

ESPECIAL  
«PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS  
DEL ESTADO DE LAS  
AUTONOMÍAS»

---

Estudios



## PRESENTACIÓN

Con este número especial dedicado al tema «Problemas y perspectivas del Estado de las Autonomías», la revista *Autonomías* persigue varias finalidades.

En primer lugar, se trata de hacer un balance de lo realizado hasta la fecha en esta materia, pero, especialmente, se trata de intentar plantear, con vistas al futuro, los problemas que todavía no se han resuelto. Desde este punto de vista, la perspectiva que ofrece el año 1995 es privilegiada, ya que se ha cubierto una etapa decisiva en el desarrollo del Estado de las autonomías y, precisamente, es esta etapa final la que permite intuir las perspectivas de la siguiente etapa.

En efecto, todos los estatutos de autonomía, ya aprobados antes de 1983, han tenido un amplio desarrollo. Además, durante el año 1994 se han reformado los estatutos de la vía del artículo 143 CE (con la excepción canaria), produciéndose entre ellos lo que ha venido llamándose «igualación substancial» de las competencias autonómicas, con importantes repercusiones en el funcionamiento del Estado de las autonomías. En el año 1994 también se celebró una sesión en el Senado, hoy ya considerada histórica, en la que los presidentes autonómicos expresaron sus preocupaciones sobre el funcionamiento del Estado de las autonomías, siendo todas ellas —y no por casualidad— bastante coincidentes, y concluyendo, finalmente, en la urgente necesidad de una reforma constitucional del Senado con el fin de que esta institución se convierta en una pieza clave del funcionamiento autonómico. Finalmente, durante los primeros meses de este año 1995 se han aprobado los estatutos de las ciudades de Ceuta y de Melilla, únicos textos legales de autogobierno que faltaban para completar totalmente el mapa autonómico de España. Ciertamente, el conjunto de estos hechos provoca que el Estado de las autonomías entre en una nueva fase y permite reflexionar, desde los grandes objetivos ya conseguidos, sobre los problemas pendientes.

Así, estos problemas son muchos y muy variados. Una revista de derecho como *Autonomías* sólo puede tratarlos, obviamente, desde la vertiente jurídica. Sin embargo, alguno de estos temas han tenido un eco notorio en los últimos tiempos en la opinión pública. Es el caso, entre otros, de la ya mencionada reforma constitucional del Senado o de la corresponsabilidad fiscal entre Estado y comunidades autónomas en la recaudación de impuestos. Temas tampoco resueltos, pero más del dominio de los especialistas, son los de las relaciones entre las comunidades autónomas y los otros poderes públicos: los municipios, la Administración estatal o las instituciones de la Unión Europea. Por último, queda un gran tema teórico pendiente, muy discutido hasta ahora en la doctrina y con importantes repercusiones en la práctica, que es el modelo de Estado, desde un punto de vista territorial, que se configura a partir de las

comunidades autónomas. Problema, éste, estrechamente ligado a otro — más del dominio de la opinión pública por su carácter político —, que es la discutida contraposición entre la necesaria igualdad de los ciudadanos en las comunidades autónomas y los llamados «hechos diferenciales» de muchas de ellas.

Estos son los problemas que escogimos para confeccionar este número monográfico. Con la intención de dar un carácter polémico y plural al examinar estos temas pendientes, solicitamos la colaboración de dos especialistas para el tratamiento de cada uno de ellos, a fin de que, del conjunto del número, pudieran extraerse varios enfoques, producto de distintos modelos y sensibilidades. Además, pedimos a nuestros colaboradores artículos breves, sin un gran aparato conceptual ni bibliográfico pero con una especial preocupación por las dimensiones prácticas y de política jurídica de los problemas tratados. Desde esta presentación queremos expresar nuestro agradecimiento a los autores porque todas estas finalidades se han cumplido habiéndose correspondido con creces la confianza que en ellos depositamos.

Yendo de lo más abstracto a lo más concreto, tenemos que empezar comentando la problemática del modelo de Estado, que ha ido a cargo de los profesores Manuel Aragón Reyes y Luis López Guerra.

Manuel Aragón parte de la consideración de que el Estado autonómico está suficientemente definido en el orden constitucional pero inacabado en su vertebración institucional. Como ejemplo, entre otros, de este segundo aspecto, destaca el problema de la significativa ausencia de una institución unitaria que conecte el pluralismo autonómico con las instituciones centrales del Estado, institución que, según Aragón, no puede ser otra que el Senado autonómico. Por otra parte, este autor considera que la dicotomía Estado federal/Estado regional no es útil para definir la realidad constitucional española, ya que ésta está dotada de unas peculiaridades que la hacen irreductible a cualquier forma de Estado de las muchas que ofrece el derecho comparado. Esta singularidad está basada, especialmente, en que las normas constitucionales españolas son de dos tipos: primarias (Constitución propiamente dicha) y secundarias (estatutos de autonomía de las comunidades). Así, existe un doble poder constituyente: por una parte, el formado por el conjunto de ciudadanos que configuran el Estado como social y democrático de derecho, y, por otra, el que se forma según las previsiones constitucionales en los distintos momentos «estatuyentes» y que determina la forma territorial de Estado.

El profesor López Guerra, ex vicepresidente del Tribunal Constitucional, destaca el carácter asimétrico y abierto del Estado autonómico. Así se permite que se reflejen los distintos aspectos diferenciales que dan personalidad propia a cada una de las comunidades autónomas. Ahora bien, esta asimetría y esta apertura tienen unos límites — muy especialmente los derivados del principio de igualdad — que están perfectamente diseñados en la Constitución. Para López Guerra la autonomía no es principalmente una técnica para hacer más eficaz la Administración o para acercar más al ciudadano a los poderes públicos, sino que tiene que servir, muy especialmente, para el mantenimiento de la identidad de unas realidades históricas, unos entes preexistentes y diferenciados como son las nacionalidades y las regiones. Así pues, la asimetría del Estado de las autonomías — respetuosa con los principios, derivados del art. 2 CE, de unidad nacional, identidad de nacionalidades y regiones y solidaridad — es algo deseado tanto por la Constitución como por los estatutos.

Esta misma preocupación por los problemas que ofrece y que soluciona la asimetría estatal, la plantea el profesor Joaquim Ferrer, quien la fundamenta, también, en la conciencia de colectividad, entendiéndolo como tal el «*ver a los demás como distintos*» que tienen las distintas comunidades autónomas, a pesar de que no todas, a juicio de este autor, estén caracterizadas por «hechos diferenciales». Tomando como punto de referencia normativa e institucional los casos actuales de Flandes y Quebec, Ferrer propone unas técnicas concretas de estrategia, de organización y de procedimiento, a fin de preservar estos hechos diferenciales; técnicas que, en todos los casos, hacen imprescindible la reforma constitucional. El profesor Baño León, por su parte, incide en esta materia mostrando como la homogeneidad territorial está asegurada tanto por la Constitución directamente (especialmente por las cláusulas de los art. 139.1 y 149.1.1) como por los bloques normativos que la Constitución reserva al Estado: normas civiles y penales, bases de las administraciones públicas, régimen laboral, régimen local y financiación autonómica. Desde este punto de vista, Baño León opina que «*la idea de la autonomía política como impulsora de la desigualdad entre españoles no tiene respaldo en los hechos*». Por el contrario, el gran reto actual es la búsqueda de una mayor corresponsabilidad en los ingresos y en el gasto público.

De todos estos planteamientos se desprende, como es evidente, puntos de acuerdo y puntos de disensión, así como determinados interrogantes. Todos están de acuerdo en que el modelo de Estado es asimétrico, pero no parece haber tanta coincidencia en si la asimetría actual —la determinada por la Constitución y los estatutos— es suficiente y definitiva o bien impide encajar en el conjunto del Estado determinadas realidades nacionales. Todos están de acuerdo en que nuestro modelo de Estado pertenece al tipo genérico de Estado compuesto pero ya no es tan claro si formamos parte de la gran familia de los estados federales o bien las peculiaridades constitucionales hacen que se trate de un modelo radicalmente nuevo. En cualquier caso, el hecho de poner sobre la mesa estos problemas complejos, de un modo al mismo tiempo profundo e inteligible, es el gran mérito de los autores de los artículos comentados.

En esta línea de evitar desigualdades con el fin de evitar conflictos, se ponen de relieve dos grandes problemas pendientes. Uno lo ha mencionado Baño León en su última reflexión: el de la corresponsabilidad fiscal. El otro era uno de los núcleos de las reflexiones que se hacían López Guerra y Aragón: el Senado como institución integradora de las comunidades autónomas.

El artículo del profesor de derecho financiero Juan Ramallo Massanet nos muestra como la LOFCA —la actual Ley de financiación autonómica— está inspirada en una filosofía que sólo es una de las muy distintas posibilidades de interpretación de los artículos constitucionales que establecen los principios de financiación de las comunidades autónomas. La corresponsabilidad fiscal, es decir, el ejercicio —y la consiguiente responsabilidad— de los poderes para recaudar impuestos por parte de las comunidades autónomas, no se desprende de una manera clara de la Constitución y, por lo tanto, su implantación depende de los acuerdos entre el Estado y las comunidades autónomas. A pesar de ello, no hay nada en la Constitución que impida esta corresponsabilidad fiscal; muy al contrario, los principios de solidaridad y de autonomía financiera dan apoyo a la misma y los acuerdos del Consejo Fiscal y Financiero de 1992 en esta materia ya van dirigidos, al menos en su principal intención, a hacer realidad este principio. Ramallo, a través de la interpretación de la Constitución y del

derecho comparado, nos muestra los instrumentos y límites del mencionado principio de corresponsabilidad dentro de nuestro ordenamiento constitucional. Los profesores Antoni Castells y Núria Bosch explican la experiencia del funcionamiento fiscal y financiero de la comunidad autónoma catalana entre los años 1987 y 1994, de la que se desprenden interesantes conclusiones que son válidas para el resto de comunidades de régimen común.

Los profesores Juan José Solozábal y Eliseo Aja parten de un punto de acuerdo en sus respectivos estudios sobre la reforma constitucional del Senado: la necesidad de un consenso muy amplio en la aprobación de dicha reforma. Solozábal nos describe las dificultades, los peligros y los límites de esta reforma constitucional. Aja, el autor que trató primero sobre la necesidad de reformar el Senado, nos describe las líneas generales de la composición, las funciones y el carácter de un nuevo Senado que cumpla las funciones de participación y de integración de las comunidades autónomas, tal como parece ser el deseo actual de la mayor parte de las fuerzas políticas. Con esta finalidad, Eliseo Aja perfila un Senado de elección indirecta, a partir de los gobiernos y los parlamentos autonómicos, dotado de funciones legislativas decisivas en materias relacionadas con la actividad de las comunidades autónomas, así como con unas funciones ejecutivas de cooperación y colaboración. Además, como aspecto muy importante, este Senado sería el instrumento de participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea.

Los autores de los artículos sobre estas dos problemáticas tan delicadas y complejas son conscientes de la necesidad de establecer un amplio diálogo sobre ambas cuestiones antes de proceder a su aprobación definitiva. Todo cambio legislativo, y aun más constitucional, de este alcance y transcendencia, para que sea durable, tiene que haber arraigado profundamente en la conciencia de los ciudadanos. Precisamente, la actual tarea de la doctrina, tanto en el tema de la corresponsabilidad fiscal con en el del Senado, en estos momentos está en esta fase. Las reflexiones de nuestros dos colaboradores contribuirán, sin duda, a avanzar en esta línea de facilitar el previo consenso de los partidos y de la opinión pública.

Las relaciones de las comunidades autónomas con los demás poderes públicos, tanto de nivel europeo, como de nivel estatal y local, ocupan el resto de los artículos.

El profesor Iñaki Lasagabaster nos describe la realidad actual y, sobre todo, futura, de la Unión Europea como una forma nueva de dominación que, en virtud de su existencia, pone en crisis a los estados nacionales pero que, si quiere triunfar, ha de combinar el principio de identidad de estos estados con el principio de subsidiariedad, ya recogido en el Acta Única y el Tratado de Maastrich. El trabajo del profesor Francisco Rubio Llorente, ex vicepresidente del Tribunal Constitucional, nos muestra la evolución de los instrumentos legales e institucionales de participación de las comunidades autónomas en las instancias públicas de la Unión Europea, especialmente intensificadas a partir de las reformas de 1992. Rubio pone de manifiesto la relativa efectividad del sistema y sus límites. Es importante tener en cuenta su conclusión, en la cual, para resolver definitivamente el problema de la participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea, cree necesaria la reforma constitucional y que formula en los siguientes términos: «La integración en Europa y la necesidad de fijar una posición común que haya de ser tomada en consideración y eventualmente adop-

tada por el Estado como posición inicial de España en el seno de la Comunidad, obliga a las comunidades autónomas a *poner en común* el ejercicio de su autonomía como los miembros de la Comunidad *ponen en común* el de su soberanía; una obligación que puede resolverse materialmente de muchas maneras distintas, pero que formalmente sólo cabe abordar, como ya se ha apuntado (Albertí Rovira, 1995), mediante una reforma constitucional».

El profesor Tomás Font Llovet nos suministra un amplio marco de la problemática local en relación con las comunidades autónomas. Parte de dos problemas no resueltos en esta relación: la financiación de los entes locales —que es una tarea encomendada principalmente al Estado, aunque también a las comunidades autónomas— y la asignación de más competencias a estos entes locales —que es una tarea encomendada principalmente a las comunidades autónomas, aunque también al Estado. Estos problemas son estudiados por Font dentro del marco de la necesaria reforma estructural del minifundismo municipal, para el cual recomienda cuatro posibles vías de solución: 1) no aumento de las segregaciones; 2) fomento de las agregaciones; 3) establecimiento de mancomunidades y 4) división comarcal. Para Font la perspectiva europea ofrece un marco de soluciones para el régimen local en el que debe encuadrarse la problemática española: principio de subsidiariedad, Comité de Regiones, Carta europea de la autonomía local y fondos estructurales. Font también considera idóneas las conclusiones de la Asamblea de la Federación Española de Municipios y Provincias (La Coruña, 1993) que se concretan en la petición de más competencias para los municipios —especialmente las de carácter normativo—, más medios personales y financieros, y evitar el uniformismo municipal, contemplando la diversidad de situaciones de los municipios, especialmente estableciendo un tratamiento específico para las grandes ciudades.

El profesor Antoni Bayona, director del Instituto de Estudios Autonómicos, centra su estudio sobre la relación entre las comunidades autónomas y la Administración local en tres tipos de problemas. Por una parte, critica la interpretación constitucional (STC 32/1981) que establece la permanencia de las diputaciones provinciales y propone su desaparición en el marco de una reforma de las haciendas locales. En segundo lugar, critica también el llamado modelo bifronte —refrendado por el Tribunal Constitucional— que, además de duplicar las actuaciones administrativas, lo que establece es, paradójicamente, una auténtica ausencia de modelo en la organización de régimen local. Lo más razonable sería, dice este autor, que las comunidades autónomas ostentasen la competencia respecto de los municipios. Por último, Bayona también ve difícil que el Estado legisle sobre los recursos económicos de los entes locales. Si esta facultad fuera competencia de las comunidades autónomas habría, dice este autor, más garantías del necesario respeto a la diversidad local a partir del principio de igualdad de recursos.

Las relaciones entre la Administración del Estado y la Administración de las comunidades autónomas están marcadas por un hecho básico al cual ya hemos aludido: la «igualación substancial» de competencias entre comunidades autónomas, producto de la reciente reforma estatutaria de 1994. Para el profesor Luis Ortega, el Estado ha de realizar, según la Constitución, «políticas nacionales» y, por tanto, debe mantener la Administración periférica. Para Ortega, el federalismo de ejecución —que lleva, en

su límite extremo, a la Administración única— no es compatible con el modelo constitucional de Estado autonómico. El principio de subsidiariedad tampoco está presente en la Constitución: por el contrario nuestro sistema se rige por la cláusula residual que deriva del art. 149.1.3 CE. Según Ortega, están de acuerdo con la filosofía que él defiende, la reciente reforma de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas, que establece en su art. 15 la figura de la «encomienda de gestión» como fórmula descentralizadora, y el proyecto de ley de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado (LOFAGE), que mantiene la estructura de la Administración periférica. Por lo tanto, según Ortega, la orientación legislativa actual no sigue la opinión de una parte de la doctrina que tiende a hacer desaparecer, en lo que sea posible constitucionalmente, la Administración territorial estatal.

El profesor Joaquín Tornos extrae consecuencias distintas, por lo que se refiere a la reforma administrativa estatal, sobre la «igualación substancial» de los estatutos. Según este autor, la igualación permite abordar la reforma de la Administración estatal adaptándola, definitivamente, al Estado de las autonomías. Para Tornos esta reforma debe comportar la delegación de la casi totalidad de competencias ejecutivas estatales en las comunidades autónomas o en los entes locales, en virtud del principio de descentralización y en coherencia con el principio de eficacia y de racionalidad administrativa. Este planteamiento conlleva, obviamente, la casi desaparición de la Administración periférica y se inscribe, según Tornos, no tanto dentro de las reglas del federalismo de ejecución sino —y el matiz es importante— dentro de la «federalización de las competencias ejecutivas», tanto de las propias como de las obtenidas por delegación. Consciente Tornos de la radicalidad de sus posiciones, al final de su trabajo hace unas consideraciones de tipo político. Una reforma administrativa de este tipo implica, necesariamente, la pérdida, por parte de la Administración del Estado, de capacidad política, ya que, como es obvio, quien realiza directamente una actuación política es objeto de más reconocimiento ciudadano que quien, mediante la planificación, la ha hecho posible. En efecto, tener competencias ejecutivas significa tener competencias que implican un elevado componente de poder político; y perder presencia física en el territorio del Estado repercutirá, forzosamente, en la percepción que tienen los ciudadanos de las actuaciones estatales.

Como puede comprobarse, las posiciones de los autores nos hacen reflexionar sobre estos tres bloques de materias —comunidades autónomas/Unión Europea, comunidades autónomas/régimen local, comunidades autónomas/Administración del Estado— que son notablemente plurales. En la temática europea el problema se centra en el método de participación en las instancias supranacionales y, muy especialmente, en si el marco constitucional permite una participación adecuada. Más problemática resulta la posición de los autores en cuanto a la relación comunidades autónomas/régimen local, marcada por dos opciones políticas clave. La primera implica optar por si las comunidades autónomas tienen competencia global sobre el régimen local o si esta competencia —como es el caso actual— debe ser compartida con el Estado. La segunda implica optar también por la cantidad y la calidad de las competencias de los entes locales. Dar una respuesta a estas dos alternativas es fundamental, tanto para solucionar el problema básico de la financiación local como para resolver la disyuntiva de organizar el Estado en dos —Estado y comunidades autónomas— o tres —Estado, comunidades autónomas y entes locales— grandes niveles administrativos autónomos territoriales. Este problema conecta con el último de los puntos tratados,



---

es decir, con el redimensionamiento de la Administración estatal en virtud de las recientes reformas estatutarias. Aquí las posiciones de Luis Ortiga y Joaquín Tornos reflejan plenamente las dos maneras de ver el problema: conservar la Administración estatal en todo el territorio, según el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, o bien descentralizar estas potestades estatales en las administraciones autonómicas y locales.

Sin duda, el Estado de las autonomías en estos momentos tiene planteados numerosos problemas. También, con toda seguridad, estos problemas tienen respuestas muy distintas, según las perspectivas globales sean de un tipo u otro. Evidentemente, en este número de *Autonomías* no hemos podido recoger todos los problemas y todas las respuestas. Sin embargo, creemos que sí hemos reunido voces muy significativas y prestigiosas que, desde diferentes posiciones, han dado su opinión fundamentada sobre algunos de los temas que más preocupan a los expertos sobre la organización territorial de nuestro Estado. Con esto no se ha pretendido, obviamente, haber solucionado ninguno de los problemas planteados sino, únicamente —y creemos, modestamente, que no es poco— haber contribuido, desde el punto de vista del derecho, al necesario diálogo que inexcusablemente ha de preceder a toda reforma consistente y durable.

Elisenda Malaret García  
Francesc de Carreras Serra



# CONTENIDO, INSTRUMENTOS Y LÍMITES DE LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL

Juan Ramallo Massanet

Universidad Autónoma de Madrid.

Instituto de Estudios Fiscales

## Sumario

- I. Introducción: restricciones metodológicas.
- II. Aproximación al concepto de corresponsabilidad. A) Ausencia de un concepto constitucional. B) Concepto derivado de los acuerdos entre el Estado y las comunidades autónomas. *a)* El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 1992. *b)* Su desarrollo posterior. *c)* Otra regulación posible del esfuerzo fiscal.
- III. Los instrumentos de la corresponsabilidad. A) Tributos propios. *a)* Concepto constitucional. *b)* Concepto estatutario. *c)* La peculiar figura del tributo propio del art. 7.2 LOFCA. B) La conversión de tributos cedidos en tributos propios. *a)* Abandono de hechos imponible por el Estado. *b)* El desapoderamiento normativo del Estado. *c)* El impuesto propio armonizado. C) La vía del recargo. *a)* En impuestos cedidos. *b)* En impuestos no cedidos. D) Impuesto de norma compartida por cesión parcial. *a)* Validez constitucional. *b)* Validez estatutaria.
- IV. Límites de la corresponsabilidad. A) Derivados del sistema de negociación. B) Derivados de los poderes normativos autonómicos. C) Derivados de los mecanismos de financiación.

## I. Introducción: restricciones metodológicas

Uno de los temas de la financiación autonómica que últimamente ha suscitado mayor interés y debate es el que se refiere a la corresponsabilidad fiscal. Así como a lo largo de los años ochenta —al ponerse en marcha la efectiva construcción del Estado autonómico— los problemas que en mayor medida centraron la financiación autonómica fueron, entre otros, los del coste efectivo en el traspaso de servicios, el efecto financiero, el desincentivo a la gestión de tributos cedidos, el funcionamiento dual del Fondo de Compensación Interterritorial o el endeudamiento autonómico, en la década de los años noventa aparecen nuevas preocupaciones que se van orientando —sin que hayan desaparecido los problemas anteriores— hacia el ámbito del poder de gasto del Estado en competencias autonómicas, incluso las de carácter exclusivo, o el del poder de gasto autonómico en la esfera competencial de las Entidades locales y, fundamentalmente, al tema de la llamada corresponsabilidad fiscal. Hasta tal punto es ello así, a mi entender, que el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de 7 de octubre de 1993, que hasta el momento presente constituye la última pieza de los elementos esenciales de la financiación de las comunidades autónomas, lleva el expresivo título de: «Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas».

En el presente trabajo, sin embargo, no me propongo tanto analizar el mencionado Acuerdo cuanto localizar los mecanismos de corresponsabilidad que existen real o potencialmente y aislar la condición básica que haga posible su utilización y funciona-