

REFORMA ESTATUTARIA Y TRIBUTOS ESTATALES CEDIDOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ¿INAPLICABILIDAD (SOBREVENIDA) DEL ARTÍCULO 150.1 DE LA CONSTITUCIÓN?

FRANCISCO JAVIER DONAIRE VILLA
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO

- I. La situación de partida: el recurso al artículo 150.1 de la Constitución en las últimas leyes de cesión de tributos estatales a las Comunidades Autónomas.
- II. La capacidad normativa autonómica sobre los impuestos cedidos en los nuevos Estatutos de Autonomía.
- III. La persistencia de un espacio de desenvolvimiento para el artículo 150.1 de la Constitución en materia de impuestos cedidos tras las últimas reformas estatutarias.

I. LA SITUACIÓN DE PARTIDA: EL RECURSO AL ARTÍCULO 150.1 DE LA CONSTITUCIÓN EN LAS ÚLTIMAS LEYES DE CESIÓN DE TRIBUTOS ESTATALES A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El artículo 150.1 de la Constitución autoriza a las Cortes Generales, en materias de competencia del Estado, a atribuir a todas o algunas de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar para sí mismas normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados en una ley estatal. Y añade a renglón seguido que, sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad de control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Sólo a partir de 1997 ha comenzado a aplicarse el precepto, por el momento con la exclusiva finalidad de atribuir capacidad normativa a las Comunidades Autónomas de régimen común sobre varios de los tributos estatales cedidos, todo ello en el contexto de los dos últimos modelos de financiación autonómica, y en expresión del denominado principio de corresponsabilidad fiscal¹. Antes de las reformas aprobadas a partir de 2006, los Estatutos de Autonomía habían guardado silencio sobre esta capacidad normativa, circunstancia que hacía inexcusable el recurso a una técnica atributiva de carácter extraestatutario como la prevista en el artículo 150.1 de la Constitución.

La peculiar estructura normativa de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, que tiene lugar en virtud de precepto expreso del respectivo Estatuto de Autonomía, pero cuyo alcance y condiciones se determinan mediante ley estatal ordinaria (artículo 10.2 de la LOFCA), propicia el empleo del artículo 150.1 del texto constitucional en este ámbito, dado el rango igualmente ordinario que caracteriza a las leyes marco². Por ello, y desde su reforma en 1996, la LOFCA simplemente prefigura y limita la atribución de capacidad normativa a las Comunidades Autónomas sobre los tributos cedidos, que han materializado hasta la fecha las leyes (ordinarias) específicas de cesión a cada autonomía aprobadas en 1997 y 2002³, con expresa invocación al efecto, no sólo de la propia LOFCA, sino también del artículo 150.1 del texto constitucional.

Estas leyes específicas, a su vez, remiten la concreción de las facultades normativas atribuidas a las Comunidades cesionarias, y de las directrices para su ejercicio, a lo previsto sobre el particular en la respectiva ley estatal reguladora de las condiciones generales de la cesión (Ley 14/1996, de 30 de diciembre, en el caso de las leyes específicas de cesión aprobadas en 1998, y a la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, en el de las adoptadas en 2002), pero en cambio disciplinan por sí mismas el mecanismo de control estatal que requiere el precepto constitucional. Aunque esto último lo hacen defectuosamente, porque no configuran un control de normas, según exige el artículo 150.1 de la Constitución, sino un control sobre proyectos de normas autonómicas, consistente en su obligada remisión a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado.

1 En este sentido, entre otros, V. RUIZ ALMENDRAL, *Impuestos cedidos y corresponsabilidad fiscal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pág. 95. Acerca del contenido de este principio dentro del ámbito de la financiación autonómica, véase, por ejemplo, J. RAMALLO MASSANET, «Contenido, instrumentos y límites de la corresponsabilidad fiscal», *Autonomies*, n.º 20, 1995, págs. 17-34.

2. Al respecto, J. A. ALONSO DE ANTONIO, «La leyes marco como fórmula constitucional de ampliación no estatutaria de las competencias de las Comunidades Autónomas. El artículo 150.1 de la Constitución», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, monográfico n.º 4, 1981, pág. 145. También, entre otros, F. BALAGUER CALLEJÓN, *Fuentes del Derecho*, vol. II, Madrid, 1992, pág. 187, I. DE OTTO, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Madrid, 1999, págs. 270 y 272; o J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, 1998, pág. 152.

3 Leyes 25 a 36/1997, todas de 4 de agosto, y Leyes 17 a 31/2002, todas, también, de 1 de julio.

Doctrinalmente se ha objetado que la atribución de capacidad normativa a las Comunidades Autónomas en relación con los impuestos estatales cedidos vulnera el principio de igualdad en el régimen de cumplimiento de los deberes constitucionales de índole tributaria (artículo 31, en cuanto al deber de contribuir, en relación con los artículos 139.1 y 149.1.1.^a, por lo que respecta a la igualdad). La objeción se ha formulado con especial intensidad respecto al IRPF, dada su singular relevancia en la realización de los principios constitucionales de igualdad y progresividad tributarias⁴. También se ha dicho, de otro lado, que la mencionada capacidad normativa autonómica transforma a los impuestos estatales cedidos en impuestos compartidos entre el Estado y las Comunidades cesionarias, generándose indebidamente un recurso financiero no previsto en el artículo 157.1 de la Constitución⁵.

Sin embargo, el principio de igualdad en materia de derechos y deberes ha sido entendido por el Tribunal Constitucional como igualdad básica en las posiciones jurídicas fundamentales, y no como absoluta uniformidad, dada la pluralidad de centros de producción legislativa y la consiguiente heterogeneidad normativa que resultan consustanciales a nuestro modelo constitucional de organización territorial⁶. Y las técnicas extraestatutarias de ampliación del alcance material de las facultades autonómicas, entre ellas la que acoge el artículo 150.1 de la Norma Fundamental, asimismo forman parte integrante de dicho modelo.

Estas técnicas extraestatutarias, al igual que sucede con la aprobación o reforma de los propios Estatutos de Autonomía, pueden conjugarse, sin vulnerarla, con la idea de igualdad básica compatible con una cierta diversidad normativa interterritorial. Siempre, claro está, que no quede afectada la identidad esencial de las posiciones jurídicas fundamentales de los ciudadanos en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, incluidos entre estos últimos los de índole tributaria, circunstancia cuya apreciación es necesariamente casuística.

Además de los supuestos constitucionales expresos de diversidad normativa interterritorial en el régimen de cumplimiento de los deberes tributarios (tributos propios de las Comunidades Autónomas, recargos autonómicos sobre los tributos estatales, Haciendas Forales), ninguna prohibición explícita en la Norma Fundamental impide configurar o construir supuestos afines, aunque distintos a los recién reseñados, mediante la utilización de técnicas generales de funcionamiento del Estado autonómico, como la que ofrece el artículo 150.1 de la Norma Fundamental. Su empleo es, pues, una alternativa posible (aunque no necesaria) incluso en el campo tributario vinculado a la financiación autonómica.

4 J. GARCÍA MORILLO, P. PÉREZ TREMPs y J. ZORNOZA PÉREZ, *Constitución y financiación autonómica*, Valencia, 1998, págs. 23 y siguientes.

5 En este sentido, J. PÉREZ ROYO, *El nuevo modelo de financiación autonómica. Análisis exclusivamente constitucional*, Madrid, 1997, págs. 52 y ss.

6 A partir de la STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ. 2, en múltiples resoluciones que hallan su expresión reciente más destacada en la STC 247/2007, de 12 de diciembre de 2007, FJ. 13, resolutoria de la impugnación del Estatuto de Autonomía de Valencia aprobado en 2006.

Ello no obstante, la especial trascendencia del IRPF en el conjunto del sistema tributario⁷ reduce notablemente el margen de desenvolvimiento del precepto en lo que atañe a esta importante figura impositiva⁸. Al legislador estatal le resulta exigible una especial minuciosidad, tanto en la configuración de las facultades legislativas conferidas a las Comunidades Autónomas sobre dicho impuesto, como en el establecimiento del marco de principios, bases y directrices, que deben preservar la igualdad básica de los ciudadanos en los términos previamente señalados. Lo cual le obliga a señalar bandas limitadas y bien definidas de fluctuación en la fijación de tipos y escalones de renta, y a sentar topes, restricciones y pautas expresas claras en la configuración de los escalones de renta, o en las deducciones, bonificaciones y figuras afines reductoras de la deuda tributaria. Todo de manera que efectivamente exista una igualdad básica interterritorial en el reparto personal de las cargas tributarias derivadas de este impuesto.

Por otra parte, un impuesto estatal no deja de ser cedido en el sentido de la letra a) del artículo 157.1 de la Constitución porque a la cesión a las Comunidades Autónomas acompañe la atribución de capacidad normativa, realizada ésta por la vía del artículo 150.1 de la Ley de leyes. Cesión de tributos y atribución de capacidad normativa sobre los tributos cedidos son en rigor dos fenómenos jurídicos diferenciados, aunque puedan presentarse combinados en un acto único de contenido complejo (en una misma ley o en un mismo bloque de leyes del Estado, como sucede en la actualidad con las relativas a la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas).

La utilización del artículo 150.1 de la Constitución, por último, no despoja al poder central de su titularidad con respecto a las facultades de regulación tributaria sobre los impuestos cedidos que se confieran a las Comunidades cesionarias al amparo del precepto. Al contrario, su empleo presupone la continuidad de esa misma titularidad, e incluso de su ejercicio, aun cuando éste se produzca de modo distinto al habitual: mediante la atribución limitada y condicionada de parte de las correspondientes facultades de regulación legislativa a las Comunidades cesionarias, de la que forma parte inescindible la vinculación autonómica al marco de fijación estatal. E igualmente es expresión y ejercicio de la titularidad del Estado la posibilidad que éste retiene para revocar unilateral y discrecionalmente la propia atribución, con arreglo a un criterio de *contrarius actus*, si bien con carácter común a todas las Comunidades cesionarias, y presupuesto el respeto a las exigencias constitucionales de carácter material, como el principio de seguridad

7 Destacan esta peculiar relevancia del IRPF, por ejemplo, las SSTC 182/1997, de 28 de octubre F.J. 9, y 46/2000, de 17 de febrero, F.J. 6.

8 Consideran inviable la atribución de capacidad normativa a las Comunidades Autónomas sobre el IRPF, debido a la importancia de éste dentro del sistema tributario, C. PAUNER CHULVÍ, *El deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos*, Madrid, 2001, pág. 292, J. PÉREZ ROYO, *El nuevo modelo de financiación autonómica...*, cit., págs. 59 y ss., y P. PÉREZ TREMPES, J. GARCÍA MORILLO y J. ZORNOZA PÉREZ, *Constitución y financiación autonómica*, cit., págs. 27 y ss.

jurídica o la autonomía y suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, entre otras.

Éste es, en apretada síntesis, el *status questionis* previo a las reformas estatutarias aprobadas en 2006 y 2007, y lo seguirá siendo después de ellas, en tanto continúe en vigor el actual modelo de financiación autonómica, en aplicación desde 2002. Como se describirá a continuación, casi todos los nuevos Estatutos nacidos de los recientes procesos de reforma mencionan de forma explícita a esa capacidad normativa autonómica en materia de tributos cedidos, aunque en términos desiguales o no homogéneos, dentro de un fenómeno tendente a la definición o caracterización estatutaria expresa de dichos tributos, en su condición de recurso financiero de la Comunidad correspondiente.

Entre las incógnitas que genera esta novedad, se halla el valor y encaje constitucional de dichas menciones estatutarias, al venir referidas a un fenómeno relativamente reciente y, hasta el momento, facultativo para el poder central: la atribución de esa capacidad normativa a las Comunidades Autónomas. Valor y encaje que puede repercutir en la aptitud futura del artículo 150.1 de la Constitución como vía de atribución de la mencionada capacidad normativa a las Comunidades Autónomas. Planteado más llanamente, ¿se podrá y deberá seguir empleando el artículo 150.1 de la Constitución, tras las recientes reformas estatutarias, para atribuir capacidad normativa a las Comunidades Autónomas sobre tributos cedidos por el Estado? A este interrogante tratará de ofrecerse respuesta en el resto del presente trabajo.

II. LA CAPACIDAD NORMATIVA AUTONÓMICA SOBRE LOS IMPUESTOS CEDIDOS EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Dentro de una tendencia generalizada a una mayor densidad de regulación, varios de los Estatutos de Autonomía aprobados en 2006 y 2007 realizan definiciones expresas de los impuestos cedidos por el Estado, incluyendo entre sus rasgos caracterizadores la existencia o no de capacidad normativa autonómica sobre ellos. El mayor o menor margen de actuación que en lo sucesivo reste al empleo del artículo 150.1 de la Constitución para atribuir esa capacidad normativa a las Comunidades Autónomas parece guardar relación, *prima facie*, con el alcance de las mencionadas definiciones estatutarias y su ajuste a la Constitución. Seguidamente se analizan tales cuestiones.

1. LA DISTINCIÓN Y DEFINICIÓN DE NUEVAS TIPOLOGÍAS ESTATUTARIAS DE IMPUESTOS ESTATALES CEDIDOS

Una innovación presente en varios Estatutos recientemente reformados es la inclusión de o categorías o subtipos expresos, con sus pertinentes defini-

ciones, dentro de los tributos cedidos, distinguiendo entre los cedidos total y parcialmente. Si bien con algunas variantes significativas, tales definiciones están claramente presentes en los Estatutos catalán y aragonés, y algo más desdibujadas en el andaluz y el balear. En cambio, no las hay en el Estatuto valenciano, primero de la última oleada de reformas, ni tampoco en el castellano-leonés.

Sin duda, el Estatuto más incisivo y detallado en este ámbito es el catalán. En primer término, incluye en la letra b) del artículo 202.3 a los tributos cedidos dentro de la enumeración de los recursos financieros de la Generalitat, distinguiendo entre los cedidos total y parcialmente⁹. Pero es el precepto siguiente, el artículo 203, en su apartado 2, el que define de manera expresa a los tributos cedidos con carácter total y parcial, dedicando a esos cometidos, respectivamente, las letras a) y b)¹⁰.

Los tributos totalmente cedidos quedan caracterizados como aquéllos sobre los cuales corresponde a la Generalitat la totalidad de los rendimientos y capacidad normativa, y los cedidos parcialmente como aquellos respecto a los que la Generalitat tiene una parte de los rendimientos y, en su caso, capacidad normativa. El apartado tercero del artículo 203 matiza, no obstante, que el ejercicio de esa capacidad normativa se realiza, en el marco de las competencias del Estado, sobre los siguientes elementos: fijación del tipo impositivo, exenciones, bonificaciones sobre la base imponible y deducciones sobre la cuota¹¹.

En términos prácticamente coincidentes con el catalán, el nuevo Estatuto aragonés distingue entre tributos cedidos total o parcialmente por el Estado dentro de la enumeración de recursos financieros de la Comunidad Autónoma (artículo 104.3), y en el artículo 105 traza la distinción estatutaria entre unos y otros. En concreto, el apartado 2 del precepto dice que la Comunidad Autónoma tendrá competencia normativa sobre los cedidos totalmente, en relación con los siguientes aspectos: fijación del tipo impositivo, exenciones, reducciones sobre la base imponible y deducciones sobre la cuota¹².

9 Artículo 202.3 del Estatuto catalán de 2006: «Los recursos de la hacienda de la Generalitat están constituidos por: (...) c) El rendimiento de los tributos estatales cedidos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 201 del presente Estatuto.»

10 Artículo 203.2 del Estatuto catalán de 2006: «La Generalitat participa en el rendimiento de los tributos estatales cedidos a Cataluña. A tal efecto, estos tributos tienen la siguiente consideración: a) Tributos cedidos totalmente, que son aquellos que (*sic*) corresponde a la Generalitat la totalidad de los rendimientos y capacidad normativa; b) Tributos cedidos parcialmente, que son aquellos en los que corresponde a la Generalitat una parte de los rendimientos y, en su caso, capacidad normativa.»

11 Artículo 203.3 del Estatuto catalán de 2006: «En el marco de las competencias del Estado y de la Unión europea, el ejercicio de la capacidad normativa a que se refiere el apartado 2 incluye la participación en la fijación del tipo impositivo, las exenciones, las reducciones y las bonificaciones sobre la base imponible y las deducciones sobre la cuota.»

12 Artículo 105.2 del Estatuto aragonés de 2007: «La Comunidad de Aragón, de acuerdo con la ley de cesión, en relación con los tributos cedidos totalmente, en todo caso, tendrá competencia normativa en relación con la fijación del tipo impositivo, las exenciones, las reducciones sobre la base imponible y las deducciones sobre la cuota.»

En cambio, la capacidad normativa deja de ser factor necesariamente definitorio de los tributos parcialmente cedidos, al prever el apartado 3 del artículo 105 que la Comunidad de Aragón tendrá la que se fije por el Estado en la LOFCA o en la ley de cesión de tributos¹³. Y finalmente, el apartado 5 del precepto enmarca el ejercicio de estas capacidades normativas autonómicas en las competencias del Estado¹⁴, como el Estatuto catalán.

Las nuevas normas estatutarias catalana y aragonesa no sólo se caracterizan, pues, por definir los tributos cedidos total y parcialmente, sino también por hacer de la capacidad normativa un rasgo de los tributos cedidos totalmente. Y asimismo coinciden en no contemplar en las definiciones de ambos subtipos de tributos cedidos la hipótesis intermedia, consistente en la cesión total del rendimiento sin atribución de capacidad normativa. Ello no deja de sorprender si se repara que esa situación se da en el vigente modelo de financiación autonómica (concretamente, con el Impuesto sobre la Electricidad).

A todo lo señalado se une el concepto expreso de tributo cedido en el artículo 10.1 de la LOFCA¹⁵, que hace girar el carácter total o parcial de la cesión exclusivamente en torno al rendimiento. La posibilidad de atribución de capacidad normativa aparece en el apartado siguiente¹⁶ como un rasgo contingente y accesorio que no influye en la caracterización de este recurso financiero autonómico en la LOFCA.

El segundo nuevo paradigma de definición de impuestos cedidos total o parcialmente lo ofrecen los Estatutos reformados de Andalucía y Baleares. El artículo 178.1 del andaluz distingue, en sus letras a) y b) respectivamente, entre tributos estatales cedidos totalmente y tributos estatales cedidos, dentro de la enumeración de los recursos financieros de la Comunidad Autónoma, pero no incluye ningún rasgo caracterizador de esa distinción¹⁷.

13 Artículo 105.3 del Estatuto aragonés de 2007: «En caso de tributos cedidos parcialmente, la Comunidad Autónoma de Aragón tendrá la capacidad normativa que se fije por el Estado en la ley orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución o en la respectiva ley de cesión de tributos».

14 Apartado 5 del artículo 105 del Estatuto aragonés de 2007: «El ejercicio de las capacidades normativas a que se refieren los apartados 2 y 3 se realizará en el marco de las competencias del Estado y de la Unión Europea.»

15 «Son tributos cedidos los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponde a la Comunidad Autónoma».

16 «La cesión de tributos por el Estado a que se refiere el apartado anterior podrá hacerse total o parcialmente. La cesión será total si se hubiese cedido la recaudación correspondiente a la totalidad de los hechos imposables contemplados en el tributo de que se trate. La cesión será parcial si se hubiese cedido la de alguno o algunos de los mencionados hechos imposables, o parte de la recaudación correspondiente a un tributo. En ambos casos, la cesión podrá comprender competencias normativas en los términos que determine la Ley que regule la cesión de tributos».

17 Artículo 178.1 del Estatuto andaluz de 2007: «Conforme al apartado 3 de este artículo, con los límites y, en su caso, con la capacidad normativa y en los términos que se establezcan en la ley orgánica prevista en el artículo 157 de la Constitución, se ceden a la Comunidad Autónoma los siguientes tributos: a) Tributos estatales cedidos totalmente: (...) b) Tributos estatales cedidos parcialmente: (...)».

La precisión se realiza más adelante, en el artículo 180, que dedica el apartado 2 a los primeros¹⁸, y el 3 a los segundos¹⁹. Y es en relación con los totalmente cedidos donde se mencionan las competencias normativas, si bien en los términos señalados en la ley orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución y concretados en la ley que regule la cesión de tributos. Esta remisión salvaguarda la libertad del legislador estatal de la financiación autonómica y de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas, de modo que en este caso la capacidad normativa autonómica no se erige en elemento caracterizador de los tributos totalmente cedidos, a diferencia del ejemplo catalán y aragonés.

El Estatuto balear alude al rendimiento de los tributos cedidos total o parcialmente en la letra b) del artículo 128 como uno de los recursos financieros de la Comunidad Autónoma²⁰. En el precepto siguiente, al referirse a las facultades o competencias normativas sobre ellos, se limita a señalar, en armonía con las previsiones actuales de la LOFCA, que la cesión, tanto de los rendimientos como de la capacidad normativa, puede ser total o parcial en cada caso (apartado 1 del artículo 129)²¹. Y también, que el ejercicio de la capacidad normativa autonómica incluye, en su caso, la fijación del tipo impositivo, las exenciones, las reducciones y las bonificaciones sobre la base imponible y las deducciones sobre la cuota (apartado 2 del mismo artículo)²².

El Estatuto balear toma, además, del modelo catalán y aragonés la mención de los ámbitos materiales sobre los que pueden proyectarse las faculta-

18 Artículo 180, apartado 2, del Estatuto andaluz de 2007: «La Comunidad Autónoma ejerce las competencias normativas y, por delegación del Estado, de gestión, liquidación, recaudación, inspección y la revisión, en su caso, de los tributos estatales totalmente cedidos a la Comunidad Autónoma, en los términos previstos en la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución y concretados en la ley que regule la cesión de tributos, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse con la Administración del Estado, de acuerdo con lo que establezca la ley que fije el alcance y condiciones de la cesión».

19 Artículo 180, apartado 3, del Estatuto andaluz de 2007: «La gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de los demás tributos del Estado, sin perjuicio de la delegación que la Comunidad Autónoma pueda recibir de éste, y de la colaboración que pueda establecerse, cuando así lo exija la naturaleza del tributo, todo ello en los términos establecidos en la Constitución y en la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3 de la misma.»

20 Artículo 128 del Estatuto balear de 2007: «En el marco establecido en la Constitución, en este Estatuto, en la ley orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución y en la legislación que resulte de aplicación, los recursos de la hacienda de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears están constituidos por: (...) b) El rendimiento de los tributos cedidos total o parcialmente por el Estado».

21 «La Comunidad Autónoma de las Illes Balears participa en el rendimiento de los tributos estatales cedidos en los términos establecidos por la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución. Esta cesión se refiere a los rendimientos obtenidos y puede ir acompañada de cesión de capacidad normativa. Adicionalmente, la cesión, tanto de los rendimientos como de la capacidad normativa, puede ser parcial o total en cada caso».

22 «En el marco de las competencias del Estado y de la Unión Europea, el ejercicio de la capacidad normativa a que hace referencia el apartado anterior incluye, en su caso, la fijación del tipo impositivo, las exenciones, las reducciones y las bonificaciones sobre la base imponible y las deducciones sobre la cuota».

des normativas autonómicas en relación con los tributos cedidos. Pero se aparta de él (y vuelve a alinearse con el ejemplo andaluz y balear) en que las facultades normativas autonómicas no se limitan sólo a los impuestos totalmente cedidos, ni se convierten en una característica ineludible de los impuestos cedidos, sino en un rasgo eventual, como se deduce de la fórmula «en su caso» que precede a la mención de esa misma capacidad normativa.

Por último, la Disposición Adicional cuarta, que realiza efectivamente la cesión (de conformidad con las previsiones del apartado 2 del artículo 10 de la LOFCA)²³, clasifica los correspondientes impuestos en cedidos total y parcialmente. Y aunque no lo diga, parece claro que la distinción se basa en el porcentaje total o parcial del rendimiento económico conferido de cada uno de esos impuestos, dado que la capacidad normativa no es en el Estatuto balear rasgo definitorio de los tributos cedidos, ni aún de los que lo son con carácter total.

Se aprecia, pues, en la mayor parte de los Estatutos aprobados desde 2006 un panorama de cierta heterogeneidad en la caracterización conceptual de los impuestos cedidos por el Estado. Esta diversidad, que acaso pudiera interpretarse como una aproximación titubeante de los estatuyentes del siglo XXI, probablemente se deba a la relativa novedad (se iniciaron efectivamente con las leyes específicas de cesión aprobadas en 1997, como ya se ha destacado) de las experiencias de atribución de capacidad normativa sobre varios impuestos cedidos a las Comunidades Autónomas cesionarias.

A ello se une la ausencia de caracterizaciones en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no tanto acerca del concepto constitucional de cesión de impuestos del Estado a las Comunidades Autónomas, o de los impuestos cedidos, como en relación con la capacidad normativa autonómica sobre ellos. Se está, por tanto, ante un ámbito conceptual relativamente novedoso, que ofrece campo abonado para la pluralidad de enfoques en los nuevos Estatutos de Autonomía. Sin olvidar la opción por el silencio, del que son muestra los nuevos Estatutos valenciano y castellano-leonés.

El interrogante surge entonces necesariamente: ¿son en verdad antitéticos los paradigmas de nueva definición estatutaria positiva de los impuestos cedidos, y de mención expresa a una capacidad normativa autonómica sobre ellos como elemento de esa definición? Y lo que es aún más relevante, ¿equivalen estas nuevas alusiones a una asunción estatutaria de las facultades legislativas precisas para que la respectiva Comunidad Autónoma pueda ejercer tal capacidad? ¿lo son en ambos grupos de nuevos Estatutos, o sólo en el paradigma catalano-aragonés?

Si en efecto se estuviera ante una asunción estatutaria de capacidad normativa sobre parte de los impuestos cedidos, se habría generado un supuesto innovador e inédito de competencias compartidas entre Estado y Comunidades Autónomas en materia tributaria. Lo cual probablemente obligaría a

23 Artículo 10.2 de la LOFCA: «Se entenderá efectuada la cesión cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente, sin perjuicio de que el alcance y condiciones de la misma se establezcan en una Ley específica».

hallar un nuevo modo de articulación legislativa de las eventuales reformas futuras del modelo de financiación autonómica, pues el empleo del artículo 150.1 de la Constitución presupone la titularidad estatal de las facultades legislativas que se confieran a su amparo a las Comunidades Autónomas.

Se trata, en suma, de determinar cómo quedaría el bloque de la constitucionalidad en lo referente a la capacidad normativa autonómica sobre los impuestos estatales cedidos tras las nuevas menciones estatutarias a esa capacidad, y si podrían aún dictarse leyes estatales aplicativas del artículo 150.1 de la Constitución para canalizar la asunción de esa capacidad por parte de las Comunidades Autónomas, como ha sucedido en los hasta la fecha dos últimos modelos de financiación autonómica.

2. EL VALOR DE LAS NUEVAS REFERENCIAS A LA CAPACIDAD NORMATIVA AUTONÓMICA SOBRE LOS IMPUESTOS CEDIDOS: ¿UNA ASUNCIÓN ESTATUTARIA DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS?

Que las nuevas menciones estatutarias a la capacidad normativa autonómica en materia de impuestos cedidos se ubiquen en el Título relativo a la financiación y hacienda autonómica (fuera, pues, del dedicado en cada Estatuto a la enumeración de las competencias) no es razón suficiente para entender que no haya en ellas asunción estatutaria de las facultades legislativas que integran dicha capacidad. Más que del emplazamiento o sede dentro del Estatuto, el hecho de que esa asunción efectivamente exista o no depende esencialmente de que así lo permitan o impidan las reglas constitucionales de reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas.

Dos son las cuestiones a examinar a este efecto. Primero, precisar si la Constitución permite esa asunción estatutaria. Y segundo, si ésta fuera inviable, determinar el valor que tendrían entonces las menciones a la capacidad normativa autonómica en las nuevas definiciones estatutarias de los tributos cedidos por el Estado. Se abordan ambos aspectos, respectivamente, en los dos subepígrafes que siguen.

2.1. La titularidad constitucional de las facultades legislativas sobre los impuestos cedidos: existencia y persistencia de una competencia exclusiva del Estado

Es bien sabido que los Estatutos de Autonomía no pueden conferir facultades legislativas compartidas con el Estado a la respectiva Comunidad Autónoma sobre una materia cuando la Constitución atribuye al poder central la titularidad expresa y exclusiva de todas las facultades legislativas sobre la misma materia. Como en seguida podrá comprobarse, ésta es la situación de las facultades legislativas de índole tributaria cuyo ejercicio permitiría a las Comunidades cesionarias incidir en la regulación de los tributos estatales cedidos.

El Tribunal Constitucional ha señalado que el Estado es el único titular del tributo cedido, y en su efecto, de las competencias de normación y gestión del mismo, y que la cesión del tributo no implica, en modo alguno, ni la transmisión de la titularidad sobre el mismo o sobre el ejercicio de las competencias que le son inherentes²⁴. Más explícitamente aún, ha subrayado el Tribunal que los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado a las Comunidades Autónomas, uno de los recursos financieros de estas últimas conforme al artículo 157.1 de la Norma Fundamental, se enmarcan en la competencia exclusiva atribuida al Estado por el artículo 149.1.14.^a de la Constitución en materia de Hacienda General²⁵.

Así pues, y en conexión con el artículo 133, a cuyo tenor la potestad tributaria originaria pertenece al Estado, el artículo 149.1.14.^a de la Constitución traza el reparto de las facultades relativas a la regulación de los impuestos estatales *in toto*, y dentro de ellos, particularmente, de los impuestos estatales cedidos total o parcialmente a las Comunidades Autónomas²⁶. Acudiendo de nuevo al Tribunal Constitucional, éste ha destacado que el título competencial exclusivo en materia de Hacienda General reconocido al poder central en el artículo 149.1.14.^a de la Constitución comprende las atribuciones relativas a la regulación de los impuestos estatales, tanto en sus aspectos principales o fundamentales como en los accesorios o accidentales²⁷.

La mera lectura del artículo 157.1.a) de la Constitución corrobora el carácter estatal del tributo cedido. El precepto sólo permite ceder impuestos, porque sólo habla de impuestos cedidos, quedando fuera del ámbito de aplicación del precepto las facultades legislativas precisas para regularlos, que asigna en exclusiva al Estado el artículo 149.1.14.^a de la Norma Fundamental. En otros términos, el artículo 157.1.a) no reparte o reasigna competencias normativas sobre los impuestos cedidos, sino que parte de la distribución efectuada por el artículo 149.1.14.^a, permitiendo reubicar el derecho al rendimiento económico derivado de los mismos, al contemplarlos como uno de los recursos financieros autonómicos.

En sintonía con todo ello, el artículo 10.2 de la LOFCA define a los impuestos cedidos como los establecidos y regulados por el Estado cuyo producto corresponda a la Comunidad Autónoma. Un enunciado legal cuya validez ha sido expresamente aceptada por el Tribunal Constitucional, y cuyo contenido ha vinculado éste de manera explícita, también, con el artículo 149.1.14.^a de la Norma Fundamental²⁸.

24 STC 72/2003, de 10 de abril, F.J. 5.

25 STC 13/2007, de 18 de enero, F.J. 6, con cita de la STC 181/1988, de 13 de octubre, F.J. 3.

26 En la doctrina, por ejemplo, A. SÁNCHEZ PEDROCHE y J. RAMOS PRIETO, «La regulación autonómica de los tributos cedidos. Posibles mejoras o ampliaciones en la atribución de competencias normativas a las Comunidades Autónomas», en J. LASARTE (dir.), *Estudios jurídicos sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, Madrid, 2003, págs. 72-73.

27 SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, F.J. 3, 16/2003, de 30 de enero, F.J. 10, y 13/2007, de 18 de enero.

28 STC 192/2000, de 13 de julio, F.J. 6, y 13/2007, de 18 de enero, F.J. 6.

En la misma línea las leyes reguladoras del alcance y condiciones generales de la cesión, dentro de los dos modelos de financiación autonómica que han incluido hasta la fecha atribución de capacidad normativa a las Comunidades Autónomas sobre varios impuestos cedidos, prevén expresamente que la titularidad de las competencias normativas sobre dichos impuestos corresponde al Estado (artículos 12.1 de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, y 37.1 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre).

Consiguientemente, los Estatutos de Autonomía carecen de capacidad constitucional para variar el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas sobre la regulación de los impuestos cedidos. Lo impide el título exclusivo conferido al Estado en materia de Hacienda General por el artículo 149.1.14.^a de la Constitución²⁹, al que el Tribunal Constitucional adscribe todas las facultades legislativas relativas a los impuestos cedidos, en su condición constitucional de impuestos del Estado. Juega, pues, en este caso el límite general a la asunción estatutaria de competencias por las Comunidades Autónomas que significan las competencias reservadas con carácter exclusivo al Estado en el artículo 149.1 de la Constitución.

2.2. El alcance descriptivo e hipotético de las nuevas cláusulas estatutarias

No siendo posible una asunción estatutaria de facultades legislativas en la materia, ni aun compartidas con el Estado, ¿cuál es, entonces, el valor de las nuevas menciones estatutarias a la capacidad normativa autonómica sobre los impuestos cedidos? Como ya se ha puesto de manifiesto, el paradigma en apariencia más incisivo es el que representan los nuevos Estatutos catalán y aragonés, en sus respectivos artículos 203.2.a) y 105.2, al contemplar la capacidad normativa autonómica como rasgo definitorio de los tributos totalmente cedidos.

Y si bien las facultades de regulación de los tributos estatales no pueden asumirlas estatutariamente las Comunidades Autónomas, al impedirlo la titularidad estatal exclusiva sobre ellas en virtud del artículo 149.1.14.^a de la Constitución, los Estatutos pueden incluir previsiones descriptivas de un *status quo* hipotético. Esto es, de una situación a la que podría llegarse si el Estado discrecionalmente decide acompañar a la cesión de impuestos la atribución de capacidad normativa sobre ellos, poniendo en marcha al efecto las pertinentes vías constitucionales de carácter extraestatutario, que la actual configuración legislativa de la cesión, mediante normas de rango legal ordinario por mor de la LOFCA, prácticamente se reducen a la utilización del artículo 150.1 de la Norma Fundamental.

²⁹ En contra, E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «Reforma estatutaria y financiación autonómica», en G. RUIZ-RICO RUIZ, *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, 2006, págs. 552 y ss., por entender que el título estatal exclusivo establecido en el artículo 149.1.14.^a de la Constitución lo es sólo para establecer el régimen jurídico fundamental de los impuestos cedidos (y no su régimen jurídico total, como aquí se sostiene).

Este valor descriptivo de una situación hipotética poseen, pues, los preceptos catalán y aragonés, que vinculan la cesión total de tributos a la existencia de capacidad normativa autonómica. Así entendidos, en un ejercicio de interpretación conforme a la Constitución, tampoco habría en ellos asunción estatutaria de facultades legislativas sobre los tributos cedidos (totalmente) que altere o cuestione la titularidad estatal sobre esas facultades resultante del artículo 149.1.14.^a de la Constitución. La realización de ese *status quo* prefigurado e hipotético seguiría requiriendo el empleo, por parte del poder central, de técnicas extraestatutarias de utilización discrecional como la establecida en el artículo 150.1 de la Constitución.

De hecho, tampoco apuntan a una asunción estatutaria las rúbricas que anteceden a esos mismos preceptos estatutarios, que definen los tributos cedidos barajando el criterio de la capacidad normativa autonómica. La denominación que precede al artículo 105 del Estatuto aragonés sólo alude a la potestad tributaria de la Comunidad Autónoma, mientras que la del precepto catalán equivalente, el artículo 203, habla, simplemente, de competencias financieras. Ninguna de las dos rúbricas cuestionan o afectan al reparto constitucional de competencias de regulación tributaria, pues en ambos casos el contenido del respectivo precepto estatutario incluye, por ejemplo, otras facultades correspondientes al Estado cuya vía de recepción autonómica es el recurso a técnicas de delegación.

En definitiva, los Estatutos de Autonomía pueden prever una situación hipotética, e incluso generar categorías y conceptos descriptivos o definatorios de tal situación. Pero lo que no pueden hacer es imponer esas definiciones al Estado, cuando las realidades definidas corresponden a una materia, las facultades legislativas precisas para la regulación de elementos configuradores de los impuestos estatales cedidos a las Comunidades Autónomas, sobre las que recae una competencia expresa y exclusiva del poder central en virtud del artículo 149.1.14.^a de la Constitución.

El Estado puede, pues, realizar las definiciones normativas que concreten en cada momento el *statu quo* normativo de la cesión y de los impuestos cedidos. Y puede además realizarlas libremente, de manera que coincidan o no con las hipótesis descriptivamente prefiguradas en previsiones estatutarias como las actuales catalana y aragonesa. Conviene tener presente, a este respecto, la afirmación del Tribunal Constitucional de que no es la Constitución la que debe interpretarse de conformidad con los Estatutos, sino éstos de conformidad con aquélla, por ser en todo caso la primera *lex superior* respecto a los segundos.

Expresión concreta de esa supremacía es la previsión, en el artículo 147.1 del texto constitucional, de que el Estatuto de Autonomía es la norma institucional básica dentro de los términos de la propia Constitución. Una previsión congruente, a su vez, con la supremacía proclamada genéricamente en el artículo 9.1 de la Norma Fundamental, toda vez que el estatuyente se halla entre los poderes públicos sujetos, de conformidad con este último precepto, a la Constitución en primer lugar, y después al resto del ordenamiento jurídico.

Asimismo resulta oportuno recordar, por tratarse de un supuesto comparable, la relativización realizada por el Tribunal Constitucional de las calificaciones o definiciones estatutarias de competencias autonómicas como exclusivas cuando con toda claridad, conforme a la Constitución, no podían serlo³⁰. Al igual que en el supuesto objeto del presente trabajo, se trataba de situaciones en las que una interpretación conforme a la Constitución permite considerar salvada una hipotética invalidez de calificaciones o definiciones realizadas en un Estatuto de Autonomía, o descartar al menos lecturas inconstitucionales de dichas definiciones, en beneficio de las que pueden hallar acomodo en la Norma Fundamental.

Este valor descriptivo de situaciones hipotéticas condicionadas a un determinado ejercicio competencial discrecional y futuro por parte del Estado resulta comparable con la técnica de las llamadas competencias diferidas, que inauguraron los primeros Estatutos valenciano y canario, en espera de transferencias extraestatutarias basadas en el artículo 150.2 de la Constitución, que finalmente materializaron las que se conocieron como LOTRACA³¹ y LOTRAVA³² (leyes hoy ya derogadas, tras las reformas de Estatutos del artículo 143 de la Constitución durante los noventa en clave de ampliación competencial, de conformidad con los Acuerdos Autonómicos de 1992).

Es más, en los propios Estatutos de 2006 y 2007 hay otras previsiones de similar valor descriptivo de un ejercicio discrecional e hipotético de competencias de exclusiva titularidad estatal. Son las relativas a los nuevos Consejos de Justicia en la Comunidad Autónoma, cuya composición y funciones se remiten en líneas generales a lo que el Estado disponga al respecto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Pero por lo que refiere a las que centran el presente trabajo, estas previsiones estatutarias de carácter descriptivo tienen un efecto adicional, que se proyecta sobre la respectiva Comunidad Autónoma: erigir en objetivo de su acción institucional el instar del Estado la referida atribución de capacidad normativa sobre los impuestos cedidos. Bien sea en los ámbitos e instancias de cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas, bien mediante el empleo de mecanismos al alcance de las instituciones autonómicas, como la propuesta de iniciativa legislativa que a éstas reconoce el artículo 87.2 de la Constitución.

Ese objetivo de acción institucional debe compatibilizarse, sin embargo, con el principio de lealtad institucional, así como con el carácter único y común para todas las Comunidades Autónomas que ha de presidir la configuración del modelo de financiación autonómica, más allá de las peculiaridades forales u otras previstas en la Constitución. Pero la configuración estatutaria de tal objetivo, enmarcado en los mencionados parámetros de comportamiento, entra dentro del alcance de los Estatutos de Autonomía, al tener éstos como

30 STC 20/1988, de 18 de febrero, F.J. 3.

31 L.O.11/1982, de 10 de agosto, de transferencia de competencias de titularidad estatal a la Comunidad Autónoma de Canarias.

32 L.O.12/1982, de 10 agosto, de transferencia de competencias de titularidad estatal a la Comunidad Valenciana.

referencia central, según ha destacado el Tribunal Constitucional en su Sentencia sobre el Estatuto valenciano de 2006, el propio poder público que organizan: la respectiva Comunidad Autónoma³³.

Así deben entenderse, en definitiva, estas nuevas menciones estatutarias a la capacidad normativa autonómica en materia de impuestos cedidos: como previsiones definitorias de una finalidad legítima de la acción institucional de la Comunidad Autónoma, sin otro efecto que la eventual toma en consideración de esa finalidad en los escenarios de cooperación con el Estado. Y también como anticipación no vinculante del resultado de un determinado modo de ejercicio de competencias ajenas. Y es que, presupuesto el respeto de las esferas recíprocas de competencias de Estado y Comunidades Autónomas, el principio de cooperación permite solicitar a ambas partes el ejercicio de las atribuciones ajenas en un determinado sentido, máxime cuando, desde la perspectiva autonómica ese sentido haya podido ser estatutariamente prefigurado.

Resta por último, el paradigma que integran los nuevos Estatutos andaluz y balear, que aun dotando de relevancia expresa a la capacidad normativa, no la erigen en criterio definitorio de los tributos cedidos o de alguna subcategoría de ellos, y remiten su eventual existencia y alcance a la legislación estatal sobre la financiación autonómica y la cesión de tributos estatales a las Comunidades Autónomas. No hay en tal caso prefiguración de un determinado *status quo* normativo, sino alusión a un fenómeno jurídicamente posible, pero no vinculante, cuya concreción se remite expresamente a la normativa estatal.

III. LA PERSISTENCIA DE UN ESPACIO DE DESENVOLVIMIENTO PARA EL ARTÍCULO 150.1 DE LA CONSTITUCIÓN EN MATERIA DE IMPUESTOS CEDIDOS TRAS LAS ÚLTIMAS REFORMAS ESTATUTARIAS

El valor hipotético y de impulso de la actividad institucional de relación con el Estado que, según una interpretación conforme a la Constitución, caracteriza a las nuevas menciones estatutarias a la capacidad normativa autonómica sobre los tributos estatales cedidos, no desplaza al artículo 150.1 de la Constitución como mecanismo para canalizar la atribución de esa capacidad normativa. Mantiene, pues, el precepto iguales posibilidades de aplicación en el ámbito de la financiación autonómica y los tributos cedidos bajo los actuales Estatutos reformados a partir de 2006 que tenía con sus antecesores (y con los Estatutos que aún no han sido modificados).

A consecuencia de ello, obvio es señalarlo, conservan también su vigencia los preceptos de las actuales leyes de cesión que invocan el artículo 150.1 de la Constitución para atribuir capacidad normativa a las respectivas Comunidades cesionarias sobre varios de los impuestos cedidos. Esta continuidad resulta congruente, de otra parte, con el carácter único que ha de po-

33 STC 247/2007, de 12 de diciembre, F.J. 12.

seer el modelo de financiación autonómica (sin perjuicio de las salvedades constitucionalmente establecidas: foralidad, régimen especial canario). Y lo es también con el imperativo de unidad del sistema tributario estatal vinculado a la financiación autonómica³⁴, en expresión de los principios de coordinación entre Hacienda estatal y autonómicas (artículo 156.1 de la Constitución) y, sobre todo, de igualdad básica en materia de derechos y deberes constitucionales (artículos 139.1 y 149.1.1.^a de la Norma Fundamental).

De hecho, ese carácter único y unitario del sistema tributario estatal relacionado con la financiación autonómica no resulta necesariamente incompatible con la configuración discrecional, por parte del Estado, de ciertas posibilidades de variabilidad normativa puestas a disposición de las Comunidades Autónomas. Aunque con limitaciones. La condición esencial es que tales posibilidades, en expresión del principio constitucional de autonomía de nacionalidades y regiones en el ámbito de la financiación autonómica, no rompan ni la solidaridad entre todas ellas (artículo 2 de la Norma Fundamental) ni la unidad de posiciones jurídicas básicas de los ciudadanos respecto a los correspondientes impuestos, y sean configuradas por el poder central en términos de igualdad y generalidad para todas las Comunidades Autónomas.

Sólo el Estado está en posición de realizar esa configuración igualitaria de sus propios impuestos, pues a él corresponde en exclusiva la titularidad sobre las facultades reguladoras precisas, en virtud del artículo 149.1.14.^a (competencia en materia de Hacienda General) en relación con el artículo 133.1 (reconocedor de la potestad tributaria originaria del Estado), ambos de la Constitución. Y sólo la intervención normativa del Estado, mediante la aplicación del artículo 150.1 del texto constitucional, dentro de los parámetros y límites así definidos a la hora de configurar el modelo común de financiación autonómica y el sistema de tributos estatales vinculados a ella, permite alcanzar esa igualdad y generalidad.

El principio de corresponsabilidad fiscal (que si bien conviene recordar, no es un imperativo fijado por la Constitución, tampoco se opone a ella en cuanto sean respetados los parámetros materiales recién señalados) implica que las Comunidades Autónomas asuman parcelas de responsabilidad en la exigencia de los tributos estatales destinados a sostenerlas económicamente. Llevado a su máxima expresión, ese principio se ha traducido desde la segunda mitad de los años 90 en la atribución de capacidad normativa a las Comunidades cesionarias sobre los impuestos cedidos, ante la notable relevancia que éstos alcanzan entre los recursos integrantes del modelo de financiación autonómica.

Según se ha comprobado, sólo cabe emplear una vía extraestatutaria como la prevista en el artículo 150.1 de la Constitución para atribuir esa capacidad normativa a las Comunidades cesionarias. Una técnica cuya utiliza-

³⁴ Sobre la necesaria preservación de tal carácter, J. GARCÍA MORILLO, P. PÉREZ TREMPs y J. ZORNOZA PÉREZ, *Constitución y financiación autonómica*, cit., págs. 19-22.

ción no sólo no menoscaba la titularidad estatal de las facultades legislativas conferidas a su amparo a las Comunidades Autónomas, sino que, en expresión y ejercicio de su propia e incuestionada titularidad, capacita al poder central para condicionar, limitar y encauzar el ejercicio autonómico de tales facultades.

El resultado de conjugar la cesión de tributos con la atribución de facultades legislativas a las Comunidades Autónomas sobre algunos de los tributos cedidos es la configuración de un recurso financiero de índole tributaria y titularidad exclusivamente estatal, respecto al que, no obstante dicha exclusividad, pueden coexistir normas reguladoras estatales y autonómicas, las segundas habilitadas, condicionadas y limitadas por las primeras. Un resultado al que se llega aplicando la vías extraestatutaria de flexibilización del reparto competencial que el artículo 150.1 de la Norma Fundamental pone a disposición del Estado. Pero esa atribución de capacidad normativa es tan sólo una opción entre otras posibles en manos de los poderes públicos estatales.

El artículo 150.1 de la Constitución configura un mecanismo, conviene insistir, cuya activación es entera y unilateralmente discrecional por parte del Estado. Dos rasgos, discrecionalidad y carácter unilateral, que no quedan en tela de juicio aunque el mecanismo se active a solicitud autonómica, canalizada a través de los mecanismos institucionales previstos en el ordenamiento jurídico. Justamente en el estímulo a esa solicitud autonómica reside en gran medida el sentido de las nuevas menciones estatutarias a la capacidad normativa autonómica en materia de impuestos estatales cedidos, como ya se ha señalado.

Evidentemente, el Estado puede optar también por no utilizar el artículo 150.1 de la Constitución (o revocar su utilización previa), y generar con ello un panorama de inexistencia de esa capacidad normativa autonómica, como bien atestiguan modelos pretéritos de financiación autonómica. Ahora bien, en tanto el Estado opte por conferir y mantener esa misma capacidad, y todo apunta a que ése seguirá siendo el caso, la utilización del artículo 150.1 de la Constitución tendrá un papel, para añadirse a la cesión de impuestos estatales a las Comunidades Autónomas sin peculiaridad foral, en el marco del modelo de financiación autonómica.

Pero esa utilización no carece de límites. Además de observar los requisitos exigidos en el propio precepto (carácter legislativo y titularidad estatal de las facultades conferidas a las Comunidades Autónomas por esta vía, configuración de un marco efectivo de principios, bases y directrices, establecimiento de mecanismos de control estatal sobre el ejercicio autonómico de tales facultades), el empleo del artículo 150.1 debe ajustarse al resto de exigencias materiales de carácter constitucional. Entre ellas, la preservación del carácter único y común del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas sin peculiaridad foral. Y sobre todo, el respeto de la igualdad básica en el cumplimiento de los deberes constitucionales de índole tributaria, que se hace especialmente patente, exigente y exigible en el caso del IRPF, dada la importancia de esta figura impositiva en la plasmación de los princi-

prios constitucionales de capacidad económica, igualdad y progresividad dentro del sistema tributario.

Igualdad que, si bien no es sinónimo de absoluta uniformidad, como ya se ha señalado, ciertamente modula y restringe las posibilidades a disposición del Estado a la hora de configurar supuestos de limitada variabilidad normativa entre Comunidades Autónomas en la regulación de los tributos cedidos. Al aplicar el artículo 150.1 de la Constitución, el legislador estatal debe, pues, cumplir y ceñirse a esas exigencias igualitarias, que no son sino expresión concreta del *status* unitario de ciudadanía que conforman en nuestro sistema los derechos y deberes constitucionales.

* * *

TITLE: *The Recent Amendments to the Statutes of Autonomy and the Central Government Ceded Taxes: Supervening Inapplicability of Article 150.1 of the Spanish Constitution?*

ABSTRACT: *This paper surveys whether Article 150.1 of the Spanish Constitution, following the revision of Statutes of Autonomy started in 2006, will continue to be a suitable basis to delegate State legislative powers to the Autonomous Communities on central Government ceded taxes.*

RESUMEN: *El presente trabajo analiza si el artículo 150.1 de la Constitución española continuará siendo la vía adecuada para atribuir facultades legislativas a las Comunidades Autónomas sobre los tributos cedidos por el Estado, tras las reformas de los Estatutos de Autonomía iniciadas en 2006.*

KEY WORDS: *Framework Statutes. Power Distribution. Central Government. Ceded Taxes.*

PALABRAS CLAVE: *Leyes marco. Distribución de Competencias. Tributos estatales cedidos.*