



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

Las Leyes Marco en España: Casuística y Jurisprudencia Constitucional

Presentado por:

Andrés Felipe Enciso García

Tutelado por:

Carlos Ortega Santiago

Valladolid, 21 de Septiembre de 2021

ÍNDICE:

- 1. RESUMEN.**
- 2. OBJETIVOS DEL TRABAJO.**
- 3. CONCEPTOS DEL TRABAJO.**
- 4. LA LEY MARCO.**
 - 4.1. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.**
 - 4.2. APROBACIÓN DE LEYES MARCO.**
 - 4.3. FINALIDADES.**
 - 4.4. COMPETENCIAS.**
 - 4.5. FÓRMULAS DE CONTROL.**
- 5. RELACIÓN Y DIFERENCIAS CON OTRAS NORMAS:**
 - 5.1. Leyes orgánicas de delegación o transferencia.**
 - 5.2. Leyes de delegación legislativa de las Cortes en el Gobierno.**
 - 5.3. Ley Autonómica de Desarrollo.**
 - 5.4. Decreto legislativo autonómico**
- 6. CASUÍSTICA: LAS LEYES MARCO APROBADAS EN ESPAÑA:**
 - 6.1. La constitucionalidad de la Ley Marco.**
 - 6.2. Práctica Legislativa más común: la cesión de tributos a las CCAA desde 1997.**
 - 6.3. La posible inaplicabilidad del art. 150.1 CE.**
 - 6.4. Leyes Generales de Cesión de 1997, 2002 y 2009.**
- 7. PRÁCTICA JURISPRUDENCIAL DEL TC: SENTENCIAS DE MAYOR RELEVANCIA: STC que muestren la evolución de la opinión del TC en referencia al art. 150.1 CE.**
- 8. CONCLUSIONES.**

1. RESUMEN

El presente trabajo trata sobre la aplicabilidad y doctrina jurisprudencial de las Leyes Marco en nuestro país desde un punto de vista analítico y práctico. Así mismo, señalaremos los aspectos más importantes del precepto constitucional que da cabida a estas normas, el art. 150.1 CE.

Este mecanismo de atribución normativa representa una de las bases del modelo de Estado de Autonomías que nace con la Constitución Española de 1978, siendo esta una de las técnicas que ostenta el Estado por medio de las Cortes Generales para repartir competencia a las Comunidades.

Este documento aborda uno de los aspectos menos conocidos dentro del sistema constitucional español y la organización territorial del Estado. La Ley Marco como vía extraestatutaria para extender las facultades legislativas de las Autonomías, no goza de la consideración de otras vías dada su poca práctica, que a su vez, se encuentra encasillada en una materia monótona: la cesión de tributos de titularidad estatal a las Comunidades Autónomas.

La complejidad de este trabajo radica en la escasez de trabajos y estudios, aunque eso no nos ha privado de recabar una información sólida, comprometida y de fácil entendimiento, que hace que las explicaciones del trabajo sean lo más explícitas y amenas posibles.

El primer punto del trabajo abarcará los aspectos más teóricos del concepto del art. 150.1 CE, que desembocará en una comparación con otras normas de relación directa con las atribuciones a las CCAA. Los dos puntos siguientes son los más importantes del trabajo dado que será en su mayoría un planteamiento de razonamiento y análisis jurídico de la práctica legislativa de las Leyes Marco, así como de comentarios a Sentencias del TC que hagan una significativa alusión al art.150.1 CE. Cerraremos el trabajo con un punto de derecho comparado de definiciones de Ley Marco en otros países y un punto final de las principales conclusiones de este documento.

2. OBJETIVOS DEL TRABAJO.

Las finalidades principales del presente trabajo se fundamentan dentro de un espíritu analítico, con las mejores intenciones de definir los contornos constitucionales de la Ley Marco en España.

Los objetivos marcados para este trabajo son las siguientes:

- Explicación conceptual del art. 150.1 CE, en aspectos como su funcionamiento, aprobación y control.
- Recapitulación de las Leyes más importantes basadas en el art. 150.1 CE y que han significado numerosas referencias en leyes derivadas, tanto en su forma como en su finalidad.
- La exposición de los distintos períodos de práctica legislativa en las Comunidades Autónomas y que supone para estos entes el aumento de sus atribuciones normativas.
- El enfoque doctrinal que distintos autores dan a la Ley Marco dentro de su papel en el bloque de constitucionalidad y su clasificación en cuanto a la pertenencia de estas leyes en un sistema normativo determinado.
- La evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a lo largo del tiempo, sus reconocimientos y especificaciones del significado del art. 150.1 CE y su relevancia en las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas.

3. CONCEPTOS DEL TRABAJO.

- Ley Marco.
- Principio.
- Vía Extraestatutaria.
- Atribución normativa.
- Facultades legislativas.
- Cesión de tributos.
- Fórmulas de control.

4. LA LEY MARCO.

4.1. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.

La Constitución Española de 1978 nos presenta el llamado “modelo de Estado de las Autonomías” con una clara inclinación por la utilización de instrumentos y herramientas que permitan un reparto de competencias ente el poder central y los poderes autonómicos. Dentro de los mismos, destaca la vía que presenta la Norma Suprema en su art. 150.1: *“Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.”*¹. Presentamos las Leyes Marco, como cauce de distribución de facultades de titularidad estatal a las Comunidades Autónomas y pensados exclusivamente para competencias del poder legislativo.

Algunos autores dan su propia definición de ley marco, en la que queremos destacar dos antes de dar nuestro propia concepto: Muñoz Machado cataloga este tipo de norma como una vía o técnica extraestatutaria de ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas², mientras De Otto las define como una técnica que presenta el art. 150.1 CE como una especie de forma de atribución también extraestatutaria en favor de las CCAA.³

Para nosotros, el concepto de ley marco sería el siguiente: se trata de una norma de naturaleza estatal que regula una serie de atribuciones a las CCAA, otorgándolas de la facultad de dictar para ellas mismas normas legislativas bajo el control de los principios, bases y directrices que fijen las leyes marco estatales. A raíz de esto, compartimos la opinión de F. J. Donaire Villa en

¹ Constitución Española de 1978. Título Octavo. Cap. III. Art. 150.1.

² S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público de las Comunidades Autónomas, vol I, Madrid, 1982, pp. 459 y ss.

³ IGNACIO DE OTTO, Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes, Barcelona, 1987,p. 270.

comparación a las dos anteriores consideraciones: las leyes marco no son en sí mismas vías de atribución de competencias como otros preceptos de la propia Carta Magna nos indica (arts. 147, 148 y 149.1).⁴ Este hecho es relevante dado que no es una atribución total en el sentido de que el Estado en su propio poder crea una competencia que directamente traslada su titularidad a una Comunidad Autónoma, en estas normas la titularidad de dicha competencia nunca cambia, es decir, no afecta a la capacidad del Estado para determinar por sí mismo el ejercicio de la facultad, las modalidades o tipos, y el tiempo en el que deben emplearse.

La misma Constitución marca en su terminología una diferenciación para asignar la titularidad entre el Estado y la Comunidad Autónoma. En el ya nombrados arts. 148 y 149 se utiliza el término “competencia” dejando claro ya por su propio enunciado de que se trata de señalar que la repartición de titularidades entre el Estado y las CCAA. Pero, el art. 150 en su dos puntos, tanto para las leyes marco como para las llamadas leyes de delegación o transferencia, se utiliza el término “facultades”, que nos sirve como marca diferenciadora para ver que este artículo establece un régimen jurídico en el que la ley marco estatal denomina una serie de facultades legislativas para el poder autonómica y abre la puerta a una posible reforma de los Estatutos regionales para la asunción de nuevas competencias. Se establece de antemano la naturaleza de la ley marco, en la que fuera de los Estatutos de Autonomía no puede darse competencias regionales, pero sí caben facultades para el desarrollo de materias de titularidad estatal a través del cauce del art. 150.1 CE.⁵

También hemos de mencionar que cierta parte de la doctrina encuentra esta figura muy semejante a la ley de bases que emana del art. 82 CE, las leyes de delegación muy similares a las marco en ciertos aspectos: ambas se llevan a cabo por las Cortes Generales, por lo que se delegan competencias

⁴ F.J. DONAIRE VILLA, *La Ley Marco. Teoría y Práctica Constitucional*, Madrid, 2009, p. 4.

⁵ PÉREZ DE ARMIÑAN, *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. IV, Madrid, 1984, p. 2630.

legislativas, comparten algunas similitudes en los requisitos y en las formas de control, algo de lo que más adelante profundizaremos.

Una vez presentado el concepto, vamos a enumerar a través de un esquema las características de las leyes marco no sólo como colofón explicativo de esta figura de manera general, sino también como introducción a los próximos puntos de este trabajo. Estos puntos se enfocan plenamente en la configuración que la Constitución nos ofrece en su art. 150.1, aunque hemos de recordar que la ley marco es, como describe el profesor Gregorio Peces-Barba Martínez, un instrumento funcional que dinamiza nuestro sistema de fuentes dentro del Estado de las Autonomías, pero por el estudio que hemos llevado a cabo en nuestro trabajo, no ha sido una herramienta que los actores políticos hayan dado un gran protagonismo⁶:

- Las competencias de titularidad estatal que se pueden atribuir a las CCAA no tienen en principio ningún límite marcado por nuestra Carta Magna, por lo que se pueden ser competencias tanto exclusivas como legislativas.
- Dicha atribución se efectúa por medio de una ley ordinaria estatal, que de antemano ya llevaba consigo una determinada función constitucional. Respecto a esto, el Tribunal Constitucional ha dejado claro por medio de su jurisprudencia⁷ que esta norma no puede tener forma de Ley Orgánica, dada la reserva negativa que recibe en cuanto no puede regular materias no reservadas expresamente por el art. 81 CE.
- El principal órgano destinatario son las Asambleas Legislativas de las Comunidades, dado que como dice el 150.1, a través de esta vía se les atribuye la facultad de dictar normas legislativas, es decir, que se atribuye la facultad legislativa para incluso elaborar reglamentos ejecutivos para la aplicación de dicha ley.

⁶ MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE, Comentarios a la Constitución Española, 2018, Tomo II, p. 1551 a 1554.

⁷ STC 5/1981, de 13 de febrero de 1981.

- Dentro de la ley marco, el Estado introduce una serie de principios, bases y directrices que llevan consigo las facultades que se atribuyen a las CCAA, por lo que se establece de por sí un marco regulatorio por el que vincula a las Comunidades a no faltar al respeto a dichos parámetros, aunque cierta parte de la doctrina piensa que no ni aplicación ni eficacia directa para que la conformación de la regulación autonómica de las materias a desarrollar.
- Con respecto a lo anterior, creemos que el art. 150.1 CE nos hace llegar una clara prohibición de que el traspaso de facultades no puede llevarse a cabo sin el indispensable marco de principios y bases que marque la ley estatal, por lo que el poder legislativo no se encuentra habilitado a emanar normas correspondientes a las materias delegadas si no existen criterios fijados por el Estado, dado que aunque se traspase la facultad, hemos de recordar que no se cambia la titularidad de la competencia.
- Sobre las materias competenciales que pueden ser atribuidas y el control sobre el ejercicio de las facultades, hablaremos más adelante con más detalle, pero mencionamos que en el primer aspecto son aplicables materias sobre el límite que marca el art. 149.1 CE, y sobre el segundo, que las fórmulas de control ya vienen dictadas de en las leyes marco como un requisito fundamental junto con la mención de los principios y bases antes mencionados.

4.2. APROBACIÓN DE LEYES MARCO.

El art. 150.1 de nuestro texto constitucional nombre de forma expresa la participación de las Cortes Generales como el propulsor y parte transmitente en las leyes marco, algo que desde un punto de vista estricto puede parecer que la carta magna dedica un deber imperativo de participación de las Cortes en el ejercicio de estas normas, algo que a nuestro parecer no indica. Resulta ser más una opción en la que la ley marco puede marcar la diferencia dentro del Estado de las Autonomías: primero, porque no se puede olvidar que tanto el Congreso como el Senado representan las decisiones del pueblo y por tanto son espacios de pluralismo político, por lo que esta vía y dada la

terminología que se utiliza en el 150.1 como “podrán atribuir” denota la discrecionalidad a la hora de tomar una decisión conjunta entre todos las opiniones ideológicas que concurren en las Cortes, y por tanto consideramos esta técnica como un ejercicio de voluntad a iniciativa exclusiva del legislador central; y segundo, porque la ley marco resulta jugar un gran papel en el modelo autonómico de nuestro país, al representar una factor de flexibilidad dentro de este sistema en conjugación con el art. 149 CE, dedicado al reparto de competencias a nivel estatutario, por lo que es una técnica fuera de este ámbito que no deja de ser una alternativa óptima y algo olvidada.⁸

Ante este tipo de exclusividad algo centralista, nos preguntamos sí las finalidades para las que se crea una ley marco también pueden responder a la solicitud directa de las propias Comunidad Autónomas. En este sentido, algunos estatutos a lo largo de los años han tenido dentro de su articulado las fórmulas que contemplen la solicitud autonómica de regulación en ciertas materias mediante leyes marco. Aquí ponemos tres ejemplos:

- Estatuto Catalán del año 2006: se expresa que el Parlament puede solicitar al Estado la delegación o transferencia de competencias y la posible atribución de facultades dentro del marco del art. 150.1.⁹
- Estatuto Andaluz del año 2007: también se explica que dentro de las funciones de la Asamblea regional que puede solicitar al Estado la atribución, transferencia o delegación de facultades en el marco del art. 150 CE, y el ejercicio de la potestad legislativa que le corresponda acorde con la Constitución nacional.¹⁰
- Estatuto Valenciano del año 2006: se menciona la posibilidad de las Cortes Valencianas para solicitar las facultades legislativas de desarrollo de las leyes marco estatales en el ámbito de aplicación del art. 150.1 CE.¹¹

⁸ J.S.PINELLA SORLI, Sistema de fuentes y Bloque de Constitucionalidad. Encrucijada de competencias, Barcelona, 1994, p. 223.

⁹ Estatuto de Autonomía de Cataluña, 2006, Título II, Cap. I, Art. 61.d.

¹⁰ Estatuto de Autonomía de Andalucía, 2007, Título IV, Cap. I, Art. 106.18º.

¹¹ Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, 2006, Título V, Art. 60.1.

Estas opciones estatutarias se consideran en principio de general aplicación para todas las Comunidades Autónomas, por lo que hilando con lo explicado antes, la nota de discrecionalidad de la que gozan las Cortes Generales se refleja claramente en estos preceptos autonómicos al amparo del 150.1 en cuanto a las atribuciones de facultades de titularidad estatal a las Comunidades Autónomas.¹²

A parte de este camino, queremos también mostrar otra hoja de ruta en la que el interés de las Autonomías juegue un papel relevante: el principio de solidaridad o cooperación vertical entre Estado y Comunidades Autónomas. Como nos recuerda el Tribunal Constitucional en su sentencia 32/1981, de 28 de Julio, se recuerda que no se puede revivir una situación de jerarquía encubierta entre los dos entes, por lo que las vías de intercambio de información y colaboración entre poder central y poderes regionales es una clara alternativa para poder mostrar el interés de la Comunidad en la promulgación de leyes marco. El art. 150.1 abre la puerta para para que los proyectos a iniciativa del Gobierno, se lleven a cabo dentro de los escenarios de cooperación. Estos mecanismos aparecieron en las leyes de cesión de tributos del Estado a las CCAA de los años 1997 y 2002, algo que también se refleja claramente en el preámbulo de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, en la que se define como la *“culminación de un largo proceso en el que se ha producido un intenso debate entre el Estado y las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía”*¹³, es decir, que en los planteamientos de dicho debate las Comunidades pudieron expresar las necesidades de regulación en cuanto al sistema de financiación en el modelo autonómico, como ya ocurrió en ocasiones anteriores.

¹² J.A. ALONSO DE ANTONIO, “Las leyes marco como fórmula constitucional de ampliación no estatutaria de las competencias de las Comunidades Autónomas. El artículo 150.1”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nº4, 1981, pp. 103-158.

¹³ Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, 2009, Preámbulo I.

Como broche, destacamos el marcado carácter legislativo que se da en la propia atribución de facultades que se refleja en la ley marco. Hablamos de una interpretación que ofrece el propio art. 150.1 CE por diversas razones:

- La participación de las Cortes Generales: el ejercicio de las Cortes es la muestra clara del poder legislativo, la formación de normas y leyes.
- La ley estatal: lo nombra el artículo que por visión lógica se refiere al marco en el que se establecen los principios y bases a seguir en la propia ley que no deben pasarse por alto. Además, se reviste también de un marco de control encabezado por las propias Cortes Generales.
- El marco: la propia atribución. Las facultades legislativas a las Comunidades dentro del propio marco, por lo que se concreta directamente el sentido del art. 150.1, se estructura un cierto valor a las decisiones legislativas de las Cortes en beneficios de las Asambleas autonómicas. Se dota el carácter legislativo que conlleva directamente el carácter formal, es decir, la plasmación de la decisión de atribución a través de una norma concreta, la ley marco.¹⁴

4.3. FINALIDADES

Las Asambleas legislativas autonómicas son las grandes destinatarias de las leyes marco, son la respuesta a la cuestión de “¿para quién se destina este marco de facultades atribuidas?”. Si analizamos el texto del art. 150.1, podemos observar que dos términos son los protagonistas del ámbito funcional de estas normas: facultad y marco, los principios, bases y directrices. Son los dos elementos que constituyen los fines de las leyes marco, las facultades legislativas que pueden atribuirse y el marco en el que se debe inspirar y regular el ejercicio de las autonomías.

Empezamos con la facultad legislativa que aporta la CE a las Comunidades Autónomas. Lo primero que salta a la vista es la expresión “para sí mismas”.¹⁵ Desde nuestro punto de vista, nuestra base legal quiere especificar de algún

¹⁴ F.J. DONAIRE VILLA, *La Ley Marco. Teoría y Práctica Constitucional*, Madrid, 2009, p.16.

¹⁵ P.M. LARUMBE BIURRUN, *El territorio de la Comunidad Autónoma: notas jurídicas*, 1988.

modo el ámbito territorial al que pertenecerán las normas que emane la Comunidad, es decir, que estas disposiciones resulten aplicables directamente dentro de la Comunidad destinataria. Se emplea estas palabras con la certeza de respetar el principio de territorialidad de las leyes en favor de la competencia autonómica.

Este instrumento de descentralización hace que las funciones de atribución permitan atribuir tanto facultades legislativas como ejecutivas, por lo que el artículo no impide el ejercicio de las leyes demandadas en los Parlamentos jurídicos, ni tampoco se opone al desarrollo de reglamentos autonómicos en base a la ley marco estatal. Parte de la doctrina entiende que también resulta una herramienta más fácil de aprobar a nivel procedimental, dado que no se requiere mayoría absoluta ni en el Congreso ni el Senado. Estas facilidades resultan posibles dentro de lo que podemos definir como la Legislación Marco Estatal: este término de legislación a ha sido tratado en varias sentencias del Tribunal Constitucional, en la que destacamos la STC 196/1997¹⁶, que se analizará en profundidad más adelante, pero que para esta parte resulta relevante dado que nos da una definición de este sentido de legislación: se entiende como la competencia o facultad normativa que implica tanto la aprobación de leyes, normas de fuerza de ley y la posibilidad de dictar reglamentos ejecutivos, de ahí que se entienda que las facultades atribuibles puedan ser de carácter ejecutor.

Lo que sí se deja claro en el 150.1 CE que el reparto constitucional que se hace dentro del Estado de las Autonomías con la utilización de leyes marco, es que las facultades se encuentran habilitadas por la normativa estatal en la materia en cuestión bajo el marco de los principios y bases, por lo que se entiende que otra finalidad del artículo es dotar una especie de reserva legal para el desarrollo de la materia estatal a través del ejercicio legislativo autonómico, que si se desvía de los parámetros establecidos, pueden llegar incluso a la declaración de ilegalidad de los mandatos regionales relacionados con la ley marco central.

¹⁶ STC 1996/1997, de 13 de noviembre.

Seguimos con el ya repetido marco de principios, bases y directrices, que siguiendo una definición parecida a la que nos da F. J. Donaire Villa¹⁷: “*son las pautas reguladoras fijadas por el Estado mediante ley ordinaria de las Cortes Generales, a las que deben atender las Comunidades Autónomas al dictar normas legislativas en ejercicio de las facultades recibidas mediante ley marco*”. Los principios son el cómo regular la materia de la ley marco, las bases son la estructura de la materia destinada a regularse, y las directrices serían las órdenes destinadas a cumplir los objetivos y resultados incluidos en la norma estatal.

Si nos fijamos, el párrafo primero del 150 no separa por cada palabra en expresiones diferentes, sino que es una sola. Son las reglas que vinculan directamente a las Comunidades Autónomas, pero no son de aplicación directa como ya hemos mencionado antes. Su única finalidad es conformar el marco que indica el precepto constitucional dentro del reparto de atribuciones en nuestro modelo estatal. Autores como M. A. Trujillo Rincón, comparten esta afirmación, definiendo estos términos como el marco que no contempla contenidos normativos directos, solo el margen o espacio en el que se pueden dictar reglas autonómicas en dicha materia atribuida.¹⁸

A nuestro parecer, los principios, bases y directrices tienen como fin la producción jurídica a través de la habilitación de facultades legislativas a los poderes autonómicos en materia estatal, deben conducir, inspirar y fijar el contenido de las normas autonómicas. Es decir, este marco es el que marca la raíz del ejercicio habitual y normalizado de la competencia estatal que no pierde su titularidad, por lo que si en cualquier caso se prevé en la norma una regulación sobre la inactividad regional, no se puede entonces denominar ley marco, ya la eficacia de esta clase leyes se basa en el ejercicio y desarrollo legislativo de las asambleas regionales.

¹⁷ F.J. DONAIRE VILLA, *La Ley Marco. Teoría y Práctica Constitucional*, Madrid, 2009, p.56.

¹⁸ M.A.TRUJILLO RINCÓN, *La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas. Referencias a la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Mérida, 1996, pp. 131-133.

4.4. COMPETENCIAS

Del articulado del 150.1 no se extrae de forma clara una distinción de materias de titularidad estatal que tengan que ser incluidas o excluidas de la vía de la ley marco. Diversos autores como F. Balaguer Callejón o R. De Mendizábal Allende opinan que se debe aplicar de manera análoga la limitación que establece el art. 150.2 CE a las leyes orgánicas de delegación, con el fin de que las leyes marco tengan como objetivo único que las materias que se traten puedan permitir que las Comunidades Autónomas se encuentren totalmente habilitadas para el desarrollo legislativo de la norma estatal indicada. ¹⁹Esta visión la compartimos casi con total seguridad, teniendo en cuenta la reserva legal que ostentan las leyes orgánicas en la conferencia de facultades a las autonomías, pero con un gran matiz: no podemos olvidar que la ley marco lleva ya de por sí en su denominación el elemento de “marco”, es decir, los criterios de ordenación a través de principios, bases y directrices que vinculan a las Comunidades y que no pueden fallar una vez atribuidos las facultades, circunstancia que a ojos del 150.2 no ocurre en las leyes de delegación o transferencia, dado que en nuestra opinión estas leyes impregnan una reordenación competencial mucho más clara y directa que se limita al traslado de la facultad para el ejercicio autonómico, una colocación de materias en el organigrama competencial. Por todo ello, vamos a examinar lo que denominamos materias expresas o residuales²⁰, y sí nuestro artículo las distingue o clasifica en algún modo.

En principio, el 150.1 no hace una separación entre las materias que a tratar por las leyes marco, pero cierta parte de la doctrina opina que las materias denominadas residuales deberían ser el ámbito habitual de la materia objeto de las leyes marco, bien sea por razones de coordinación legislativa (creemos que se acierta al pensar que el establecimiento de unas materias fijas facilitaría todo el procedimiento de aprobación, ejercicio autonómico y futuro

¹⁹ F. BALAGUER CALLEJÓN, Fuentes del Derecho, vol. II, p.188.

²⁰ E. AJA, “La modificación extraestatutaria de las competencias”, El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas, Barcelona, 1985, p. 174.

control del mismo), o bien por razones de simple eficacia de colaboración para el desarrollo legislativo junto con las Asambleas autonómicas.²¹

Para medir la idoneidad de las materias trabajadas en estas normas, un criterio único podría ser la intensidad normativa del marco, es decir, ya se marca en el propio párrafo la limitación legislativa para las propias Comunidades vinculado al marco central, y que dichos parámetros deben ser respetados. Lo que queremos decir es que dicha intensidad se trata del contenido o tipo de materia que se ha de tratar. Por ejemplo, no sería posible habilitar ciertas facultades en cuanto a materias de índole y naturaleza puramente estatal como la nacionalidad o incluso la dirección de las Fuerzas Armadas. Pero esta identificación no es tarea sencilla para el legislador, cuáles pueden ser las competencias estatales tratadas desde una ley marco. Incluso hemos sentido que cierta parte de la doctrina cree que podría existir la posibilidad de inaplicar este artículo 150.1 CE a las materias explícitas que son competencia del poder central²², ya que podrían poner en cuestión los principios de unidad uso de este artículo lo veremos más adelante.

El Tribunal Constitucional ha remarcado en su propia jurisprudencia alguna sería de limitaciones para acotar las materias del art. 149.1 CE que no se identifican directamente con la naturaleza de la ley marco: *“las bases a que se refieren en nuestro caso los párrafos 11 y 13 del art. 149.1 de la CE, no tienen nada que ver con la delegación legislativa de que tratan los arts. 82 y 83 de la Constitución, ni se identifican con las leyes marco reguladas por el 150.1”*.²³

Más allá de estas consideraciones, volvemos a incidir en la terminología utilizada en nuestro artículo, esta vez con la “ley estatal”. Al no aparecer ninguna otra denominación, nos viene a la mente de primera impresión que utiliza términos muy generales, por tanto pensamos que como afirman varios

²¹ J.A. ALONSO DE ANTONIO, “Las leyes marco como fórmula constitucional de ampliación no estatutaria de las competencias de las Comunidades Autónomas. El artículo 150.1”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nº4, 1981, pp. 139-140.

²² J. TOMÁS VILLARROYA, “Las fuentes del Derecho en las Comunidades”, La Constitución española y las fuentes del Derecho, Madrid, 1979, vol. I, pp. 137-178.

²³ STC 1/1982, de 28 de enero, FJ.1.

autores, no se realiza una reserva explícita a un tipo de norma especial, por lo que se puede afirmar que la ley marco es una ley ordinaria. Y anteriormente hemos repetido que la ley orgánica no casa bien con nuestra clase marco, dada la expresa reserva legal que tienen y que el art. 150.1 no puede verse comprometido en los contenidos ya reservados.

Lo que sí vemos es que la expresión “ley estatal” hace que se diferencie de otras serie de preceptos que si utilizan palabras más concretas a la hora de referirse a normas: por ejemplo, el art. 82.1 CE se desmarca claramente del desarrollo de materias reservadas a las leyes orgánicas que menciona el artículo 81, y también subraya que su delegación legislativa se realiza sobre materias determinadas. Estas diferencias con otras leyes y en especial con las orgánicas, han encontrado un gran acomodo dentro de la jurisprudencia constitucional, en casos como la relación de colaboración entre leyes orgánicas estatales y leyes ordinarias autonómicas.²⁴

En estos casos, puede haber una cierta relación entre la ley orgánica y la ley ordinaria, que como ya hemos dejado claro, la primera goza de reserva legal exclusiva que no permite a las leyes marco del 150.1 aplicar a dichas materias. Pero puede haber ciertos casos don la ley orgánica colabore o habilite al desarrollo reglamentario o la intervención de la ley ordinaria, como la sentencia antes mencionada.²⁵ El TC deja patente que no se puede incidir en el desarrollo de una materia de ley orgánica, pero no se cierra la puerta a la colaboración o intervención de la ley ordinaria. La sentencia 137/1986, de 6 de noviembre tendrá su propia explicación en próximos puntos dedicados exclusivamente a jurisprudencia.

4.5. FÓRMULAS DE CONTROL

Para finalizar la explicación en cuanto al concepto y características de la ley marco, vamos con una de sus señas de identidad: el control del ejercicio de las facultades legislativas en favor de las Comunidades Autónomas. El art.

²⁴ J. FERRANDO BADÍA, “Las leyes marco y las leyes de armonización del art. 150 de la Constitución”, Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas, vol. II, Granada, 1984, pp. 409-442.

²⁵ STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ. 3

150.1 abre la puerta a dos fórmulas de control, la que realiza las Cortes Generales sobre las normas legislativas de las Asambleas regionales, y la competencia de los Tribunales.

La primera de las modalidades es el control de las CCGG. Se desglosa directamente de la propia naturaleza de la ley marco, como una norma que nace bajo la custodia del legislador estatal. Es por ello, que junto a la imposición del marco de principios, bases y directrices, el control es el otro gran elemento de formación. El art. 150.1 plantea la posibilidad de que este control venga directamente dado por la propia ley y que resulta imprescindible, aunque sea de decir que como pasa en el marco, pueden haber leyes reguladoras complementarias a la ley marco principal que regulen estos aspectos. Eso sí, en nuestra opinión estas leyes de acompañamiento deben estar debidamente conectadas a las leyes principales para que se pueda dar el efectivo funcionamiento del mecanismo de control y se identifique eficazmente las situaciones que requieren dicha observancia.

Parte de la doctrina como J.A. Alonso de Antonio o J. M. Gil-Robles optan por definir que la naturaleza del control de las Cortes puede ser política, por la clara representación de distintas ideologías en las Cortes, y de oportunidad, por el carácter de aceptación o rectificación de las decisiones legislativas autonómicas. Esto justifica en materias como la fiscalidad, donde la competencia estatal sobresale en favor de las Comunidades que deben ser controladas al amparo de lo establecido por el legislador central, algo que puede potenciar el conocimiento y la producción de disposiciones autonómicas a raíz de la ley marco.

En cuanto al objeto del control, queda bastante claro que se realiza sobre las normas legislativas de las Comunidades Autónomas. En consecuencia, ello no recae de por sí hasta que no produzcan dichas normas, es decir, consideramos que no existe unos requerimientos previos de control para intervenir en el propio ejercicio autonómica. Pero esta opinión no la comparte todo el mundo. Fruto de ello, algunos autores consideran que la propia ley

marca puede marcar de antemano una especie de fase de requerimiento previo donde las Cortes exigen a las Comunidades Autónomas las formas o herramientas óptimas para la utilización de las facultades atribuidas, que en caso de indicio o muestra de uso insatisfactorio podría revocar la propia ley marco en sí.²⁶

Desde nuestro punto de vista, lo que el art. 150.1 CE intenta explicar se presenta una técnica que por sí mismo no se atribuye competencia, sino que es un medio que facilita a las Cortes para la colaboración legislativa con las Autonomías, incluso podría ser una ayuda de los demás entes territoriales en cuanto a producción jurídica.

Dado como otro punto importante es el momento del control. Por nuestra explicación, es determinante afirmar que el tiempo debe ser posterior a la elaboración de la norma, es decir, tras su publicación en los diarios oficiales. No cabría regular leyes autonómicas legislativas no promulgadas ni no publicadas, a todos los efectos el momento es el que se encuentra dicha ley vigente y en pleno funcionamiento jurídico. El artículo establece el control en contenidos normativos debidamente fijados: la promulgación y publicación oficial pueden ser los puntos de partida, ya que en esas acciones ya no se puede modificar el contenido. Ante este respecto, la profesora Paloma Biglino Campos sostiene que la publicación es el elemento constitutivo y requisito de validez y la publicación un acto debido de la ley parlamentaria, aunque la obligación no derive de la aprobación de la norma en cuestión, sino de otra de rango superior²⁷, la ley marco estatal en estos casos.

5. RELACIÓN Y DIFERENCIAS CON OTRAS NORMAS:

En este apartado estaremos haciendo una comparación entre las Leyes Marco y otro tipo de normas que están relacionadas directamente con el

²⁶ J. M. GIL-ROBLES, Control y autonomías, MADRID, 1986, pp. 72-73

²⁷ P. BIGLINO CAMPOS, La publicación de la ley, Madrid, 1993, p.84.

ejercicio autonómico que derivan de las facultades atribuidas por la ley estatal. Nos enfocamos en entender las peculiaridades antes explicadas de estas leyes desde un punto de vista teórico, por lo que las comparaciones serán las más concretas posibles para visualizar rápidamente las diferencias.

5.1. Leyes orgánicas de delegación o transferencia.

Las leyes marco se encuentran perceptualmente en el mismo artículo que las leyes de delegación o transferencia, por lo que en un primer momento puede pensarse su relación directa: son técnicas de descentralización del Estado y además atribuyen facultades y competencias a los mismos destinatarios, las Comunidades Autónomas. Pero aparte de sus similitudes, existen diferencias significativas entre ambos tipos de leyes.

El apartado primero del 150 CE deja clara su intención de que ese incorpore por naturaleza un marco de principios y bases, reglas que de las que no deben desviarse los poderes legislativos autonómicos, mientras que en el segundo apartado no se incluyen las pautas a seguir en las materias susceptibles de transferencia, solamente se impone el requisito de la titularidad estatal de las competencias y la forma bajo ley orgánica. Ante estos, algunos autores se basan simplemente en el sentido de las dos leyes, que tienen en común un traspaso hacia a las Comunidades Autónomas, por lo que a fin de cuentas las leyes marco podrían encajar en la delegación del 150.2²⁸. Se busca un mismo efecto de delegación o traspaso de potestades legislativas que se admite también en las leyes de delegación.

Pero lo que queda claro que la gran diferencia es sin duda la cuestión del marco, dado también por la reserva legal que tienen las leyes de transferencia con las leyes orgánicas. La ley marco ya prevé una actuación antes de que el legislador autonómico reciba las facultades que se refleja justamente en el marco de principios y directrices, además de que el control, como ya hemos indicado, se hace a posteriori de la llegada de las facultades legislativas a las Autonomías, en el sentido de que realmente se ve si éstas han respetado

²⁸ J.A. Santamaría Pastor, Principios de Derecho Administrativo, Madrid, 2002, vol. I, pp. 268-269.

debidamente el marco dentro de la propia producción normativa a partir de la ley marco. Esto no sucede con las leyes de delegación, solamente se establecen controles sobre el ejercicio de las facultades y competencias atribuidas.²⁹

Recordamos también que la reserva de ley orgánica juega un papel fundamental en la separación de estas leyes, como ya ha declarado la restrictiva jurisprudencia constitucional. Si invocamos una ley orgánica del art. 150.2 no puede fijarse un marco preestablecido como en el 150.1, puesto que no se respetaría la naturaleza de ley ordinaria extraestatutaria. La ley orgánica no debe interferir en los demás campos legisladores de otras normas, debe enfocarse en su mandato y reserva constitucional.

5.2. Leyes de delegación legislativa de las Cortes en el Gobierno.

La gran diferencia en este caso son las relaciones a nivel territorial, las leyes marco establecen unas relaciones internormativas entre las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas Autonómicas, por lo que la relación se expresa a nivel estatal y a nivel regional. Mientras en las leyes de delegación de las Cortes al Gobierno encarnadas en las figura de la ley de bases que se tratan en los art. 82 a 85 CE, se establecen una relación centralista, solo a nivel estatal.

Las leyes marco denotan una confianza entre los poderes legislativos estatal y autonómicas, mientras las de delegación legislativa se basan en la mutua dependencia de los poderes ejecutivo, el Gobierno, y las Cortes, el poder legislativo. En las del 150.1 se atribuye facultades para el desarrollo de normas legislativas, mientras que las leyes de bases tratan legislación delegada, es decir, las leyes marco y las derivadas de su aplicación en las Comunidades se basan en la producción legal de normas con rango de ley, en

²⁹ J.A. MONTILLA MARTOS, Las leyes orgánicas de transferencia y delegación, Madrid, 1998, p.45.

el otro caso no sería así, estaríamos ante una producción de carácter reglamentario.

Algunos autores como E. Aja, dejan claro que las formas y condiciones de la ley marco no se pueden acuñar dentro del marco de las leyes de delegación legislativa³⁰, además de que los propios estatutos autonómicos nunca han introducido estas figuras, cosa que pensamos que es bastante razonable para caer en obligaciones innecesarias y que podrían desvirtuar las nociones de ley marco. En definitiva, el marco de principios, bases y directrices vuelve a ser el elemento diferencial que pone en cuestión la peculiaridad del art. 150.1 CE, su práctica habilita relaciones entre poderes legislativos territoriales, y que la inconstitucionalidad de la producción legislativa autonómica vendría con el no respeto al marco estatal. Por lo que hemos podido saber, no se ha planteado la existencia de leyes de delegación legislativa a nivel autonómico.³¹

5.3. Ley Autonómica de Desarrollo.

Este tipo de normas responden al cauce natural que debe seguir la aprobación de una ley marco, esta sería su etapa final en la que florecen las verdaderas atribuciones que la ley marco estatal otorga a los poderes legislativos autonómicos. Es un vínculo de validez en donde la norma marco se alza como un parámetro de constitucionalidad para las leyes autonómicas por el TC al amparo de la ley estatal.

Como ya hemos mencionado anteriormente, el art. 150.1 CE es el que concreta dicho vínculo material que habilita a que las normas de desarrollo autonómico puedan tener pleno efecto. La eficacia jurídica de estas leyes surge del propio marco que marca el poder legislativo central, por lo que un incumplimiento del marco ya sea parcial o total no es tanto una infracción a la misma ley marco sino directamente al mandato del 150.1 CE. Esta afirmación puede llevar a pensar que las Leyes Autonómicas de Desarrollo no sólo se encuentran en consonancia directa con las leyes marco sino también, como

³⁰ E. AJA, "La modificación extraestatutaria de las competencias", El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas, Barcelona, 1985, p. 175.

³¹ F.J. DONAIRE VILLA, La Ley Marco. Teoría y Práctica Constitucional, Madrid, 2009, p. 73.

sostiene el profesor C. Aguado Renedo, al propio Estatuto de Autonomía.³² A nuestro parecer esta equiparación acierta dado que aunque el art. 150.1 hable de las competencias que traspasa mediante un marco estatal a las CCAA, se pueden entrecruzar los intereses de las leyes marco con los Estatutos, es decir, si la materia del marco que se debe desarrollar en las Autonomías puede ir en contra posición de las materias ya de por sí atribuidas por mandato constitucional y con las materias estatales expresas en la CE, por tanto podría producirse un quebrantamiento del reparto competencial en nuestra forma de Estrado dado que no debe olvidarse que aunque la norma autonómica nazca en favor de una ley estatal no debe olvidar nunca su propio ámbito. Si se incumple esto, no se podría considerar que se produzca error en el desarrollo el marco y de las facultades que atribuye el 150.1 sino que se podría incluso determinar la infracción de otros preceptos de naturaleza constitucional, como el fundamental art. 149.1 que enumera las materias de competencia legislativa estatal expresa

Otro asunto que incumbe de manera directa a las leyes autonómicas de desarrollo es la derogación o modificación de la Ley Marco estatal. Nos situamos en un punto ideal para explicar de la mejor forma cómo la vida jurídica de estas normas afecta directamente a las producidas a su amparo. Aquí juega un papel fundamental la retroactividad dado que en caso de derogación de una ley marco no tendría por qué afectar a las normas legislativas autonómicas dado que son tipos normativos distintos, a no ser que el propio legislador estatal las derogue de manera expresa al mismo tiempo. La derogación de las leyes marco no puede tener efectos retroactivos, en razón de situaciones futuras en las que el próximo poder legislativo estatal elimine las habilitaciones que ya tienen en ese momento los legisladores autonómicos cuando se les concedió estas facultades en el pasado. Aunque ya hemos dicho que podría darse el caso que estas normas autonómicas puedan en un futuro derogarse por el propio poder legislativo central incluso con alcance

³² C. AGAUDO RENEDO, El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico, Madrid, 1996, p. 537.

retroactivo, ya que estas normas al final no dejan de regular materias de titularidad estatal que se les concede su desarrollo en el art. 150.1 CE.

En el caso de modificaciones por reforma o nuevas incorporaciones no altera lo ya legislado en las normas autonómicas pero sí puede repercutir en futuras producciones normativas sobre el marco, pero esto se suele solucionar con la emisión de regulación transitoria estatal para diferenciar los dos pareceres del marco y así no afectar a las ya existentes leyes autonómicas de desarrollo. Pero en cualquier caso éstas siguen con los antiguos mandatos antes de la modificación por lo que S. Muñoz Machado propone esta solución definitiva: la regulación transitoria de la materia estatal debe acompañarse de dos plazos, uno de ampliación o prórroga de la vigencia de la previa norma autonómica y otro segundo de tiempo de adaptación a los nuevos términos de la ley marco.³³ Se plantea esta solución en favor de mantener el principio de seguridad jurídica y que no se produzcan posibles vacíos legales por falta de correlación entre la norma marco reformada y la norma autonómica que desarrolla el marco anterior.

5.4. Decreto legislativo autonómico

Junto con la anterior vía antes expuesta, el Decreto legislativo autonómico es otra manera de que las CCAA acepten el desarrollo de la materia estatal mediante ejercicio autonómico y que no altera el articulado del 150.1 CE, sino que representa una posibilidad que puede surgir cumplimentando la ley marco. En este caso, estos Decretos legislativos median bajo la tutela de una ley autonómica de delegación, por lo que existirían tres fases que concluye con la creación de la norma final mediante Decreto.

Este nivel intermedio no tiene otro fin que el delegar al poder Ejecutivo regional la aprobación de una norma que pueda completar y desarrollar la ley marco. Puede parecer un camino algo más complicado pero que a nuestros ojos beneficia en un aspecto fundamental, esta ley intermedia asegura con mayor énfasis que la norma final cumpla con los principios y bases del marco

³³ S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, Madrid, 1981.

de la materia estatal, refuerza el vínculo entre las leyes marco y las futuras normas que emanen en las autonomías.

Pero así como resulta un lado positivo, nace otro negativo: el Decreto legislativo autonómico responde a lo que implora la ley autonómica de delegación que a priori responde a su vez a la ley marco, pero puede que ésta no responda finalmente a las demandas de la ley estatal y no cumpla en su totalidad con el marco de directrices y bases, por lo que estaríamos ante un desajuste en el recorrido que nos llevaría a declarar la inconstitucionalidad del Decreto legislativo ya que la norma intermedia incumple el art. 150.1 CE. Pero tal como sigue un orden para cumplimentar la ley marco, también hace falta seguir el mismo orden en la derogación: se debe eliminar primero la norma autonómica de delegación, y hasta que no se produzca dicha derogación el Decreto legislativo sigue teniendo validez y conserva su rango de ley. El TC es el único con competencia para anular estas normas.

6. CASUÍSTICA: LAS LEYES MARCO APROBADAS EN ESPAÑA:

6.1. La constitucionalidad de la Ley Marco.

Durante este apartado estudiaremos como se ha trasladado la teoría a la práctica legislativa en forma de Leyes Marco, el lugar que ocupan éstas en nuestro ordenamiento jurídico y la legitimidad que nuestra Constitución ofrece a estas normas. Como ya hemos observado a lo largo del trabajo, las Leyes Marco nacen a través del precepto 150.1 CE, origen que desencadena su participación en lo que ahora presentamos como el llamado “bloque de constitucionalidad”.

Dentro de la doctrina y la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional éste se refiere al conjunto de preceptos constitucionales y legislativos que se dictan para delimitar las competencias del Estado y de las diversas Comunidades Autónomas, ya sea bien para regular o armonizar la práctica y el ejercicio de las facultades que dichas competencias proporcionan, todo ello dentro del

marco de principios de la Constitución. Las Leyes Marco, como ya hemos explicado, es una herramienta extraestatutaria que se integra en este bloque para ayudar a delimitar los ámbitos de actuación legislativa del poder central y los poderes autonómicos.

Estas leyes complementan a otros componentes normativos como los mismos Estatutos de Autonomía ya que estas leyes se forman con la ya predeterminada existencia de los repartos competenciales, actuando del modelo estatal autonómico como instrumentos de carácter residual. La misma jurisprudencia del TC menciona en su STS 23/1993, de 21 de Enero que *“de ese “régimen constitucional” forman parte los Estatutos, que no pueden ser alterados por un Decreto-ley, pero también se incluyen otras Leyes estatales atributivas de competencias, que forman parte del bloque de constitucionalidad, así como las Leyes atributivas de competencia del art. 150.1 C.E., las Leyes de armonización del art. 150.3, y las Leyes Orgánicas a que se refiere el art. 150.2 C.E.”*. Esta mención se encuentra situada en los supuestos que trata el Tribunal en esa decisión en cuanto a que los Decretos-Ley no pueden alterar lo que definen como el régimen constitucional de las Comunidades Autónomas. Por tanto, desde su aparición en el articulado del CE y la aceptación del mayor intérprete de la Norma Suprema creemos que las funcionalidades y fines de las Leyes Marco encuentra realmente su lugar dentro del ordenamiento como medios facilitadores del tan importante reparto de competencias, ayudando aún más al descentralización de las materias estatales para llevar a cabo regulaciones mucho más acorde a la realidad del territorio que sirve como ámbito de aplicación de las Leyes que se derivan de la promulgación de las Leyes Marco.

6.2. Práctica Legislativa más común: la cesión de tributos a las CCAA desde 1997

El protagonismo del art. 150.1 de la Constitución en la práctica legislativa no ha sido el que muchos esperaban, más bien este instrumento ha sufrido

grandes períodos de inaplicación y ejercicio. Bastantes razones han llevado al legislador nacional, las CCGG, a no hacer uso de las Leyes Marco: su generalidad, sus fases de aprobación, la incursión de otros instrumentos como las leyes orgánicas basadas en el art. 150.2 CE, etc... Una parte de la doctrina siempre ha tenido recelo a la aplicación de esta herramienta de repartición competencial: principalmente, por qué estas leyes suponen una intromisión directa en la naturaleza de las competencias que reúne el Estado en exclusividad y que no se debería permitir derivar sus funciones a otros entes territoriales, casi una especie de aberración en contra de estas materias. Pero estas ideas cambiaron a partir del año 1997 en el contexto de los modelos de financiación autonómica a través de los impuestos. Cabe recordar que con respecto a los tributos, la Constitución hace un llamamiento claro a seguir el mandato del art. 131.1 que otorga “*la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley*”. Pero a pesar de ello, el mismo texto supremo concede a los demás entes territoriales el poder de establecer tributos acorde con la CE y las leyes.

En la praxis, la principal materia protagonista en las Leyes Marco han sido los impuestos estatales cedidos a las Autonomías, normalmente las de régimen común. Autores como V. Ruiz Almendral sitúan la utilización de estas normas dentro del marco del Principio de Corresponsabilidad Fiscal, que para él sirve de puente para desarrollar la autonomía financiera de los entes regionales en base a lo cedido por el poder central, ya que implica el ejercicio de poder tributario con el fin cofinanciar las competencias estatales.³⁴ Para nosotros eso supone también un gran ejercicio de coordinación entre los distintos niveles territoriales y sus poderes, por lo que si un impuesto como el IVA, de origen estatal, según la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, cede a las CCAA de régimen común el 50% de la recaudación pública de dicho impuesto, ello exige una mayor transparencia del sistema de financiación autonómico y estatal.

³⁴ V. RUIZ ALMENDRAL, *Impuestos Cedidos y corresponsabilidad fiscal*, Valencia, 2004, p. 95.

Otros autores como el ya mencionado F. J. Donaire Villa, explica que la atribución de capacidad normativa en materia de tributos cedidos a las CCAA ha podido ayudar a las situaciones de inutilización de las Leyes Marco dada la compleja estructura normativa de este tipo de atribuciones ya que resulta y se nutre de otros contenidos normativos tan relevantes como la LOFCA y los propios Estatutos de Autonomía. Ante este sistema normativo que involucra a tantas fuentes, las tres etapas de 1997 a 2001, 2002 y 2009 coinciden en que ante la indecisión de otras normas como la propia LOFCA, la práctica ha demostrado que las mismas leyes específicas de cesión a cada Comunidad Autónoma de régimen común dotan realmente a éstas de la capacidad normativa y el suficiente fundamento constitucional para llevar a cabo el desarrollo normativo de la materia estatal, es decir el marco de bases, principios u directrices a seguir.

Dicha capacidad proviene de la propia alianza entre las Leyes Marco de cesión de tributos y la norma base sobre financiación autonómica, la LOFCA. Las leyes de 1997 derivadas de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, y las leyes del año 2002, derivadas de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, invocan artículos de la LOFCA del año 1980 que explican que las leyes ordinarias derivadas de estas normas principales tengan la cohesión y coherencia interna entre la principal y las derivadas, la creación de un mismo esquema normativo que no lleve a contradicciones y confusiones entre disposiciones legales. En la Ley 22/2009 también se hace referencia a la LOFCA pero un sentido mucho más complementario en conformidad con la Ley Orgánica 3/2009 que reforma la ya mencionada Ley de Financiación autonómica de 22 de septiembre de 1980.

En cuanto a la idoneidad de la utilización del mecanismo que presenta el art. 150.1 CE con el fin de atribuir capacidad normativa a las Autonomías ha sido objeto de debate en varias ocasiones. Ya hemos dicho que cierta parte opina que las Leyes Marco se entrometen de manera directa en la naturaleza de las

propias materias de origen estatal y desvirtúan sus finalidades al traspasar competencia a los poderes legislativos regionales, y además no conjugan con otros artículos habilitadores de la propia Constitución como el art. 157 y sus apartados 1 y 3. El profesor J. Pérez Arroyo explica en parte estas relaciones entre el art. 157 y el 150 desde el punto de vista de la financiación autonómica través del apartado uno, que enumera los recursos de las Comunidades Autónomas en los que concretamente se especifica “*impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado*”, y el apartado 3 del mismo que menciona la posibilidad de regular dichos recursos mediante ley orgánica, por lo que junto a las leyes específicas de cesión impuestos, sea se las leyes marco que cabe recordar que son leyes ordinarias, conformarían el conjunto de un sistema normativa del que hemos hablado antes junto con la LOFCA y los Estatutos Autonómicas. Pérez Arroyo considera que el art. 150 actúa simplemente como un mecanismo complementario para el ejercicio del poder constituyente, que solo incorpora un marco constitucional-estatutario sin mayor incidencia en el ejercicio de los derechos a la autonomía, que en este caso envuelve la financiación de dichos entes.³⁵

Por otro lado, otro sector de la doctrina opina que estas operaciones encajan plenamente en lo estipulado en el art. 150.1 CE. Autores como A. Jiménez Blanco y J. Martínez-Simancas piensan que las Leyes Marco son el vehículo ideal para permitir que las autonomías asuman las competencias normativas sobre los tributos cedidos, dado que la propia denominación de estas normas se hace referencia a un contenido proveniente del Estado y que sirve de manual de instrucciones a seguir para los poderes legislativos autonómicos a través de una exigencia en forma de principios, bases y directrices que permiten un mejor desarrollo de la normativa derivada y que guíe a las Comunidades a los fines por lo que el Estado se permite asumir la cesión de unas materias que de facto son exclusivamente suyas.³⁶

³⁵ J. PÉREZ ARROYO, *El nuevo modelo de financiación autonómica. Análisis exclusivamente constitucional*, Madrid, 1997, pp. 97-111.

³⁶ A. JIMÉNEZ-BLANCO Y J. MARTÍNEZ SIMANCAS, *El estado de las autonomías*, Madrid, 1997, p. 4033.

Esta última visión en las que desde nuestra perspectiva compartimos y que debemos ampliar: las Leyes Marco representan en su naturaleza un instrumento de orientación a seguir por las autonomías para la recepción de las facultades que el Estado les traspasa. Proporciona un marco de indicaciones basadas en nuestra carta magna que asegura la legalidad de la atribución, por lo que un modelo de autonomías como el nuestro es una herramienta de colaboración eficaz y que no se cierra en banda a colaborar normativamente con otras disposiciones: LOFCA, Estatutos, etc... Incidiendo en la descentralización de los entes territoriales para un tratamiento a los usuarios y ciudadanos mucho más cercano a sus realidades sociales y vitales, la utilización de este instrumento es sin duda una vía óptima para este fenómeno. A los ejemplos nos remitimos en las Leyes habilitadoras para la atribución normativa (más adelante lo desarrollaremos más específicamente): el Estado encuentra posibilidades de que las Comunidades Autónomas en aras de colaboración con los intereses estatales y de su propia financiación, reciban facultades de recaudación de impuestos concretos, ya sea total o parcialmente, para también ayudar a que las propias Comunidades ajusten mediante normas derivadas del marco estatal la recaudación, gestión e incluso gasto de los tributos cedidos a sus necesidades concretas.

6.3. La posible inaplicabilidad del art. 150.1 CE.

Ante el debate sobre la aplicación de leyes marco en los supuestos de atribución normativa a las CCAA, vamos a analizar las cuestiones que realmente determinan la utilización de estas normas, partiendo del hecho de que se trata de una materia de titularidad estatal como muestra el art. 149.1.14 al referirse a la Hacienda general, una titularidad competencial que incluye a todos y cada uno de los impuestos estatales, de los que se derivan los tributos cedidos que se discuten en estos párrafos. Veremos aspectos como los derechos y deberes que proporciona la aplicabilidad del 150.1 CE y el llamado principio de solidaridad interterritorial.

Lo primero que debemos mencionar es que en la propia práctica es donde se reconoce una cierta corriente continuadora desde 1996 hasta la más reciente etapa de 2009-2010: la equidad o igualdad a la hora de cumplir con las obligaciones tributarias. Del más actual, la Ley 22/2009 ya en su exposición de motivos sienta las bases para *“el refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar, el incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas, el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad y la mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos”*. Con esto observamos que se aboga por una simetría normativa en la atribución de facultades a cada una de las Comunidades Autónomas destinatarias, pero según vemos cómo funciona en realidad nuestro modelo estatal, el art. 150.1 cuando nombra la posibilidad sobre la facultad de dictar para sí mismas, nos quiere decir que el marco de bases, principios y directrices es a nivel general y común para las Comunidades afectadas, pero con esa *“facultad para sí mismas”*, reconoce un cierto margen de maniobra e interpretación para los poderes legislativos autonómicos para adaptar las normas que se van producir siguiendo el marco pero en miras de cubrir las verdaderas necesidades de su propio territorio, así cada autonomía con su visión.

De esta igualdad entre Comunidades deriva directamente el principio de igualdad del art. 14 CE, es decir, el tratamiento a los ciudadanos ante las leyes aprobadas. El Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado sobre situaciones en las que los destinatarios finales sobre los efectos de las atribuciones competenciales se ven inmersos en un escenario en los que existen tratamientos normativos de poderes legislativos distintos, en este caso las Leyes Marco del legislador estatal y las leyes derivadas de la primera que emana el legislativo autonómico, dictando que ante la eventualidad de se dé un tratamiento desigual *“puede existir siempre que quepa calificarlo como razonable, tanto por la causa que lo motiva como por la naturaleza de las propias medidas diferenciadoras. Ya se ha dicho la racionalidad de la finalidad que justifica estas medidas que, en última instancia, descansan en razones de equidad, de justicia material, de satisfacción de una demanda social, que se*

conecta con objetivos de justicia que la propia Constitución ha elevado a la categoría de valores superiores del ordenamiento". ³⁷Ante esto propone el TC que no se pueden basar estas pretensiones en la igualdad que marca el art. 14 CE.

Esto enlaza con lo anterior teoría en la que explicamos como el art. 150.1 CE permite actuar a cada Comunidad en base a la Ley Marco pero en vistas a su ejercicio concreto. El mismo TC invoca en su jurisprudencia esta misma concepción, en concreto en su sentencia 14/1998 al decir que *"La auténtica alegación que aquí se vierte se dirige a la supuesta desigualdad de derechos respecto de los ciudadanos que residen en otras localidades y, fundamentalmente, en relación con los demás españoles con vecindad administrativa en otras Comunidades Autónomas. Pero, según tuvimos ocasión de afirmar en la STC 37/1987, el principio de igualdad en su dimensión interterritorial no impone que todas las Comunidades Autónomas tengan que ejercer sus competencias de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes."* ³⁸Por tanto, se confirma nuestra hipótesis antes planteada sobre que cada Comunidad actuará según su visión del marco marcado por el Estado, que ligando esto con el art. 150.1 CE nos hace ver que hace falta que los poderes legislativos autonómicos se extralimiten en sus facultades atribuidas en cuanto que no se cumpla la igualdad marcada en la Constitución, donde destacamos tanto el art. 14 como el mandato hacia el Estado del art. 149.1.1. Ante esto, la inaplicación vendría dada en consecuencia por el entendimiento de una ruptura de una igualdad, pero una igualdad básica, es decir, como explican los autores J. García Morillo, P. Pérez Tremps y J. Zornoza Pérez el juicio de validez material debe entenderse a través del marco que a su vez debe garantizar los deberes tributarios y que la atribución normativa a las Comunidades Autónomas no rompa el carácter único del sistema tributario dentro de nuestro modelo de Estado. ³⁹En consecuencia, cabe afirmar que la igualdad interterritorial se

³⁷ STC 76/1986, de 9 de junio, FJ.3.

³⁸ STC 14/1998, de 22 de enero, FJ. 11.

³⁹ J. GARCÍA MORILLO, P. PÉREZ TREMP Y J. ZORNOZA PÉREZ, Constitución y financiación autonómica, Valencia, 1998, pp. 19-22.

presenta como uno de los parámetros de validez de las Leyes Marco y las disposiciones legales que se deriven de ellas, que no pierdan dicho carácter al amparo de lo recogido en el art. 150.1 CE.

Por otro lado, toca referirse a otro de los motivos que podrían llevar a la inaplicación del art. 150.1, el incumplimiento del llamado principio de solidaridad interterritorial. Partimos del hecho de que en nuestro texto constitucional se nombra la solidaridad en varios artículos como el 138.1, el 156. 1 y el 158.2, todos unidos en la idea de enaltecer el modelo de autonomías que a día de hoy seguimos utilizando. García Roca explica que este principio consiste en el manejo de unos flujos económicos que puedan compensar a los territorios menos favorecidos para favorecer la igualdad entre regiones.⁴⁰ En materia de impuesto cedidos, las atribuciones a las Comunidades Autónomas se destinan a la financiación de éstas, lo que podría llevar a interpretación el hecho de que posiblemente el Estado observando los distintos niveles financieros de las Comunidades, crea necesario configurar un marco seguro para que la capacidad normativa que se faculta oxigena las situaciones económicas de las regiones y se favorezca la paridad entre ellas, aunque desgraciadamente la realidad sea que esto va ser difícilmente posible dado el contexto tan diverso en el que se encuentra nuestro país tanto geográficamente como culturalmente. Por tanto, como los impuestos cedidos se vienen destinando a los modelos de financiación de las Autonomías, en verdad podemos declarar que realmente la solidaridad no se representa del todo recíproca, es decir, la Ley marco estatal llama a que las Comunidades se amolden a un marco igualitario dentro de la materia de impuestos pero con finalidades puramente dentro de las propias autonomías, aunque dichas atribuciones provengan de materias estatales, por lo que el beneficio definitivo son solamente las acciones regionales y no las acciones estatales. Por tanto, desde nuestro punto de vista creemos necesaria la existencia de ciertas limitaciones a la atribución normativa comunitaria para que no afecte a los

⁴⁰ J. GARCÍA ROCA, "Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad", Revista Vasca de Administración Pública, nº 47, 1997, pp. 45-96.

medios de financiación reservados en exclusiva al Estado y del de que no tienen capacidad directa.

A la par que el mismo García Roca nos habla de esa compensación para la equidad económica de las Comunidades, hemos de añadir otra vertiente con respecto a la atribución normativa: el marco estatal debe garantizar que las diversas derivaciones de normas autonómicas a favor de las Autonomías no menoscaben la libertad de circulación y no se extrapolen las medidas territorios fuera de los propios ámbitos regionales de cada Comunidad. Lo que demuestra esto es que también se exige otro parámetro de validez para que no conlleve la inaplicación del art. 150.1: se trata de exigir que se configuren las atribuciones acorde con las facultades que se confieren. Un ejemplo de dichas limitaciones se puede encontrar en el art. 157.2 CE que menciona lo siguiente: *“Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios”*.

Estos requisitos de convalidación juegan un papel fundamental en el estudio de la aplicación del art. 150.1 CE en relación con el principio de solidaridad interterritorial, en las que las tres grandes leyes habilitadoras sobre tributos cedidos, las famosas Ley 14/1996, Ley 21/2001 y Ley 22/2009, se deja entrever en sus pretensiones el deseo de colaborar con este principio, que como hemos dicho antes, no comporta una igualdad total y absoluta que requiera una uniformidad de todas las regulaciones de todas las Comunidades, aunque sí es cierto que como todo principio constitucional, el TC es el encargado de velar por su cumplimiento. Su doctrina marca que este fundamento debe acompañarse con un minucioso control en las medidas diferenciadoras entre cada Autonomía que, aunque responda a sus necesidades particulares, se debe controlar el ejercicio legislativo que se faculta por el Estado. Es clave que dichas decisiones reglamentarias dentro de las disposiciones legales que nazcan del propio marco no produzcan repercusiones negativas en el principio de solidaridad en el uso de sus atribuciones. Volvemos a nombrar otra parte de su jurisprudencia con

respecto a las condiciones de la atribución en materia de impuesto cedidos: la STC 64/1990, de 5 de abril dice que *“todos los poderes públicos deben observar en el sistema de autonómico un comportamiento leal en uso de sus atribuciones... además de hacer referencia a la propia Constitución en el que el Alto Tribunal subraya como un enclave de recíproco apoyo y mutua lealtad que debe “acomodarse el proceder entre autoridades estatales y autonómicas, igualmente está vigente y ha de ser atendido entre los poderes de las diversas Comunidades Autónomas, a las que, en efecto, el principio de solidaridad, que en el art. 2 de la Constitución encuentra general formulación y en el art. 138 de la misma se refleja como «equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español» y prohibición entre éstas de «privilegios económicos o sociales», requiere que, en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general”*.⁴¹

En conclusión, las Leyes Marco conviven con muchos principios que su exclusiva cabida constitucional en el art. 150.1, por lo que se busca que los conjuntos normativos de los que forma parte en cuanto a financiación autonómica se refiere, respeten el carácter común del modelo de Estado y que las diferenciaciones sean compatibles con el mismo.

6.4. Leyes Generales de Cesión de 1997, 2002 y 2009.

En este último apartado del punto 5, realizaremos un análisis específico de cada una de las tres grandes leyes en materia de cesión de tributos y sus normas derivadas de cada de las Comunidades Autónomas para observar ciertas diferencias que se puedan dar en regiones de régimen común y que sus propias necesidades económicas resultan decisivas en su porvenir. Resaltaremos el marco de principios, bases y directrices que en cada momento el Estado entrega a las Comunidades para atribuirles competencias normativas que favorezcan sus financiaciones, además de incluir un breve resumen sobre las características de cada norma.

⁴¹ STC 64/1990, de 5 de abril, FJ. 7.

- ETAPA 1996-1997: LEY 14/1996, DE 30 DE DICIEMBRE, DE CESIÓN DE TRIBUTOS DEL ESTADO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y DE MEDIDAS FISCALES COMPLEMENTARIAS.

Esta primera norma supone una continuación a la a Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, que fue la primera en referirse a las atribuciones de facultades sobre materias estatales a las Comunidades en el campo de los impuestos. Como no puede ser de otra forma, en su exposición de motivos ya menciona que deriva su validez del art. 157.1 CE como vía de validez dentro de la constitucionalidad que debe integrar cada disposición legal, pero en este caso representa más un instrumento directamente enfocado a las Autonomías para su desarrollo a través de Impuestos cedidos por el Estado.

No se hace mención alguna del art. 150.1 CE, aunque eso no significa que no pueda considerarse el vehículo especial en este caso, donde se debe compatibilizar la titularidad estatal sobre el tributo cedido y las facultades legislativas que se atribuyen. Este escenario no impidió que esta Ley 14/1996 no acometiera realmente su cometido de abrir una nueva etapa dentro del modelo de financiación de las Autonomías. Hasta ese momento solamente se dotaba a las CCAA de competencias en cuanto a la recaudación de diversos tributos, pero no de competencias normativas en la gestión. Con esta ley, se introducen estas facultades que suponen un gran cambio para las Comunidades ya que por fin se podía ajustar dicha recaudación a las necesidades específicas de cada territorio. Otra gran novedad que podemos destacar es la cesión parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) dentro de los tributos cedidos, que hasta entonces no pertenecía al grupo de impuestos que se traspasaban a las CCAA: Impuesto sobre el Patrimonio (IP), Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) y los Tributos sobre el Juego. Todo ello responde a la enumeración de posibles impuestos cedibles que enumera el art. 11 de la LOFCA del año 1980.

- MARCO LEGAL:

El Estado empieza diciendo en esta ley que encuentra su cabida dentro del mecanismo de financiación que pueden obtener las CCAA a través de tributos estatales, y a su vez complementa dicha idea con el requisito del art. 10.2 de la LOFCA del año 1980 (posteriormente modificada en cada momento oportuno) estableciendo que el alcance y condiciones de esta cesión se debe transmitir mediante una Ley específica. Es aquí donde se encuentra el marco.

Vemos en la exposición de motivos que insiste en la idea de dotar “*un marco de referencia idéntico para todas las Comunidades Autónomas*” dentro del régimen de cesión de tributos, con el principio de corresponsabilidad fiscal efectiva como piedra angular: este fundamento dota toda el sentido al marco ya que supone que las Comunidades Autónomas colaboren con el Estado en gestión y recaudación. Otros principios se mencionan en su art. 20 en referencia a los documentos, actos y expedientes de contenido económico relacionados con los tributos cedidos que deben responder en base a los principios de la Ley General Presupuestaria.

Además, otra parte importante del marco son las facultades normativas que son susceptibles de atribución de naturaleza puramente normativa. En esta Ley, el art. 13 se encarga de analizar los principales puntos de atribución en relación a cada Impuesto, y la tarea que pueden desempeñar las CCAA. Destacamos:

1. IRPF: pueden regular la tarifa autonómica, individual y conjunta, aplicable a la base liquidable y las posibles deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta, siempre que no supongan, directa o indirectamente, una minoración del gravamen efectivo de alguna o algunas categorías de renta.
2. IP: pueden regular el mínimo exento y la tarifa.
3. ISD: pueden regular cuál será la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente, y la fijación de la tarifa cuya progresividad deberá ser similar a la del Estado. Además, en situaciones de adquisiciones por mortis causa, puede regular ciertas reducciones a la base imponible,

pero debe mantener las condiciones análogas que previamente el Estado haya fijado.

4. ITPAJD: pueden regular el tipo de gravamen en las concesiones administrativas, en la transmisión de bienes inmuebles, así como en la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre los mismos, excepto los derechos reales de garantía, y también el tipo de gravamen en documentos de naturaleza notarial.
5. TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO: pueden regular las exenciones, base imponible, los tipos de gravamen, las cuotas fijas, las bonificaciones y el devengo, así como los aspectos de gestión, liquidación, recaudación e inspección.

Los artículos 6, 7,8 y 9 determinan el alcance y condiciones de la cesión. En el art. 12 se deja claro que las competencias son de titularidad estatal. También se destaca que el propio marco garantiza una salida en caso de que las Autonomías dedican no accionar dichas atribuciones, por lo que entraría en juego la normativa del Estado (art. 13.7). Este hecho representa un gran nexo con el Estado porque refleja una directriz de salvaguardia en caso de que por mucho que se faciliten estos medios, no se decidida ejecutarlos.

Se destacan el art. 21 por incluir un papel de colaboración en la propia norma entre Estado y Comunidades: *colaborarán en todos los órdenes de gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos, así como en la revisión de actos dictados en vía de gestión tributaria*. Este precepto llama no sólo a la igualdad y equidad del marco idéntico entre Comunidades que decíamos al principio, sino que etiqueta todo el marco como colaborativo, es decir, que aunque se faculte a las CCCA, no se permite que se ponga en entredicho la potestad y ejercicio originario del Estado en esta materia. Para nosotros no llega a ser un mecanismo de control específico aunque sí que debemos declarar que efectivamente no deja de lado al poder central en las futuras actuaciones de las Autonomías.

Por último otro de los puntos del marco de esta Ley es el tema de las modificaciones, revocaciones o extinciones de las facultades y atribuciones

que se hagan. Como observamos, estas quedan atadas al art. 10 de la LOFCA del año 1980, que a raíz de la misma cabe entender que el alcance y condiciones de la cesión, incluida las atribuciones normativas, se remiten a las Comisiones Mixtas entre representantes del Estado y de las CCAA para que sólo se concrete el rendimiento cedido y no la especificación de las facultades normativas sobre cada uno de los impuestos. Es decir, lo importante es observar si dichos impuestos son modificados o suprimidos por sus titulares estatales, a lo que el art. 2 .2 ya contiene que *“la eventual supresión o modificación de alguno de los tributos antes señalados implicará la extinción o modificación de la cesión”*. El marco proporciona un escape definitivo en caso en de que en medio de las actuaciones normativas de las Autonomías se decidan cambiar los parámetros de los mismos impuestos, que en su caso repercutiría de manera inmediata en su ejercicio.

- ACTUACIÓN FINANCIERA

En este apartado vamos a esquematizar de manera clara y sencilla como el Estado y las Comunidades se reparten las tareas alrededor de estos tributos y la organización que se lleva a cabo para optimizar cada ley específica de cesión a cada CCAA y las posibles normas que podrán dictar con esta capacidad normativa.

1. IRPF:

- a. Capacidad Normativa: Compartida entre Estado y CCAA.
- b. Gestión: En exclusiva al Estado.
- c. Recaudación: Primero un 15%, posteriormente un 30%.

2. IP:

- a. Capacidad Normativa: Compartida entre Estado y CCAA.
- b. Gestión: Para las CCAA.
- c. Recaudación: Total para las CCAA.

3. ISD:

- a. Capacidad Normativa: Compartida entre Estado y CCAA.
- b. Gestión: Para las CCAA.
- c. Recaudación: Total para las CCAA.

4. ITPAJD:

- a. Capacidad Normativa: Compartida entre Estado y CCAA.
- b. Gestión: Para las CCAA.
- c. Recaudación: Total para las CCAA.

5. TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO:

- a. Capacidad Normativa: Compartida entre Estado y CCAA.
- b. Gestión: Para las CCAA.
- c. Recaudación: Total para las CCAA.

- CONTROL SOBRE LAS CCAA:

Ya en la naturaleza de la Ley Marco viene marcada por su procedencia de materias de titularidad estatal. Y a de por sí el art. 150.1 especifica que “*en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas*”. Esto supone ya de por sí que existe un mecanismo de control predeterminado por medio de las CCGG, pero como reza el precepto, se establecen en la propia Ley Marco. En este Ley 14/1996 encontramos dos artículos que mencionan un cierto control sobre las actuaciones de las Comunidades, aunque de manera general los mecanismos de control en las Leyes Marco no son muy habituales... De hecho autores como Donaire Villa insisten en este llamamiento de insuficiencia en las fórmulas de control.⁴² El art. 150.1 arroja la responsabilidad de control en las Cortes y que deben ejercerlos sobre normas legislativas dictadas por las CCAA al amparo de las facultades atribuidas. Si es cierto que esta Ley no deja claro que momento ni que procedimiento ha de llevarse a cabo, pero se entiende que es en el momento de la aprobación de la Ley, dado que la existencia de un mecanismo de control es condición de validez a nivel constitucional para atribuir facultades mediante Ley Marco. En este sentido esta Ley no sería inconstitucional porque se trata de una ley de referencia general para las Comunidades que no tiene un valor atributivo real, aun conteniendo el marco de principios, bases y directrices.

⁴² F.J. DONAIRE VILLA, La Ley Marco. Teoría y Práctica Constitucional, Madrid, 2009, p. 196.

Los dos preceptos son los siguientes:

- ART. 12.1: *La Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda realizará anualmente una inspección de los servicios y rendirá informe sobre el modo y la eficacia en el desarrollo de las diversas competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de que se trate respecto a los tributos cuyo rendimiento se cede. Dicho informe se unirá a la documentación de los Presupuestos Generales del Estado. Se entiende que esta institución estatal trabaja en sintonía con el poder legislativo central en la revisión de las actuaciones de las Autonomías con respecto a los impuestos cedidos.*
- ART. 20.2: *De los resultados obtenidos en la gestión, liquidación y recaudación de tales tributos se rendirá anualmente a la Intervención General de la Administración del Estado una «Cuenta de gestión de tributos cedidos», adaptada a las disposiciones que sobre la liquidación de los presupuestos contienen la Ley General Presupuestaria y, en su caso, las modificaciones que puedan introducirse en la misma. Se entiende que las facultades que se habilitan a las CCAA junto a los tributos cedidos deben explicar sus actuaciones a una institución estatal, lo que al ver el término “rendirá”, se entiende que debe cumplir ciertos criterios que deben ser controlados.*

Además, este mismo artículo añade que *la Intervención General de la Administración del Estado unirá la citada «Cuenta de gestión de tributos cedidos» a la Cuenta General del Estado de cada ejercicio, sin perjuicio de las actuaciones de control financiero que se estime oportuno llevar a cabo.* Es de las pocas veces que la Ley 14/1996 menciona el término control, por lo que debemos entender que además de las cuentas generales del Estado, las actuaciones de las Autonomías a nivel financiero derivadas de las atribuciones estatales responden de por sí aun control financiero, que en caso de utilizar el mecanismo del art. 150.1 CE, dicha vigilancia viene de antemano por las Cortes Generales.

- LEYES ESPECÍFICAS DE CESIÓN: PRÁCTICA NORMATIVA
(Remisión a la etapa siguiente)

Este punto será desarrollado después de las explicaciones y análisis de la Ley 21/2001. Hemos decido plantearlo de esta forma dado que estas dos leyes generales de cesión pertenecen a un mismo periodo y con parámetros muy similares que hace que la práctica normativa durante estos años desde 1997 a 2002 haya sido homogénea.

- ETAPA 2001-2002: LEY 21/2001, DE 27 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE REGULAN LAS MEDIDAS FISCALES Y ADMINISTRATIVAS DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN Y CIUDADES CON ESTATUTO DE AUTONOMÍA.
- MARCO LEGAL

Esta norma supone una continuación de las dinámicas introducidas por la Ley 14/1996. La misma doctrina junta esta etapa con la anterior en un mismo periodo, que a ojos del contexto de dicha época podría ser válido. Se sigue manteniendo el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas como técnica legislativa que la misma exposición de motivos define como novedoso. Aunque se sigue insistiendo en la corresponsabilidad fiscal que promueve la LOFCA, el marco se fundamenta en más principios que en la norma de 1996, entre las que se encuentran: el principio de generalidad, estabilidad, suficiencia, autonomía, solidaridad, coordinación, así como los dos principios de participación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la participación de las Comunidades Autónomas en los Tribunales Económico-Administrativos. Sin duda, le damos crédito a dicha novedad de la que habla esta Ley, dada la gran especificación de principios que conforman el marco. Esto supone una mayor comprensión en el enmarque que el Estado quiere introducir dentro de la financiación autonómica. Vamos a realizar una breve definición de cada principio:

1. PP de Generalidad: hace referencia al carácter integrador del mismo, en tanto que abarca la financiación de todos los servicios susceptibles de traspaso a las Comunidades Autónomas implica que el Sistema de

financiación es de aplicación a las Comunidades Autónomas que cumplan los requisitos del mismo.

2. PP de Estabilidad: tiene vocación de permanencia. Ello permite que las Comunidades Autónomas puedan realizar una planificación a largo plazo con mayor certidumbre y seguridad.
3. PP de Suficiencia: que se concreta en tres elementos: en el cálculo de las necesidades de financiación, en la regulación de sus recursos y en sus reglas de evolución, asegura que todas las Comunidades Autónomas disponen de los recursos suficientes para atender la prestación de los servicios asumidos y los susceptibles de traspaso.
4. PP de Autonomía: el Sistema de financiación amplía las potestades de decisión de las Comunidades Autónomas en materia fiscal, tanto en lo que respecta a la forma de obtención de sus recursos, como a las condiciones de prestación de sus servicios.
5. PP de Solidaridad: garantiza que las Comunidades Autónomas puedan prestar sus servicios en condiciones equivalentes, con independencia de las distintas capacidades de obtención de recursos tributarios, mediante la determinación de las necesidades totales de financiación y mediante la implantación del denominado «Fondo de Suficiencia».
6. PP de Coordinación: el Sistema de financiación incorpora las normas concretas de localización y atribución de los rendimientos de los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas, así como de colaboración entre las Administraciones en la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos, y también en la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, con la finalidad de dar mayor seguridad y estabilidad al ejercicio de las potestades fiscales de las Comunidades Autónomas.

Una de las grandes novedades es que estos principios “*consisten en integrar la financiación de las competencias comunes traspasadas a las Comunidades Autónomas, la de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y la de los servicios sociales de la Seguridad Social*”, es decir, esto se traduce que además de los impuestos ya introducidos en la Ley 14/1996, se añaden nuevos objetivos a esta ley en materia de Sanidad y de educación, es decir,

una parte de lo obtenido en los tributos cedidos, las Comunidades Autónomas participarán en la formación de los Fondos de Garantía de los servicios fundamentales estatales. También según el art. 15 de la LOFCA, con su reforma de 2001, se dice que participan en términos normativos.

Yendo a las facultades normativas susceptibles de atribución, su presencia dentro de esta Ley es mucho más amplia: en las secciones 2ª y 3ª se conforma lo referente al alcance y condiciones de la cesión, y en la sección 4ª se dedica a relacionar las facultades normativas que pueden atribuirse a las Comunidades Autónomas. En el art. 37 se recuerda la titularidad del Estado del marco que se introduce en la norma, además se vuelve a mencionar la colaboración entre administraciones estatales y autonómicas en el art. 53, por lo que el marco nuevamente podemos definirlo como colaborativo. Al tener mayores tributos cedidos, las directrices en cuanto a las permisiones normativas es mucho más amplia. Como hemos hecho anteriormente haremos una mención a las tareas asignadas a los poderes legislativos regionales y que se traducen en las siguientes atribuciones normativas:

1. IRPF: pueden establecer la Tarifa autonómica (que ha de ser progresiva y coincidir en los mismos números de tramos con la tarifa estatal) para la base liquidable general, así como ciertas deducciones por (siempre que no minoren el gravamen efectivo de alguna categoría de renta) circunstancias familiares o personales, aplicación de renta o inversiones no empresariales. Se introduce la novedad de poder variar los porcentajes del tramo autonómico sobre la deducción por inversión en vivienda habitual.
2. IP: poder normativizar el mínimo exento sobre el patrimonio, así como la tarifa, deducciones y bonificaciones en cuota. También se les asigna tratar la gestión, liquidación y recaudación por este tributo, así como cierta inspección sobre su curso y desarrollo.
3. ISD: pueden tratar las reducciones de la base imponible ya sea por transmisiones mortis causa o inter vivos, así como regularizar la cuantía y coeficientes del patrimonio existente en el momento de la transmisión, así como deducciones y bonificaciones en cuota. Como en

el anterior, se les atribuye la gestión, liquidación, recaudación e inspección.

4. ITPAJD: pueden normativizar los tipos de gravámenes en las transmisiones onerosas y en los distintos tipos de documentos notariales, así como la determinación de deducciones y bonificaciones en cuota. Se sigue con la dinámica de asignación sobre gestión, liquidación, recaudación e inspección del curso del tributo.
5. TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO: prácticamente similar a la Ley 14/1996, donde se permite el trato normativo sobre las exenciones, la base imponible, tipos y cuotas, bonificaciones en cada caso, el momento del devengo y nuevamente la gestión, liquidación, inspección y recaudación de estos tributos.
6. Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte: estas atribuciones son la novedad en esta Ley 21/2001, donde aparte de la gestión, liquidación, recaudación e inspección del tributo como parte del principio de corresponsabilidad fiscal, se permite a cada Comunidad aumentar hasta un 10% los tipos de gravamen dependiendo de la clase del vehículo y otras circunstancias.
7. Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos: otra novedad de la 21/2001: se permite fijar los tipos autonómicos, con unos límites máximos ya marcados de antemano) y la gestión, liquidación, inspección y recaudación de este tributo.

En lo que respecta a lo puramente cedido para gestión y recaudación, además de estos tributos se añaden los siguientes: Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuesto sobre la Cerveza, Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas., Impuesto sobre Productos Intermedios, Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, Impuesto sobre Hidrocarburos, Impuesto sobre las Labores del Tabaco, y el Impuesto sobre la Electricidad. Esta es otra de las incorporaciones con respecto a la anterior ley, aunque solo se les asignan las comunidades competencias de gestión y recaudación, no se les permite el ejercicio normativo.

Por último, mencionar que esta Ley 21/2001 continúa con la dinámica en cuanto a la modificación y extinción de los tributos: no se fundamentan estos cambios dentro de las facultades y atribuciones de capacidad normativa a las regiones, sino que su clave se encuentra en el propio tributo. El art. 17.2 es una copia de lo dictado en la Ley del 96. Además, no se menciona otra vez el art. 150.1 CE, lo que en este caso al ser una norma mucha más desarrollada, esta inobservancia puede significar una cierta ausencia de criterios finalistas en relación al ejercicio autonómico sobre su capacidad normativa. Por último, hemos de decir que esta Ley persiste en las faltas de concreción en cuanto a las atribuciones normativas que para ciertos sectores de la doctrina no atribuyen una capacidad normativa real, sino que entregan a las Comunidades Autónomas una vía de diferenciación entre ellas, que más que responder a un marco legal, responde a l principio de corresponsabilidad fiscal, y por tanto en algunos parámetros dentro de los tributos cedidos, se considera que no se proporciona un marco específico en cada impuesto, y por tanto se podría en algunos casos declarar la inco0nstitucionalidad de las disposiciones de atribución.

- ACTUACIÓN FINANCIERA

De nuevo, mostraremos de forma esquemática el ejercicio real de las tareas que dispone esta Ley para las Comunidades. Seguiremos con los mismos términos que en la Ley 14/1996:

1. IRPF:
 - a. Capacidad Normativa: Compartida entre Estado y CCAA.
 - b. Gestión: En exclusiva al Estado.
 - c. Recaudación: 33%.
2. IP:
 - a. Capacidad Normativa: Compartida entre Estado y CCAA.
 - b. Gestión: Para las CCAA.
 - c. Recaudación: Total para las CCAA.
3. ISD:
 - a. Capacidad Normativa: Compartida entre Estado y CCAA.

- b. Gestión: Para las CCAA.
 - c. Recaudación: Total para las CCAA.
4. ITPAJD:
- a. Capacidad Normativa: Compartida entre Estado y CCAA.
 - b. Gestión: Para las CCAA.
 - c. Recaudación: Total para las CCAA.
5. TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO:
- a. Capacidad Normativa: Compartida entre Estado y CCAA.
 - b. Gestión: Para las CCAA.
 - c. Recaudación: Total para las CCAA.
6. IEDMT:
- a. Capacidad Normativa: Compartida entre Estado y CCAA.
 - b. Gestión: Para las CCAA.
 - c. Recaudación: Total para las CCAA.
7. IVMDH:
- a. Capacidad Normativa: Compartida entre Estado y CCAA.
 - b. Gestión: Para las CCAA.
 - c. Recaudación: Total para las CCAA.
8. Impuesto sobre la Electricidad:
- a. Capacidad Normativa: Exclusiva para el Estado.
 - b. Gestión: Para las CCAA.
 - c. Recaudación: Total para las CCAA.
9. Impuestos Especiales de Fabricación:
- a. Capacidad Normativa: En exclusiva para el Estado.
 - b. Gestión: Para el Estado.
 - c. Recaudación: 40%.
10. IVA:
- a. Capacidad Normativa: En exclusiva para el Estado.

- b. Gestión: Para el Estado.
- c. Recaudación: 35%.

Sobre este esquema cabe decir que se sigue apostando por la colaboración entre entes territoriales, así como la cesión de nuevos impuestos pero todavía no se abre la mano en cuanto a las atribuciones normativas, son más tareas de gestión y recaudación como complemento en la financiación de las Comunidades que a medida que avanza el tiempo y con ella las sociedades, las Autonomías necesitan más recursos para afrontar sus objetivos y fines. En eso, el marco estatal de esta Ley tiene cuenta estos parámetros, y en opinión personal, el legislativo central acierta al distribuir más capacidad a las CCAA en cuanto a los tributos cedidos. También, volvemos a mencionar que a través de esta actuación, las Comunidades aportan su grano de arena a la conservación y desarrollo de los principales servicios estatales, como la Sanidad, la Seguridad Social y la educación, como se expone en la Exposición de Motivos de esta Ley 21/2001.

- CONTROL SOBRE LAS CCAA:

Muchos autores sitúan esta norma del año 2001 en un mismo periodo legislativo que las normas enunciadas a partir de la Ley 14/1996: según el art. 2.2 de la Ley 21/2001 se dice que *las necesidades de financiación total de cada Comunidad Autónoma resultan de agregar a las necesidades de financiación en términos de homogeneidad competencial para cada Comunidad Autónoma, el valor en el año base 1999 de las competencias no homogéneas*. Es decir, se sigue buscando cierta equidad pero no una igualdad total, ya que cada Comunidad responde a diferentes necesidades. Pero si observamos el art. 150.1 CE, que en principio responde las leyes de cesión de cada CCAA, en estos años 1997 y 2002, prácticamente todas las normas convienen un mismo parámetro. Vamos a poner dos ejemplos:

1. Art. 2 de la Ley 28/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias: *La Comunidad Autónoma de Canarias remitirá a la Comisión*

General de las Comunidades Autónomas del Senado los proyectos de normas elaborados como consecuencia de lo establecido en este apartado, antes de la aprobación de las mismas.

2. Art. 2 de la Ley 31/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León: *La Comunidad de Castilla y León remitirá a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado los proyectos de normas elaborados como consecuencia de lo establecido en este apartado, antes de la aprobación de las mismas.*

Estos dos preceptos muestran una misma línea en cuanto a la fórmula de control que marca el 150.1 CE: en el artículo constitucional se deja bastante claro que el control lo ejercen las Cortes Generales, es decir Congreso y Senado, pero aquí sólo se dispone que dicha Comisión es la que ejerce realmente el control, por lo que no se cumple el mandato del 150.1 al no incluirse las CCGG al completo, las dos cámaras.

Para parte de la doctrina, esto resulta no cumplir con el requisito de control de validez que supone introducir fórmulas de control, por lo que se puede hallar gran confusión: si cada norma de cesión específica sí nombra entre sus bases el art. 150.1 CE como marco legal, pero no se amolda a dicho mandato con el nombramiento explícito de las Cortes como órgano absoluto de control, y además no se concreta el momento de intervención de la Comisión del Senado (aunque por lo general se entienda en la misma aprobación, se plantea la siguiente cuestión : ¿Es inconstitucional cada de una de las leyes específicas de cesión por inexistencia de mecanismos de control? La respuesta seguramente sea afirmativa porque no vale con una simple mención del art. 150.1 CE, ay que no se configura de manera acertada dicho mecanismo. Ante esto, J.M. Gil-Robles dice que la ausencia de un mecanismo de control por parte de las CCGG vicia de inconstitucionalidad en bloque a las correspondientes leyes marco, y vuelve a insistir en que se debe establecer

de manera concreta dicho control y que se refleje se refleje en el articulado de cada Ley de cesión.⁴³

Por lo que respecta al articulado de esta norma, no encontramos grandes manifestaciones de control dentro de sí. Debido a que los periodos temporales tan cercanos, esta Ley presenta varias similitudes con la Ley 14/1996, en las que la exposición es prácticamente idéntica, aunque también se introducen y se nombran otros controles:

1. ART. 37.2: 2. *La Inspección General del Ministerio de Hacienda realizará anualmente una inspección de los servicios y rendirá informe sobre el modo y la eficacia en el desarrollo de las diversas competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de que se trate respecto a los tributos cuyo rendimiento se cede. Dicho informe se unirá a la documentación de los Presupuestos Generales del Estado.* Continúa con la misma línea del año 1996 con la participación de un ente adscrito al Estado a través del control sobre las competencias de las CCAA que se refleja en dicho informe.
2. ART. 52.2: 2. *De los resultados obtenidos en la gestión, liquidación y recaudación de tales tributos se rendirá anualmente a la Intervención General de la Administración del Estado una «Cuenta de gestión de tributos cedidos», adaptada a las disposiciones que sobre la liquidación de los presupuestos contienen la Ley General Presupuestaria y, en su caso, las modificaciones que puedan introducirse en la misma. La Intervención General de la Administración del Estado unirá la citada «Cuenta de gestión de tributos cedidos» a la Cuenta General del Estado de cada ejercicio, sin perjuicio de las actuaciones de control financiero que se estime oportuno llevar a cabo.* Al igual que en el año 1996, en cuanto a los términos puramente financieros, las CCAA deben rendir conclusiones a la Cuenta Gral. del Estado y a su vez, este órgano puede promover un control financiero sobre las Autonomías cuando se estime clave para el funcionamiento del alcance y gestión de estas tareas designadas a las regiones.

⁴³ J. M. GIL-ROBLES, Control y autonomía, Madrid, 1986, p. 71.

3. ART. 53.3.C: *Arbitrarán modalidades específicas de cooperación y asistencia con el fin de garantizar el control y la correcta aplicación de las exenciones, devoluciones y reducciones del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.* Se encuadra dentro del marco de colaboración entre Administraciones estatales y autonómicas, en cuanto al principio de corresponsabilidad fiscal en materia de gestión, liquidación, recaudación, e inspección. En este precepto se habla de dos tributos cedidos en esta misma ley por primera vez, por lo que creemos que es un acierto por parte del marco estatal marca una diferenciación para que se entienda las atribuciones en cada tributo. Nunca está de más incidir en el control de cualquier aspecto, y más en dos términos tan especiales como los Transportes y la Venta Minorista de Hidrocarburos.
4. ART. 64.3: *Diseñar las líneas básicas de determinados programas a incluir en los planes de control, en relación con los tributos cedidos gestionados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria y acordar las directrices para la ejecución de actuaciones coordinadas en determinados programas incluidos en los planes de control, sin perjuicio de las competencias propias de las distintas Administraciones tributarias.* Como se puede observar en esta norma, se instauran ciertos grupos de trabajo y colaboración como esta Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria. Por su naturaleza, se deja entrever que efectivamente esta institución hará un control sobre ciertos ejercicios como se demuestra en la enumeración de funciones en las que se refieren a diseño y acuerdo de las directrices en los planes de control en materia de tributos cedidos. Si lo comparamos con el control que sugiere el art. 150.1 CE por parte de las CCGG, estos grupos realmente no responden a lo que el precepto constitucional promueve, por lo que para salvaguardar estas disposiciones, consideramos como hace cierta parte de la doctrina, que esta Ley 21/2001 no tiene del todo carácter atributivo, por lo que no podemos declarar su inconstitucionalidad total en base al 150.1 CE.

5. ART. 65.C: Diseño y planificación de la ejecución de actuaciones coordinadas en determinados programas incluidos en los planes de control y *el desarrollo y concreción de los programas incluidos en los planes de control, previstos en la letra j) del apartado 3 del artículo anterior*. Precepto complementario del anterior en referencia a los planes de control que en este caso se trasladan a los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria. Como hemos indicado antes, estos controles no conjugan con el art. 150.1 CE pero como realmente no tienen dicho carácter atributivo, no se pueden juzgar al amparo de este artículo de la Norma Suprema. Debemos recordar que la existencia de estas Comisiones Mixtas nacen porque la propia LOFCA indica que la cesión tendrá lugar mediante precepto expreso del Estatuto de Autonomía, y a su vez, normalmente dichos Estatutos convienen en su articulado que en materia de tributos cedidos *“el alcance y condiciones de la cesión se establecerán por la Comisión Mixta a que se refiere la disposición transitoria primera que, en todo caso, las referirá a rendimientos en la Comunidad Autónoma”*.⁴⁴

- LEYES ESPECÍFICAS DE CESIÓN: PRÁCTICA NORMATIVA 1997-2002.

A continuación, vamos a proceder a exponer la capacidad práctica normativa de este periodo que conforman las Leyes de cesión de 1996 y 2001, y sus respectivas leyes específicas de cesión, con las similitudes y diferencias de criterio por cada Comunidad.

Una vez hemos mostrado los niveles de discrecionalidad de los que gozan las Comunidades Autónomas desde el año 1997, haremos un repaso efectivo al verdadero empleo de estas capacidades normativas atribuidas. Hemos de recalcar que tres de las Comunidades de régimen común a los que se les atribuía estas competencias no efectuaron ni aceptaron estos sistemas de financiación, con lo que quedaron sujetas al modelo anterior. Estas tres autonomías, Andalucía, Castilla-L Mancha y Extremadura, continuaron hasta

⁴⁴ Estatuto de Autonomía de Castilla y León, 2007, Disposición Adicional Primera.3.

el año 2002 con el modelo anterior de 1983, por lo que no participaron en la capacidad normativa sobre los tributos cedidos ni en la cesión parcial del IRPF.

Nuestra dinámica seguirá un poco el ejercicio de análisis seguido por los autores Durán y Esteller⁴⁵, donde identificaremos las diferentes medidas de mayor impacto aprobadas por cada una de las CCAA en relación a cada tributo común entre las dos grandes leyes de cesión pertenecientes al mismo quinquenio. Así mismo, estos autores argumentan que las características de estas etapas son las siguientes:

- Reducción de la presión fiscal.
- Reducciones de base, en ISD sobretodo.
- Tipos reducidos para ciertas operaciones.
- Modificaciones en la ITPAJD, se busca del beneficio de ciertos grupos de personas.

En general, las Comunidades más activas en estos periodos son la Comunidad Valencia, a través de sus Leyes específicas, Cataluña, con sus Leyes, Castilla y León, con las Leyes, y la Comunidad de Madrid, con las Leyes. A pesar de que estas leyes específicas de la primera gran ley general de cesión salieron en 1997, no fue hasta dos años después, en 1999, cuando empezaron realmente a utilizar las atribuciones de producción normativa. Desde el 2001, los años 2002, 2003 y 2004, coincidiendo esos primeros años del siglo XXI con elecciones regionales, que ciertamente marcan el devenir de ciertas medidas acompañadas de repercusiones en el ámbito electoral. Que mejor atracción que el manejo normativo de tributos cedidos que puedan beneficiar en mayor medida a los ciudadanos.

Empezando con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la gran nota que sobresale son las disposiciones que se adoptan en esta materia en cuanto a la creación o ampliación de nuevas deducciones en cuota. Se

⁴⁵ J.M. DURÁN Y A. ESTELLER, El ejercicio de la capacidad normativa de las CCAA en los tributos cedidos: una primera evaluación a través de los tipos impositivos efectivos en el IRPF, 2004, Instituto de Estudios Fiscales.

destaca las medidas en relación con las deducciones por hijos, y dentro de ellas, las que se refieren al nacimiento o adopción establecidas en casi todas las comunidades, menos Asturias, Baleares, Cantabria, Extremadura, La Rioja y Murcia, por ejemplo el art. 11 del Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, al amparo de la Ley 19/2002, de 1 de julio. También se contemplan otras deducciones para hijos menores de tres o cuatro años como hicieron Castilla y León y Galicia, en su caso en el art. 6 del Decreto Legislativo 1/2006, de 25 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos cedidos por el Estado.

Otra medida en cuanto a deducciones es las destinadas a favorecer a las personas discapacitadas, bien por minusvalía del contribuyente como en Canarias o Andalucía (art. 9 del Decreto-Legislativo 1/2009, de 21 de abril de Canarias) de sus ascendientes o descendientes como Aragón. Todas las CCAA, a excepción de la antes mencionadas Aragón y Castilla-La Mancha, contemplan algún tipo de deducción en cuota relacionada con la vivienda, viene relacionadas con la adquisición o en el alquiler.

Como nuevas incorporaciones, se incluyen algunas deducciones para modalidades de mayor actualidad como la protección del medio ambiente, la inversión de energías renovables o el fomento de las tecnologías en los hogares. Cierta parte de la doctrina, piensa que las Comunidades durante esta etapa se centran en adaptar este impuesto con la capacidad del sujeto, ya sea por su situación material o personal, lo que hace que se vea algo mermado el poder recaudador de las CCAA.

En relación al Impuesto del Patrimonio, no se han producido grandes cambios dentro de lo ya conocido, como por ejemplo el mínimo exento general del impuesto, que algunas Comunidades como Cataluña y Madrid lo incrementan a nivel general (108.000 euros en Cataluña y 112.000 en Madrid), o se

incrementa por circunstancias como minusvalías en territorios como la Comunidad Valenciana y Galicia.

En el diseño de la tarifa, solo Cantabria en los arts. 5 a 8 del Decreto Legislativo 62/2008, de 19 de junio introduce algún cambio relevante, donde se modifica el número de tramos, umbrales y tipos, por lo que se considera que en relación a este tributo se aumentó la presión fiscal. Por lo demás, Cataluña y Castilla y León fijan una exención para preservar el patrimonio especialmente protegido de los discapacitados (*Por lo que se refiere al impuesto sobre el patrimonio, se introduce una bonificación respecto a los llamados patrimonios especialmente protegidos de contribuyentes con disminución*, Preámbulo de la Ley 7/2004, de 16 de julio, de medidas fiscales y administrativas de Cataluña).

Sobre el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, si se realizaron grandes reformas. Todas las CCAA modificaron sus tipos impositivos en determinadas transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. Se aplican varios tipos reducidos a transmisiones patrimoniales onerosas respecto a la adquisición de vivienda habitual dependiendo de ciertos requisitos, como por ejemplo:

- Vivienda de Protección Oficial (Murcia).
- Adquisición por jóvenes (Andalucía)
- Adquisición por minusválidos (Cantabria)
- Adquisición por familias numerosas (Madrid)

Esta misma visión de ciertos grupos sociales, se aplica también en documentos notariales como la compraventa de una vivienda de protección oficial o por algunos colectivos protegidos, como en Aragón con el art. Artículo 121-8 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de septiembre, del Gobierno de Aragón.

Otra gran medida es los ciertos mecanismos de control para que el sujeto no deje de pagar el ITPO, ejercitando en determinadas situaciones, el derecho a la renuncia a la exención el IVA. Algunas Comunidades como Baleares (art. 18 de la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública de Islas Baleares) optan por introducir un

tipo reducido para aquellas transmisiones en las que no se ejercita este derecho, mientras que otras regiones como Asturias, fijan un tipo incrementado para las escrituras que documenten la transmisión de inmuebles en caso de renuncia a la exención del IVA.

En este periodo no se introducen muchas bonificaciones para reducir la carga tributaria de este impuesto: en las TPO, por ejemplo la adquisición de vivienda habitual por jóvenes, en los AJD, la primera copia de escritura y actos relacionados con determinadas materias.

En relación al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en general las Autonomías, se crean nuevas reducciones aplicables a la base del tributo o incluso se modificaron las estatales presentes en esos momentos. Por ejemplo, se sabe que en las adquisiciones mortis causa, la actividad normativa de las Comunidades no empezó hasta el año 2002 a raíz de la Ley 21/2001.

Las tres grandes reducciones que se aplican son las siguientes:

- Adquisición de empresa individual, negocio o participación (Aragón)
- Adquisiciones realizadas por personas discapacitadas: (Castilla y León)
- Adquisiciones de la vivienda habitual (Madrid)

Muy pocas regiones se decidieron a modificar la tarifa del ISD, en el año 1998 Valencia solo modifican los umbrales (un ejemplo es el preámbulo de la Ley 13/1997, de 23 de diciembre: *en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, de conformidad con la política autonómica en esta materia, se eleva en un 50 por 100 la cuantía de la reducción a favor de causahabientes minusválidos. Se crea, por otra parte, una reducción nueva, de carácter, pues, netamente autonómico.*) y en el 2002, Cantabria modifica los tramos, umbrales y tipos. Además de esto, se abre la puerta a nuevas deducciones conocidas hoy en día por todos como las bonificaciones por mortis causa en hijos menores de 21 años, o adquisiciones inter vivos donde el receptor recibe la vivienda habitual o negocios particulares.

En cuanto al Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, ninguna comunidad ejerció este derecho, y en el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos solo unas pocas CCAA hicieron uso de su capacidad normativa para establecer una escala autonómica en este impuesto, como por ejemplo Cataluña en el art.4 de la Ley 7/2004, de 16 de julio, de medidas fiscales y administrativas.

- ETAPA 2009-2010: LEY 22/2009, DE 18 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE REGULA EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN Y CIUDADES CON ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y SE MODIFICAN DETERMINADAS NORMAS TRIBUTARIAS.

Esta última etapa es la que se encuentra a día de hoy aplicada dentro de la materia de tributos cedidos. Aprobada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en el año 2009, se encontraba en un contexto bastante distinto a las de más etapas. En este caso, juega un papel importante las necesidades financieras debido a la crisis económica y social del año 2007, donde desde la etapa 1997-2002 la población ha crecido considerablemente por lo que se toma la decisión de mejorar las características sobre la financiación de las Comunidades Autónomas. Como veremos, las dos grandes novedades son la gran apuesta por un modelo mucho más completo y que proporcione mayor autonomía financiera, y el incremento de capacidad normativa en el IRPF que hasta dicho momento, el Estado era receloso a la atribución normativa en este tributo en concreto.

- MARCO LEGAL

Como en los anteriores casos, la Exposición de Motivos presenta el marco legal general de esta ley, definiendo que sus ejes básicos son *el refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar, el incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas,*

el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad y la mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos. Esto significa que este nuevo sistema se adapta a los cambios de población y otros factores no poblacionales que no se habían tenido en cuenta. También se nombra que esta Ley se encuentra dentro del marco de la política de estabilidad macroeconómica y presupuestaria. Esto refuerza lo comentado en la introducción sobre la situación del país en esos años: las cuentas y ejercicios financieros debían acotarse más que nunca a un plan nacional de reactivación económica, donde por supuesto, las CCAA tienen mucho que decir.

Se refuerza el principio de equidad, y más con la mención del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, acorde con la LOFCA y el art. 158.1 CE. Esta mención nos gustaría resaltarla por el gran significado que tiene, el aumento de la capacidad de actuación de las Autonomías en materias de naturaleza estatal, y que como no nos hemos cansado de repetir durante este trabajo, significa un paso enorme a la descentralización de las competencias y servicios, algo que desde grandes sectores de la sociedad se sigue demandando a día de hoy para mejor tratamiento y especificación al usuario y ciudadano final. Los principios de autonomía y de corresponsabilidad siguen siendo insignias bandera de estas leyes generales de cesión, sobretodo la autonomía financiera de las Autonomías sigue creciendo y se decide traspasar condiciones y volumen de ingresos mediante los tributos que refuerza la posición de los poderes regionales. La Disposición adicional sexta se marca el camino de otro gran fundamento de este marco, el principio de lealtad constitucional: *la Administración General establecerá todos los mecanismos que garanticen que las normas estatales que supongan incrementos de gasto o reducciones de los ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas contengan la valoración correspondiente.* Creemos que es importante mostrar la carga significativa que esta definición supone, es decir, puede llegar a entorsearse cierto control por parte del poder central en cuanto a los cambios que puedan sufrir los tributos en normas estatales que afecten directamente a las Comunidades.

En cuanto a las facultades y competencias atribuidas que proporciona este marco, se resumen en estos puntos:

- Mayor porcentaje de recaudación de los tributos cedidos, un ejemplo es la subida al 50% de la recaudación del IRPF.
- Aumento considerable de las competencias normativas.
- Una revisión en la participación de las CCAA en la AEAT.
- Un reajuste en el reparto de capacidad normativa entre Comunidades Autónomas y Entes Locales, a raíz de la reforma de la LOFCA mediante la LO 3/2009.

Este marco tiene una gran consecuencia no solo de los cambios económicos y sociales de estos primeros años del siglo XXI, sino que entre 200 y 2007, justo a puertas de la crisis, se produce un fenómeno reformista en los diferentes Estatutos de Autonomía no visto hasta entonces, que sí o sí, provocó el nacimiento de un nuevo modelo de financiación que a su vez también provocó una revisión de lo que marcaba la LOFCA en esta materia y finalmente la promulgación de nuevas leyes de cesión de tributos a las CCAA. Además, para adaptar estos nuevos Estatutos a la nueva estructura de cesión de tributos, se modificaron ellos mismos respecto a cada ley de cesión.⁴⁶

En cuanto a las atribuciones normativas, son prácticamente las mismas que en la Ley 21/2001 (ver esquema de atribuciones), pero con la gran novedad del incremento del porcentaje cedido del IRPF, del IVA, y de los Impuestos Especiales de Fabricación, en los tres casos sobresalen hasta el 50%. En tanto, vamos a esquematizar las principales novedades que se introducen a nivel de atribución normativa en esta Ley 22/2009:

- En el IRPF, donde el aumento normativo es considerable, se incorpora la capacidad para acordar incrementos o disminuciones del mínimo personal y familiar aplicable a efectos del cálculo del gravamen autonómico.

⁴⁶ M. AGUDO ZAMORA, M. MEDINA GUERRERO, Á. GARCÍA FRÍAS, A.J. SÁNCHEZ PINO, J.J. HINOJOSA TORRALVO, La viabilidad financiera del Estado Autonómico a Debate, Centro de Estudios Andaluces, FI00515, p. 104.

- En la exigencia del cumplimiento al principio de igualdad, las competencias normativas de esta ley respetan en principio este marco: se fija una franja de fluctuación al alza o a la baja, aunque la normativa estatal se la que establece las circunstancias personales determinantes de este mínimo.
- En las nuevas facultades sobre la tarifa autonómica desaparece el anterior limitación sobre establecer el mismo número de tramos que la tarifa estatal, por lo que se apuesta por la progresividad.
- Se amplían las atribuciones sobre deducciones autonómicas sobre la cuota, con la posibilidad de aprobar deducciones por ayudas públicas o subvenciones.
- Se trabaja acorde a los nuevos cambios estatutarios donde se incluyen disposiciones definitorias sobre los tributos cedidos, con mención a las posibles facultades normativas autonómicas que puedan albergar.

- ACTUACIÓN FINANCIERA

Volvemos a introducir un esquema sobre el ejercicio y atribuciones reales que se hacen en esta Ley 22/2009. Seguimos el mismo modelo esquemático de las anteriores para una óptima revisión de lo acontecido en esta norma general y que puede ayudar a comprender cada tarea a cada estamento. Se introducen nuevos impuestos.

1. IRPF:
 - a. Capacidad Normativa: Compartida entre Estado y CCAA.
 - b. Gestión: En exclusiva al Estado.
 - c. Recaudación: 33%.
2. IP:
 - a. Capacidad Normativa: Compartida entre Estado y CCAA.
 - b. Gestión: Para las CCAA.
 - c. Recaudación: Total para las CCAA.
3. ISD:
 - a. Capacidad Normativa: Compartida entre Estado y CCAA.

- b. Gestión: Para las CCAA.
- c. Recaudación: Total para las CCAA.
- 4. ITPAJD:
 - a. Capacidad Normativa: Compartida entre Estado y CCAA.
 - b. Gestión: Para las CCAA.
 - c. Recaudación: Total para las CCAA.
- 5. TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO:
 - a. Capacidad Normativa: Compartida entre Estado y CCAA.
 - b. Gestión: Para las CCAA.
 - c. Recaudación: Total para las CCAA.
- 6. IEDMT:
 - a. Capacidad Normativa: Compartida entre Estado y CCAA.
 - b. Gestión: Para las CCAA.
 - c. Recaudación: Total para las CCAA.
- 7. IVMDH:
 - a. Capacidad Normativa: Compartida entre Estado y CCAA.
 - b. Gestión: Para las CCAA.
 - c. Recaudación: Total para las CCAA.
- 8. Impuesto sobre la Electricidad:
 - a. Capacidad Normativa: Exclusiva para el Estado.
 - b. Gestión: Para las CCAA.
 - c. Recaudación: Total para las CCAA.
- 9. Impuestos Especiales de Fabricación:
 - a. Capacidad Normativa: En exclusiva para el Estado.
 - b. Gestión: Para el Estado.
 - c. Recaudación: 40%.
- 10. IVA:
 - a. Capacidad Normativa: En exclusiva para el Estado.
 - b. Gestión: Para el Estado.

c. Recaudación: 35%.

* A partir de aquí, toda la capacidad normativa pertenece al Estado y las CCAA solo participan en la recaudación.

11. El Impuesto Especial sobre la Cerveza, con carácter parcial, en el porcentaje del 58 por ciento.

12. El Impuesto Especial sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, con carácter parcial, en el porcentaje del 58 por ciento.

13. El Impuesto Especial sobre Productos Intermedios, con carácter parcial, en el porcentaje del 58 por ciento.

14. El Impuesto Especial sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, con carácter parcial, en el porcentaje del 58 por ciento.

15. El Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, con carácter parcial, en el porcentaje del 58 por ciento.

16. El Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco, con carácter parcial, el 58 por ciento.

- CONTROL SOBRE LAS CCAA:

Como en el punto anterior, esta Ley 22/2009 no se desmarca en demasía de lo ya establecido en la anterior Ley general de cesión de tributos del año 2009: siguen predominando los controles financieros y de gestión con la participación de comisiones y consejos superiores donde también participa las Comunidades Autónomas, también instituciones de titularidad estatal como la Intervención General del Estado (art.60.2). En este apartado analizaremos más las consecuencias que han llevado a que no se nombre al art. 150.1 CE en estas leyes generales, su fin, y por qué si se nombran en todas las leyes específicas de cesión.

Ya hemos mencionado que parte de la doctrina piensa que estas leyes al ser tan plurales no ostentan la suficiente carga atributiva que una ley más específica, aunque en las `primera son falta el marco y las definiciones funcionales y materiales de las facultades atribuidas. Sorprende que una ley que contenga un marco legal de naturaleza estatal no tenga por parte del

legislador central una mención clara y concisa en estas normas. A lo largo de este trabajo se ha dejado ver la predilección del legislador en que en cesión de materias estatales lo ideal sería utilizar el mecanismo del art. 150.1 CE (aunque la práctica real no indique esto). No dejan de faltar mecanismos de control, que lo ideal sería marcar de antemano el papel de las Cortes Generales en su conjunto como marca dicho precepto si, como se observa en cada una de las leyes de cesión de cada CCAA *“de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.1 de la Constitución y conforme a lo previsto en la LOFCA, se atribuye a la Comunidad de (...) la facultad de dictar para sí misma normas legislativas, en los casos y condiciones previstos en la Ley 22/2009...”*. Esto si marca una línea de control, muy de puntillas, pero por lo menos se nombra el 150.1 CE.

Así mismo, se utiliza una fórmula prácticamente idéntica en todas las leyes de cesión de cada etapa: *La Comunidad de (...) remitirá a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado los proyectos de normas elaborados como consecuencia de lo establecido en este apartado, antes de la aprobación de las mismas*. Ya hemos mencionado estas palabras como reflejo de la falta de complementación en cuanto que solo participa una de las dos partes de las Cortes, el Senado. Pero el art. 150.1 CE marca claramente su control de normas legislativas, no proyectos de norma como se introduce en las leyes de cesión. Esto resulta una gran contradicción, que algunos autores como Donaire Villa expresan que el uso del término “proyecto” se refiere más bien a las actuaciones de los poderes ejecutivos a partir de la Ley general de cesión, y no a iniciativas legislativas como marca el 150.1.

Por tanto, ante la impasividad del legislador estatal de no dar una cabida específica al art. 150.1 CE, afirmamos con claridad que una de las grandes razones de la poca puesta en práctica de las Leyes Marco es la unificación de los mecanismos de control en una misma Ley. Al ser un requisito de validez constitucional el papel de las Cortes Generales en el control de las atribuciones normativas a las Comunidades Autónomas. Sobre todo se pronuncia en esta última Ley 22/2009 ante las nuevas necesidades en cuanto

a la cesión de tributos. Sin miedo a equivocarnos, podemos decir que las leyes de cesión emanadas de éstas cumplan con el principio de igualdad interterritorial, en aspectos como en la financiación y ayuda autonómica en los servicios públicos fundamentales que se promulga en el art. 158.1 CE. Autores como C. Lozano Serrano, explican que el modelo de financiación autonómica que propone la Ley 22 / 2009 no cumple con la equidad en estos servicios: *la regulación del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales efectuada por la LOFCA desde 2009 y por la Ley 22/2009, del Sistema de Financiación de las CCAA, no solo es insuficiente para cumplir la finalidad constitucional de las asignaciones niveladoras de servicios sino que frustra por completo el contenido y el alcance del mandato constitucional.*⁴⁷ Ante la falta de control, es totalmente comprensible que materias de competencia estatal en manos autonómicas no cumplan los objetivos de las leyes de cesión, y por tanto cada CCAA abuse de las atribuciones y la aclamada igualdad y corresponsabilidad que se habla en esta Ley es muy poco probable que cumpla sin la presencia de un control como el que ofrece el art. 150.1 en situaciones de atribución de facultades.

- LEYES ESPECÍFICAS DE CESIÓN: PRÁCTICA NORMATIVA:

En este último punto desarrollaremos un análisis de las ventajas, inconvenientes y consecuencias del modelo de financiación autonómica 2009-2010 y sus consecuencias posteriores, así como el particular caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña a partir de su reforma y el impacto de este modelo en su financiación. Responde al mismo criterio de puntos anteriores, donde enmarcamos esta etapa como distinta a las anteriores y por tanto con consecuencias diversas.

En este caso, vamos a realizar un análisis mucho más teórico dada las dificultades de adaptación de este modelo a la práctica normativa, debido sobre todo a la crisis financiera de esos años y derivado de las reformas estatutarias en muchas Autonomías. Este nuevo panorama presenta un proceso de reforma en la financiación de las Comunidades que se concreta en

⁴⁷ C. LOZANO SERRANO, El fracaso de la nivelación territorial de los servicios públicos fundamentales, Universitat de València, p. 2.

la Ley 22/2009 y sus leyes derivadas del año 2010, las leyes 16 a 30 de 2010, publicadas el 17 de julio de ese año.

Como ya hemos analizado anteriormente, este nuevo modelo de financiación tenía grandes tintes que sin embargo no han fructificado: un sistema mucho más abierto que los anteriores, donde las CCAA ganan aún más protagonismo a nivel normativo, donde sus ejes básicos son el refuerzo del Estado de bienestar, el incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de competencias autonómicas⁴⁸. Desgraciadamente, la realidad ha sido otra: ha sido un modelo al que muchas Comunidades no deseaban aspirar, donde destaca Cataluña de la que hablaremos luego.

El aspecto tributario de la Ley 22/2009 presentaba mayor porcentaje de recaudación de los tributos cedidos y un aumento considerable de las atribuciones normativas: se sube el porcentaje del IRPF y el IVA, se cede el 50% de los Impuestos Especiales y se traslada al 100% otros tributos. Este escenario parecía más que favorable para la financiación de las Autonomías, con nuevos medios y técnicas de normativización y recaudación que sin duda sería un gran empujón para el desarrollo de éstas. Pero está claro que esta reforma aunque prometía un gran interés por parte de las Comunidades para ampliar sus ingresos y así poder expresar todo su potencial fiscal.

Este modelo se conforma en 4 grandes columnas organizativas: el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (art.9), el Fondo de Suficiencia Global (art. 10), y los dos Fondos de Convergencia Autonómica: el de Cooperación y el de Competitividad (arts. 22 a 24) Lo cierto es que estos grupos no han podido cumplir su cometido: el primero sobre servicios fundamentales debería garantizar que cada CCAA recibiera la misma cantidad de recursos por habitante ajustado a términos normativos (como la población o superficie), pero desgraciadamente vemos cada día como de

⁴⁸ Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

cada Comunidad servicios como Sanidad o Educación difieren casi por completo unos con otros. Todos estos giran a la aportación del Estado de Bienestar.

Según datos estadísticos, el peso de las transferencias del modelo de 2009 es menor que el modelo del año 2001 (19% contra 31% en la reforma anterior). Por un lado, esto puede mejorar la dinámica del sistema, pero por otro lado puede suponer un incumplimiento del principio de solidaridad interterritorial entre Comunidades: por ejemplo, si Castilla y León cuenta con ingresos por tributos suficientes para cubrir sus gastos, no hace falta que posteriormente aporte a la bolsa común del Estado, puede crear una gran desigualdad dado que los medios serán menos eficaces y específicos ya sea por la especialización de cada Comunidad o la aportación del Estado en estos servicios de manera mucho más general que puede que no se adapte a la realidad de la Comunidad. En términos absolutos, se pueden clasificar ciertas tendencias en cuanto al favorecimiento de este sistema a qué comunidades⁴⁹:

- Las Autonomías que más recursos reciben de este modelo son Cataluña, Andalucía, Madrid, Valencia, Galicia, y Castilla y León.
- De estas nombradas, solo Andalucía, Madrid y Valencia reciben menos parte proporcional que la correspondería a su población, mientras que las demás reciben mayor porcentaje. El ejemplo más práctico es Madrid ante el gran crecimiento de su población por la llegada de gente de todo el país y extranjeros que fijan su residencia en esta comunidad, por motivos de formación, laborales o calidad de vida.
- En términos de recursos per cápita, de estas seis regiones, Galicia, Castilla y León y Cataluña reciben por encima de la media y Madrid, Valencia y Andalucía por debajo de ella.

Esto ha provocado una gran tensión en las mesas negociadoras entre Estado y CCAA, acrecentado aún más por directrices provenientes de la UE para afrontar las enormes deudas y déficit de las Administraciones Públicas. Un ejemplo son las medidas de ajuste que se propusieron en el 2013, y que

⁴⁹ M. AGUDO ZAMORA, M. MEDINA GUERRERO, Á. GARCÍA FRÍAS, A.J. SÁNCHEZ PINO, J.J. HINOJOSA TORRALVO, La viabilidad financiera del Estado Autonómico a Debate, Centro de Estudios Andaluces, FI00515, p. 107.

muchas Comunidades no aceptaron y otras replicaron que solamente beneficiaba a unas pocas. Sin duda, la propuesta no iba mal encaminada, pero desde nuestro punto de vista este tipo de medidas tiene que ir acompañado de un adelgazamiento del volumen que ocupa el sector público general y autonómico: ya sea desde reducción del funcionariado, administraciones, empresas públicas, y proyectos o estudios de dudosa utilidad y que representan costes excesivos.

Dadas las explicaciones anteriores, la Comunidad Autónoma de Cataluña es la que más destaca por es la que más presente ha estado durante este análisis: ya sea por verse favorecida en exceso, por no estar a gusto con el modelo y sus beneficios, o simplemente por acusación de otras comunidades que consideran que ha sido el territorio que más aprovechó este sistema.

Lo cierto es que la misma política catalana ha sido muy crítica con este modelo dado que existe un gran techo entre lo que aporta Cataluña en términos fiscales y lo que recibe para su financiación. Se siente cierto maltrato, dado que las balanzas fiscales que se presentan al Estado presentan datos donde la carga-beneficio donde se identifica quién paga y quién se aprovecha, presenta un desajuste de gastos e ingresos que ojos de esta Comunidad, perjudica al equilibrio de entrega y gasto al Estado que no se corresponde con la población y las necesidades de este territorio.

Esto ha derivado a nuestro último punto de discusión: las pretensiones de Cataluña en hacerse diferenciar con un régimen fiscal propio y distinto al de restos de Comunidades. El TC ya ha tenido noticia de estas pretensiones, y de hecho, en su STC 31/2010 donde frena estos planes y no cuestiona el principio de ordinalidad, es decir, el mantenimiento del lugar en este escalafón de renta per cápita en el mismo puesto de la clasificación por comunidades antes y después de la repartición de recursos. Desde mismos sectores de la doctrina catalana, sugirieron que el modelo de financiación debería acercarse más a los regímenes forales de País Vasco y Navarra, y con cierta pretensión

de incluso cambios en la Norma Suprema para que se reconozca constitucionalmente una Hacienda catalana independiente.

Sin duda, la conclusión que nace de este análisis es que la autonomía financiera viene de la mano de la autonomía política, reflejado en las atribuciones normativas de las normas generales de cesión. Lo que sí vemos hasta el día de hoy es que la solidaridad se limita básicamente a que cada Comunidad aporte cierto porcentaje a los servicios esenciales del Estado, por lo que provoca que el reparto común sea desigual, pero de esta manera se nivelan las prestaciones de servicio en función del esfuerzo fiscal de cada territorio.

7. PRÁCTICA JURISPRUDENCIAL DEL TC: SENTENCIAS DE MAYOR RELEVANCIA: STC que muestren la evolución de la opinión del TC en referencia al art. 150.1 CE.

En este penúltimo apartado de nuestro trabajo, vamos a elaborar un análisis jurisprudencial de algunas de las numerosas sentencias donde el Tribunal Constitucional ha mencionado el mecanismo normativo del art. 150.1 CE. Hemos escogido estas sentencias tanto por su actualidad como por la importancia del elemento de Ley Marco en cada uno de los supuestos. Cada una de las decisiones judiciales tendrá un pequeño resumen del caso para entender el contexto en el que se nombra nuestro precepto constitucional, la mención tal cual aparece en el documento, y un posterior comentario acerca de las explicaciones y valoraciones que hace el TC sobre este artículo.

- SENTENCIA 23/1993, DE 21 DE ENERO

En este, el Alto Tribunal se encuentra con un recurso de inconstitucionalidad planteado por el poder Ejecutivo Vasco en relación al Real Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo, donde se discuten una medidas entorno a las licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de empresas, que se entenderá otorgado por silencio administrativo positivo, siendo esta regulación insertada en un marco de liberalización y ampliación de mercados

en virtud de la adhesión de España a la por entonces llamada Comunidad Europea. El Gobierno vasco entiende que este Decreto-Ley vulnera los límites constitucionales a este tipo de normas, además de no existir la extraordinaria y urgente necesidad (práctica del “decretazo” ya asumida y discutida al mismo tiempo y que se le acusa a casi todos los gobiernos desde la entrada de la Democracia en nuestro país) del art- 86.1 CE y supone una alteración de las bases normativas del art, 149.1.18. CE.

Es aquí donde el TC encuadra el régimen de las CCAA que promulga el art. 86.1 CE, por lo que dentro de ese régimen constitucional forman parte *“los Estatutos, que no pueden ser alterados por un Decreto-ley, pero también se incluyen otras Leyes estatales atributivas de competencias, que forman parte del bloque de constitucionalidad, así como las Leyes atributivas de competencia del art. 150.1 C.E., las Leyes de armonización del art. 150.3, y las Leyes Orgánicas a que se refiere el art. 150.2 C.E”*.

Como ya explicamos en anteriores puntos, la Ley Marco obtiene su constitucionalidad a través de ese régimen de las CCA de la que forma parte. Esto quiere decir, que el TC desde un primer momento observa con otros ojos este mecanismo, comparándolo con las mismas leyes de transferencia del art. 150.2 tan utilizadas en la práctica legislativa. Se deja claro, que el orden constitucional priva al Gobierno de utilizar sus instrumentos normativos para no obstaculizar las leyes aprobadas para las Comunidades Autónomas. En el mismo Decreto-Ley, recordemos que el Congreso participa dentro de la convalidación o aprobación de estas normas, mientras que el art. 150.1 CE manda que sean las Cortes Generales en su conjunto y en acompañamiento del art. 66.1 CE las que concedan las atribuciones normativas a las Comunidades Autónomas y su control de ellas.

Esta sentencia resulta relevante dado que el Tribunal ya encuadra en un sistema normativo propio a las Leyes Marco dentro de su afinidad como mecanismo de atribución a las Autonomías y que permite que materias estatales sean normativizadas por sus poderes legislativos. Este es otro

aspecto donde el TC acierta en encuadrar a las Leyes Marco en el régimen de las CCAA, dado que aunque coincidan en la naturaleza material, en los Decreto dicha competencia estatal la trata un propio órgano del poder central, el Gobierno con cierta participación del Congreso, pero en cambio en las normas del 150.1 el fin es trasladar o descentralizar ciertos asuntos que no solo beneficien a las Comunidades, también al Estado. No hay mejor ejemplo que la praxis más utilizada: los tributos cedidos.

- SENTENCIA 32/2011, DE 17 DE MARZO

Esta sentencia trata sobre un recurso de inconstitucionalidad sobre el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla Y León del año 2007, en las reformas ya mencionadas antes de la etapa 2009-20010 sobre los impuesto cedidos en los que el punto de referencia es la Ley 22/2009, sobre las competencias de esta Comunidad con respecto a la cuenca hidrográfica del río Duero, que a juicio del Gobierno de Extremadura es una materia reservada al Estado por el art. 149.1.22 CE y que supone la infracción del art. 138.2 CE sobre las diferencias entre Estatutos y los privilegios económicos que puedan tener.

La mención del art. 150.1 CE se hace en el contexto de la denegación que le hace el TC al Abogado del Estado en referencia a lo estipulado por el art. 75.1 EACL, sobre la futurabilidad del término asumir competencias en relación al art. 77 EACL sobre nuevas competencias. Es decir, el Tribunal explica que por mucho que una norma utilice palabras con tiempos no presentes nos significa que no se asuma la vinculación jurídica que marca el precepto, en este caso la competencia sobre la cuenca del Duero. Pues bien, el TC aclara que la asunción de nuevas competencias por parte de esta Comunidad se debe llevar a cabo bajo *“los procedimientos establecidos en el art. 150.1 y 2 CE (art. 77.1 EACL), o respecto de las competencias, funciones o servicios que la legislación del Estado reserve o atribuya a las Comunidades Autónomas”*.

La mención del art. 150.1 CE resulta imprescindible con el análisis de la sentencia anterior, donde hablábamos de la participación de las Leyes Marco dentro del “régimen constitucional de las CCAA”. Aquí lo relevante es ver las conexiones dentro de ese sistema normativo: lo que explica el TC es que los

Estatutos de Autonomía ya ostenta ciertas competencias específicas, pero están abiertos a una ampliación de las mismas por lo que pueden nombrar ciertos instrumentos de atribución como el art. 150.1 CE. Se podría considerar que la mención de este mecanismo sea un recordatorio de la superioridad territorial del Estado y sus materias, en el sentido de que un recurso como la Ley Marco no deja de ser un traspaso a un ente menor de un asunto central que si el funcionamiento y el desarrollo del Estado fuera totalmente óptimo, este instrumento no tendría nada de relevancia.

Este documento también lo consideramos un cierto toque de atención por parte del Alto Tribunal al Estado, un recordatorio de la poca práctica de este artículo que por ciertas complicaciones, como supone la cooperación entre las dos Cámaras representativas en la elaboración de un marco que cumpla con los requisitos de igualdad entre Comunidades, no ha sido valorado en su cierta medida como un movimiento de apertura e incluso liberación en materia de gestión y trato normativo, y técnica de descentralización.

- SENTENCIA 35/2012, DE 15 DE MARZO DE 2012

Esta decisión del máximo interpretador constitucional, nos presenta otro recurso de inconstitucionalidad, esta vez por parte de la Generalitat de Cataluña sobre la cesión de los tributos sobre el juego en base a la Ley 24/2001, dado que a ojos del Gobierno autonómico no se cumple la distribución de competencias y se produce una incidencia directa del sistema de financiación autonómica.

Se tacha de inconstitucional la reforma del art. 36 de dicha Ley por cambiar el hecho imponible e introducir nuevas medidas tecnológicas en las tasas que supone la supresión de los ingresos tributarios y hace imposible la recaudación de dichas tasas. Por tanto, Cataluña considera que en la práctica no puede tratar las gestiones de dicho tributo, lo que supondría una contravención del sistema normativo de las CCAA. La STC afirma que esta materia ya se cedió por la Ley 31/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Generalitat de Cataluña, que el TC reconoce plenamente como Ley Marco del art. 150.1 CE. A su vez, se

incide en que estos tributos sobre el juego ya vienen amprados por la Ley 14/1996, de 30 de diciembre. Según el TC, esta norma contiene *“la cesión de tributos sobre el juego incluye, además de la recaudación, la delegación de facultades normativas, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 150.1 CE”*.

El Alto Tribunal hace un reconocimiento fáctico de las Leyes Marco dentro del bloque de constitucionalidad. La cuestión aquí es resolver que normas consideramos como Ley Marco. Mencionan la Ley general de cesión de tributos 14 /1996 y la Ley específica de cesión a Cataluña, que tienen en común que el TC las enmarca dentro del ratio del art. 150.1 CE. Se afirma la existencia de este mecanismo pero solo en la específica se nombra como tal “Ley Marco”. Como hemos visto durante este trabajo, todas las leyes específicas a cada Autonomía hacen cabida al art. 150.1 CE, pero las leyes generales no, Eso sí, éstas son las normas en las que las específicas basan su marco, es decir, al ley 14/1996 es la que contiene el marco estatal de principios, bases y directrices. También hemos repetido que en las tres grandes etapas de cesión de tributos, las leyes generales fallan al no mencionar el art. 150.1 CE (ni 1996, ni 2001 ni 2009 mencionan este precepto), pero la finalidad de atribución normativa de este mecanismo es el núcleo de estas leyes: la atribución normativa a las Comunidades.

El alcance de esta sentencia marca un antes y después dado que se trata de una puesta en valor pública por parte del TC a las Leyes Marco, un reconocimiento de su existencia dentro del ordenamiento jurídico. La jurisprudencia del TC a partir de este año pone en la palestra el art.150.1 CE y su encuadre en la práctica, pero sobre todo se determina la participación autonómica en materias estatales. Como vemos, cualquier incidencia puede significar no recaudar lo que se prevé, por tanto una vez decidido que la mejor forma de traspasar competencia es el establecimiento de un marco estatal, que debe ser respetado hasta el final. Compartimos la demanda que hace Cataluña dado que no se puede promulgar que van darte ciertos recursos y luego en el día a día no se cumpla, por tanto siempre es positivo que las CCAA reclamen dentro del marco estatal, y por supuesto que el TC incida en

la identidad de las competencias atribuidas para el buen funcionamiento del modelo de Estado a nivel institucional y financiero.

- SENTENCIA 161/2012, DE 20 DE SEPTIEMBRE DE 2012

En nuestra opinión, esta sentencia es la más importante en cuanto a Leyes Marco se refiere por tres razones: es donde más se nombra, donde se determina realmente su naturaleza, y es una decisión que marca un antes y un después en cuanto a la opinión del mecanismo del art. 150.1CE, que como veremos en posteriores casos, supone el punto de partida en cuanto a definición y encuadre de la Ley Marco en un propósito y función.

Se trata un recurso de inconstitucionalidad presentado por 68 diputados contra los arts. 6, 7 y 23.4 de la Ley 10/2002 en materia de tributos cedidos a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se cuestiona dos puntos distintos, pero el que nos incumbe es el segundo: *“último párrafo del art. 23.4 de la Ley 10/2002, que regula el dictamen de peritos en los procedimientos de comprobación de valores en el impuesto sobre sucesiones y donaciones y en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, se reputa inconstitucional por suponer una extralimitación de la competencia de la Comunidad Autónoma”*. Se vincula esta extralimitación en los arts. 133.1 y 2, 149.1.14, 150.1, 156 y 157.1 y 3 CE.

Llama la atención que es la primera vez en este análisis jurisprudencial que se relaciona la extralimitación competencial de una CCAA con el art. 150.1 CE. Debemos decir que es precisamente de lo que se trata estas Leyes Marco, unas atribuciones normativas a las Autonomías que incorporan un marco estatal que no debe ser traspasado. En la argumentación del TC, queremos destacar tres puntos fundamentales:

1. FJ 2: En el caso de los tributos cedidos, el bloque de la constitucionalidad está formado por el correspondiente Estatuto de Autonomía, por la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades

Autónomas y, en lo que concierne a la delegación de facultades normativas al amparo del art. 150.1 CE.

2. FJ 3: Además de la atribución del producto de estos tributos a las Comunidades Autónomas, de forma total o parcial, la regulación legal vigente de los tributos cedidos contempla también la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman, por delegación, determinadas potestades de aplicación de algunos de ellos. Adicionalmente, y desde la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, la cesión de tributos puede incluir también una delegación de facultades normativas, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 150.1.
3. FJ 3: Es esta última ley (refiriéndose a la ley específica de cesión a cada CCAA) la que adopta la forma de “ley marco” del art. 150.1 CE, precepto que permite a las Cortes Generales, “en materia de competencia estatal” “atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal”.

Estos tres puntos son relevantes porque por una parte, la unión de todos ellos representa una definición de Ley Marco que no habíamos visto antes, y por otra, porque supone la culminación en cuanto reconocimiento constitucional de este instrumento de atribución competencial. Extrayendo fragmentos de estos puntos, la explicación de una Ley Marco puede ser la siguiente: se trata de un mecanismo de atribución de facultades normativas de una materia estatal a las Comunidades Autónomas por parte de las Cortes Generales, delimitando esta norma a su naturaleza atributiva dentro del bloque de constitucionalidad de las cesiones estatales a las Comunidades.

La relevancia salta por sí sola no solo por la enmarcación que hace el TC del art. 150.1 CE, sino también porque se asocia por fin la creación normativa de las CCAA con una cesión estatal que entra dentro de ciertos límites dados por un marco de una Ley ordinaria del Estado. Seguramente, esta sentencia reúne de manera sintética todo lo explicado durante este trabajo: de qué trata la Ley Marco, su legitimidad constitucional dentro de un sistema normativo en

relación con las Comunidades, y la práctica más habitual en relación a este instrumento, la cesión de tributos para cumplir la financiación de las Autonomías.

- SENTENCIA 197/2012, DE 6 DE NOVIEMBRE DE 2012

Nuevamente se nos presenta un recurso de inconstitucionalidad presentada por el propio Presidente del Gobierno contra tres disposiciones de la Ley 15/2002 del Principado de Asturias. Se argumenta que estas tres disposiciones no cumplen con el reparto competencial de la LOFCA, de la Ley general de cesión de tributos 21/2001 y los arts. 133.1, 149.1.14 y 157.3 de la Constitución: dos deducciones sobre el IRPF no cumplen con la competencia normativa de Asturias, además crear un tributo propio que según la propia CCAA el impuesto autonómico contraviene la LOFCA, y la asignación del complemento específico al personal facultativo en instituciones sanitarias, porque estima que vulnera la normativa básica estatal dictada por el Estado en ejercicio de las competencias estatales básicas en materia de sanidad (art. 149.1.16 CE) y régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones públicas.

El TC nombra en varias ocasiones el art. 150.1 entro de los fundamentos jurídicos 2 y 3, para analizar la primera de las causas impugnadas, las deducciones del IRPF. Se vuelve a recordar el sistema normativa al que las leyes marco pertenecen: *“como concretamos en la STC 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 2 c), “[e]n el caso de los tributos cedidos, el bloque de la constitucionalidad está formado por el correspondiente Estatuto de Autonomía, por la LOFC y, en lo que concierne a la delegación de facultades normativas al amparo del art. 150.1 CE”*. También se especifica que la Ley 202/2002, sustituida por la Ley 19/2010 sobre el régimen jurídico de cesión de tributos al Principado de Asturias, *“se establece a delegación de determinadas facultades normativas al amparo de lo establecido en el art. 150.1 CE”*. También se hace un reconocimiento de que la norma derivada de la Ley 22/2009, específica para Asturias que el TC cataloga de *“ley marco’ del art. 150.1 CE, precepto que permite a las Cortes Generales, ‘en materia de*

competencia estatal, *‘atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal’* ”.

El Tribunal vuelve a clasificar el origen normativo de la Ley Marco dentro del bloque de normas de las CCAA, así como hacer un nuevo reconocimiento de la existencia de estas normas a través de las derivadas por una ley general de cesión de tributos a las Comunidades, en este caso la Ley 22/2009. Pero esta sentencia recae su atención en la última mención del 150.1 CE donde se refiere al control sobre este tipo de leyes: añadiendo, como requisito de control previo, la obligación de que la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias remita a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado los proyectos de normas elaborados como consecuencia de lo establecido en este apartado (art.2.2 EAPA). Reconoce también que la práctica legislativa ha seguido manteniendo ciertas directrices en cuanto a la redacción de la que se integra nuestro precepto constitucional, diciendo en *“términos similares a la anterior Ley específica de cesión (Ley 20/2002)”*. Por tanto, se confirma la participación de uno de las dos cámaras de las CCGG, el Senado. Pero esto supone que no asocie el control de estas normas al control que marca el art. 150.1 de las Cortes al completo, por lo que no deja de ser una falta de especificación. Así mismo, esta sentencia significa una continuación en las definiciones y parámetros dados por el TC en la importante STC 161/2012, de 20 de septiembre, en el sentido de ser el marco de actuación que establece este Tribunal.

- SENTENCIA 25/2016, DE 15 DE FEBRERO

Se nos presenta un proceso de constitucionalidad presentado por la Comunidad de Murcia para discernir sobre la compatibilidad del art. 6.1.1.c de la Ley 15/2002, de 23 de diciembre, de medidas tributarias en materia de tributos cedidos, con el art. 149.1.14, en relación con los arts. 133.1, 150.1 y 157, apartados 1 y 3 CE. SE discute la viabilidad de la comprobación de valores en el ISD y el ITPAJD, en cuanto al valor asignado para las subastas a las fincas hipotecadas, en base a la legislación hipotecaria.

El TC plantea el escenario en el que se llevan encontrando los tributos estatales de la Ley 14/1996: *“la cesión de tributos puede también incluir (además del rendimiento total o parcial del tributo y, en su caso, el ejercicio de las potestades de aplicación del mismo) una delegación de facultades normativas, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 150.1 CE. Por tanto, sobre determinados tributos cedidos las Comunidades Autónomas pueden asumir, por delegación del Estado, las competencias normativas que en cada caso se indican al regular la cesión aplicable por razón de tiempo”*. Ante esto lo que se debe discernir es sobre si Murcia en su día siguió las indicaciones fijadas en el marco estatal para promulgar esta norma. El criterio del Tribunal es *“que en las cuestiones de inconstitucionalidad se debe utilizar como canon de enjuiciamiento la legislación vigente en el momento de referencia para la aplicación por el órgano judicial a quo de la norma cuestionada”*. Sin duda, en este caso sería el marco que indica la ley general de cesión, en este caso la Ley 21/2001.

El Alto Tribunal vuelve a decidir de manera simple y directa antes las cuestiones planteadas: deriva una norma con competencias atribuidas del Estado a las Comunidades a una norma estatal, la Ley 21/2001: *la norma vigente sobre la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas en la fecha en que la Administración tributaria de la Región de Murcia practicó la comprobación de valores que está en el origen de este proceso, aplicando el medio de comprobación regulado en la norma controvertida. Se ha de analizar, por consiguiente, si la norma murciana era respetuosa con el marco competencial definido en la Ley 21/2001 y desarrollado, para dicha Comunidad, por la Ley 23/2002, de 1 de julio*. La importancia de esta decisión responde a la práctica jurisprudencial ya presentada en otros casos, el marco lo es todo, y si no se siguen los principios, bases y directrices que se contiene, una norma autonómica derivada no puede ser constitucional. Se vuelve a poner en valor una vez más el art. 150.1 CE siempre en sintonía con el art. 149.1 CE sobre las materias estatales.

- SENTENCIA 41/2016, DE 3 DE MARZO

Volvemos a otro recurso de inconstitucionalidad donde unos diputados de la Asamblea de Extremadura aducen que la Ley 27/2013, Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, vulnera las competencias de la Comunidad de Extremadura.

Se menciona en los antecedentes que las CCAA solo disponen de las competencias que sean reconocidas estatutariamente, pudiendo ser ampliadas, sin contar con el Estatuto, con el mecanismo del art. 150.1 CE. El TC responde afirmativamente a esta consideración, recalcando su ampliación extraestatutaria: *“Solo mediante este tipo de leyes puede el Estado atribuir unilateralmente competencias a las Comunidades Autónomas”*. Por lo visto, se ve que la ley extremeña amplió indebidamente sus competencias en materia de salud y servicios sociales, derivado de una ampliación extraestatutaria por parte del legislador estatal que incumple los límites del art. 149.1.18 CE, y sin utilizar los medios extraestatutarios como la ley marco del art. 150.1 CE.

Durante este apartado de análisis jurisprudencial, es la primera vez que aparece el término extraestatutario y que tanto hemos mencionado a lo largo del trabajo. El TC apunta otra de las características de la ley marco: su desmarque de las competencias que albergan los Estatutos de Autonomía. Supone sumar un elemento más a las finalidades y naturaleza de la Ley Marco. Por el tono de la sentencia, el Tribunal no admite desbordamientos competenciales a ningún ente sin cumplir los mecanismos que dispone la CE. En cierta forma, parece una “bronca” jurídica tanto al Estado como a la “CCAA” por no disponer de los instrumentos con reconocimiento constitucional pleno y que deben ser utilizados en atribuciones competenciales. Si ostentas un medio específico para este tipo de transmisión de competencias, ¿qué sentido tiene no seguirlos? Seguramente, el mismo TC se preguntó lo mismo.

- SENTENCIA 52/2017, DE 10 DE MAYO

En este caso, presentamos la sentencia menos afín a la práctica más común de los tributos cedidos. Aquí se discute un conflicto de competencias que plantea el Decreto del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional, así como frente a un “conjunto de actuaciones” contenidas en los “planes” denominados, respectivamente, “Ejecutivo para la Preparación de Estructuras de Estado y de Infraestructuras Estratégicas”; planes, uno y otro, de los que el órgano que promueve el conflicto tuvo conocimiento. Se encuentra enmarcado en el ya famoso “Proceso”, para la independencia de Cataluña, a las puertas del Referéndum de Independencia del 1 de octubre de este mismo año 2017.

Se menciona el art. 150.1 CE por parte del abogado de la Generalitat como medio de transición nacional para la culminación del proceso que habla este Decreto. A ojos del abogado, lo que el Decreto quiere sugerir es un *“estudio previo” y “preparación” de “una reforma estatutaria o de una proposición de ley marco o de delegación o transferencia (arts. 150.1 y 2 CE)” o, incluso, de una eventual reforma constitucional, reforma que puede ser solicitada o propuesta por el Parlamento de Cataluña (arts. 87.2 y 166 CE)*. Ante estas pretensiones, el TC contesta que *“para excluir tal alegato no es siquiera preciso señalar la evidencia de que la norma así defendida nada dice al respecto, situándose, más bien ante el horizonte de la “culminación del proceso de Transición Nacional” (art. 1), proceso, pues, autosuficiente o desligado de otras intervenciones que no fueran las de la propia Comunidad Autónoma*”. Menciona que el Decreto se mueve dentro de términos que no correspondan, en particular, a lo que propone el art. 150.1 CE. No se puede argumentar las eficacias que pretende este Decreto sobre la base de normas imaginarias o inexistentes.

El nombramiento del art. 150.1 CE por parte del abogado de la Generalitat no es más que una medida de presión a raíz de lo acontecido por el Decreto. Es así, porque su intención no es más que la de demostrar que existen

instrumentos eficaces para traspasar competencia a las Comunidades, y que lo descrito en el Decreto en cuanto a la consecución de la transmisión nacional provoque que el poder central caiga en dicho mecanismo para verse forzado a atribuir competencias normativas a dicha Comunidad. Por eso se habla de estudio previo de una proposición de ley marco, para que el Estado no tenga más opción que hacer un marco estatal que pueda beneficiar los intereses del proceso catalán.

Otro enfoque sería de esta mención es cuál sería el origen para realmente justificar la inconstitucionalidad de este Decreto. En palabras de F. Garrido Falla, la declaración de inconstitucionalidad se apoyaría en el art. 161.1. C CE, donde se otorga la jurisdicción de estos conflictos al TC.⁵⁰ Es decir, este caso no deja de ser una lucha de competencias que plantea el Gobierno catalán que quiere extralimitarse en los ya dados por sus Estatutos y las leyes de cesión, en los que se encuentra la Ley Marco.

La relevancia de este caso es la aparición del art. 150.1 en un supuesto distinto al típico de cesión de tributos, por lo que vemos que tanto las CCAA como el TC tienen en cuenta este mecanismo. Otro aspecto sería también esa propuesta de ley marco por parte de una Autonomía. Esta cuestión no se ha tratado de fondo ni en la sentencia ni a lo largo del trabajo, básicamente porque el articulado del 150.1 CE no abre ese debate en sentido estricto, simplemente menciona a las Comunidades como receptoras de las atribuciones normativas por parte de las CCGG. A nuestro parecer, no hay debate sobre esta posibilidad.

- SENTENCIA 65/2020, DE 18 DE JUNIO DE 2020

Esta última sentencia es la más reciente de todas, del año 2020. Esta vez se discute un recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno contra el art. 5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2017, de 1 de agosto, del Código tributario de Cataluña, relativos a la administración

⁵⁰ F. GARRIDO FALLA, El Desarrollo Legislativo de las Normas Básicas y Leyes Marco estatales por las Comunidades Autónomas, p. 25.

tributaria de la Generalitat. Se cree que dicha disposición resulta unan invasión de competencias estatales del art. 149.1 CE, en materia de relaciones internacionales, hacienda general, procedimiento administrativo común, bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y bases de régimen estatutario de los funcionarios públicos.

Se hace mención del art.150.1 CE en el encuadramiento de las competencias de las CCAA sobre tributos estatales cedidos y la distribución del poder tributario. Como dice el TC, *“se trata de tributos de titularidad estatal, fruto de la potestad tributaria originaria del Estado ex art. 133.1 CE y de su competencia exclusiva sobre hacienda general (art. 149.1.14 CE). Por tanto, en lo que se refiere a la delegación de facultades normativas se debe realizar por el mecanismo del art. 150.1 CE, del que forman parte la Ley 22/2009 y la Ley 16/2010, específica de cesión de tributos a Cataluña. Se reafirma el marco de atribuciones que plantea la Ley 22/2009 a través de lo dispuesto en el art. 150.1 CE, donde el TC afirma que la Ley aplicable a los tributos cedidos debe ser la 22/2009, porque “las comunidades autónomas deben ejercer las competencias normativas delegadas “en los términos que determine la Ley que regula la cesión de tributos” (art. 10.3 LOFCA) y esta se remite a lo dispuesto en la Ley 22/2009”.*

Esta decisión resulta la punta del iceberg que conforma la jurisprudencia constitucional en materia del art. 150.1 CE, no solo porque reafirma lo ya consabido llegados a este punto del trabajo, sino porque se vuelve a incidir en la importancia vital del marco estatal y sus límites. Coincide en varios aspectos con las anteriores sentencias, pero destaca por su actualidad, por seguir tratando las extralimitaciones por parte del Gobierno catalán que viene siendo frecuente en los últimos años. Coincide con el anterior punto del trabajo sobre la práctica normativa a raíz de la Ley 22/2009: al no ser un modelo de financiación muy bien recibido por las CCAA, en especial Cataluña, la manifestación de casos de conflicto de competencias es a día de hoy frecuente, dados los ánimos de autorregulación que se viene dando en territorio catalán desde hace años. En este caso se tratan de materias

tradicionalmente estatales, donde vuelve a relucir la cesión de tributos, por lo que hasta el día de hoy, el TC sigue enfocando sus decisiones en aras al respeto a la naturaleza atributiva que tienen las leyes marco.

8. CONCLUSIONES.

El presente trabajo finaliza con una enumeración de las principales conclusiones alrededor del art. 150.1 CE, en cuanto a su aplicación y la legislación aprobada a su amparo:

- Este precepto representa un mecanismo de atribución de facultades legislativas a las Comunidades Autónomas independientemente de lo estipulado en el Estatuto, por lo que se trata de una vía extraestatutaria que puede ser utilizada por el poder central de forma discrecional.
- Que a raíz de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, las destinatarias de la cesión de tributos no son sólo las Comunidades Autónomas, también ciudades con Estatuto de Autonomía.
- El marco de principios, bases y directrices representa un marco legal inquebrantable que vincula directamente a la Comunidad Autónoma con la legislación marco y, por tanto, representa a su vez una ayuda y unos límites que no deben ser sobrepasados.
- La ley marco no es un tipo formal que se diferencia de otras leyes estatales, aunque su forma habitual corresponda con las leyes ordinarias, dado el contenido normativo del 150.1 CE que no especifica el tipo de ley de atribuciones.
- La propia ley marco cuenta con el respaldo del Derecho Estatal en caso de no regular detalladamente la materia cubierta por la atribución.
- Que no pueden aprobarse ulteriores leyes estatales que regulen una materia sometida a una previa ley marco, sino media antes la derogación o modificación de ésta última.
- Que en pro del principio de corresponsabilidad fiscal, todas las grandes leyes de cesión de tributos invocan la fórmula del art. 150.1 CE, aunque la práctica demuestra que su mención se hace exclusivamente en cada ley específica de cesión.
- El principio de solidaridad resguarda cada ejercicio normativo a nivel autonómico para no afectar el rendimiento de las fuentes de

financiación reservadas al Estado en la Comunidad correspondiente. Así no se crean desigualdades financieras entre territorios.

- Aunque la equidad sea uno de los pilares de las leyes de cesión de tributos, no cabe duda que existe cierta competitividad fiscal entre Comunidades Autónomas como resultado de la capacidad normativa que reciben del Estado, dentro de los límites del principio de unidad de mercado y libre circulación.
- Que los impuestos cedidos siguen manteniendo la titularidad estatal aunque sean desarrollados normativamente por las CCAA. En cada ley de cesión se recuerda esta vinculación.
- Parte de la doctrina considera que realmente no hemos presenciado un verdadero marco estatal en cada uno de los impuestos atribuidos, y que por tanto la práctica del art.150.1 CE presenta grandes carencias en diversos aspectos.
- Se ha incumplido totalmente con el requisito de control del art. 150.1 CE que nombra a las Cortes Generales como institución a cargo del control. Solamente se nombra a la Comisión General de las CCAA del Senado, por lo que es insuficiente para establecer fórmulas de control eficaces.
- Que los modelos de financiación autonómica no han cumplido las expectativas puestas en ellas, en especial la de 2009, que hasta el día de hoy acarrea problemas en cuanto a los tributos cedidos y su pobre adaptación a la realidad de las regiones.
- Que la práctica del art. 150.1 CE es muy escasa debido a su formulación en cuanto al control conjunto de las dos grandes cámaras representativas, que puede dificultar no solo la creación del marco estatal, sino también su control.
- La Ley Marco es un instrumento ideal para la descentralización de competencias del Estado, que puede ayudar a la especialización de los poderes autonómicos. Cuenta con el amparo del TC, y su jurisprudencia demuestra que es un instrumento válido que no ha gozado del protagonismo que debería tener como un gran mecanismo de delegación.

- **BIBLIOGRAFÍA**

1. Constitución Española de 1978. Título Octavo. Cap. III. Art. 150.1.
2. S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público de las Comunidades Autónomas, vol I, Madrid, 1982, pp. 459 y ss.
3. IGNACIO DE OTTO, Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes, Barcelona, 1987,p. 270.
4. F.J. DONAIRE VILLA, La Ley Marco. Teoría y Práctica Constitucional, Madrid, 2009, p. 4.
5. PÉREZ DE ARMIÑAN, Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas), vol. IV, Madrid, 1984, p. 2630.
6. MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE, Comentarios a la Constitución Española, 2018, Tomo II, p. 1551 a 1554.
7. STC 5/1981, de 13 de febrero de 1981.
8. J.S.PINELLA SORLI, Sistema de fuentes y Bloque de Constitucionalidad. Encrucijada de competencias, Barcelona, 1994, p. 223.
9. Estatuto de Autonomía de Cataluña, 2006,Título II, Cap. I, Art. 61.d.
10. Estatuto de Autonomía de Andalucía, 2007, Título IV, Cap. I, Art. 106.18º.
11. Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, 2006, Título V, Art. 60.1.
12. J.A. ALONSO DE ANTONIO, "Las leyes marco como fórmula constitucional de ampliación no estatutaria de las competencias de las Comunidades Autónomas. El artículo 150.1", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nº4, 1981, pp. 103-158.
13. Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las CCCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, 2009, Preámbulo I.
14. F.J. DONAIRE VILLA, La Ley Marco. Teoría y Práctica Constitucional, Madrid, 2009, p.16.
15. P.M. LARUMBE BIURRUN, El territorio de la Comunidad Autónoma: notas jurídicas, 1988.
16. STC 1996/1997, de 13 de noviembre.
17. F.J. DONAIRE VILLA, La Ley Marco. Teoría y Práctica Constitucional, Madrid, 2009, p.56.

18. M.A. TRUJILLO RINCÓN, La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas. Referencias a la Comunidad Autónoma de Extremadura, Mérida, 1996, pp. 131-133.
19. F. BALAGUER CALLEJÓN, Fuentes del Derecho, vol. II, p.188.
20. E. AJA, “La modificación extraestatutaria de las competencias”, El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas, Barcelona, 1985, p. 174.
21. J.A. ALONSO DE ANTONIO, “Las leyes marco como fórmula constitucional de ampliación no estatutaria de las competencias de las Comunidades Autónomas. El artículo 150.1”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nº4, 1981, pp. 139-140.
22. J. TOMÁS VILLARROYA, “Las fuentes del Derecho en las Comunidades”, La Constitución española y las fuentes del Derecho, Madrid, 1979, vol. I, pp. 137-178.
23. STC 1/1982, de 28 de enero, FJ.1.
24. J. FERRANDO BADÍA, “Las leyes marco y las leyes de armonización del art. 150 de la Constitución”, Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas, vol. II, Granada, 1984, pp. 409-442.
25. STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ. 3
26. J. M. GIL-ROBLES, Control y autonomías, MADRID, 1986, pp. 72-73
27. P. BIGLINO CAMPOS, La publicación de la ley, Madrid, 1993, p.84.
28. J.A. Santamaría Pastor, Principios de Derecho Administrativo, Madrid, 2002, vol. I, pp. 268-269.
29. J.A. MONTILLA MARTOS, Las leyes orgánicas de transferencia y delegación, Madrid, 1998, p.45.
30. E. AJA, “La modificación extraestatutaria de las competencias”, El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas, Barcelona, 1985, p. 175.
31. F.J. DONAIRE VILLA, La Ley Marco. Teoría y Práctica Constitucional, Madrid, 2009, p. 73.
32. C. AGAUDO RENEDO, El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico, Madrid, 1996, p. 537.
33. S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, Madrid, 1981.
34. V. RUIZ ALMENDRAL, Impuestos Cedidos y corresponsabilidad fiscal, Valencia, 2004, p. 95.

35. J. PÉREZ ARROYO, El nuevo modelo de financiación autonómica. Análisis exclusivamente constitucional, Madrid, 1997, pp. 97-111.
36. A. JIMÉNEZ-BLANCO Y J. MARTÍNEZ SIMANCAS, El estado de las autonomías, Madrid, 1997, p. 4033
37. STC 76/1986, de 9 de junio, FJ.3.
38. STC 14/1998, de 22 de enero, FJ. 11.
39. J. GARCÍA MORILLO, P. PÉREZ TREMPES Y J. ZORNOZA PÉREZ, Constitución y financiación autonómica, Valencia, 1998, pp. 19-22.
40. J. GARCÍA ROCA, "Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad", Revista Vasca de Administración Pública, nº 47, 1997, pp. 45-96.
41. STC 64/1990, de 5 de abril, FJ. 7.
42. F.J. DONAIRE VILLA, La Ley Marco. Teoría y Práctica Constitucional, Madrid, 2009, p. 196.
43. J. M. GIL-ROBLES, Control y autonomía, Madrid, 1986, p. 71.
44. Estatuto de Autonomía de Castilla y León, 2007, Disposición Adicional Primera.3.
45. J.M. DURÁN Y A. ESTELLER, El ejercicio de la capacidad normativa de las CCAA en los tributos cedidos: una primera evaluación a través de los tipos impositivos efectivos en el IRPF, 2004, Instituto de Estudios Fiscales.
46. M. AGUDO ZAMORA, M. MEDINA GUERRERO, Á. GARCÍA FRÍAS, A.J. SÁNCHEZ PINO, J.J. HINOJOSA TORRALVO, La viabilidad financiera del Estado Autonómico a Debate, Centro de Estudios Andaluces, FI00515, p. 104.
47. C. LOZANO SERRANO, El fracaso de la nivelación territorial de los servicios públicos fundamentales, Universitat de València, p. 2.
48. Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.
49. M. AGUDO ZAMORA, M. MEDINA GUERRERO, Á. GARCÍA FRÍAS, A.J. SÁNCHEZ PINO, J.J. HINOJOSA TORRALVO, La viabilidad financiera del Estado Autonómico a Debate, Centro de Estudios Andaluces, FI00515, p. 107.
50. F. GARRIDO FALLA, El Desarrollo Legislativo de las Normas Básicas y Leyes Marco estatales por las Comunidades Autónomas, p. 25.