

ESPAÑA

Experto

Dr. Carles Viver i Pi-Sunyer

I. CUESTIONES GENERALES

1. ¿Cómo se denomina formalmente la Federación (Estado federal, regional, otros...)?

No tiene denominación formal desde la perspectiva de su organización territorial. “Informalmente” suele denominarse “Estado de las Autonomías”.

2. ¿Que tradición tiene la descentralización en su Federación? ¿Se remonta a los orígenes de la misma o se adopta en un momento posterior?

La descentralización política actual surge con la Constitución española de 1978. Tiene su antecedente inmediato en el llamado “Estado integral” de la IIª República española (1931-1939). La experiencia descentralizadora republicana tuvo un notable relieve tanto desde el punto de vista teórico como práctico, aunque fue breve, parcial y precaria (sólo se aplicó en Cataluña a partir de 1932, pero su funcionamiento se suspendió durante meses en 1934 y de 1936 a 1939 se vio condicionado por una situación de guerra civil. Durante la guerra se aprobó un Estatuto de Autonomía para el País Vasco – 1936- y se prebiscitó, pero no llegó a aplicarse, otro para Galicia –1939-).

3. La descentralización, ¿Fue formalmente abandonada o resultó prácticamente inoperante en alguna etapa histórica?

Después de la IIª República la descentralización política fue legalmente abolida hasta la aprobación de la Constitución de 1978.

4. ¿Cuáles son las causas o las razones profundas de la adopción de un sistema políticamente descentralizado?

Respondió fundamentalmente a la necesidad de dar respuesta a una larga e importante reivindicación a favor del autogobierno de tres comunidades nacionales: la catalana, la vasca y, quizá en menor medida, la gallega, aunque luego la descentralización se generalizó a todo el territorio federal. También pudieron influir, aunque ya en un segundo plano, la voluntad de alcanzar una mayor eficacia en la gestión de la cosa pública y un mayor grado de democracia, acercando la solución de algunos problemas a los ciudadanos más directamente afectados.

5. ¿Puede señalar las grandes etapas del sistema y sus características esenciales?

No creo que hayan existido grandes cambios de rumbo significativos que permitan detectar etapas claramente diferenciadas en el sistema de descentralización adoptado en 1978. En cualquier caso, podría destacarse, una primera fase fundacional, muy breve en términos de Derecho comparado, en la que se elaboran y aprueban la Constitución federal y los Estatutos de Autonomía o “constituciones” estatales (1979-1983), se efectúan las primeras y más numerosas transferencias y traspasos de competencias y medios, se crean los órganos políticos y administrativos estatales, se generaliza el modelo a todo el territorio, se fragmenta en 17 Estados y comienza a funcionar el Estado de las Autonomías (1983-1985). Una segunda etapa en la que, tras unos acuerdos políticos entre los grandes partidos federales (1992), se tiende a la uniformización de los niveles competenciales y se modifican al efecto varias constituciones estatales (1994). Finalmente, una tercera etapa, a partir de 1999 – segunda legislatura del Partido Popular como partido mayoritario, esta vez con mayoría absoluta- en la que se advierten rasgos de mayor centralización y surgen desde algunos Estados propuestas de reforma de sus constituciones para obtener un mayor nivel de autogobierno.

- 6. ¿En cuantos territorios o comunidades estructurantes se encuentra organizada o divide la Federación? Tienen todos la misma naturaleza (por ejemplo, Estados) o distinta naturaleza y posición (por ejemplo, Estados, capital federal, territorios coloniales, comunidades con algún régimen específico de autonomía...).**

La Federación se estructura en 17 Estados -Comunidades Autónomas-, a los que pueden añadirse dos “Ciudades Autónomas” (Ceuta y Melilla) que, sin embargo, tienen una naturaleza jurídico-política distinta de la de los Estados, carecen de potestad legislativa, tienen menos competencias y están dotados de unas instituciones de gobierno más parecidas a las de los entes locales –municipios- que a las estatales. Todo el territorio federal está dividido en territorios o comunidades estructurantes si consideramos las dos Ciudades Autónomas.

- 7. ¿Presentan elementos o rasgos diferenciales singulares (por razones históricas, lingüísticas, geográficas, políticas, jurídicas, económicas)? La Constitución federal, ¿Anuda consecuencias político-jurídicas a dichos elementos diferenciales? En otras palabras, ¿Cómo se han resuelto, en términos de uniformidad/variedad o de simetría/asimetría de régimen jurídico, las diferencias entre entes estructurantes?**

Los Estados presentan rasgos diferenciales, tanto históricos (hay Estados que tienen una larga tradición de voluntad de autogobierno y ya habían gozado históricamente de algún sistema de descentralización política), como lingüísticos (hay tres Estados con lengua propia), geográficos (dos Estados son archipiélagos, las dos Ciudades Autónomas están radicadas en el continente africano), políticas (en todos los Estados conviven partidos de ámbito federal con otros de ámbito estatal; normalmente éstos últimos son minoritarios, pero en algunas Estados esos partidos de ámbito estatal –“nacionalistas”- tienen una gran importancia, habiendo gobernado desde hace décadas los respectivos estados. Estos Estados poseen, pues, un sistema de partidos diferente al federal y al de otros estados) y, finalmente, también existen rasgos diferenciales de tipo jurídico (algunos estados han tenido históricamente un derecho civil propio o conciertos económicos específicos con la Federación). Por supuesto existen diferencias en cuanto al nivel económico de los Estados, pero no cabe hablar de desequilibrios territoriales graves e irreversibles que pongan en cuestión el sistema adoptado o su funcionamiento.

II. LEYES O NORMAS CONSTITUCIONALES

- 1. ¿Existe una Constitución federal escrita? ¿Que procedimiento debe seguirse para su elaboración y aprobación? ¿Y para su modificación y reforma? ¿Qué grado de participación se reconoce a los Estados en la elaboración, aprobación, modificación o reforma constitucional? ¿Cuáles han sido las modificaciones o las etapas constitucionales más importantes?**

Existe una Constitución federal desde 1978. En su momento fue elaborada en sede parlamentaria, por un Parlamento bicameral elegido democráticamente, mediante el procedimiento clásico de ponencia, comisión y pleno y ratificada por referendun popular. Para su modificación la Constitución prevé dos procedimientos distintos: uno, que impone el cumplimiento de requisitos menos rigurosos o agravados, requiere la aprobación de la reforma por las dos Cámaras parlamentarias por mayorías cualificadas (tres quintos en una primera votación y si no hay acuerdo basta la mayoría absoluta del Senado y dos tercios del Congreso); en este caso sólo se somete a referendun popular si lo solicita un mínimo de una décima parte de los miembros de cualquiera de las dos Cámaras. El otro procedimiento, más agravado, se aplica cuando se pretende la modificación total de la Constitución o cuando la reforma afecte al Título preliminar -que contiene los principios estructurales y funcionales básicos-, al Capítulo dedicado a los derechos fundamentales y al Título dedicado a la Corona. En este

caso se exige la aprobación de la reforma por parte de las dos Cámaras por mayoría de dos tercios; la disolución de las mismas; la ratificación por las nuevas Cámaras por idéntica mayoría de dos tercios y por referendun, en este caso no potestativo sino obligatorio.

La organización territorial del poder, el sistema de descentralización política, salvo en sus principios fundamentales, no está sujeta a este procedimiento agravado. Están legitimados para iniciar una reforma el Gobierno federal, el Senado y el Congreso federales. Los Parlamentos estatales pueden solicitar del Gobierno federal la adopción de un proyecto de reforma o remitir ellos un proyecto al Congreso federal.

2. ¿Existen otras leyes o normas constitucionales federales complementarias? En caso afirmativo, ¿Cuáles son las más importantes? ¿Se encuentran reconocidas en su sistema las llamadas "convenciones constitucionales", es decir, pactos o normas de conducta no escritas pero de carácter vinculante? ¿Puede citar las más significativas?

Los Estatutos de Autonomía, que son leyes orgánicas aprobadas por la Federación, pero, al mismo tiempo, son la norma fundamental o institucional básica de los Estados o Comunidades Autónomas, actúan como complemento de la Constitución, ya que ésta no constituye las Comunidades Autónomas, ni precisa sus competencias, ni determina su organización interna. Estas tareas quasiconstituyentes las llevan a cabo los Estatutos.

No creo que pueda considerarse que existen auténticas convenciones constitucionales vinculantes en el ámbito del sistema de distribución territorial del poder.

3. ¿Existe una Constitución estatal escrita? ¿Que procedimiento debe seguirse para su elaboración, aprobación, modificación o reforma? ¿Qué grado de intervención tiene reservado la Federación en dichos procesos? ¿Puede algún órgano federal suspender provisionalmente alguno de sus mandatos? La Constitución estatal, ¿se encuentra sujeta a leyes federales distintas de la Constitución federal? ¿A cuáles?

En rigor, no existen auténticas Constituciones estatales, emanadas de un poder estatal originario. Sin embargo, como queda dicho, los Estatutos de Autonomía, cumplen en parte una función constitucional, completando la Constitución federal, convirtiéndose en la norma fundamental básica de los Estados al contener sus competencias y las bases de la organización estatal.

Respecto a la elaboración y aprobación de los Estatutos o “constituciones” estatales y dejando al margen el caso de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, pueden distinguirse en la Constitución federal dos grandes modelos a tenor, sobre todo, del distinto grado de participación reconocido a las (futuros) Estados. El modelo ordinario se caracteriza por el hecho de que la iniciativa del proceso de elaboración del Estatuto corresponde a los futuros Estados (entes locales y parlamentarios federales elegidos en la circunscripción electoral de los respectivos futuros Estados) y la ejercen mediante la redacción de un proyecto de Estatuto que remiten al Parlamento federal para que lo elabore y apruebe como cualquier otra ley orgánica. En cambio, el modelo especial se caracteriza por la elaboración negociada del proyecto de Estatuto entre órganos ad hoc del futuro Estado y la Federación y la aprobación por referendun y, finalmente, por el Parlamento federal. A este modelo podían acogerse los Estados que habían plebiscitado históricamente un proyecto de autonomía (Cataluña, País Vasco y Galicia) o en los que así lo acordaban por mayoría absoluta sus órganos preautonómicos (fue el caso de Andalucía). Un supuesto parecido al anterior es el de Navarra en el que sus Fueros fueron pactados entre el Gobierno del estado y el de la Federación y fueron aprobados por el Parlamento federal.

En cuanto a la reforma de los Estatutos o “constituciones” estatales, la Constitución federal remite su regulación a los propios Estatutos de Autonomía. Únicamente exige que su aprobación definitiva se produzca por ley orgánica del Parlamento federal y, en algunos casos, que se someta a referendun. Desde la perspectiva de la mayor o menor participación de los Estados en la reforma de los respectivos

Estatutos pueden distinguirse dos modelos: el de los que aprobaron sus Estatutos por la vía ordinaria y el de los que lo hicieron por la vía especial. En el primer caso, la iniciativa corresponde al Gobierno y al Parlamento estatales y, en algunos Estatutos, al Gobierno y al Parlamento federales; la reforma debe ser aprobada siempre por el Parlamento estatal (por mayorías cualificadas) y luego pasa al debate y aprobación del Parlamento federal (requiriéndose la mayoría absoluta en el Congreso). En el segundo caso, la iniciativa corresponde a los Gobiernos y Parlamentos estatales y federales; en cuanto a su tramitación se distinguen dos tipos de reforma: los que afectan a las relaciones con la Federación y los que sólo suponen una mera reorganización interna estatal y no afectan a la Federación. En el primer supuesto se requiere la aprobación por el Parlamento estatal por mayoría de dos terceras partes de sus miembros, la aprobación como ley orgánica por el Parlamento federal y la aprobación por referendun popular; en el segundo supuesto se exige la aprobación de los dos Parlamentos pero no el referendun.

III. RECONOCIMIENTO POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL:

1. ¿Reconoce de forma expresa el federalismo o la descentralización política como principio o valor constitucional?

La Constitución no proclama expresamente el federalismo o la descentralización política como principio o valor constitucional, aun que sí lo hace de forma indirecta ya que, tras declarar en su artículo 1º que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado, en el artículo 2º reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones y la solidaridad entre ellas, en el marco de la “indisoluble unidad de la Nación española”. En el artículo 137, es decir fuera del Título dedicado a los principios y valores constitucionales, establece que “El Estado (es decir, la Federación) se organiza en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas (Estados) que se constituyan. Todas las entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

2. ¿Establece el mapa de la organización territorial? En otras palabras, ¿Identifica o enumera expresamente los territorios y/o las comunidades que componen la Federación?

No establece ese mapa. Se limita a precisar las condiciones o requisitos que deben cumplirse para poder constituir los Estados. Rige, pues, también aquí, el llamado principio dispositivo.

3. ¿Consagra la autonomía de los Estados? ¿De qué forma?

Como he avanzado, la Constitución federal reconoce y garantiza el derecho a la autonomía (art.2) y la autonomía para la gestión de sus propios intereses (art. 137). Para hacerla efectiva reconoce, implícitamente, una potestad legislativa plena sometida únicamente al control jurisdiccional del Tribunal Constitucional, una amplia capacidad de autoorganización y una autonomía financiera para el desarrollo de sus competencias. Esas competencias, sin embargo, no están fijadas en la Constitución, sino que ésta habilita a los Estatutos de Autonomía para que reserven a los respectivos Estados las competencias que decidan asumir con exclusión de las que la Constitución atribuye expresamente a la Federación.

4. ¿Reconoce a los Estados o entes estructurantes la capacidad para federarse entre sí? En caso negativo ¿Pueden establecer estructuras comunes o celebrar convenios entre sí sin la participación de la Federación?

La Constitución prohíbe expresamente la federación de Estados. Pueden celebrar convenios entre ellos para la prestación de servicios propios, comunicándolo al Parlamento federal. En los demás casos los acuerdos de cooperación entre Estados requieren la autorización del Parlamento federal.

- 5. ¿Define el régimen de la descentralización de forma completa y -más o menos- acabada, o bien remite dicho régimen de forma importante a otras leyes posteriores de la Federación? En caso afirmativo, ¿A cuáles?**

La Constitución federal no precisa ni los Estados que componen la Federación, ni sus competencias. Deja esta tarea a los Estatutos de Autonomía y, complementaria y subsidiariamente, a otras leyes orgánicas.

- 6. ¿Permitiría el ejercicio del derecho a la autodeterminación o la secesión de los Estados o de otros territorios?.**

Jurídicamente esta posibilidad no está prevista en la Constitución.

IV. ASPECTOS INSTITUCIONALES

- 1. ¿Participan los Estados, como tales, en la elección, designación o cese del Jefe del Estado federal? ¿Existe alguna otra relación entre la figura del Jefe del Estado federal y los Estados o entes subcentrales? ¿Cuál?**

Los Estados no tienen ninguna participación en esos actos. La Jefatura del Estado corresponde a la Corona y sus titulares no son elegidos sino que acceden al cargo por herencia. La persona del Rey es inviolable y no está sometida a responsabilidad. En supuestos de regencia, inhabilitación para el ejercicio del cargo i extinción de todas las líneas sucesorias interviene exclusivamente el Parlamento federal.

- 2. ¿Existe un Senado o segunda Cámara Legislativa de representación territorial? ¿Ejerce esta función de forma efectiva? ¿Porqué? ¿Qué funciones concretas corresponden constitucionalmente a dicha Cámara? ¿Como se articula la representación de los Estados en la misma? ¿Tienen todos la misma representación en número de escaños o en términos de voto? Tiene algún Estado una posición especial en esta Cámara (por ejemplo, capacidad de iniciativa o de veto en exclusiva, etc.)?¿Como se agrupan los representantes de los Estados en esta segunda Cámara, por procedencia territorial o por fuerzas políticas?**

Formalmente el Senado es una Cámara de representación territorial. Sin embargo, resulta una opinión absolutamente generalizada que en la práctica no sirve para representar a los Estados, por que sus miembros son elegidos de forma casi exclusiva mediante elecciones cuyas circunscripciones no coinciden con el territorio de los Estados, sino de las Provincias, y, por otra parte, porque carecen prácticamente de funciones específicas como Cámara territorial. Las tres únicas competencias específicas relacionadas con el sistema de distribución territorial del poder son: aprobar con anterioridad al Congreso la distribución de los recursos del fondo de compensación y la autorización de los convenios y acuerdos entre Estados y autorizar al Gobierno, por mayoría absoluta, para que adopte las medidas excepcionales para hacer cumplir a los Estados con carácter forzoso sus obligaciones. Esta última facultad es la única que puede tener cierta trascendencia práctica, pero hasta el momento nunca se han aplicado estas medidas que tienen un carácter sumamente excepcional.

Los Estados no están representados como tales en el Senado. Los senadores se eligen cuatro por provincia por sufragio universal. Los Parlamentos estatales pueden designar un senador cada uno, más otro por cada millón de habitantes de su territorio respectivo. Esto significa que de los

aproximadamente 260 senadores que componen la Cámara, sólo unos 60 son elegidos directamente por los Parlamentos estatales. Ningún Estado tiene una posición especial en el Senado. Los senadores se agrupan por fuerzas políticas, aunque además pueden también formar grupos territoriales, que, sin embargo, tienen una capacidad de actuación parlamentaria menor.

3. ¿Los Estados tienen reconocida la iniciativa legislativa en las materias de competencia federal? ¿Es necesario su conformidad para la aprobación de determinadas leyes federales? En otras palabras, ¿Tienen derecho a veto? ¿Con qué carácter (obstativo, suspensivo, etc.)?

Los Estados sí tienen la referida iniciativa legislativa “federal”, pero carecen de derecho de veto.

4. ¿Existe un órgano jurisdiccional neutral (Tribunal Constitucional, Tribunal o Corte Suprema, etc.) que garantice la distribución de competencias entre la Federación y los Estados? ¿Los Estados pueden participar de alguna forma en el nombramiento de sus miembros? ¿Como valora la influencia de dicho órgano en el diseño actual del sistema de descentralización política? A grandes rasgos, ¿Puede decirse que su jurisprudencia ha favorecido principalmente a la Federación o a los Estados? ¿Existen materias o etapas en las que se pueda afirmarse que se ha producido dicho fenómeno? ¿Los órganos jurisdiccionales ordinarios inferiores pueden intervenir asimismo en los conflictos competenciales entre la Federación y los Estados?

Existe un Tribunal Constitucional. Los Estados no participan en la elección de sus miembros, ya que, aunque cuatro de ellos son elegidos por el Senado, esta Cámara como he dicho no representa a los Estados. Ante la importante indefinición constitucional del sistema de reparto de competencias, el Tribunal Constitucional ha tenido un papel destacado en la concreción de ese sistema, resolviendo un número muy elevado de conflictos de competencias, posiblemente sin parangón en Derecho comparado. En líneas generales ha favorecido a la Federación, aunque con excepciones muy significativas que han permitido mantener las líneas maestras del sistema. En cualquier caso, al valorar tanto el protagonismo del Tribunal como la tendencia de su jurisprudencia debe tenerse presente que su papel ha sido más “pasivo” que “activo”, en el sentido de que, más que imponer una única interpretación de las Constituciones, por regla general se ha limitado a aceptar la constitucionalidad de las interpretaciones realizadas por las instituciones de gobierno federales, sin cerrar la puerta a otras posibles concreciones del modelo. Cuando el conflicto tiene por objeto una ley, sólo el Tribunal Constitucional puede enjuiciar su constitucionalidad, si se trata de normas infralegales u otros actos pueden actuar indistintamente los tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional.

5. ¿Cuáles son los mecanismos jurídicos a disposición de la Federación y de los Estados para defender sus competencias? ¿Proceden sólo frente a leyes o, también, frente a normas reglamentarias y actos u omisiones administrativas? ¿Puede decirse que las garantías y la situación procesal de la Federación y de los Estados son simétricas? Es decir, ¿Puede la Federación impugnar leyes de los Estados ante el órgano jurisdiccional competente y viceversa? ¿Dispone la Federación de un poder suspensivo o de veto en relación con las leyes, reglamentos o actos estatales? ¿Se da la situación inversa? ¿Puede un Estado plantear un conflicto de competencias frente a otro Estado ante el órgano jurisdiccional competente? Dentro de cada Estado, ¿Qué órgano -legislativo, ejecutivo, etc.- se encuentra legitimado para ejercer acciones judiciales en defensa de las competencias estatales? ¿Pueden los entes locales y municipales ejercer acciones judiciales en defensa de su autonomía contra normas o actos federales y estatales? ¿Qué otros sujetos están legitimados para impugnar leyes, reglamentos o actos federales y estatales por motivos competenciales?

El control es esencialmente jurisdiccional. Sólo cabe un control del Gobierno federal respecto de la actividad administrativa y sus normas reglamentarias en supuestos de delegación de competencias. El

control jurisdiccional alcanza a leyes, reglamentos, actos y omisiones. La situación es en líneas generales simétrica salvo en la posibilidad, muy relevante en la práctica, de suspensión de las leyes que sólo se aplica automáticamente a las estatales, aunque la suspensión puede ser levantada por el Tribunal Constitucional en un plazo de cinco meses si se dan las condiciones legalmente exigidas.

No está prevista la posibilidad de que los Estados planteen conflictos de competencia frente a otros Estados. Dentro de cada Estado pueden plantear conflicto el Gobierno estatal y el Parlamento, pero no las minorías parlamentarias. Los entes locales tienen competencia para plantear conflicto ante el Tribunal Constitucional frente a leyes federales y estatales. A parte de los Gobiernos y Parlamentos federal y estatales y los entes locales no hay otros órganos legitimados, ya que en el caso de las leyes el Defensor del Pueblo puede plantear recursos de inconstitucionalidad pero es dudoso que pueda hacerlo por motivos meramente competenciales, aunque no es descartable que en un recurso en defensa de derechos individuales indirectamente se ventilen cuestiones competenciales.

6. ¿Quién nombra oficialmente a las principales autoridades de los Estados (presidente o Jefe del Estado, Jefe de Gobierno, presidente del Parlamento o Asamblea Legislativa, presidente del poder judicial del Estado, etc.)? ¿Interviene la Federación en algún momento de estos procedimientos de nombramiento? ¿Con qué alcance o efectos?

La Federación no interviene en esos nombramientos, salvo los relativos al poder judicial que en España es único. Tan sólo en el caso del Presidente del Estado el Rey adopta el acto formal de nombramiento, ratificado por el Presidente del Gobierno federal. Sin embargo, se trata de actos debidos.

7. El poder judicial, ¿sigue la distribución de competencias? Es decir, ¿Existen tribunales federales y estatales competentes para resolver, respectivamente, las cuestiones de competencia federal o de competencia estatal? En relación con los tribunales estatales, ¿Compete a los Estados la selección y el nombramiento de los jueces, magistrados y personal auxiliar? ¿Disponen del poder legislativo necesario para regular dichos aspectos? ¿Existe un órgano de autogobierno del poder judicial? ¿Cuáles son su composición y funciones? ¿Quién asegura la provisión de medios materiales a la Administración de Justicia, la Federación o los Estados? ¿En función de qué criterio? ¿Las resoluciones judiciales de los órganos jurisdiccionales estatales pueden ser revisadas por órganos judiciales que extiendan su jurisdicción a todo el territorio de la Federación? ¿En qué casos?

El poder judicial es único, no está descentralizado. No sigue la distribución de competencias. La selección y nombramiento de jueces, magistrados y personal auxiliar corresponde a la Federación, los Estados tienen tan sólo una facultad para instar la convocatoria de pruebas de selección. El poder judicial tiene, en efecto, un órgano de autogobierno denominado Consejo General del Poder Judicial integrado por el Presidente del Tribunal Supremo y veinte miembros más, elegidos por los jueces y magistrados y por las dos Cámaras del Parlamento federal. Su competencia principal es la relativa a la selección, formación, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de los jueces; le compete también la inspección de los tribunales, una limitada potestad reglamentaria y la información de determinados anteproyectos de leyes que afectan al poder judicial, así como leyes penales o sobre régimen penitenciario.

8. ¿Existen otras vías significativas de participación de los Estados en las instituciones o las funciones de la Federación? ¿Se encuentra reconocida su participación o presencia en los organismos federales que dispongan de relativa autonomía, por ejemplo, en el campo de los derechos de los ciudadanos o de la intervención en la economía (comisiones independientes o agencias con funciones reguladoras, arbitrales, financieras, etc.)?

No existen esas instituciones significativas.

9. Los Estados ¿Pueden someter libremente a referéndum o a consulta popular algunas iniciativas o medidas de carácter político o legislativo? ¿Existen restricciones o se reconoce algún tipo de poder a la Federación en este campo?

Los Estados no pueden realizar consultas populares sin autorización del Gobierno federal.

10. Desde el punto de vista simbólico (banderas, himno, precedencias protocolarias, idiomas, etc.), ¿Existe alguna previsión favorable a los Estados que merezca ser destacada?

La Constitución declara el castellano como lengua oficial del Estado y establece que todos los ciudadanos tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla. Reconoce al mismo tiempo que las demás lenguas españolas (catalán, vasco y gallego) son oficiales en sus respectivos Estados de acuerdo con sus Estatutos. Proclama igualmente que las banderas y enseñas propias de los Estados se utilizarán, junto a la bandera federal, en los edificios públicos y actos oficiales estatales.

V. LINEAS GENERALES DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

1. ¿El sistema de distribución de competencias está fijado principalmente en la Constitución federal? ¿Está garantizado por la misma?

No está completamente fijado en el Texto constitucional, aunque establece garantías respecto de sus elementos esenciales y respecto de las constituciones estatales que completan las previsiones de la constitución federal.

2. ¿Cuál es el diseño básico de este sistema? ¿Una lista de competencias federales, una lista de competencias estatales, una doble lista, otras soluciones?

La Constitución establece una lista con las competencias que corresponden a la Federación, otra lista de competencias que los Estados que accedieron al autogobierno por la vía ordinaria podían asumir en sus Estatutos si así lo estimaban oportuno, a los tres años de la aprobación de los Estatutos esos Estados podían asumir todas las competencias no reservadas expresamente a la Federación. Los Estados que habían optado por la vía especial no precisaban esperar esos cinco años para poder asumir todas las competencias no reservadas expresamente a la Federación. Las competencias no asumidas por los Estados corresponden a la Federación.

3. ¿Existe una previsión constitucional sobre los poderes residuales, es decir sobre aquellas materias "nuevas", no asignadas por las leyes constitucionales? ¿En favor de qué nivel, federal o estatal? ¿Qué efectividad real ha tenido en el sistema? Existen reglas o principios relativos a la presunción de competencia en favor de un u otro nivel territorial?

La cláusula residual favorable a la Federación incluye también a las materias “nuevas”. Hasta ahora la cláusula residual no ha tenido prácticamente aplicación ni respecto de materias ya existentes en el momento de dictarse la Constitución y los Estatutos pero “olvidados” en estos Textos, ni respecto de materias que quizá hubieran podido considerarse “nuevas”: el alcance de las materias expresamente mencionadas en la Constitución y en los Estatutos se ha interpretado ampliamente para dar cobijo a todas las actividades públicas objeto de controversia.

4. Existe una regla de prevalencia del derecho federal en el caso de conflicto entre ordenamientos? ¿Qué aplicación ha tenido?

La Constitución utiliza una cláusula de muy difícil interpretación ya que declara que las normas federales prevalecen sobre las estatales en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de

los Estados. La cuestión se desplaza, pues, a la determinación –no menos controvertida– de lo que deba entenderse por “exclusivamente atribuido a los Estados”. Quizá por ello esta cláusula ha sido poco aplicada.

5. ¿Existen otras reglas de carácter general? ¿Cuáles?

La Constitución proclama el carácter supletorio del derecho federal respecto del derecho estatal; sin embargo, tras largos debates doctrinales, el Tribunal Constitucional ha precisado que este precepto no habilita a la Federación para normar en ámbitos en los que carece de competencia, sino que la supletoriedad sólo se refiere a las normas dictadas por la Federación en ejercicio de sus competencias en la medida en que puedan ser aplicables a ámbitos competenciales estatales análogos.

6. ¿La Constitución permite la "flexibilización" de la distribución de competencias por vías diferentes a la propia modificación constitucional? Es decir, ¿Puede la Federación, por sí sola, transferir o delegar competencias en los Estados? ¿Se prevé el supuesto inverso, de los Estados a la Federación? ¿A través de qué vías? ¿Qué papel han jugado todas estas operaciones en la evolución de la Federación? ¿Cómo se concretan el personal, los bienes y los medios económicos que deben traspasarse con ocasión de la transferencia o delegación de una competencia?

La Federación puede delegar o transferir competencias a los Estados. En estos casos la Federación puede establecer principios, bases o directrices que los Estados deben respetar y mecanismos de control sobre el ejercicio de esas competencias. La ley de transferencia o delegación debe prever los medios financieros necesarios para el ejercicio de la competencia. Se ha utilizado en diversas ocasiones, aunque no puede afirmarse que haya influido en la evolución del sistema de distribución del poder, en el sentido de que haya redefinido por esta vía indirecta una distribución de competencias distinta de la prevista en la Constitución y los Estatutos.

7. En relación con las funciones públicas, ¿Hay materias confiadas íntegramente a uno de los dos niveles, federal o estatal?

En efecto, hay ámbitos materiales en los que todas las funciones se reservan a la Federación o a los Estados.

8. ¿Se reconoce la técnica de las competencias concurrentes (que tanto la Federación como el Estado puedan legislar, aunque la legislación federal desplace a la estatal en caso de conflicto)?

En principio esta técnica, salvo en la materia de cultura, no está recogida en la Constitución y en los Estatutos; sin embargo, en la práctica en algunos ámbitos materiales (medio ambiente, juegos y apuestas, etc.) parece imponerse algún tipo de concurrencia.

9. ¿Hay ámbitos en los cuáles la Federación tenga reservada exclusivamente la legislación, mientras que la ejecución de la misma corresponda a los Estados? En caso afirmativo, el poder reglamentario ¿Donde se inscribe, en la competencia para legislar o en la competencia para ejecutar dicha legislación? ¿Puede la legislación federal incidir o configurar la organización y la actuación administrativa de los Estados?

El reparto legislación-ejecución es frecuente. El poder reglamentario *ad extra*, no el de mera autoorganización, se incluye en la legislación. Salvo que sea necesario para preservar las bases, la legislación federal no puede configurar la organización y la actuación administrativa.

10. ¿Hay ámbitos en los cuáles la Federación pueda fijar los principios, las bases o las directrices de la legislación de los Estados? En caso afirmativo, ¿La Federación ha hecho un uso extensivo de dicho poder? ¿Existe algún mecanismo que permita corregir dicha situación?

En un número relevante de materias, la Constitución reserva a la Federación la potestad de establecer principios, bases o directrices de la legislación estatal. La Federación ha hecho un uso muy extensivo de dicho poder tanto respecto a la extensión dada a las materias en las que se reconoce este tipo de potestad, como, sobre todo, al detalle otorgado a las bases o principios, llegando incluso a actos de mera ejecución considerados necesarios para garantizar lo calificado como básico. El Tribunal Constitucional suele admitir la posibilidad de dictar normas básicas de muy notable detalle. El criterio bases-desarrollo se ha demostrado como canon de enjuiciamiento jurídicamente muy poco útil y seguro para resolver conflictos de competencias entre la Federación y los Estados.

11. La Federación, ¿Dispone de Administración propia en el territorio de los Estados? ¿Qué peso tiene dicha Administración y a qué sectores afecta? La Administración del Estado, ¿Puede ejercer competencias o funciones federales por delegación o encargo de la Federación? En dicho caso, los órganos del Estado dependen jerárquicamente de la Administración federal? ¿Que mecanismos de control se reserva ésta para asegurar que los Estados ejecuten con fidelidad la legislación federal?

La Federación tiene su propia Administración en el territorio de los Estados y continúa teniendo un peso importante en ámbitos como la defensa, la policía o la judicatura. Los Estados pueden desarrollar competencias o funciones federales mediante su previa transferencia o delegación por parte de la Federación, en virtud de los mecanismos y de acuerdo con los requisitos expresamente fijados por la Constitución federal (vid. V.6).

Al margen de dichos mecanismos típicos de flexibilización competencial, se ha considerado que no es admisible la delegación de competencias entre la Administración federal y la Administración estatal (delegación que, por contra, sí se encuentra expresamente prevista en las relaciones competenciales entre Federación y entes locales y entre Estados y entes locales). En cambio, la legislación administrativa ha admitido la técnica del encargo de gestión, técnica que permite a una Administración encomendar “la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios” de su competencia “a otros órganos o Entidades de la misma o de distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño”. Existe la opinión generalizada de que a través de este mecanismo -de alcance teóricamente limitado- se han realizado algunas “delegaciones encubiertas” de competencia. Aunque no pueda hablarse estrictamente de relaciones jerárquicas, es claro que surge en este caso una cierta dependencia entre la Administración que recibe el encargo y la que lo realiza, la cual puede, por lo demás, revocar dicho encargo en los términos que se hayan fijado en el correspondiente convenio.

Cabe añadir que, en algunas ocasiones, el ejercicio de competencias federales por la Administración del Estado se ha articulado mediante otras vías atípicas de flexibilización competencial (atribución de facultades por ley ordinaria, caso de los puertos de interés general, o utilización de fórmulas orgánicas o funcionales de colaboración, como los consorcios o convenios).

12. ¿Qué límites generales establece el sistema a las competencias de los Estados?

La Constitución establece una serie de principios que deben respetar todos los poderes públicos. Son, por ejemplo, el de solidaridad entre todas las partes del territorio, la inexistencia de privilegios económicos o sociales, la prohibición de adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español o el principio de que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones

en cualquier parte del territorio federal. Sin embargo, esos principios deben interpretarse sistemáticamente para no vaciar por completo la capacidad de autogobierno de los Estados.

13. A su juicio, ¿cuáles son las competencias federales más importantes?

Relaciones internacionales, defensa, justicia, legislación mercantil, penal, penitenciaria, laboral, régimen aduanero, comercio exterior, sistema monetario, bases del crédito y la banca, bases de la sanidad, bases de la seguridad social, bases del régimen de la Administraciones públicas, bases del medio ambiente, bases del régimen prensa, radio y televisión, bases de la enseñanza.

14. A su juicio, ¿cuáles son las competencias estatales más importantes?

Organización instituciones autogobierno; desarrollo en materia de enseñanza, sanidad, medio ambiente, régimen local; cultura, turismo, comercio interior, industria, agricultura, ganadería; derecho civil en los Estados que históricamente han tenido un derecho civil propio; policía en algunos Estados.

15. ¿Alguna de estas competencias federales o estatales ha sido objeto de una interpretación particularmente extensiva?

Todas las de contenido económico (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, bases ordenación del crédito, banca y seguros, comercio exterior, Hacienda general del Estado).

16. ¿La Constitución prevé la cesión de poderes soberanos a organizaciones internacionales de ámbito mundial o regional? ¿Resuelve este problema en el interior de la Federación, atendiendo a su estructura descentralizada? ¿Confiere a los Estados el derecho a firmar tratados o acuerdos internacionales? ¿Con qué condiciones? ¿Como se ha resuelto la cuestión de la responsabilidad internacional de la Federación?

La posibilidad de ceder poderes soberanos está contemplada e la Constitución a favor de la Federación en exclusiva, sin atender a su estructura descentralizada. Los Estados carecen de competencia para firmar tratados o acuerdos internacionales. El único ente internacionalmente responsable es la Federación. En algunos Estatutos se prevé que los Estados serán informados de la elaboración de tratados que afecten a sus competencias.

VI. RÉGIMEN LOCAL Y MUNICIPAL

1. ¿Reconoce la Constitución federal la autonomía local o municipal? ¿Y las Constituciones de los Estados? En caso afirmativo, ¿Cómo se define dicha autonomía? ¿Qué contenidos se deducen de dicho reconocimiento constitucional?

La Constitución federal proclama la autonomía de municipios y provincias, pero se limita a establecer que sus gobiernos y administraciones serán autónomos y elegidos democráticamente por los vecinos – de forma directa o indirecta-. Las Constituciones estatales suelen limitarse también a reiterar el principio de autonomía de los entes locales. No precisan, pues, las competencias que les corresponden, ni las garantías de las que gozan. Estas cuestiones se regulan en leyes básicas federales y leyes de desarrollo estatales.

2. Los titulares de los órganos de gobierno municipales, ¿Son elegidos democráticamente por la población del municipio o ente local correspondiente o se sigue un sistema diferente?

Los titulares de los órganos de gobierno municipal son elegidos directa y democráticamente por la población (los alcaldes que son elegidos indirectamente por y entre los miembros elegidos de los órganos colegiados de gobierno). Los de las demás entes locales son elegidos democráticamente pero de forma indirecta por y entre los miembros de los gobiernos municipales.

- 3. Los entes locales, ¿Se encuentran sometidos a controles federales o estatales? En caso afirmativo, dichos controles ¿Son únicamente de legalidad o se extienden también a aspectos de oportunidad? ¿Disponen los municipios u otros entes locales de la facultad de impugnar leyes o actos, ya sean federales o estatales, que consideren lesivos para su autonomía? ¿Ante qué órganos o tribunales?**

Están sometidos a controles federales y estatales pero se trata de controles de mera legalidad, no políticos o de oportunidad. Están legitimados para impugnar leyes y actos federales y estatales tanto frente a tribunales ordinarios como frente el Tribunal Constitucional.

- 4. La definición del régimen local (tipos de entes locales, organización, competencias, régimen de funcionamiento, personal a su servicio, etc.), ¿Es una competencia federal o estatal? ¿Qué funciones o ámbitos relativos al régimen local se encuentran reservados a la Federación y a los Estados? ¿Puede la Federación establecer relaciones bilaterales directas con los municipios u otros entes locales? ¿Puede condicionar su actividad mediante el ejercicio de competencias federales sectoriales o desde su poder de gasto?**

La definición del régimen local corresponde tanto a la Federación como a los Estados. La Federación establece las bases, los Estados el desarrollo legislativo. En la práctica, sin embargo, las bases, también en este ámbito, son muy extensas y detalladas. La Federación puede mantener y mantiene relaciones bilaterales directas con esos entes y condiciona el ejercicio su actividad tanto a través de las competencias federales como del poder de gasto.

- 5. ¿Existen en su sistema constitucional las llamadas "Ciudades-Estado"? ¿En virtud de qué norma o disposición? ¿Hasta qué punto su régimen es plenamente equiparable al de los Estados? Más allá de la existencia o no de dichas ciudades, ¿Existen municipios que gocen de un régimen especial de autonomía? ¿Cuáles? ¿Cuál es el fundamento del reconocimiento de dicho régimen?**

Existen dos Ciudades-Estado: Ceuta y Melilla en el norte de Africa. La posibilidad de su existencia se contempla en la Constitución federal, pero se constituyeron mediante la aprobación de las respectivas Constituciones estatales por parte del Parlamento federal. A pesar de tener una "Constitución" o "Estatuto de Autonomía", como sucede con el resto de los Estados, la naturaleza jurídico-política de esas Ciudades no es homologable a la de los Estados, ya que, como he avanzado, carecen de potestad legislativa, tienen menos competencias y están dotadas de unas instituciones de gobierno que se asemejan más a las de los entes locales –municipios- que a las estatales. Junto a Ceuta y Melilla, las dos mayores ciudades de España (Madrid y Barcelona) gozan de un régimen especial, aprobado mediante Cartas Municipales especiales. Sin embargo, en rigor, no afirmarse que ese régimen sea sustancialmente diferente al de los demás municipios desde el punto de vista de su autonomía.

- 6. ¿Pueden los Estados crear entes locales intermedios entre el municipio y el mismo Estado? En su sistema, ¿Existen dichos entes locales intermedios en su sistema? ¿Existen sólo en determinados Estados o en todo el territorio de la Federación? ¿Puede el Estado fijar libremente sus límites territoriales? ¿Qué funciones tienen atribuidas? ¿Qué grado de dependencia tienen respecto del Estado? ¿Que sistema, de designación o elección, se sigue para el nombramiento de los titulares de sus órganos de gobierno? ¿Puede intervenir la Federación en el ámbito organizativo, competencial o financiero de los entes locales intermedios? ¿Por qué cauce o con qué finalidades?**

Los Estados pueden crear, y efectivamente han creado, entes locales intermedios. Se hallan bastante extendidos, pero no todos los Estados los han establecido. La fijación y modificación del territorio de esos entes corresponde a los Estados. Se les atribuyen competencias supramunicipales (en materias, principalmente, de ordenación del territorio y urbanismo, sanidad, servicios sociales, cultura, deportes y enseñanza), competencias de coordinación y cooperación con los municipios situados en su ámbito territorial y competencias delegadas de la administración estatal. Se trata de entes dotados de personalidad jurídica propia y plena capacidad. Gozan de autonomía respecto de los Estados para el ejercicio de sus intereses. Sus titulares se eligen por y entre los miembros de los entes municipales. La Federación puede intervenir al establecer las bases que deben respetar todas las administraciones públicas con el fin de garantizar una uniformidad mínima y, sobre todo, un tratamiento básico uniforme de los ciudadanos ante todas las administraciones públicas.

7. ¿Como se definen los poderes o las competencias concretas de los municipios? ¿Pueden éstos prestar servicios o ejercer funciones federales o estatales? En caso afirmativo, ¿Qué mecanismos jurídicos se utilizan para articular dicha colaboración (delegación, encargo, etc.)? ¿En qué ámbitos o sectores suele utilizarse? Los municipios ¿Deben prestar obligatoriamente dicha colaboración? ¿Tienen derecho a la obtención de la financiación correspondiente a cargo de la Federación o del Estado que la solicite?

Las competencias municipales están definidas en las leyes de bases federales y, de forma en la práctica residual, por las leyes de desarrollo estatales. El sistema de distribución de competencias es de cláusula general ya que, sin perjuicio de establecer un listado de competencias concretas, se atribuyen a los municipios todas aquellas funciones que tengan por objeto la satisfacción de las necesidades de la comunidad municipal. Tanto la Federación como los Estados pueden delegar el ejercicio de competencias a los municipios a través de mecanismos de delegación de potestades o de asignación de competencias para la gestión de servicios. Salvo excepciones concretas previstas legalmente, se requiere el consentimiento de los entes locales y la cesión de los correspondientes medios financieros, sobre todo en los supuestos en los que la delegación se impone obligatoriamente.

8. Los municipios y entes locales, ¿Tienen reconocida la potestad normativa o reglamentaria? ¿Qué otras potestades generales tienen reconocidas? ¿De cuales carecen?

Los entes locales tienen reconocida la potestad normativa para dictar reglamentos. Junto a la potestad reglamentaria, en el ámbito de sus competencias y en los términos fijados por la legislación federal y estatal, poseen las siguientes potestades: la de autoorganización; la tributaria y financiera, la de programación y planificación; la expropiatoria; la de ejecución forzosa; la sancionadora y las de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.

VII. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

1. En su Federación, ¿Se afirma la existencia de un principio de colaboración o de lealtad constitucional entre las diversas instancias político-administrativas? En caso afirmativo, ¿Cuál es la fuente -Constitución, norma, convención- que permite afirmar su existencia? De dicho principio, ¿Qué consecuencias o contenidos se deducen? ¿Hasta qué punto puede hablarse de jerarquía entre Administraciones?

La Constitución federal se limita a proclamar el principio de coordinación como principio que rige la actuación de la Administración federal y a prever la posibilidad de que los Estados celebren acuerdos de cooperación. No se refiere tampoco al principio de lealtad constitucional o federal. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha declarado en varias sentencias que, a pesar del silencio de la Constitución, los principios de colaboración y lealtad son inherentes al sistema autonómico. La previsión de mecanismo intergubernamentales se contiene en leyes federales (especialmente la 30/1992 de régimen

jurídico de las administraciones públicas, modificada por la ley 4/1999). No existe una relación de jerarquía entre administraciones públicas.

- 2. ¿Prevé la Constitución federal un sistema de relaciones intergubernamentales entre la Federación y los Estados? ¿A través de qué mecanismos? Dichos mecanismos, ¿Se encuentran establecidos por otras normas constitucionales o legales? ¿Qué importancia han tenido en este punto las convenciones o prácticas institucionales? ¿Qué importancia tienen las relaciones intergubernamentales, globalmente consideradas, en la dinámica del sistema? ¿Hasta qué punto permiten compensar o flexibilizar la distribución formal de competencias?**

Como ya se ha dicho, esas relaciones se regulan esencialmente en leyes federales. En ellas se contemplan tanto mecanismos de simple auxilio y asistencia para que las Administraciones competentes puedan desarrollar sus competencias, como mecanismos que permiten el ejercicio conjunto de competencias compartidas o que exigen un ejercicio mancomunado (conferencias sectoriales, convenios de colaboración, planes y programas conjuntos, etc.). La importancia práctica los mecanismos de colaboración ha ido creciendo con el tiempo. Hasta la década de los noventa eran muy poco utilizados. En la actualidad el número de conferencias sectoriales y de convenios es ya muy importante, aunque no pueda afirmarse que han supuesto una modificación sustantiva de la distribución formal de competencias.

- 3. ¿Existen órganos de relación o colaboración horizontal entre los Estados? ¿Participa la Federación en los mismos? ¿Es necesaria la autorización de la misma para su constitución? ¿Quiénes participan en dichos órganos en nombre de los Estados? ¿Qué importancia o influencia real tienen sobre el sistema?.**

No existen órganos de relación significativos entre Estados.

- 4. ¿Qué papel juegan los municipios u otros entes locales en el sistema de relaciones intergubernamentales? ¿En qué órganos de encuentro o de colaboración participan?**

Las normas constitucionales no contemplan ningún órgano de encuentro entre la Federación, los Estados y los entes locales. La legislación ordinaria ha previsto la participación de estos últimos en diversos entes u órganos colegiados creados para facilitar la participación consultiva de los entes locales en el ejercicio de competencias federales o estatales, para promover la colaboración entre los distintos niveles de gobierno y administración o para asegurar la coordinación de la actividad de los entes locales por parte de las Administraciones territorialmente superiores.

Por lo general, dichos órganos son de carácter bilateral, reuniendo a Federación y entes locales o a los Estados particulares con los entes locales de su territorio. En este sentido, debe destacarse la existencia de la Comisión Nacional de Administración Local como órgano permanente para la colaboración entre la Administración federal y la Administración Local. Órganos del mismo tipo existen también a nivel Estatal (en Cataluña, por ejemplo, la Comisión de Cooperación Local). Sin embargo, existen algunas excepciones. Así, es posible que los entes locales sean invitados a participar en las llamadas conferencias sectoriales (órganos de cooperación de carácter multilateral y de ámbito sectorial que reúnen a miembros del gobierno federal y a representantes de los gobiernos estatales): cuando la materia tratada por una conferencia sectorial afecte o se refiera a competencias de las entidades locales, el pleno de la conferencia puede acordar que la asociación de éstas de ámbito estatal con mayor implantación sea invitada a asistir a sus reuniones, con carácter permanente o según el orden del día (art. 8 de la Ley 30/1992).

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) constituye la asociación de ámbito federal que representa a los entes locales y canaliza su participación funcional u orgánica en el ejercicio de las competencias de la Federación. Estas asociaciones representativas de los entes locales

existen asimismo en algunos Estados (en Cataluña, por ejemplo, existen dos: la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas y la Federación de Municipios de Cataluña).

Cabe mencionar que el control de los entes locales por parte de la Federación y de los Estados se encuentra esencialmente judicializado. Por tanto, no caben -salvo en situaciones graves y otros supuestos excepcionales- controles jerárquicos de legalidad u oportunidad. Por otra parte, las facultades de coordinación sobre los entes locales se han sometido a una cierta disciplina que circunscribe el ejercicio de dichas facultades a casos determinados, que normalmente deben estar previamente previstos por ley o ampararse en títulos competenciales -federales o estatales- particularmente sólidos. Dichas soluciones refuerzan la autonomía local y la posición de los entes de este nivel en las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, no vienen impuestas por la Constitución federal, ni por las Constituciones estatales, sino que constituyen un desarrollo libremente elegido por el legislador básico federal, al amparo de una determinada concepción del principio de autonomía local consagrado por la Constitución federal.

5. ¿Es frecuente la participación de diversos gobiernos o Administraciones en entes comunes, dotados de personalidad jurídica (pública o privada: consorcios, fundaciones, sociedades mercantiles, etc.)? ¿Se da con frecuencia dicha participación conjunta en la realización de obras públicas, la gestión de servicios, o la financiación de actividades? ¿A qué régimen jurídico básico se encuentra sujeta?

La participación de distintas Administraciones en consorcios, sociedades mercantiles u otros entes personificados se da con bastante frecuencia, especialmente en los últimos años, hasta el punto de poder afirmar que en este caso nuestro sistema parece tender hacia un modelo de federalismo cooperativo. El objeto de los entes personificados y participados por diversas Administraciones cubre todos los campos señalados (realización de obras y prestación de servicios públicos, así como la financiación de planes conjuntos u otras actividades). El régimen jurídico varía en cada caso, pero se caracteriza por su poca fijación y, en consecuencia, por una alta dosis de incertidumbre jurídica. Los consorcios entre la Federación y los Estados cuentan con una regulación mínima, que remite prácticamente en bloque el régimen de cada consorcio (fines, régimen orgánico, funcional y financiero, y porcentajes de participación o representación en el mismo) a los estatutos del mismo.

Como se ha avanzado, cuando la gestión de los convenios de colaboración entre Federación y Estados haga precisa la creación de una organización común, ésta puede adoptar también la forma de sociedad mercantil. En este caso se aplica, lógicamente, la legislación mercantil, pero la presencia de las distintas Administraciones plantea problemas jurídicos desde la perspectiva de la libre competencia, así como desde la óptica de la legislación de contratos de las Administraciones públicas.

VIII. RELACIONES FINANCIERAS

1. ¿De qué grado de autonomía de ingreso disfrutaban los Estados? ¿Pueden establecer tributos? Y en caso afirmativo, ¿Con qué límites? Es decir, ¿Pueden utilizar las mismas figuras tributarias -impuestos, contribuciones especiales, tasas, recargos, etc.- que las utilizadas por la Federación? ¿Pueden utilizar la imposición directa e indirecta? ¿Pueden gravar hechos tributarios ya gravados por la Federación?

La Constitución española afirma que los Estados “gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”. Asimismo, menciona las posibles fuentes de los recursos estatales y remite a una ley orgánica federal –ley que se ha convertido en el eje del sistema– la regulación del ejercicio de las competencias financieras estatales, de las normas para resolver los

conflictos que pudieran surgir y de las posibles formas de colaboración financiera entre los Estados y la Federación (artículos 156-157).

Los Estados gozan efectivamente de autonomía financiera, pero dicha autonomía se encuentra notablemente condicionada, tanto en la vertiente de los ingresos como en la del gasto.

En relación con la autonomía de ingreso, la Constitución reconoce que los Estados pueden establecer y exigir sus propios tributos (impuestos, contribuciones especiales y tasas), pero dicha posibilidad se encuentra sujeta a dos límites principales: a) los Estados en ningún caso pueden adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios; y b) los tributos que establezcan no pueden recaer sobre hechos imposables gravados por la Federación. Este último límite ha resultado fundamental, ya que la Federación ha gravado la gran mayoría de hechos imposables existentes, con lo que los Estados apenas disponen de margen para crear nuevos tributos, como se ha demostrado con los conflictos planteados ante el Tribunal Constitucional ante los pocos supuestos que se han dado de creación de nuevos impuestos estatales. Asimismo, debe recordarse la poca inclinación que sienten las fuerzas políticas con responsabilidades de gobierno a incrementar una presión fiscal que ya se considera suficientemente elevada.

La regulación de los recargos estatales sobre tributos de la Federación es la siguiente: los Estados pueden establecer recargos sobre los tributos federales susceptibles de cesión, excepto en el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos. En el Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuestos Especiales únicamente pueden establecer recargos cuando tengan competencias normativas en materia de tipos de gravamen. En cualquier caso, dichos recargos no podrán configurarse de forma que puedan suponer una minoración en los ingresos de la Federación por los impuestos mencionados, ni desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos.

2. ¿Pueden los Estados apelar al crédito o emitir deuda pública en el interior del Estado o de la Federación sin la autorización o consentimiento de ésta? ¿Y en el extranjero? Si la Federación tiene reconocido el poder para autorizar dichas operaciones, ¿A qué régimen se sujeta dicho poder?

Los Estados pueden realizar operaciones de crédito, asimismo condicionadas. Dichas operaciones pueden realizarse, por plazo inferior a un año y siempre que persigan cubrir sus necesidades transitorias de tesorería, o por plazo superior a un año, siempre que se cumplan determinados requisitos siguientes: a) destinar el importe total del crédito a gastos de inversión; b) que el importe total de las anualidades de amortización no exceda del 25% de los ingresos corrientes del Estado; c) obtener la previa autorización de la Federación, cuando de la información suministrada por el Estado interesado se constata el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (objetivo fijado anualmente por la Federación que oscila entre la situación de equilibrio y la de un determinado superávit presupuestario).

Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público, los Estados precisan autorización del Estado. Para la concesión de la referida autorización, la Federación debe tener en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. A estos efectos, no se considerarán financiación exterior y, por tanto, no requieren autorización federal, las operaciones de concertación o emisión denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Monetaria Europea.

3. ¿Qué peso relativo tienen los ingresos propios de los Estados en relación con las transferencias que reciben de la Federación? ¿Como se articulan dichas transferencias?

De acuerdo con la Constitución federal, las Constituciones estatales y la Ley orgánica federal a la que remite la primera, los recursos estatales estarán constituidos por:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Los tributos cedidos, total o parcialmente, por la Federación.
- d) Los recargos que pudieran establecerse sobre los tributos federales.
- e) Las participaciones en los ingresos de la Federación.
- f) El producto de las operaciones de crédito.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de competencias estatales.
- h) Sus propios precios públicos.
- i) En su caso, las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales de la Federación.
- j) En su caso, las transferencias que reciban de los Fondos de Compensación Interterritorial.

Con carácter general, debe afirmarse que las transferencias federales siguen teniendo un mayor peso que los ingresos propios de los Estados. Sin embargo, el peso relativo de estos últimos han aumentado recientemente al incrementarse el número o la porción de los impuestos federales cedidos y recaudados por los Estados (en especial, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, cedido en un 33% a los Estados). Dicha situación general tiene una muy relevante excepción en el caso de dos Estados (País Vasco y Navarra) que no siguen el sistema general, sino que gozan de un sistema particular y asimétrico (concierto o convenio económico), basado esencialmente en los ingresos propios y en una aportación o devolución posterior de ingresos a la Federación, amparado en el explícito reconocimiento constitucional de los derechos históricos de dichos territorios. Algunas particularidades de menor calado se aplican igualmente al régimen financiero y tributaria del Archipiélago Canario y a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (enclaves españoles en el continente africano).

Las transferencias de la Federación a los Estados se articulan principalmente a través de los Fondos de Compensación Interterritorial y por medio de asignaciones fijadas en los Presupuestos Generales federales. Para asegurar la solidaridad entre todos los territorios, se fija anualmente en dichos Presupuestos un Fondo de Compensación, cuyos recursos tienen el carácter de carga general de la Federación. Dicho Fondo se distribuye entre todos los Estados por parte de las dos Cámaras de las Cortes Generales, mediante un sistema que exige el acuerdo entre ambas o mayorías reforzadas, y previo estudio por parte del órgano de coordinación financiera entre la Federación y los Estados (“Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas”). La distribución de dicho Fondo se ajusta a determinados parámetros fijos y a otros de carácter variable y, dentro de estos últimos, a la inversa de la renta por habitante, a la tasa de población emigrada en la última década, al porcentaje de desempleo, a la superficie territorial y al hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular. Los Estados deben destinar las transferencias recibidas a fines determinados, pero definidos de forma bastante genérica, y deben dar cuenta anualmente a las Cortes Generales del destino de dichos recursos.

Además, los Estados participan, a través de su Fondo de suficiencia, en los ingresos de la Federación. Dicho Fondo pretende cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Estado y su capacidad fiscal. Por otro lado, los Presupuestos federales pueden fijar una asignación a los Estados en función del volumen de servicios i de actividades federales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales (educación y sanidad) en todo el territorio español. Dichas asignaciones pueden establecerse cuando los Estados no puedan llegar a cubrir el nivel mínimo de prestación de dichos servicios con cargo a los tributos cedidos por la Federación y a los recursos obtenidos del Fondo de suficiencia.

- 4. ¿Mediante la participación de los Estados en tributos federales? Y en dicho caso, ¿En cuáles y en qué proporción? ¿Se acompaña dicha participación estatal con el reconocimiento de algún grado de capacidad normativa (por ejemplo, para fijar bonificaciones, exenciones, deducciones, etc.)?**

Tanto si se considera un ingreso propio, en sentido laxo, como una transferencia federal, los Estados participan efectivamente de los tributos establecidos por la Federación. El número y/o la proporción de los impuestos federales cedidos a los Estados ha ido en aumento. En la actualidad, los impuestos susceptibles de cesión –y efectivamente cedidos en una proporción que fluctúa entre el 33 y el 100%, según los casos– son los siguientes:

- a) Renta de las Personas Físicas, con el límite máximo del 33%.
- b) Patrimonio.
- c) Sucesiones y Donaciones.
- d) Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- e) Tributos sobre el Juego.
- f) IVA, con el límite máximo del 35%.
- g) Determinados impuestos especiales, con el límite del 40% (sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco.
- h) Impuesto Especial sobre Electricidad.
- i) Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.
- j) Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos.

La capacidad normativa de los Estados en relación con los impuestos cedidos, anteriormente inexistente, se ha hecho ahora realidad, aunque de forma limitada, mediante la correspondiente flexibilización de dicho poder federal en sentido descendente. La legislación federal detalla, condiciona y limita dicha capacidad normativa en relación con cada impuesto. Así, los Estados pueden regular la tarifa y ciertas deducciones de la cuota (Renta), la determinación de mínimo exento y tarifa, deducciones y bonificaciones (IVA), además de tipos de gravamen, reducciones, o regulación de la gestión, liquidación, recaudación e inspección, en otros casos. En cualquier caso, dicha capacidad normativa debe ejercerse de acuerdo con los principios de solidaridad y de no discriminación por razones territoriales y también debe asegurarse que los Estados mantengan una presión fiscal efectiva global equivalente a la del resto del territorio federal.

5. ¿Mediante transferencias o subvenciones directas de la Federación a los Estados? ¿Qué parámetros o criterios básicos se utilizan para fijar el importe de dichas transferencias? ¿Participan los Estados en su fijación? ¿A través de qué mecanismos?

Como se ha avanzado, una parte significativa de los ingresos estatales provienen de las asignaciones que reciben con cargo a los diversos Fondos de Compensación o a los Presupuestos federales, para asegurar el principio de solidaridad interterritorial, así como la prestación de los servicios fundamentales a un nivel mínimo homogéneo. El sistema para fijar el importe de dichas transferencias se caracteriza por su complejidad y por un cierto grado de indefinición de los criterios utilizados, algunos de los cuales ya han sido avanzados.

Los Estados tienen reconocida una cierta participación en el estudio, la fijación, la aplicación y la revisión del sistema. Dicha participación se articula a través de su presencia en el “Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas”, órgano de coordinación constituido por los ministros federales de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas y por los ministros de Hacienda de cada Estado. Por lo general, este órgano adopta sus decisiones por mayoría cualificada, aunque los representantes de la Federación gozan de una posición preeminente. La última decisión corresponde a las Cortes Generales. En este caso, la débil posición del Senado se encuentra corregida a través del reconocimiento de su capacidad de iniciativa, así como del acuerdo a que debe llegar con el Congreso o Cámara Baja, a no ser que ésta se imponga mediante una mayoría reforzada. Sin embargo, debemos reiterar que la configuración constitucional y la práctica seguida en relación con el Senado ha impedido a éste actuar como auténtica Cámara de representación territorial.

Por otra parte, cuando se trata de fijar las transferencias a los Estados destinadas a cubrir los servicios federales asumidos por aquellos, la determinación de las mismas se aparta del sistema multilateral ordinario y se encomienda a una comisión bilateral, de carácter paritario entre la Federación y el Estado afectado.

6. La Federación, ¿Puede condicionar el destino de las subvenciones que transfiere a los Estados? ¿En cuáles ámbitos o materias? ¿Hasta qué punto? ¿Fijando un destino genérico o concreto? ¿Condicionando asimismo la gestión o el procedimiento o dejando libertad a los Estados en este punto? Con carácter general, ¿Cómo ha incidido el poder de gasto federal en las competencias estatales? ¿Qué porcentaje tiene sobre el conjunto de los ingresos estatales? ¿Cómo funciona dicho sistema en relación con las transferencias federales y/o estatales a los entes locales?

La disciplina del poder federal de gasto tiene una gran importancia en el sistema español y en cualquier sistema federal o de estructura compuesta. En nuestro sistema, dicha cuestión ha suscitado un importante debate y ha exigido la frecuente intervención del Tribunal Constitucional, cuya doctrina fue recapitulada y afianzada en la Sentencia 13/1992, de 6 de febrero.

Dicha doctrina puede sintetizarse de la forma siguiente: a) el poder federal de gasto no constituye un título competencial autónomo que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales atribuidas a los Estados. En consecuencia, no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera de la Federación; b) el ejercicio de competencias federales anejo al gasto o a la subvención sólo se justifica en los casos en que la Federación ostente competencias sobre la materia subvencionada; c) La persecución del interés general que representa la Federación se ha de materializar “a través de” y no “a pesar de” los sistemas de reparto de competencias; d) la Federación no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá de donde alcancen sus competencias de planificación y coordinación financiera; e) la gestión directa y centralizada por la Federación de las medidas de fomento establecidas con cargo a fondos federales sólo es admisible si resulta imprescindible para asegurar la plena efectividad de dichas medidas dentro de la ordenación básica del sector, para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute de las mismas por parte de sus destinatarios potenciales en todo el territorio federal, y para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos previstos. En otro caso, la regla general es la gestión estatal o descentralizada de las subvenciones, debiendo transferir a los Estados los recursos federales implicados.

En aplicación de dicha doctrina general, el Tribunal distingue entre cuatro supuestos, con su régimen jurídico específico: a) cuando el Estado ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y la Federación no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma, la Federación puede asignar fondos federales a dicha materia, pero el destino de dichos fondos sólo puede fijarse de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Estos fondos han de integrarse como un recurso de la hacienda estatal y, siempre que sea posible, quedar territorializados en los Presupuestos Generales de la Federación; b) cuando la Federación dispone de un título genérico concurrente con las competencias estatales o cuando ostenta una competencia sobre las bases o la coordinación de un sector, la Federación puede especificar el destino de las subvenciones y regular las condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia, pero debe dejar un margen de concreción o desarrollo a los Estados, reconocer la competencia de éstos sobre la gestión de las subvenciones y territorializar los fondos correspondientes; c) Si la legislación relativa a una materia está atribuida a la Federación, mientras que los Estados ejecutan dicha legislación, la única diferencia con el supuesto anterior es que la Federación puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad de los Estados relativa a la organización de los servicios; y d) las subvenciones pueden ser gestionadas excepcionalmente por la Federación cuando ésta disponga de un título competencial concurrente con los poderes de los Estados. En este caso, la Federación puede incluso gestionar centralizadamente el proceso de asignación de subvenciones, siempre que se

hayan satisfecho los requisitos antes mencionados (asegurar la efectividad de las medidas de fomento, garantizar la igualdad en el acceso o disfrute de las mismas y asegurar que no se sobrepasan los fondos disponibles).

El Tribunal ha reiterado este esquema teórico en numerosas ocasiones, aunque, en su aplicación concreta quizás no haya podido evitar una cierta proliferación de las medidas federales de fomento, tanto de las orientadas a su simple fijación, como de las que se concretan en un mayor condicionamiento de su destino o en la centralización de su gestión. En cualquier caso, esta situación – unida con una interpretación poco leal del sistema competencial por parte de los órganos federales– sigue suscitando una viva polémica y explica la frecuente impugnación de los Presupuestos federales por parte de los Estados.

Aunque desconocemos la proporción exacta que tienen dichas subvenciones sobre los ingresos totales de los Estados, lo cierto es que el poder de gasto federal ha condicionado con bastante intensidad el ejercicio de las competencias estatales. En sus líneas generales, estas mismas reglas se aplican a la financiación de los Entes Locales por parte de la Federación y de los Estados, con la particularidad de que las competencias y los recursos de los primeros se encuentran en una situación más débil, lo que favorece su sumisión al poder de gasto federal o estatal.

7. ¿Cómo se satisface el principio de solidaridad fiscal entre Estados? Es decir, ¿Qué tipo de aportaciones económicas realizan los Estados a la Federación? ¿Mediante qué sistema y en base a qué criterios?

El principio de solidaridad fiscal se satisface fundamentalmente a través de los diversos Fondos de Compensación Interterritorial y de las distintas asignaciones que los Estados perciben con fines equilibradores, mediante la aplicación de criterios como los que ya han sido consignados. En consecuencia, la solidaridad se canaliza a través del esfuerzo fiscal soportado en cada territorio y el posterior reparto en sentido reequilibrador operado por los Presupuestos o por los diversos Fondos existentes. Aunque la legislación y la decisión última permanece en el ámbito de la Federación (Consejo de Política Fiscal y Económica de las Comunidades Autónomas, Gobierno Federal y Cortes Generales), se realiza un cierto esfuerzo en aras de la concertación entre Federación y Estados, ya sea a nivel multilateral (a través del Consejo), ya sea a nivel bilateral (por medio de las diversas Comisiones mixtas entre la Federación y cada uno de los Estados).

8. La Federación, ¿Puede compensar unilateralmente las deudas económicas que los Estados tengan contraídas ante ella (por ejemplo, mediante la minoración de sus transferencias a los mismos)? ¿En qué ámbitos existe dicho poder? ¿Disponen los Estados de algún tipo de garantía (audiencia previa, acciones judiciales, etc.)?

La compensación unilateral de deudas por parte de la Federación únicamente se encuentra prevista con carácter general en relación a las cantidades adeudadas por los entes locales, no siendo en principio aplicable a los débitos de los Estados con la Federación. Sí que se ha previsto, en cambio, que cualquier Administración pública que incumpla los objetivos fijados en materia de estabilidad presupuestaria y que, con ello, provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento comunitario, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado. En el proceso de asunción de la responsabilidad financiera correspondiente se debe garantizar, en todo caso, la audiencia de la Administración o entidad afectada. A falta de mayores previsiones y ante la resistencia de la Administración obligada a efectuar el pago, todo parece indicar que la Federación podría aplicar los mecanismos de compensación indicados, aunque no contamos todavía con ningún supuesto en que dicha cuestión se haya planteado formalmente.

9. ¿Quién realiza la gestión, liquidación y recaudación de los tributos? ¿Pueden los Estados recaudar en nombre o por encargo de la Federación? Pueden los municipios o entes locales recaudar en nombre o por encargo de la Federación o del Estado donde se encuentran? ¿Hasta qué punto y en qué ámbitos se utiliza dicha técnica? ¿Qué importancia relativa tiene?

En principio, cada ente territorial ostenta la competencia propia sobre la gestión, liquidación, recaudación e inspección de sus propios tributos. Sin embargo, existe una larga tradición de colaboración en dichas tareas por parte de entes que no ostentan la titularidad del tributo en cuestión. De acuerdo con dicha tradición, la Constitución y la legislación federal, así como las Constituciones estatales, prevén la colaboración recíproca entre la Federación y los Estados en esta materia. La Constitución federal reconoce concretamente que los Estados podrán actuar como delegados o colaboradores de Federación para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de ésta, de conformidad con las leyes y las Constituciones estatales, normas que han establecido dicha colaboración en el ámbito de los impuestos federales cedidos a los Estados, con excepción del Impuesto sobre la Renta, el IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación, cuya gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión sigue correspondiendo al ente federal competente.

De acuerdo con la legislación aplicable, los Estados y los entes locales de su territorio pueden adoptar también dichas técnicas de colaboración en relación con los tributos establecidos por cada uno de ellos. Normalmente esta forma de colaboración se proyecta sobre los tributos previamente cedidos, en todo o en parte, y tiene la importancia de contar con los mencionados recursos desde su liquidación e ingreso, sin tener que transferirlos al ente titular y esperar su posterior cesión.

En fin, la colaboración entre entes territoriales no se traduce siempre en un encargo vertical, en sentido descendente, de las Administraciones territorialmente superiores hacia las de menor ámbito territorial. También se ha previsto que dichos encargos se produzcan en sentido ascendente. Dos ejemplos concretos de este último supuesto son los de la recaudación ejecutiva, encargada por la mayoría de Estados y por algunos entes locales a la Administración tributaria federal, probablemente por razones de eficacia y experiencia, así como la prestación de servicios financieros a los Estados –como el de tesorería– por parte del Banco de España. Dichos encargos se realizan, al amparo de las correspondientes previsiones legales, mediante el oportuno convenio entre los entes u órganos interesados.

10. Aproximadamente, ¿Qué porcentaje del gasto público total corresponde a cada nivel de gobierno y Administración (federal, estatal, local)? ¿Como quedan dichos porcentajes si se excluye el gasto en defensa, enseñanza, sanidad, pensiones por vejez o desempleo, y Administración de justicia? ¿Qué número de funcionarios o de personal administrativo corresponde a cada nivel territorial, en general? ¿Y si se excluyen los sectores mencionados?

La información sobre el gasto público realizado por cada nivel de gobierno es muy escasa, poco fiable y bastante desactualizada. Los últimos datos oficiales se refieren al año 1998 y arrojan las siguientes cifras generales:

Distribución del gasto público	Billones de ptas.	%
Federación	27,6	66,0 %
Estados	9,1	21'9 %
Entes locales	5'1	12'1 %
Total	41'8	100,0

Fuente: Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales. Ministerio (federal) para las Administraciones Públicas.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, con posterioridad a la fecha indicada, la Federación transfirió a un buen número de Estados sus servicios en materia de enseñanza y de sanidad, con lo que las cifras mencionadas han experimentado un cambio sustantivo en lo tocante al gasto federal y al gasto estatal, pudiendo situarse hoy éste último entre el 35 y el 40% del total.

La información solicitada en relación con el personal al servicio de las distintas Administraciones públicas se deduce de las siguientes tabla, elaboradas sobre la información facilitada por el Ministerio federal para Administraciones públicas, con fecha 1 de juliol de 2002.

Personal al servicio del conjunto de Administraciones Públicas	Nº de efectivos	%
Federación	558.505	24'45
Estados	1.192.673	52'20
Entes locales	533.274	23'35
Total	2.284.452	100'0

Personal al servicio del sector públ. federal	Nº de efectivos	%
Administración General de la Federación	238.090	42'63
Entidades instrumentales especiales	56.690	10'15
Fuerzas y cuerpos de seguridad	115.480	20'69
Fuerzas armadas	118.401	21'19
Administración de Justicia	27.520	4'93
Universidades no transferidas	2.324	0'41
Total	558.505	100'0

A este último total podría sumarse el personal funcionario y laboral que presta servicios en la entidad “Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.”, es decir, un total de 54.109 efectivos. No figura en la tabla ya que dicha entidad ha tomado la forma de sociedad mercantil y no se computa como parte de la Administración General de la Federación. En cuanto a ésta última, el total de efectivos se reparte de la forma siguiente.

Administración General de la Federación	Nº de efectivos	%
Ministerios y organismos autónomos	120.913	50'8
Docencia no universitaria	7.169	3'0
Centros penitenciarios	17.494	7'3
Seguridad Social	32.088	13'5
Patrimonio Nacional	1.442	0'6
Agencia Estatal Adm. Tributaria	27.611	11'6
Personal laboral de Defensa	29.596	12'4
Instituciones Sanitarias S. Social	1.777	0'8
Total	238.090	100'0

Dicha información debe completarse con la referencia y el desglose del personal al servicio de los Estados y de los entes locales, de acuerdo con las siguientes tablas y comentarios.

Personal al servicio de los Estados	Nº de efectivos	%
ADMINISTRACION GENERAL	1.063.815	96'5
- Ministerios y organismos autónomos	242.129	22,0
- Docencia no universitaria	451.668	41'0
- Instituciones sanitarias	370.018	33'6
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	22.993	2'1
FUERZAS DE SEGURIDAD	15.191	1'4
Total	1.101.999	100'0

A este último total deberían sumarse los 90.674 efectivos al servicio de las Universidades transferidas a los Estados, de los cuáles 68.001 son personal docente y 22.673 personal no docente.

Personal al servicio de las entidades locales	Nº de efectivos	%
Funcionarios con habilitación nacional	5.639	1'1
Resto de personal	527.635	98'9
Total	533.274	100'0

Aunque los funcionarios con habilitación nacional pueden considerarse hasta cierto punto como personal local, lo cierto es que la Federación conserva importantes facultades normativas y administrativas sobre los mismos y, en especial, sobre su selección, funciones, provisión de puestos de trabajo, régimen de movilidad y régimen disciplinario. Su escasa importancia numérica no permite ocultar la importancia cualitativa de estos puestos, los cuáles tienen reservados en exclusiva las funciones preceptivas de asesoramiento y defensa jurídica, fe pública local, intervención y depósito.

11. ¿Hasta qué punto se considera satisfactorio el sistema de relaciones financieras establecido? ¿Qué aspectos son considerados más satisfactorios? ¿Y cuáles más insatisfactorios? En la actualidad ¿Se apunta alguna tendencia en dicho ámbito que merezca ser destacada?

El sistema de financiación de los Estados, una vez revisado, puede considerarse relativamente satisfactorio. Entre los aspectos más valorados se encuentra la proclamación constitucional de la autonomía financiera de los Estados, así como la confirmación y el desarrollo de dicho principio por la jurisprudencia constitucional, aunque dichos elementos no hayan servido por sí solos para asegurar una financiación que se considere suficiente. Un elemento especialmente relevante es que la Constitución federal regula el sistema a nivel de mínimos, lo que, de una parte, reduce las garantías de los Estados, pero, de otra parte, ha permitido una evolución considerable del sistema inicial de financiación al sistema actual. Esta evolución, favorecida por una intensa dinámica de relaciones intergubernamentales y de relaciones entre distintas fuerzas políticas ha hecho posible algunas soluciones que, años atrás, se hubieran considerado inaceptables (caso de la cesión a los Estados de una parte significativa del impuesto sobre la renta y, también, del reconocimiento de una cierta capacidad normativa sobre algunos impuestos federales cedidos). La situación mencionada permite pronosticar una progresiva profundización de las medidas recientemente adoptadas a medio o largo plazo.

Entre los aspectos más insatisfactorios debe mencionarse que la autonomía financiera de los Estados sigue más basada en la autonomía de gasto que no en la autonomía de ingresos, ya que las principales fuentes de ingresos estatales son de carácter exógeno. Sin embargo, la autonomía de gasto ha sido reducida mediante la criticable legislación aprobada en materia de estabilidad presupuestaria, mientras que la autonomía de ingreso ha sido, como decíamos, paulatinamente mejorada. Un segundo elemento que centra muchas de las críticas es de la importante falta de transparencia del sistema. La Federación ha rechazado diversas iniciativas para publicar información desagregada que permita conocer con exactitud las balanzas fiscales de los diversos Estados (la diferencia entre su aportación a los presupuestos federales y las cantidades recibidas de la Federación por distintos conceptos). Dicha

situación resta legitimidad al sistema de solidaridad implantado y no permite enjuiciar ni discutir cabalmente la “justicia” del sistema general de financiación.

Entre las tendencias que se apuntan pueden mencionarse la exigencia de una mayor transparencia, el incremento de la autonomía de ingreso de los Estados, la voluntad de gestionar todos los tributos de la Federación que acreditan algunos de ellos, con la consiguiente territorialización o traspaso del ente federal gestor, así como, en algún caso, la voluntad de acercarse al sistema de concierto o convenio económico del que gozan únicamente dos Estados (País Vasco y Navarra), considerado generalmente como un auténtico privilegio económico.

12. ¿Puede la Federación fijar topes máximos o niveles concretos de endeudamiento o de déficit presupuestario de los Estados? ¿Fija topes retributivos máximos para el conjunto del personal al servicio de los diversos entes públicos (Federación, Estados, Municipios, etc.)?

Al amparo de sus competencias económicas, la Federación puede fijar y fija el objetivo presupuestario concreto a alcanzar por los Estados y por los Entes Locales. En un desarrollo que va más allá del objetivo de estabilidad presupuestaria acordado por las instituciones de la Comunidad Europea, la Federación aprobó una controvertida regulación que ha recortado intensamente la autonomía de gasto de los Estados. Algunos Estados han impugnado dicha regulación ante el Tribunal Constitucional, pero la cuestión se halla todavía *sub iudice*.

En líneas generales, la legislación federal establece las siguientes reglas: a) la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de los entes públicos debe realizarse en un marco de estabilidad presupuestaria; b) se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas; c) el Gobierno federal, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, fija cada año el objetivo de estabilidad referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público, como para cada grupo de Administraciones públicas; d) Dicho objetivo se comunica al Congreso y al Senado, que deben aprobarlo o rechazarlo; e) El Consejo de Política Fiscal y Financiera determinará el objetivo concreto de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada uno de los Estados; f) Si no se alcanza un acuerdo sobre dicho objetivo, cada Estado deberá aprobar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario; g) El Gobierno y sus órganos subordinados se constituyen en órganos de seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones estatales, para lo que disponen de varias facultades de carácter coercitivo o sancionador (obligación de los Estados de presentar toda la información necesaria, de elaborar planes financieros de corrección o de saneamiento, posibilidad de no autorizar sus operaciones de crédito o de deuda pública, etc).

La Federación también ha establecido topes máximos al incremento de las retribuciones globales del personal al servicio de las distintas Administraciones públicas. Dicha decisión también fue objeto de varias impugnaciones ante el Tribunal Constitucional, pero este confirmó la legitimidad de tales medidas, al contar la Federación con importantes competencias en materia económica, así como sobre la base de sus competencias básicas en materia de función pública. Sin embargo, tales topes máximos no pueden proyectarse sobre cuerpos concretos de funcionarios, sino que deben funcionar como límites genéricos al crecimiento global de las retribuciones. La Federación ha ejercido un férreo control sobre las medidas adoptadas por otras Administraciones públicas para incrementar de forma indirecta las retribuciones de su personal y el Tribunal Constitucional ha señalado la ilicitud de tales comportamientos, declarando la inconstitucionalidad y nulidad de las medidas mencionadas.

13. ¿Existen mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno? ¿Tienen carácter político-institucional? (Existencia de una Cámara (Senado) de representación territorial, instituciones de carácter gubernamental: consejos de primeros ministros, etc.)

¿Hay mecanismos de coordinación técnica? (p.ej., deducciones de las cuotas de impuestos subcentrales en impuestos centrales, etc.).

Dichos mecanismos existen, aunque todos ellos son susceptibles de mejora desde el punto de vista de los Estados. En primer lugar, el Senado cuenta con una participación más activa que la que tiene reconocida en otros ámbitos, pero ya se ha señalado la incapacidad de dicha Cámara para ejercer la función que la Constitución le atribuye formalmente como foro de representación de los intereses estatales. Por todo ello, la coordinación financiera intergubernamental se produce esencialmente en el ya mencionado Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, así como en las Comisiones Mixtas entre representantes de la Federación y representantes de cada Estado concernido.

Los Estados han venido reclamando la descentralización parcial o total del ente gestor de las competencias financieras de la Federación (denominada “Agencia Estatal de Administración Tributaria”) o, cuanto menos, la participación de los mismos en los órganos de dirección de este ente. A través de una modificación legislativa realizada en el año 2001, el legislador federal ha previsto la participación de seis representantes de los Estados en el Consejo Superior de Dirección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, órgano con funciones asesoras, consultivas y propositivas. Con funciones de idéntica o parecida naturaleza se ha creado también la “Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria”, órgano colegiado de participación de los Estados en la Agencia Estatal. En el territorio de los Estados existirá también un “Consejo Territorial de Dirección para la Gestión Tributaria”, con finalidades ligadas a la colaboración tributaria entre Federación y Estados. Dichos órganos se crean en la Delegación correspondiente de la Agencia Estatal y están compuestos por cuatro representantes de la misma y por tres del respectivo Estado.

La necesidad de coordinación es especialmente patente en el ámbito de los tributos total o parcialmente cedidos a los Estados, que recaudan buena parte de los mismos, lo que ha llevado a establecer distintos mecanismos para asegurar la fluidez de las relaciones. Para la resolución de los conflictos que se susciten en la aplicación de los puntos de conexión de los tributos existe una Junta Arbitral, de composición variable en función de si el conflicto enfrenta a la Federación con un Estado o a dos Estados entre sí. En cualquier caso, la composición de dicha Junta –que se aproxima a la paridad– pone en relieve la preponderancia de la representación federal, al tener atribuido un voto dirimente o de calidad.

IX. LENGUAS O IDIOMAS

(Apartado reservado para aquellos sistemas que conozcan una realidad plurilingüe que cuente con algún tipo de reconocimiento legal)

- 1. ¿Reconoce la Constitución federal más de una lengua oficial en todo el territorio de la Federación? En caso afirmativo, ¿Cuáles? A nivel federal ¿Puede hablarse de igualdad o paridad en su uso oficial por las diversas autoridades y en todo el territorio de la Federación? ¿Y en su uso privado? ¿Porqué? ¿Establece la Constitución o la legislación federal derechos u obligaciones lingüísticas de los ciudadanos?**

La Constitución federal reconoce una lengua oficial para todo el territorio y la posibilidad de que las Constituciones estatales establezcan otras lenguas como oficiales en sus respectivos Estados. La Constitución federal no explicita, pues, el nombre de esas otras lenguas, que, en todo caso, no se extienden a todo el territorio federal. No existe una igualdad total en el uso oficial de las lenguas. En el ámbito privado existe libertad de uso. La Constitución establece el deber de todos los ciudadanos de conocer el castellano.

- 2. Tanto si reconoce una o más lenguas oficiales, ¿La Constitución federal reconoce la existencia de otras lenguas, así como la necesidad o conveniencia de protegerlas? ¿Puede Usted señalar, aproximadamente, la importancia cuantitativa de las diversas comunidades lingüísticas?**

La Constitución reconoce la existencia de otras “modalidades lingüísticas”, a parte de las lenguas oficiales, y establece que serán objeto de respeto y protección. La comunidad lingüística catalana está formada por unos once millones de personas, la vasca o vascuence unos cuatro millones y la gallega tres millones. Las demás “modalidades lingüísticas” o dialectos (aranés, bable, fabla ...) son muy minoritarias.

- 3. ¿Reconocen las Constituciones de los Estados lenguas oficiales distintas a las reconocidas por la Constitución federal? En caso contrario, ¿Podrían hacerlo? ¿Existe paridad entre las lenguas oficiales federales y las lenguas oficiales estatales? ¿Pueden los Estados establecer obligaciones lingüísticas de los ciudadanos y de las empresas distintas de las establecidas por la Federación? ¿Pueden utilizar exclusivamente o principalmente una lengua oficial distinta a la declarada oficial por la Federación?**

Las Constituciones y leyes estatales concretan la previsión abierta de la Constitución federal estableciendo las lenguas oficiales y regulando su uso. La paridad entre las lenguas oficiales no es total. Los Estados pueden establecer y establecen obligaciones lingüísticas y utilizan con frecuencia la lengua oficial propia de forma exclusiva aunque si los ciudadanos los solicitan las comunicaciones en castellano deben hacerlo así.

- 4. ¿Cuál es, a grandes rasgos, el régimen lingüístico en la enseñanza?**

El castellano es una asignatura obligatoria en la enseñanza preuniversitaria en todo el territorio. Las demás lenguas oficiales también son asignaturas obligatorias en los respectivos Estados. En cuanto a la lengua en la que se imparten las demás asignaturas (lengua vehicular) existen dos grandes modelos con diversas variantes cada uno de ellos: de un lado estaría el modelo de libre elección de la lengua vehicular por parte de los padres o de los alumnos; es un sistema de separación de comunidades lingüísticas, ya que hay escuelas que la docencia se imparte toda únicamente en castellano, otras en las que se utiliza sólo la lengua oficial estatal y, finalmente, puede optarse por escuelas mixtas que utilizan ambas lenguas como vehiculares; el otro modelo no reconoce el derecho a elegir la lengua vehicular, todos los alumnos siguen el mismo sistema, que puede consistir tanto en utilizar las dos lenguas oficiales como lenguas vehiculares en una proporción variable según las fases de la educación, como en utilizar sólo la lengua oficial del Estado como vehicular. Un modelo mixto que consiste en reconocer el derecho a la elección de la lengua vehicular en los primeros años de la enseñanza primaria y luego se adopta el sistema de unidad de las comunidades lingüísticas.

- 5. La legislación aplicable y la práctica administrativa, ¿Hasta qué punto se consideran adecuadas con la realidad plurilingüe de la Federación? ¿Hasta que punto son fuente de conflicto entre las distintas instancias de gobierno y Administración o entre la población? ¿Representan las lenguas territoriales un signo de identidad importante del Estado en cuestión?**

Posiblemente sería conveniente un mayor conocimiento de todas las lenguas oficiales en la totalidad del territorio estatal, así como el fomento del valor del pluralismo, concretamente en este caso del pluralismo lingüístico, entendido como un bien a respetar e impulsar; también convendría propiciar un conocimiento más generalizado de la lengua oficial de los Estados que tienen lengua propia por parte de los funcionarios federales que desarrollan sus funciones en esos Estados –especialmente los jueces-. Entre las Administraciones no se producen graves problemas por este motivo. Con los particulares surgen problemas entre ciudadanos residentes en Estados con lengua oficial propia que consideran vulnerados sus derechos relacionados con la lengua oficial federal. Para los Estados con lengua oficial propia ésta es sin duda uno de los signos de identidad más relevantes, debe destacarse el dato de que

los Estados en los que la reivindicación del autogobierno ha sido y continúa siendo mayor son Estados con lengua propia.

X. VALORACIÓN GLOBAL Y COMENTARIOS ADICIONALES

1. En la actualidad, ¿Cómo se valora, mayoritariamente, el "nivel de salud" de la descentralización política? ¿Como lo valora Usted?

La valoración depende de las fuerzas políticas y, sobre todo, de los distintos Estados. En los Estados que tradicionalmente han mantenido una fuerte voluntad de autogobierno, incluso antes de la aprobación de la Constitución, después de 25 años de descentralización política existen amplios sectores que reivindican una redefinición del sistema para dar mayores niveles de autogobierno, bien a través de una nueva interpretación de las Constituciones federal y estatales, bien, últimamente, a través de la reforma de estos textos, especialmente de las Constituciones estatales. En estos Estados las fuerzas políticas que apuestan abiertamente por la separación de la federación son minoritarias. En el resto de los Estados el nivel de autogobierno conseguido se considera suficiente. Existen también algunos sectores políticos que consideran que se ha concedido demasiado poder a los Estados y pretenden recuperar para la Federación estas cuotas de poder mediante una interpretación más restrictiva de las Constituciones federal y estatales. Son también minoritarias las posiciones que abogan por una reforma del bloque de la constitucionalidad para volver a establecer un Estado centralizado.

A mi juicio, el nivel de autogobierno alcanzado por los Estados después de 25 años de Estado de las Autonomías podría sintetizarse afirmando que han conseguido una muy amplia o dilatada capacidad de autogobierno pero se trata de una autonomía de baja calidad. Es cierto de un lado que los Estados han creado sus órganos de gobierno, entre los que figura un parlamento democráticamente elegido dotado de potestad legislativa plena; han creado también una importante Administración y gestionan un presupuesto económico relevante. Es también cierto que han asumido competencias en una muy notable cantidad de materias. Sin embargo, se trata de un autogobierno de baja calidad por varios motivos: en primer lugar, por la casi inexistente posibilidad de fijar políticas propias en ámbitos materiales dotados de suficiente coherencia y completud como para que esas políticas tengan una auténtica capacidad transformadora de la realidad. Esto es debido a que la Federación impone en todas las materias las bases o las decisiones legislativas y lo hace con un grado de detalle tan importante que prácticamente agota la capacidad de fijar políticas diversas; por otra parte los ámbitos en los que pueden actuar los Estados son enormemente fragmentarios; en suma, la actuación de los Estados es residual e intersticial. Esta disminuida capacidad para fijar políticas propias, no se ve compensada por una participación en los órganos o instituciones federales –especialmente claro es el caso del Senado, pero también el nombramiento de magistrados del Tribunal Constitucional o de miembros del Consejo General del Poder Judicial, del Banco de España, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, etc.- ni en la fijación de las políticas estatales. Otros déficits a subrayar serían la falta de participación en el ámbito de la Unión Europea o la restricción y fragmentación de las funciones meramente ejecutivas. Creo, por otra parte, que ha dificultado el funcionamiento del sistema la excesiva fragmentación del mismo en 17 estados, sin embargo esta es ya un dato irreversible del modelo adoptado.

2. ¿Cuáles son las reivindicaciones históricas principales formuladas por los Estados? ¿Hasta qué punto pueden considerarse satisfechas?

La voluntad de autogobierno hace veinticinco años se cifraba esencialmente en la posibilidad de fijar políticas propias en ámbitos significativos tanto económicos como culturales, sociales o el políticos. Como queda dicho, este modelo ideal, que sin duda requiere matizaciones en su elaboración teórica y en su aplicación práctica, pero que a mi juicio continúa siendo difícilmente renunciabile si se quiere

garantizar una auténtica autonomía política, no se ha conseguido; pero tampoco se han conseguido cotas significativas de autogobierno desde la perspectiva de modelos participativos o concurrenciales de distribución del poder.

3. ¿Cuáles son los riesgos y las oportunidades principales para la consolidación y el buen desarrollo del sistema de descentralización política?

Los riesgos son los ya mencionados, las soluciones, si se comparte el diagnóstico y se pretenden conseguir mayores niveles de autogobierno, son, hoy por hoy, una interpretación y aplicación más generosa para los Estados de las Constituciones o una reforma de esos Textos.

4. ¿Qué tendencias de evolución se apuntan con mayor fuerza? ¿Qué posibilidades de concreción real les atribuye?

Las tendencias han quedado apuntadas. Dado que cualquier reforma o reinterpretación requiere el apoyo de mayorías federales cualificadas, creo que a corto y medio plazo se mantendrá la situación actual, con interpretaciones y aplicaciones de las Constituciones moderadamente más o menos restrictivas respecto de las aspiraciones de los Estados según cuál sea el partido gobernante en la Federación y, muy especialmente, según disponga o no de mayorías absolutas, es decir, según se vea obligado o no a negociar con otras formaciones políticas.

5. Con carácter general, ¿Puede decirse que el sistema evoluciona hacia una mayor centralización, hacia una mayor descentralización, o que se mantiene en un relativo equilibrio?

Creo que en los últimos años evoluciona hacia una mayor centralización.

6. ¿Cree necesario añadir algún comentario adicional sobre la descentralización política de la Federación que no se haya mencionado en este Cuestionario? ¿Desea realizar alguna sugerencia sobre la estructura, los apartados, o el contenido del mismo?

El Cuestionario me parece bien elaborado y exhaustivo.

7. ¿Puede indicar cuáles son, a su parecer, las obras que, por sus características especiales (actualidad, profundidad, claridad, enfoque, documentación, prestigio), permitan adquirir un mejor conocimiento del sistema federal de su país?

- E. Aja et alii, El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas, Ed. Tecnos, Madrid 1985.
S. Muñoz Machado, Derecho Público de las Comunidades Autónomas, Ed. Civitas, Madrid, 2 vols, 1982 y 1984
E. Albertí, et alii, Manual de dret públic de Catalunya, Ed. Institut d'Estudis Autonòmics y Marcial Pons, 3ª ed. Madrid-Barcelona 2002.
J.Leguina Villa, Escritos sobre autonomías territoriales, Ed. Tecnos, 2ª ed., Madrid, 1995.
E. Argullol, Desenvolupar l'autogovern, Ed. Empúries, Barcelona, 2000 (existe traducción castellana).
A. Bayona, El dret a legislar en l'Estat Autonomí, Ed. Escola d'Administració Pública, Barcelona, 1993 (existe traducción castellana en Editorial Tecnos).