

Coloquio sobre descentralización político-administrativa en América Latina: discurso político VS. realidad concreta*

*Se efectuó en Maracaibo, Venezuela, del 3 al 6 de octubre de 1989.

España: Estado Autonómico

Adolfo Hernández Lafuente

1. Antecedentes Históricos

La Constitución española de 1978 ha diseñado un modelo de organización territorial del Estado al que, por suponer innovaciones con respecto a los tipos de Estado que tradicionalmente ha distinguido la teoría del Estado clásico, la doctrina le ha dado la denominación de "Estado de las autonomías". Sus fundamentos, principios y reglas organizativas están contenidas esencialmente en el artículo 2º de la Constitución, donde se "reconoce y garantiza el derecho de la autonomía de las nacionalidades y regiones" que integran la nación española, y en el Título VIII dedicado a regular la organización territorial del Estado.

Este modelo organizativo supone una novedad transcendental respecto del anterior Estado, basado en el tradicional esquema centralista, al que opone la autonomía territorial como técnica para diseñar el gobierno. Es decir, frente al modelo que concibe al Estado y a la administración estatal como una organización en donde se acumula todo el poder, la autonomía territorial como técnica de gobierno supone el reparto de las responsabilidades políticas y administrativas entre el Estado y otros entes territoriales, las comunidades autónomas, de manera que estas últimas también poseen poderes para hacer leyes y para dirigir los asuntos políticos que afectan exclusivamente a sus ámbitos territoriales.

Este modelo, elaborado a través del consenso entre las principales fuerzas políticas y desarrollado en la Constitución, aprobada por el pueblo español mediante referéndum el 6 de diciembre de 1978, supone la plasmación de una solución política para las aspiraciones autonómicas y las reivindicaciones de las corrientes descentralizadoras que desde el siglo pasado se han manifestado en España, oponiéndose a la fuerte idea centralizadora, defensora de la concepción de un Estado que asume todo el poder y lo ejerce a través de una estructura administrativa jerarquizada y dependiente del centro. Viene también a dar respuesta a la dinámica y variada realidad con que la singularidad del medio natural y la historia han ido configurando los modos de ser y de convivir de los pueblos que habitan España. Pero, además, es fundamentalmente el logro de una voluntad democratizadora que hace suyo el impulso autonomista como un componente más de las ideas de participación, integrándolo en el proceso que culmina en la Constitución de 1978.

De esta forma con el Estado de las autonomías se da respuesta a un problema que se ha planteado en determinados momentos de la historia de España, como consecuencia de los diversos "hechos diferenciales" sobre los que se construyó el viejo edificio de la unidad de la nación. Constituida a partir de finales del siglo XV y principios del XVI como uno de los prime-

ros estados modernos de la historia, su unidad política ha integrado situaciones diferenciales producto de un diverso medio natural, de una serie de vestigios de pluralidad heredados del mundo medieval, de la existencia de varias lenguas, e incluso del derecho y de factores étnicos y psicológicos. En la medida que estos "hechos diferenciales" han sido objeto de una mayor o menor conciencia fundamentada ideológicamente, han dado origen a corrientes que intentaron una descentralización política de un Estado excesivamente centralizado.

En otros dos momentos históricos precedentes se intentó dar respuesta a estas corrientes anticeutralistas, coincidiendo también en dichos antecedentes la característica de ser momentos en la historia nacional de auge de las ideas democráticas y participativas. El primer momento lo encontramos en 1873, año en que se instaura la primera República y se debate en las Cortes un proyecto de Constitución federal en el que se introducía una nueva concepción de la división territorial española. El proyecto no llegó a aprobarse al caer el propio régimen republicano que se pretendía instaurar. El siguiente momento se produce a raíz de la proclamación de la segunda República, cuya Constitución de 1931 organizaba lo que se llamó el Estado integral y contemplaba la posibilidad de formación de regiones autónomas.

Durante el periodo republicano, Cataluña y el país Vasco dispusieron de estatutos de autonomía, mientras que Galicia vio interrumpido el proceso de aprobación del suyo, como consecuencia del inicio de la guerra civil. Este hecho será tenido en cuenta en la elaboración de la Constitución de 1978, reconociéndose en su Disposición Transitoria Segunda estos antecedentes históricos a efectos de poder ejercitar inmediatamente el derecho a la autonomía.

2. Etapa Preautonómica

La instauración del régimen democrático se realiza en un momento en que el movi-

miento descentralizador en Europa ha dado origen a la Constitución italiana de 1947 y países como Bélgica, Reino Unido e incluso Francia, inician la reforma del Estado centralizado, y otros como la RFA y Austria consolidan su funcionamiento como estados descentralizados. No cabe, pues, contemplar la reforma del Estado español que consagra la Constitución española de 1978 tan sólo como una reacción contra el régimen dictatorial anterior, y como tal fuertemente centralista, sino que se inscribe en un modelo de Estado moderno, más idóneo para el nuevo régimen democrático.

La transición política española de la dictadura a la democracia estuvo estrechamente unida y condicionada por la decisión de llevar a término el proceso de descentralización política y administrativa del Estado, objetivo en el que coincidían la práctica totalidad de las fuerzas políticas democráticas.

Para ello, se consideró necesario acometer en una primera fase, coincidiendo en el tiempo con el periodo constituyente, la puesta en funcionamiento con carácter provisional de instituciones de autogobierno denominadas regímenes preautonómicos, a fin de iniciar el proceso de transferencias y permitir a las futuras comunidades autónomas configurar un mínimo aparato administrativo que les permitiera no partir de cero a la hora de ejercitar sus propias competencias.

Desde septiembre de 1977 hasta octubre de 1978, se crean 13 entes preautonómicos que configuran, de forma provisional, la organización territorial del Estado.

3. La Constitución de 1978

El artículo 2º de la Constitución fundamenta la indisoluble unidad de la nación española y "reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, y la solidaridad entre todas ellas".

El Título VIII de la Constitución se refiere a la organización territorial del Estado y comienza señalando que "el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan", para señalar en el artículo siguiente que "las diferencias entre los estatutos de las diferentes comunidades autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos y sociales". El Capítulo tercero de este Título VIII se dedica, específicamente, a las comunidades autónomas, estableciendo las diversas vías de acceso a la autonomía, regulando las competencias que pueden asumir éstas y las exclusivas del Estado, la organización institucional, las relaciones entre las comunidades autónomas entre sí y con el Estado y los mecanismos de control sobre la actividad de las comunidades autónomas.

No establece directamente el propio texto constitucional una estructura territorial concreta del Estado, sino que se limita a establecer los procedimientos a través de los cuales "las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en comunidades históricas" (artículo 143). Únicamente la Disposición Transitoria Segunda, establecía un procedimiento inmediato de acceso a la autonomía a las nacionalidades históricas.

Entre 1979 y 1983 se constituyeron 17 comunidades autónomas que comprenden la totalidad del territorio nacional:

- *Andalucía*, que incluye las provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla;
- *Aragón*, que incluye Huesca, Teruel y Zaragoza;
- *Asturias*;
- *Baleares*;

- *Canarias*, que incluye Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas;
- *Cantabria*;
- *Castilla-La Mancha*, que incluye Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo;
- *Castilla y León*, que incluye Avila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora;
- *Cataluña*, que incluye Barcelona, Girona, Tarragona y Lérida;
- *Extremadura*, que incluye Badajoz y Cáceres;
- *Galicia*, que incluye La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra;
- *Madrid*;
- *Murcia*;
- *Navarra*;
- *Rioja*;
- *Comunidad Valenciana*, que incluye Alicante, Castellón y Valencia y;
- *País Vasco*, que incluye Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.

4. Principios generales de la organización territorial del Estado

La Constitución, fundamentada en la indisoluble unidad de la nación española, reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran.

El artículo 137 establece como principio general de la organización territorial del Estado, la autonomía de los municipios, provincias y comunidades autónomas, para la gestión de sus propios intereses.

El principio de unidad supone la existencia de un ordenamiento soberano que abarca a toda la nación española y es punto de partida de los propios entes autonómicos. Este principio se concreta en una serie de reglas básicas de ordenación, como son la libre circulación, la igualdad y otras que se establecen para preservar la unidad del sistema. Además supone la reserva al Estado de todas las competencias necesarias para que el sistema político funcione de forma unitaria, atribuyéndole la competencia para regular, establecer las bases o coordinar las materias incluidas en el artículo 149 de la Constitución y, de forma exclusiva, sobre todas las materias directamente conectadas con la soberanía: nacionalidad, relaciones internacionales, defensa y fuerzas armadas.

El principio de autonomía, por su parte, supone que las comunidades autónomas pueden establecer sus propias leyes en aquellas materias para las que son competentes, tener sus propias instituciones de gobierno y establecer las directrices políticas para la gestión de sus propios intereses. Este principio está limitado o enmarcado por las reglas del "propio interés" y del territorio.

Otro de los principios básicos que preside las relaciones administrativas entre los diferentes entes territoriales, es el que se establece, no sólo en el Título VIII, sino también en el artículo 2º, como principio de solidaridad.

Este principio ha sido considerado fundamentalmente en su contenido económico. Así, el artículo 138 establece que el Estado garantiza el principio "velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y, atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular". También, en este mismo sentido se definen los artículos 40.1, 131.1 y 158.2, al establecer como objetivo de los poderes públicos una distribución equitativa de la renta regional, estimar una más justa dis-

tribución de la renta y de la riqueza y corregir los desequilibrios económicos interterritoriales.

Sin embargo, aunque el aspecto económico es fundamental para establecer el principio de solidaridad, no hay que olvidar que el artículo 138 dispone que "las diferencias entre los estatutos de las distintas comunidades autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales", señalando la importancia que tienen también estos últimos.

Autonomía y unidad enlazan con el principio de solidaridad que se plasma en la cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas y a través éstas entre sí, asegurando la igualdad dentro de la comunidad española que impone el programa constitucional.

5. Distribución constitucional de competencias

Frente al sistema clásico de las constituciones federales de distribución de competencias en tres listas (competencias del Estado, competencias de los estados federados y competencias compartidas), la Constitución española sigue el sistema de lista única, estableciendo en el artículo 149 las competencias reservadas al Estado.

Si bien es cierto que el artículo 148 establece las competencias que pueden asumir las comunidades autónomas, no se trata, en realidad, de un listado completo, ya que, de éstas, las que han accedido a la autonomía por la vía del artículo 151, pueden recoger en su estatuto cualquier competencia dentro del marco establecido en el artículo 149, y las restantes, pueden ampliar el techo competencial que establece el artículo 148, transcurrido cinco años.

Todas las comunidades autónomas han recogido en sus respectivos estatutos competencias dentro del marco de lo establecido en el artículo 149, si bien para las que han accedido por la vía del artículo 143

se establece un periodo mínimo de cinco años para que puedan asumirlas de hecho, a través de la reforma de sus estatutos. También es posible proceder a una ampliación competencial mediante Ley Orgánica de delegación o transferencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 150 de la Constitución.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, como en el de la Comunidad Valenciana, a través de sendas Leyes Orgánicas, se ha producido una equiparación a la comunidades que ha accedido a la autonomía por la vía del 151, al eximírselas del plazo de cinco años para asumir competencias en el marco del artículo 149, cuyo apartado tercero contiene una cláusula residual en virtud de la cual, la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los estatutos de autonomía corresponderá al Estado.

6. Estatutos de autonomía

Como consecuencia de la aplicación de los principios contenidos en el Título VIII de la Constitución, se han aprobado, desde 1979 a 1983, los **Estatutos de Autonomía** de las 17 comunidades autónomas. Según el artículo 147 de la Constitución española, los estatutos son la norma constitucional básica de cada comunidad autónoma y el Estado las reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

La organización institucional autonómica de cada comunidad autónoma se basa en una asamblea legislativa, elegida por sufragio universal; un consejo de gobierno, con funciones ejecutivas y administrativas; un presidente elegido por la asamblea y nombrado por el rey, que dirige el consejo de gobierno; y, por último, un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo.

Los estatutos de autonomía precisan con más detalle el alcance de las competencias

autonómicas, distinguiendo entre competencias exclusivas, competencias de desarrollo legislativo y ejecución y competencias de ejecución.

En el ejercicio de las competencias exclusivas, corresponde a la comunidad la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección. Respecto de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución, le corresponde a la comunidad autónoma dictar normas con rango de ley, en el ámbito de los principios sentados por la correspondiente legislación estatal y, también, la potestad reglamentaria y de mera ejecución. Finalmente, las competencias de mera ejecución se refieren a la gestión de los servicios o a la ejecución material de las decisiones, ya que la comunidad autónoma no ostenta en estos casos ninguna potestad de carácter normativo, ni siquiera de carácter reglamentario, habiendo de atenerse en todo, no sólo a las leyes, sino a los reglamentos estatales.

Desde el punto de vista competencial, las 17 comunidades autónomas pueden agruparse en dos bloques:

- a) Comunidades autónomas del 151 y equiparables, que comprende a aquellas que pueden ejercer competencias dentro del marco establecido en el artículo 149 (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Navarra, Comunidad Valenciana y Canarias).
- b) Comunidades autónomas del 143, que comprende al resto de las comunidades autónomas, y cuyo techo competencial actual está establecido por el artículo 148 (Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia).

7. Desarrollo del proceso autonómico

El primer paso del proceso autonómico lo constituye la aprobación mediante Ley Orgánica de los respectivos estatutos de

autonomía. Así, el 18 de diciembre de 1979, se aprobaban los primeros estatutos de autonomía, correspondientes al País Vasco y Cataluña, y el 25 de febrero de 1983 se aprobaba el de Castilla y León, terminando en poco más de tres años el proceso de constitución de las comunidades autónomas.

En relación con el desarrollo del proceso autonómico, conviene resaltar el proceso de traspaso de funciones y servicios y de medios personales y financieros desde la administración central a la autonómica. Las comisiones mixtas paritarias administración central-comunidad autónoma han sido los órganos institucionales que, ayudados por las comisiones sectoriales, han permitido lograr los acuerdos de transferencias posteriores reflejados en los correspondientes reales decretos. En dichos reales decretos se detallan las funciones y servicios traspasados, el personal transferido y el volumen de recursos financieros necesarios para financiar el costo de los servicios.

El desarrollo del proceso autonómico se ha producido de un modo rápido, finalizándose el proceso de institucionalización de las comunidades autónomas y habiéndose ultimado, prácticamente, el proceso de transferencias. El Estado de las autonomías es hoy una realidad consolidada que define a nuestros sistemas político.

8. La financiación de las comunidades autónomas

La configuración del Estado de las autonomías implica un complejo proceso de descentralización del presupuesto del Estado hacia un nivel de las administraciones públicas nuevo, que corresponde a las autonomías. Implica, además, la creación de nuevas fuentes de financiación por las propias comunidades autónomas.

El sistema de financiación de las comunidades autónomas se encuentra definido básicamente en la Constitución en los artículos 156 a 158. En el primer artículo, se recogen los principios de este sistema:

autonomía financiera, coordinación y solidaridad. En el artículo 157 se enumeran los recursos de las comunidades autónomas.

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias del fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito.

En el artículo 158 se establecen dos instrumentos para hacer efectivo el principio de solidaridad. El primero es el Fondo de Compensación Interterritorial, con destino a gastos de inversión para corregir los desequilibrios interterritoriales. El segundo instrumento es una posible asignación presupuestaria a algunas de las comunidades autónomas para garantizar un nivel mínimo de prestación de servicios públicos fundamentales en todo el territorio nacional.

La Constitución española no delimita con más precisión el modelo de financiación autonómica y remite, en el artículo 157.3, a una Ley Orgánica para su regulación.

La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), establece los siguientes principios que regulan la actividad financiera de las comunidades autónomas.

- 1) **Suficiencia financiera** de las comunidades autónomas. Los recursos puestos a su disposición han de ser suficientes para poder atender a la prestación de los servi-

cios públicos recibidos al mismo nivel, al menos, que los venía atendiendo la administración del Estado.

2) **Equilibrio financiero del Estado.** Es reflejo del anterior; el Estado debe reservarse todos los recursos que venía dedicando al ejercicio de las competencias que mantiene.

3) **Eficiencia.** Es un corolario de los dos anteriores y debe entenderse en el sentido de que los trasposos de medios no deben generar aumento del gasto público.

4) **Ausencia de discriminación.** Se entiende por tal que el sistema de financiación que se arbitre no beneficie a unas comunidades en detrimento de otras.

5) **Solidaridad financiera.** El sistema de financiación debe incorporar mecanismos que permitan disminuir las diferencias regionales de renta y riqueza.

6) **Autonomía financiera.** Las comunidades autónomas no sólo deben disponer de recursos suficientes para atender la cobertura de los servicios públicos, cuya prestación ha asumido, al mismo nivel en que lo hacía el Estado, sino que deben también disponer de instrumentos que les permitan financiar más y mejores servicios, si así lo desean, en el marco de sus competencias.

7) **Mantenimiento de la unidad de mercado.** Con independencia de los costos de transporte, las mercancías homogéneas deberán tener un precio similar en todas las nacionalidades y regiones; es decir, que debe preservarse la libertad de circulación de personas y bienes en todo el territorio nacional.

En España hay dos sistemas de financiación de las comunidades autónomas, de naturaleza muy distinta: el sistema de concierto o convenio económico y el sistema general o común, regulado esencialmente por la LOFCA.

El régimen de concierto o convenio económico es aplicable únicamente a las co-

munidades del País Vasco y Navarra. Su fundamento se encuentra en la Constitución. La disposición adicional primera de la Constitución establece el amparo y respeto de los "derechos históricos de los territorios forales". El estatuto de Autonomía para el País Vasco, en su artículo 41, dispone que las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el "sistema foral tradicional de concierto económico", y que la aportación del País Vasco al Estado consistirá en un "cupo global", integrado por los correspondientes a cada uno de los territorios.

El sistema de financiación vía concierto consiste en que el Estado y la comunidad autónoma acuerdan la realización por esta última de la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de la mayoría de los impuestos estatales (todos, excepto los impuestos sobre tráfico exterior, los recaudados mediante monopolios fiscales y la imposición sobre alcoholes). La recaudación de estos impuestos queda en poder de la comunidad autónoma y ésta contribuye a la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas, a través de una cantidad denominada cupo.

Este sistema de financiación viene regulado por la Ley del Concierto Económico con el País Vasco, de 1981, y en el caso de Navarra por el Convenio de 1969.

El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común viene regulado esencialmente en la LOFCA y se pueden distinguir en él tres tramos: el de suficiencia, el de autonomía y el de solidaridad.

El tramo de suficiencia se realiza a través de dos vías: cesión de tributos del Estado y un porcentaje de participación en los ingresos del Estado. Este último se distribuye entre las comunidades autónomas en función de la población, unidades administrativas, superficie, esfuerzo fiscal, pobreza relativa e insularidad.

El tramo de autonomía está constituido por los recursos que pueden obtener las

comunidades autónomas por el ejercicio de sus propias competencias tributarias y financieras.

El tramo de solidaridad está constituido por el Fondo de Compensación Interterritorial, constituido por el 30 por ciento de la inversión nueva del Estado (excluidos los gastos de Defensa) y debe destinarse a la realización de proyectos de inversión que tiendan a disminuir las diferencias interregionales de renta y riqueza. Su distribución se realiza entre todas las comunidades autónomas de acuerdo con los siguientes criterios: renta per cápita, saldo migratorio, tasa de paro, superficie e insularidad.

9. Relaciones entre la administración del Estado y las comunidades autónomas

La Constitución española define un sistema de interrelación y cooperación administrativas entre la administración del Estado y las comunidades autónomas. Existen mecanismo de participación de éstas en las decisiones de los órganos centrales del Estado y, sobre todo, la disposición sistemática de los elementos institucionales y normativos que configuran el Estado de las autonomías, conduce ineludiblemente a la

colaboración entre las distintas administraciones públicas. Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional que afirma que no es menester justificar en preceptos concretos el deber de colaboración, que se encuentra implícito en la propia esencia de la organización territorial del Estado (Sentencia 18/82, de 4 de marzo).

En el funcionamiento diario de las distintas administraciones han ido surgiendo determinados mecanismos de relación y organismos estables de cooperación entre el gobierno de la nación y todas la comunidades autónomas. Entre los mecanismos de cooperación formalizados destacan los convenios entre las distintas instancias administrativas, que han alcanzado una notable presencia. Y entre los organismos de cooperación es preciso referirse fundamentalmente a los que tienen carácter bilateral, entre el gobierno y una comunidad autónoma (comisiones de cooperación) y las de ámbito multilateral y sectorial, es decir, entre un ministerio sectorial del gobierno de la nación y los distintos responsables de ese sector en cada una de las comunidades autónomas (conferencias sectoriales). En términos generales, puede decirse que los instrumentos de cooperación han adquirido forma y contenidos precisos.