGE. Por tanto, el cumplimiento de las disposiciones que contienen los EEAA en materia de inversión no tiene por qué corresponderse con la distribución territorial. Dicho cumplimiento deberá verificarse caso por caso, teniendo en cuenta la disposición concreta de cada CA, y en su caso, por la metodología de aplicación establecida al efecto. [D.28/08](#)

-Por eso, los PGE para 2008 no asignan cantidades concretas a cada CA con previsión estatutaria específica, lo que no constituye mayor inconveniente para la ejecución, en su caso, de las inversiones territorializadas destinadas a éstas y a las demás CCAA en las distintas partidas del estado de gastos. [D.28/08](#)

-Esto permite deducir que la aprobación de estas disposiciones específicas en las Leyes de PGE tienen más un efecto "publicitario", en cuanto permite "*visualizar*" y "*exteriorizar*" la cuantía de la inversión territorializada, cuya base presupuestaria se encuentra dispersa en las distintas partidas (capítulos, artículos, conceptos y subconceptos) de los distintos centros gestores de gasto de los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos, si bien esta determinación puede ser relevante para verificar si las inversiones ejecutadas se corresponden con el porcentaje (el PIB) respecto al importe total de la ejecución territorializada de las inversiones estatales, para en su caso, requerir las compensaciones necesarias para igualar la inversión cuantificada. [D.28/08](#)

-Por ello es difícil achacar inconstitucionalidad a este tipo de previsiones genéricas efectuadas en la LPGE, aunque la misma pudiera derivarse por conexión de la norma estatutaria de la que traiga causa: [D.28/08](#)