

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011****INFORME CONFERENCIA****CCAA Y CRISIS ECONÓMICA: LA EFICIENCIA ECONÓMICA Y POLÍTICA  
DEL ESTADO AUTONÓMICO EN EL ACTUAL CONTEXTO DE CRISIS**  
por Manuel Medina Guerrero**Introducción**

La reciente crisis económica y financiera ha reavivado el debate en torno a las deficiencias estructurales del Estado Autonómico, pues ha venido a desvelar viejas objeciones y críticas que estuvieron larvadas en épocas de bonanza, tales como su ineficiencia, su mayor coste debido a la duplicación de servicios y estructuras administrativas, los riesgos de fragmentación del mercado, etc. Pretendidas deficiencias del sistema autonómico que, en fin, se han hecho más visibles con ocasión de las dificultades que están mostrando algunas Comunidades Autónomas para cumplir con las exigencias derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, hasta el extremo de plantearse abiertamente la necesidad de proceder a su reforma en términos recentralizadores. El objetivo de las siguientes líneas reside en examinar en qué medida las actuales turbulencias económico-financieras obedecen o han sido facilitadas por la falta de un adecuado diseño institucional del Estado Autonómico en el bloque de la constitucionalidad.

**1 La garantía de la unidad de mercado en el vigente marco normativo**

Ya se considere que la unidad de mercado constituye una imposición constitucional, ya se parta de la tesis de que es una posibilidad que la Constitución ofrece (DE LA QUADRA-SALCEDO 2008), la apreciación unánime es que el listado de competencias exclusivas del Estado *ex* artículo 149.1 CE le ofrece un instrumental más que suficiente para garantizar su existencia<sup>1</sup>. Como es sabido, la jurisprudencia constitucional recaída en torno al alcance de la competencia estatal del art. 149.1.1<sup>a</sup> CE, en conexión con la libertad de empresa, y muy especialmente del penetrante título competencial del art. 149.1.13<sup>a</sup> CE (CARRASCO DURÁN *passim*), ha reconocido al Estado una sólida posición en la preservación del mercado interior en el conjunto del territorio nacional. Y, de otro lado, la competencia estatal sobre las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.11<sup>a</sup> CE) ha asegurado plenamente la unidad del mercado financiero, ya que permite al Estado la regulación detallada de la materia e incluso el ejercicio de funciones puramente ejecutivas cuando ello sea preciso para garantizar la confianza y la estabilidad del sistema financiero [así, en relación con actos ejecutivos del Banco de España, la STC 235/1999, FJ 5<sup>o</sup> y respecto de la Comisión Nacional del Mercado de Valores la STC 133/1997, FJ 9<sup>o</sup> A) c)].

La garantía constitucional de la unidad de mercado recae, pues, en buena medida, en los títulos competenciales transversales (art. 149.1.1<sup>a</sup> y 13<sup>a</sup> CE) cuyo carácter expansivo fue uno de los principales objetivos que se pretendió subsanar en el Estatuto catalán con la regulación de la categoría “competencia concurrente” y de lo que se ha dado en denominar el “blindaje competencial” (BARCELÓ I SERRAMALERA, pág. 251; CARRILLO LÓPEZ, pág. 271). Sin embargo, los temores manifestados durante el proceso estatuyente por determinados sectores a que la técnica del “blindaje competencial” aplicada a los ámbitos materiales de naturaleza económica pudieran hacer peligrar dicha unidad, se han visto categóricamente desmentidos: no sólo porque tras su paso por las Cortes Generales se modificasen algunas de sus previsiones más dudosas, sino porque la STC

1. Además, claro está, del límite al ejercicio de las competencias autonómicas que entraña la libertad de circulación y establecimiento (art. 139.2 CE).

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

31/2010 ha matizado sustancialmente el alcance de las disposiciones competenciales en esta esfera. Sencillamente el Tribunal Constitucional ha subrayado su condición de único intérprete auténtico de las categorías constitucionales (FJ 57), y ha reafirmado en consecuencia la interpretación del alcance de las competencias estatales adoptada en la jurisprudencia constitucional a la luz del anterior marco estatutario. En consecuencia, se ha privado de toda virtualidad a las nuevas lecturas del reparto competencial adoptadas por el estatuyente interpretando directa e inmediatamente el texto constitucional, y con las que en última instancia se pretendía forzar la revocación de la anterior doctrina constitucional que no se acomodase a la interpretación asumida por la norma estatutaria (DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI 2010, págs. 296-297).

**2 La rendición de cuentas en el Estado Autonomico**

Descartada como deficiencia estructural del Estado Autonomico su predisposición a generar obstáculos en el mercado interno, se ha especulado con que una de las posibles razones que explicarían sus ineficiencias residiría en el inadecuado funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) del nivel subcentral del gobierno. Bajo esta perspectiva, una correcta rendición de cuentas presupone que las diferentes funciones y tareas públicas se hallan diáfamanamente distribuidas entre los diversos niveles de gobierno, de tal manera que las decisiones de toda índole que asuman los entes subcentrales sobre las materias de su competencia serán inmediatamente percibidas por los ciudadanos como adoptadas, sólo y exclusivamente, y por ende bajo su sola responsabilidad, por ese concreto escalón de gobierno. Así, pues, el pleno funcionamiento de la rendición de cuenta exige, en buena medida, para desplegar toda su eficacia, la existencia de un sistema de distribución competencial del que derive de forma preponderante una clara distinción entre las esferas de actuación de los diversos niveles de gobierno.

No parece necesario insistir en las dificultades que la rendición de cuentas, así concebida, encuentra en sistemas descentralizados -como el nuestro- que siguen las pautas del “federalismo de ejecución” de raíz germánica, en el que, de una parte, el poder central tiende a concentrarse en la función legislativa, en tanto que la ejecución corresponde como regla general al nivel subcentral, y en el que, de otro lado, es frecuente que ambos niveles de gobierno compartan la capacidad normativa sobre el mismo sector material. Y así, en realidad, a menudo parte de las decisiones que puedan adoptar las Comunidades Autónomas sobre la prestación de los servicios de su competencia están “predeterminadas” o condicionadas por la normativa estatal (sanidad, educación, asistencia social -Ley de Dependencia-, etc.). Y es que, ciertamente, nuestro sistema de reparto competencial conduce frecuentemente a la necesidad de la concertación y la codecisión en el diseño de las políticas públicas, de las que, consecuentemente, devienen corresponsables ambos niveles de gobierno. En efecto, no debe olvidarse que habitualmente la distribución competencial se efectúa atribuyendo al Estado la competencia para dictar las normas básicas o la legislación de una materia, en tanto que las Comunidades Autónomas asumen el desarrollo normativo de la misma. Como tampoco cabe soslayar que un determinado sector de la realidad puede, ocasionalmente, conectarse con varias materias competenciales diferentes, produciéndose la superposición de títulos competenciales estatales y autonómicos. En tales circunstancias, y ante la dificultad de discernir con precisión las muy específicas parcelas de actuación que corresponden al Estado y a las CCAA, se apela frecuentemente en la propia jurisprudencia constitucional a la necesidad de hallar técnicas de colaboración como método de superar los posibles conflictos competenciales (MEDINA GUERRERO 2005, págs. 10-14; en esta línea, asimismo CORRETJA/VINTRÓ/BERNADÍ, pág. 19), con la subsiguiente articulación de mecanismos de consulta, instauración de órganos mixtos, etc., los cuales no vienen sino a insertar, en el proceso de toma de decisiones sobre los más diversos ámbitos, un denso

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

entramado de relaciones, influencias recíprocas e interferencias entre los dos niveles de gobierno, en el que queda desvaída la responsabilidad que incumbe a las CCAA en relación con las materias sobre las que ostentan competencias (así, la “tarea común o responsabilidad común” a la que se alude en la STC 29/1986, FJ 5º y, en esa línea, las SSTC 199/1989 y 177/1990; o la explícita apelación a la cooperación para resolver situaciones de concurrencia competencial, como se hace en las SSTC118/1998, FJ 12 y 40/1998, FJ 30). En estos supuestos, la invocación al principio de cooperación por parte del Tribunal Constitucional no opera en la práctica sino como una fórmula de “devolución” al proceso político de la pertinente controversia: ante las incertidumbres planteadas por el sistema de distribución competencial, el juez constitucional, en lugar de decantarse por fallar categóricamente a favor o en contra de un concreto nivel de gobierno, opta por que en el futuro los nuevos conflictos que puedan suscitarse en relación con el concreto asunto enjuiciado sean resueltos por los propios afectados a través de las técnicas cooperativas cuya establecimiento invita a realizar, tendentes a permitir la presencia activa de todos los niveles de gobierno en las decisiones a adoptar: “...el principio de cooperación tiende a garantizar la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones cuando el sistema de distribución competencial conduce a una actuación conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas” (STC 68/1996, FJ 10).

No es de extrañar en este contexto que los ciudadano tengan dificultades para identificar correctamente el nivel de gobierno responsable de las diferentes tareas, con la subsiguiente erosión de la eficacia de la rendición de cuentas ante al electorado.

Y lo cierto es que las recientes reformas estatutarias apenas han supuesto un avance en la clarificación de la delimitación de los diversas esferas de decisión, y ello no sólo porque –como hemos apuntado líneas atrás- la STC 31/2010 haya desvirtuado sustancialmente las novedades competenciales. Pues la mejora que podía entrañar al respecto la técnica del “blindaje competencial”, orientada en última instancia a alcanzar mayor precisión y garantía de las materias competenciales (*Informe sobre la reforma del Estatuto*, págs. 78-79) se compensa en los nuevos Estatutos con las muy numerosas referencias destinadas a garantizar la presencia de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones en materias de competencia estatal (señaladamente en las competencias estatales que se definen por su conexión con el interés general –obras públicas, puertos, aeropuertos- o por su carácter supraterritorial –aguas, transporte, etc.-; véase CORRETJA/ VINTRÓ/ BERNADÍ, págs. 19-26).

El fortalecimiento de la rendición de cuentas exigiría, pues, una reforma constitucional tendente a explorar posibles ámbitos de decisión exclusiva –y excluyente- de ambos niveles de gobierno, reduciendo en consecuencia el actualmente amplísimo espacio de competencias normativas compartidas. Así se ha hecho en la reforma constitucional alemana de 2006, que ha venido a aclarar algo más el reparto de las competencias legislativas entre ambos niveles de gobierno, al aumentar los sectores de legislación exclusiva del Bund y los Länder y suprimir la figura de la legislación-marco (ARROYO GIL 2006, págs. 44-81).

Pero es que, además, otra circunstancia condiciona que la *accountability* opere plenamente entre nosotros, a saber, el escaso desarrollo doctrinal y jurisprudencial existente acerca del modo en que se reparten las cargas financieras en el seno del Estado Autonomo. Ciertamente, si se cuenta con criterios jurisprudenciales bien perfilados en torno al alcance del poder de gasto del Estado y de las CCAA, los cuales vienen a precisar hasta dónde están capacitados para dirigir su gasto ambos niveles de gobierno y qué facultades anejas al mismo están autorizados a ejercer; mas este detallado régimen jurídico no encuentra un justo equivalente cuando la problemática del gasto se proyecta en su imagen menos amable y, consiguientemente, no se trata de determinar quién *puede* gastar, sino quién *debe* hacer frente a las cargas financieras. Naturalmente, la

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

regla básica que parece desprenderse de la propia naturaleza de las cosas, a saber, que las cargas económicas han de pesar sobre el ente que ostenta las competencias de gestión, en cuanto éstas son por lo general las generadoras del gasto, deja sin resolver cuestiones no menos fundamentales, como la de determinar quién debe responsabilizarse de los incrementos de gasto o de los nuevos gastos cuando éstos obedecen a una decisión adoptada por el nivel de gobierno titular de la competencia legislativa, sin que en la misma haya intervenido el ente competente para ejecutarla. A este respecto, hay un amplio margen para que los juristas puedan lucir sus habilidades, pues parece evidente que puede afinarse el evanescente compromiso de valorar periódicamente una compensación en estos supuestos; compromiso que, incorporado al art. 2.1 g) LOFCA, ha sido igualmente asumido sin mayor precisión por algunos de los nuevos Estatutos (así, por ejemplo, art. 183.5 EAAnd).

### **3 Los problemas derivados de la falta de una verdadera Constitución financiera**

A estas alturas, y según se ha plasmado en la práctica el “programa” descentralizador del Título VIII de la Constitución, no cabe discutir que la regulación constitucional del reparto de los recursos constituye, hoy por hoy, la cuestión peor resuelta del Estado Autonomico. Sobre la premisa de que el constituyente no podía tomar ninguna verdadera decisión al respecto dada la indeterminación del modelo de Estado, la remisión al legislador orgánico *ex art. 157.3 CE* deja en manos de una “simple” mayoría absoluta del Congreso de los Diputados la decisión crucial de la financiación, lo que evidentemente contrasta con la garantía “estatutaria” de la que goza el resto de los asuntos relevantes en la conformación del régimen de las CCAA. Por ello, pese a que la financiación es un asunto refractario al principio dispositivo al reclamar por naturaleza un tratamiento común, puede entenderse que los estatuyentes estuvieran desde el principio tentados de “blindar” siquiera los aspectos fundamentales de las Haciendas autonómicas en la norma estatutaria. Se ha debido, pues, convivir desde el principio con un extremadamente complejo marco normativo regulador de la financiación (en cuanto integrado por la Constitución, la LOFCA y el correspondiente Estatuto de Autonomía), ya que eventuales disonancias o contradicciones entre estos últimos plantean un enojoso conflicto jurídico que el Tribunal Constitucional ha tendido a orillar, en la medida de lo posible, por vía interpretativa (MEDINA GUERRERO 2008).

Pero, una vez transcurridas tres décadas de funcionamiento del Estado Autonomico, pocas dudas hay que albergar acerca de la necesidad de que la Constitución adopte alguna decisión sustantiva en punto a la distribución de los recursos que genera el Estado en su conjunto entre los diferentes niveles de gobierno. En este sentido, además de algunas directrices básicas respecto de la distribución de las competencias en materia impositiva (y, tal vez, sobre el endeudamiento, por las razones que veremos más abajo), parece ineludible que aporte alguna regla sobre cómo debe proyectarse el principio de solidaridad interterritorial en la articulación de los mecanismos de nivelación financiera. Con ello se evitaría la tentación de incorporar al ordenamiento jurídico lecturas del principio de solidaridad de dudoso encaje constitucional, como la de entender el límite a la nivelación financiera consistente en realizar un “esfuerzo fiscal similar” en el sentido de igualdad de recaudación por habitante (sobre este límite en relación con el Estatuto catalán, véase MEDINA GUERRERO 2011, págs. 479-483).

Como no es menos necesario que la Constitución articule un adecuado procedimiento para proceder a la fijación de los concretos sistemas de financiación a partir de la concretización de dichas reglas constitucionales genéricas. Si la actual alternativa de confiar al legislador orgánico estatal la adopción de los modelos de financiación no parece razonable desde la perspectiva de preservar la autonomía del nivel subcentral



**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

de gobierno (además de proporcionar una enorme capacidad de influencia a las CCAA que puedan condicionar la formación del gobierno central), la mejor opción pasa por atribuir mayor protagonismo al Senado en la aprobación de las leyes reguladoras del sistema de financiación. Para también en este ámbito, como en tantos otros, la ausencia de una verdadera Cámara de representación territorial constituye un serio obstáculo para la adecuada conformación del Estado Autonómico (GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ *passim*). La reforma constitucional del Senado parece, pues, un paso más que conveniente para superar la problemática articulación jurídica actual del reparto de los recursos entre el Estado y las CCAA.

Una regulación constitucional mínima de la financiación en el sentido aludido permitiría, además, orillar otras de las deficiencias institucionales actualmente existente que, quizás, no se haya destacado lo suficiente, a saber, el exceso de “bilateralidad” que ha caracterizado desde el principio, y aún sigue caracterizando, el sistema LOFCA. Pese a las bienintencionadas declaraciones del Tribunal Constitucional en las resoluciones más recientes (SSTC 13/2007 y 31/2010) que tienden a eclipsar el componente bilateral a favor del multilateral (Consejo de Política Fiscal y Financiera), desde el punto de vista jurídico la realidad es inescapable: frente al carácter de meras recomendaciones de los acuerdos del Consejo, que no vinculan a las Cortes, el acuerdo de la Comisión Mixta Estado/Comunidad Autónoma sí resulta imprescindible para adoptar cualquier cambio sustantivo en el modelo de financiación. Así es: por más que la finalidad fundamental de la Ley Orgánica prevista en el art. 157.3 CE consista en establecer un sistema de financiación homogéneo para todas las CCAA, el bloque de la constitucionalidad ha abierto desde el principio una brecha muy relevante para la diversidad en materia precisamente de impuestos cedidos; que es tanto como decir en el sistema de financiación en su conjunto dada la centralidad que ocupa esta fuente de ingresos en el conjunto del sistema. De una parte, porque ha sido siempre necesario el acuerdo de las CCAA para modificar el elenco de impuestos cedidos establecido en los correspondientes Estatutos. Y, de otro lado, porque la LOFCA ha hecho depender la cesión efectiva de los impuestos a la aprobación de una ley específica que determine el alcance y condiciones de la misma (art. 10.2), en tanto que la práctica totalidad de los Estatutos preveía ya en su redacción originaria que fuese precisamente la Comisión Mixta Estado/Comunidad Autónoma la que fijase el alcance de la cesión, encargándose el Gobierno de tramitar el acuerdo como Proyecto de Ley o, si concurrían razones de urgencia, como Decreto-Ley. Los Estatutos establecían, pues, una “excepción al procedimiento común de formulación de la iniciativa legislativa del Gobierno”, de tal manera que el envío de un proyecto de ley al Congreso sin el acuerdo previo de la Comisión Mixta entrañaba una vulneración del Estatuto en cuestión (STC 181/1988, FJ 4º). Y ésta es la fórmula que se ha mantenido en los nuevos Estatutos de Autonomía. Así, pues, al ser requisito imprescindible para la cesión efectiva de los impuestos el beneplácito de las CCAA, se hace evidente que están facultadas para bloquear la aplicación en su territorio de un nuevo modelo de financiación que estimen contrario a sus intereses, bastándoles para ello con recurrir al sencillo mecanismo de oponerse a un acuerdo en la correspondiente Comisión Mixta.

No cabe descartar, por lo demás, que esta “peculiaridad” del Estado Autonómico haya contribuido a la consolidación de una “restricción inicial” de índole material con la que se emprende toda pretensión de reforma del sistema de financiación, a saber, que el acuerdo de las CCAA pasa por garantizarles a todas ellas como mínimo el mismo nivel de recursos que les suministraba el anterior modelo (y en la práctica, más bien una mejora del mismo). Toda modificación de la LOFCA se ha hecho, pues, a costa de la Hacienda central.

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011****4 Vicios y virtudes del “federalismo competitivo” en la esfera impositiva (o sobre el nivel deseable de corresponsabilidad fiscal al que debe tender el sistema de financiación)**

Como es sabido, la reforma de la LOFCA del año 1996 entrañó un marcado punto de inflexión en la evolución del sistema de financiación, al suponer el tránsito desde una Hacienda de transferencia a un modelo presidido por el principio de corresponsabilidad fiscal, puesto que procedió a la cesión parcial del IRPF y al reconocimiento de ciertas competencias normativas sobre los impuestos cedidos, hasta entonces enteramente monopolizadas por el Estado. Con ello, se esperaba una prestación más eficiente de los bienes y servicios públicos y, por tanto, un mayor control del gasto público, el déficit y el endeudamiento (RUIZ-HUERTA CARBONELL/LÓPEZ LABORDA, pág. 109).

Este impulso a la corresponsabilidad fiscal en España coincidió en la década de los noventa con un movimiento parejo, al menos en sede doctrinal, en pro del “federalismo competitivo” en otros Estados políticamente descentralizados de la Unión Europea, como Alemania y Austria, aunque no llegaría avanzarse demasiado en la práctica. De acuerdo con el federalismo competitivo, se parte de la certidumbre de que la provisión óptima de los bienes y servicios públicos se alcanza a través de la competencia de los entes subcentrales entre sí y con el poder central. Y presupuesto esencial para que funcione adecuadamente la competencia es profundizar en la autonomía financiera de los entes subcentrales, y ello en un doble plano: de un lado, el sistema de financiación ha de girar en torno al principio de recaudación territorial como criterio conforme al cual efectuar el reparto de los recursos; y, de otro lado, dicha adscripción a los respectivos entes subcentrales de la recaudación generada en su territorio por las figuras impositivas que se les adjudiquen ha de acompañarse con el reconocimiento de cierto poder normativo sobre las mismas. Desde la lógica del federalismo competitivo, va de suyo que los diferentes entes subcentrales deben beneficiarse de los éxitos económicos y políticos que obtengan gracias a una buena gestión de sus competencias, resultando obvio por ello la asunción del principio de recaudación territorial. Pero es que, además, este principio reforzado con la atribución de poder normativo aseguran la corresponsabilidad fiscal de los entes subcentrales, que en buena medida constituye el presupuesto para que funcione adecuadamente la competencia entre los entes territoriales. Desde el punto de vista político-constitucional, el argumento consiste en que, a través de dicha potenciación de la autonomía financiera, se refuerza el nexo existente entre las decisiones políticas del elector (y contribuyente), de una parte, y las decisiones en materia de impuestos que adoptan los órganos políticos, de otro lado. De este modo, se clarifica y se hace tanto más visible la vinculación que media entre las prestaciones públicas y la carga fiscal que pesa sobre los ciudadanos (electores), con lo que dicha conexión puede así insertarse como otro elemento más de la competencia política. Se instaaura, en suma, una relación estrecha entre decisión y responsabilidad: a quien corresponde decidir sobre el nivel de prestación del servicio público –esto es, quien ostenta la competencia al respecto-, ha de incumbir igualmente proveerse de los recursos necesarios para ello, responsabilizándose en última instancia ante el electorado (contribuyente) de la mejor o peor gestión de tales recursos. La corresponsabilidad fiscal, en suma, no produciría sino un más adecuado escrutinio de los órganos políticos, auspiciándose con ello una mayor eficiencia en la asignación de los recursos destinados a bienes públicos. O contemplado desde otra perspectiva, la autonomía impositiva se considera un instrumento primordial para que pueda instaurarse una verdadera competencia entre los entes subcentrales por cuanto permite al contribuyente que, a través de la elección de su residencia o del lugar de establecimiento de su empresa, opte por la relación oferta de prestaciones públicas/carga fiscal que considere preferible, lográndose, así, en última instancia, un mejor suministro de bienes públicos.

Éste es el modelo teórico de corresponsabilidad fiscal, que vincula el aumento de la autonomía impositiva con la mayor eficiencia de los Estados políticamente descentralizados,

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

y ello con independencia de los diferentes sistemas de distribución competencial que operen en la práctica en los diversos Estados. Los hechos, sin embargo, son tozudos, y dista mucho de estar acreditado que la creciente corresponsabilidad fiscal con la que se ha investido a las CCAA tras cada reforma de la LOFCA a partir del año 1997 haya producido tales efectos benéficos. Así es; en la práctica, el referido incremento de la descentralización fiscal no parece haberse traducido en una contención del gasto de las CCAA, sino que en algunos supuestos únicamente ha conducido a una merma de sus recursos. En efecto, y salvando las medidas adoptadas recientemente por algunas CCAA cuando la crisis ya estaba servida, si en términos generales cabe afirmar que el ejercicio efectivo de esa corresponsabilidad fiscal se ha traducido en un ligero incremento de la presión fiscal en la esfera de la imposición indirecta, ha llevado por el contrario a la reducción de la imposición personal y directa (IRPF e Impuesto sobre sucesiones y donaciones), tanto más perceptibles para los contribuyentes. Especialmente significativo ha sido el aligeramiento de la presión respecto de este último impuesto, hasta el punto de llegar a temerse la pérdida de esta base impositiva de continuar la competencia a la baja (SOLÉ VILANOVA, pág. 40).

Esta mala experiencia en relación con el impuesto sobre sucesiones revela que no se ha acertado en acompañar el proceso de descentralización impositiva con las medidas adecuadas para reforzar la coordinación tributaria entre los diversos niveles de gobierno y entre los propios entes subcentrales. Así, el mecanismo previsto en las leyes específicas de cesión a fin de facilitar la coordinación normativa, esto es, la remisión a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado de los proyectos de normas autonómicas en materia de impuestos cedidos, se ha empleado episódicamente en contadas ocasiones y el Senado se ha limitado a tomar conocimiento formal de tales proyectos; razón por la cual se ha llegado a tildar a este sistema de control preventivo de ser un “completo fracaso” (RUIZ ALMENDRAL 2004, pág. 343). Y, desde luego, no se ha cosechado más éxito hasta la fecha en la colaboración normativa entre las CCAA a fin de homogeneizar sus respectivas legislaciones; una práctica relativamente extendida en los Estados federales maduros que presenta la ventaja de ser el remedio más eficaz frente a la tentación de recentralizar competencias. Déficit de cooperación horizontal en el Estado Autonomo que se extiende generalizadamente a todos los sectores, y que, como se coincide en señalar, no obedece únicamente a las rigideces del marco normativo sino también a la falta de voluntad política por parte de las CCAA [ARBÓS MARÍN (coord.), págs. 91-100; GARCÍA MORALES, págs. 79-84].

Comoquiera que sea, tampoco puede dejar de advertirse que el descrito modelo teórico de federalismo competitivo fiscal encuentra obstáculos materiales que condicionan su adecuado despliegue. Quizás, dicho modelo teórico resulte bastante menos operativo cuando se proyecta a modelos competenciales en los que es habitual que ambos niveles de gobierno actúen sobre la misma materia competencial, incluso compartiendo la función normativa, como sucede con nuestro “federalismo de ejecución”. Pero es que, además, conviene no soslayar que para que se produzca una verdadera y beneficiosa competencia entre entes subcentrales es necesario que, en esencia, su potencial económico sea equiparable (RENNERT, pág. 275), puesto que, de lo contrario, la profundización de la descentralización impositiva tenderá a jugar a favor de los territorios más ricos. De una parte, estarán en condiciones de ofrecer el mismo nivel de prestación de servicios públicos que los menos favorecidos aun cuando mantengan sus tipos impositivos más bajos, lo que permitirá atraer a los contribuyentes de estos últimos, que, de este modo, pierden un potencial de ingresos que es precisamente absorbido por los entes subcentrales más poderosos económicamente. Se genera, así, un círculo vicioso que resulta muy difícil de quebrar, ya que a aquéllos sólo les queda la alternativa de mantener semejante presión fiscal a costa de ofrecer menores servicios u optar por incrementar sus tipos, lo que siempre les conduce a una situación de desventaja económica frente a sus competidores al fomentarse, en todo caso, la pérdida de contribuyentes. En definitiva,

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

en estas circunstancias, una amplia autonomía normativa, lejos de traducirse en una mejor provisión de bienes y servicios públicos, no termina sino por producir que éstos se hallen más desigualmente repartidos entre los diversos territorios (CARL, pág. 193 y ss; KORIOH, págs. 165-166; OTTNAD/LINNARTH, pág. 193 y ss.).

Probablemente estas matizaciones a las pretendidas bondades de la competencia fiscal expliquen por qué los Länder siguen teniendo un nivel de autonomía impositiva incomparablemente menor que las CCAA, incluso tras la reforma de la Ley Fundamental de Bonn de 2006 que se pergeñó precisamente con el objetivo prioritario de corregir los excesos “cooperativos” del federalismo alemán.

### **5 La obsolescencia de la “cláusula de apertura” (o sobre las dificultades de garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco del art. 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea)**

Precisamente en este terreno cabe detectar unas de las principales debilidades estructurales de que adolece el Estado Autonomo, toda vez que nuestra “cláusula de apertura” (art. 93 CE) *parece* insuficiente para dar cobertura al intenso proceso de integración experimentado a raíz del Tratado de Maastricht y, desde luego, es radicalmente insuficiente para asegurar el cumplimiento por parte de las CCAA de los compromisos europeos. En suma, como se viene sosteniendo desde hace algunos años, urge avanzar hacia la *europización* de la Constitución española [CRUZ VILLALÓN (coord.) *passim*].

Que la vigente Constitución no proporciona al Estado un adecuado instrumental para preservar el cumplimiento del Derecho europeo por parte de todos los niveles de gobierno, es cosa bien conocida que no precisa mucha aclaración. Es doctrina estable y pacífica del Tribunal Constitucional que en vano el Estado puede pretender arrogarse ninguna facultad al margen del bloque de la constitucionalidad invocando su condición de garante frente a las instituciones europeas del cumplimiento de los compromisos comunitarios, que el art. 93 CE recoge en términos generales: «[...] esa responsabilidad *ad extra* de la Administración del Estado –se afirma en el FJ 5º de la STC 79/1992- no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque tampoco le impide repercutir *ad intra*, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda». Así pues, hoy por hoy, no hay menor resquicio para dudar de que el art. 93 CE no autoriza a desplazar o sustituir la competencia autonómica «ni por su conexión a un supremo interés nacional, ni porque se apele a una expectativa de eficacia ni, en fin, por invocación de un simple motivo de utilidad o mera conveniencia» (STC 45/2001, FJ 7º). A lo sumo, como ha venido a apostillar la STC 148/1998, su condición de responsable frente a las instituciones comunitarias puede permitir al Estado «establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa comunitaria, así como los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades o carencias se produjeran efectivamente y así se constatará por las instituciones comunitarias» (FJ 8º).

Pero resulta evidente que nunca hasta el momento actual fue tan sentida la necesidad de adecuar la Constitución a los compromisos europeos, dada las exigencias que penden sobre las CCAA en el marco del artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. De hecho, ya se vertieron objeciones en punto a la constitucionalidad de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, y la LO 5/2001 al considerarse que la circunstancia de que fuese el Estado quien decidiese de forma prácticamente unilateral el objetivo presupuestario de cada nivel de gobierno y de que fuese el CPFF quien fijase dicho objetivo en relación con las diferentes CCAA entrañaba una erosión



**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

de su autonomía financiera y una invasión de su esfera competencial. Como asimismo se apuntaron dudas sobre la constitucionalidad de la reforma del art. 14 LOFCA, que extendió la exigencia de autorización estatal a las operaciones de crédito que no la necesitaban con la redacción originaria, cuando “se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria” (art. 14.3) Y si bien es cierto que la Ley 15/2006 y la LO 3/2006 flexibilizaron el sistema desde el punto de vista de dicha autonomía y previeron una negociación bilateral para la determinación del objetivo de estabilidad de cada CA, la última decisión al respecto la sigue manteniendo el Estado en caso de desacuerdo.

En cualquier caso, el principal problema reside en que estas dudas de constitucionalidad sobre el régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria se suscitan incluso en el marco de un sistema que, en última instancia, tampoco contempla sanciones efectivas en caso de incumplimiento por parte de las CCAA (RUIZ ALMENDRAL 2008, pág. 218-222), lo que tal vez explique los desajustes que ocasionalmente se han producido en la práctica<sup>2</sup>. Precisamente el temor –o la certidumbre- de que algunas CCAA no satisficieran el compromiso sobre el déficit en la liquidación del anterior ejercicio, llevó a plantear abiertamente la posibilidad de que el Estado imponga un tope de gasto a los gobiernos autonómicos. Se trata, sin embargo, de una opción cuya constitucionalidad es más que dudosa, habida cuenta de que el Tribunal Constitucional se ha cuidado de subrayar de forma constante que la autonomía financiera constituye un “instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política” (STC 289/2000, FJ 3); y que es la vertiente del gasto la que adquiere la máxima potencialidad y vigencia, en la medida en que respecto de ella las CCAA ostentan el mayor margen de libre configuración política. En consecuencia, las eventuales restricciones que puedan pergeñarse en este ámbito deben ser contempladas con la máxima prevención y cautela; máxime si no se soslaya –como puntualizó la STC 68/1996, FJ 10<sup>o</sup>- que la autonomía financiera, «en su vertiente de gasto, no entraña sólo la libertad de sus órganos de gobierno “en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público”, sino también “para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias” (STC 13/1992, FJ 7<sup>o</sup>)».

A mi juicio, cualquier pretensión de asegurar jurídicamente que las CCAA satisficieran sus compromisos adoptados en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento pasa inevitablemente por la reforma de la Constitución. Ya estableciendo previsiones genéricas destinadas a garantizar el cumplimiento del Derecho europeo (así, por ejemplo, el poder de sustitución que atribuyen al nivel central de gobierno las Constituciones italiana, austriaca y belga), ya incorporando específicamente en el propio texto constitucional referencias explícitas a tales compromisos europeos (así, tras las reformas de 2006 y 2009, el artículo 109.2 y 5 de la Ley Fundamental de Bonn regula el reparto de las sanciones en caso incumplimiento de dicho Pacto). Todo ello sin olvidar la más contundente alternativa (y quizás menos deseable para nosotros, dada la extrema rigidez que está mostrando en la práctica nuestra Constitución) de establecer expresos límites al endeudamiento de ambos niveles de gobierno (en la línea de los arts. 109.2, 115 y 143d de la Ley Fundamental de Bonn, según la redacción adoptada en la reforma de 2009).

2. Salvando, claro está, el mecanismo de repercusión de responsabilidad *ad intra* contemplado en el artículo 11 de la Ley 18/2001 [actual artículo 10.5 del texto refundido de dicha Ley (Real Decreto Legislativo 2/2007)]. Por lo demás, la Ley 2/2011, de Economía Sostenible, ha introducido una cláusula general reguladora de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho europeo (Disposición Adicional Primera).

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011****Bibliografía citada**

- Arbós Marín, Xavier (coord.) : *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 2009
- Arroyo Gil, Antonio: *La reforma constitucional del federalismo alemán. Estudio crítico de la 52ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 2009.
- Arroyo Gil, Antonio: "La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania", *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 10, 2010, págs. 40-71.
- Barceló i Serramalera, Mercè: "La doctrina de la Sentencia 31/2010 sobre la definición estatutaria de las categorías competenciales", *Revista catalana de dret públic. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, págs. 251-257.
- Carl, Dieter: *Bund-Länder-Finanzausgleich im Verfassungsstaat*, Nomos, Baden-Baden, 1995.
- Carrasco Durán, Manuel: *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, Tirant lo Blanch/ Institut d'Estudis Autònòmics, Valencia, 2005
- Carrillo López, Marc: "La doctrina del Tribunal sobre la definición de las competencias. Las competencias exclusivas, las compartidas y las ejecutivas", *Revista catalana de dret públic. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, págs. 271-277.
- Corretja, Mercè/Vintró, Joan/Bernadi, Xavier: "Bilateralidad y multilateralidad. La participación de la Generalitat en políticas y organismos estatales, y la Comisión Bilateral", *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 12, 2011.
- Cruz Villalón, Pedro (coord.): *Hacia la europeización de la Constitución española. La adaptación de la Constitución española al marco constitucional de la Unión Europea*, Fundación BBVA, Bilbao, 2006
- De la Quadra-Salcedo Janini, Tomás: *Mercado nacional único y Constitución*, CEPC/Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2008
- De la Quadra-Salcedo Janini, Tomás: "El Tribunal Constitucional en defensa de la Constitución. EL mantenimiento del modelo competencial en la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, 2010, págs. 287-334.
- García Morales, María José: "La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, 2009, págs. 65-117.
- Gutiérrez Rodríguez, Francisco: *El debate sobre la reforma del Senado*, Secretaría General del Senado, Madrid, 2004.
- Institut d'Estudis Autònòmics: *Informe sobre la reforma del Estatuto*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2003
- Korióth, Stefan: *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Länder*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1997.
- Medina Guerrero, Manuel: "El principio de cooperación como principio estructural del Estado Autonómico: su incidencia en las relaciones competenciales entre el Estado y las CCAA", en *Relaciones con el Estado y otras Comunidades Autónomas. Cooperación, coordinación, conflicto*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2005, págs. 5-23

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

- Medina Guerrero, Manuel: “Financiación autonómica y control de constitucionalidad”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 6, 2008, págs. 93-125
- Medina Guerrero, Manuel: “Las Haciendas autonómica y local en la STC 31/2010”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011, págs. 471-501.
- Ottnad, Adrian/Linnarth, Edith: *Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit*, Campus Fachbuch, Frankfurt/New York, 1997.
- Rennert, Klaus: “Der deutsche Föderalismus in der gegenwärtigen Debatte um eine Verfassungsreform”, *Der Staat*, 1993, pág. 269 y ss.
- Ruiz Almendral, Violeta: *Impuestos cedidos y corresponsabilidad fiscal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- Ruiz Almendral, Violeta: *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, La Ley/Universidad Carlos III, Madrid, 2008.
- Ruiz-Huerta Carbonell, Jesús/López Laborda, Julio: “Algunas reflexiones sobre la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas”, *Cuadernos de Actualidad. Hacienda Pública Española*, núm. 3, 1995, págs. 105-113
- Solé Vilanova, Joaquim: “España: redefinición de la nivelación fiscal y las relaciones fiscales”, en *Diálogos sobre la práctica del federalismo fiscal: perspectivas comparativas*, Forum of Federations/IACFS, 2007, págs. 38-41. ■