

# Estado federal. Estado regional: una polémica política de envergadura jurídica y apariencia económica

ANA YÁBAR STERLING \*

**A**L aparecer hoy ante la opinión pública y calar en ella, como una de las cuestiones de mayor actualidad, la polémica federalismo-autonomías, el observador especializado no puede por menos que rendirse ante la evidencia de la enorme capacidad de convocatoria de los foros políticos para popularizar un tema que durante más de diez años ha sido debatido en profundidad por la comunidad jurídica y económica de nuestro país, sin conseguir interesar en él a la ciudadanía española.

La alteración de la estructura del Estado español que la Constitución de 1978 incorpora, configurando España como un Estado compuesto desde un Estado unitario que era, antes de la promulgación de este texto normativo del máximo rango, se plasmó en el Título VIII de la Constitución con el beneplácito de los parlamentarios constituyentes, pero simultáneamente con las más duras críticas de la doctrina jurídica que vertió sobre el contenido normativo de dicho Título, contundentes calificativos. Frases como "falta de la imprescindible calidad", "graves defectos de técnica legislativa", "fuertemente contradictorio" y "voluntariamente ambiguo", son sólo una pequeña muestra de la insatisfacción que creó en los más altos ambiente jurídicos la solución dada por el Título VIII de la Constitución a la forma compuesta del Estado español, que entonces se instituía.

La Constitución proporciona el esqueleto del vínculo integrador del Estado compuesto, configurando España en un Estado de las Autonomías, en el que la soberanía corresponde al Estado y la autonomía es un principio que hace referencia a un poder limitado, subordinado, en todo caso, al principio de unidad. Esta tesis, recogida claramente en las primeras sentencias de inconstitucionalidad dictadas por el Tribunal Constitucional y fechadas el 2 de febrero de

\* Catedrática de Economía y Hacienda y diputada del Congreso por el Partido Liberal.

1981 y el 14 de junio del mismo año, aclara por vía jurisdiccional el contenido básico del vínculo integrador del Estado compuesto creado para España por la Constitución de 1978 en su Título VIII.

Una opinión con cierto agrado de acogida entre la doctrina administrativista de nuestro país a principios de la década actual —antes de las primeras sentencias del Tribunal Constitucional citadas—, la del profesor Cruz Villalón (1), mantenía que nuestro país carecía de Constitución en un aspecto tan fundamental como el de la estructura del Estado, por la amplitud del marco dispositivo que, en materia autonómica, diseñó la Constitución de 1978 y que, por ello, dentro de ese marco hubiese cabido, tanto un Estado unitario descentralizado, como una completa descentralización política "que dé lugar a un Estado sustancialmente federal..."

Esta visión realista del escaso grado de compromiso del texto constitucional respecto a la estructura del Estado español, no ha de ser considerada necesariamente como una crítica, sino que, en palabras del citado profesor, "la solución adoptada—es decir, la no adopción de solución alguna— era la única posible en el momento en que se produjo", partiendo de posturas políticas generales en la fase constituyente, sobre la conveniencia de aplazar decisiones gravemente conflictivas, por las circunstancias singulares y delicadas de nuestra transición política.

La concreción final de la estructura del Estado español ha sido aportada, posteriormente, por las diversas normas que, en desarrollo de la Constitución, se han promulgado, los Estatutos de Autonomía, demás leyes orgánicas, leyes y disposiciones reglamentarias referidas a regular el proceso de constitución de las Comunidades Autónomas, sus órganos, sus funciones y cualquier otro aspecto relacionado con la articulación de los subsistemas —es decir, de las autonomías— entre sí o dentro del sistema del Estado. Dicha estructura final del Estado español está determinada en estos momentos plenamente y participa de lo que se ha venido a denominar rigidez constitucional, garantizada por el más alto tribunal del Reino.

El modelo final del Estado español, con la generalización de una descentralización verdaderamente política y no administrativa, con una tendencia hacia la homogeneización final de todas las autonomías, nos aproxima —a juicio de García de Enterría—, de manera sustancial, al esquema federal.

Ahora bien, el problema actual radica en que transcurridos ya casi cinco años desde la aprobación de los últimos Estatutos de Autonomía, esta tendencia hacia la homogeneización de las autonomías no se está produciendo. Más bien al contrario, existen importantes y esenciales diferencias entre ellas, tanto en las competencias que desarrollan, como en la capacidad que tienen para establecer y gestionar sus recursos financieros, es decir, en su autonomía financiera.

En la actualidad, es doctrina generalmente aceptada en

(1) P. Cruz Villalón: *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, número monográfico 4, 1982.

ambientes académicos, tanto jurídicos como económicos, que una de las características que sirven para definir y diferenciar a las unidades de gobierno es la existencia de niveles diferentes de autonomía financiera, atributo indispensable de la autonomía política.

De este modo se establece una amplia tipología dentro de los países de estructura federal entre sistemas de financiación más o menos autónomos, según la articulación de diversos elementos. El peso de los distintos mecanismos básicos de financiación de los gobiernos subcentrales es el primero de ellos. Cuando existen sistemas impositivos independientes entre los diferentes niveles de gobierno, se dice que los gobiernos subcentrales disfrutan de un mayor grado de autonomía financiera que si, por el contrario, los gobiernos subcentrales obtienen sus recursos básicamente a través de subvenciones del Gobierno central.

Asimismo, según que los gobiernos subcentrales tengan mayor o menor libertad para distribuir los ingresos de que disponen entre las distintas alternativas de gasto, estaremos en presencia de un mayor o menor grado de autonomía financiera. Por último, si los ingresos —cualquiera que sea la fórmula preponderante por la que éstos se obtengan en el gobierno subcentral— dependen más o menos de la voluntad discrecional del Gobierno central, podrá hablarse de un menor o mayor grado de autonomía financiera.

Ciertamente, la configuración financiera de los principales países federales (Estados Unidos, Canadá, Australia, República Federal de Alemania y Suiza), es muy distinta, como era de esperar, de la diversidad de circunstancias históricas, políticas y demográficas que les caracterizan. Sin embargo, en ninguno de estos casos conviven, simultáneamente, entre los niveles subcentrales de gobierno las grandes diferencias que se producen entre las Comunidades Autónomas españolas en lo relativo a la autonomía financiera.

La convivencia de los sistemas de convenio y concierto vigentes para Navarra y País Vasco, respectivamente, al lado del llamado "régimen común" para las restantes Comunidades Autónomas, consagra desde el principio la existencia de tres niveles distintos de autonomía financiera. La autonomía tributaria normativa de Navarra sitúa a esta Comunidad Autónoma en el primer nivel de la ordenación de Comunidades Autónomas según grados de autonomía financiera, aunque sólo fuera configurada dicha ordenación en razón a la capacidad de los gobiernos regionales para obtener recursos. El País Vasco, gracias al sistema de concierto, se situaría en un segundo nivel, dejando en último lugar a las restantes Comunidades Autónomas de "régimen común", siendo este término más bien eufemístico, por las notabilísimas diferencias, que aún subsisten entre ellas en materia financiera.

Una parte de la doctrina hacendística de nuestro país justifica las grandes diferencias existentes en la práctica, entre las Comunidades Autónomas de régimen común, en base a

argumentos como el de las mayores o menores competencias asumidas, o el de las diferencias en la capacidad real de gestión de tributos en los primeros años de vigencia del sistema de financiación establecido en 1980 e, incluso, en las exigencias de articular adecuadamente el principio de autonomía financiera con el de solidaridad interregional.

Pero a medida que transcurre el tiempo se observa que no se amortiguan las diferencias en materia financiera entre las Comunidades Autónomas, aunque, eso sí, se contabilicen alteraciones notables en el modelo de financiación, como el cambio del sistema provisional al "sistema definitivo provisional" de financiación, aprobado en noviembre de 1986 que, si bien no es la única novedad, sí es la más destacable.

Mientras subsistan tan grandes diferencias en los niveles competenciales entre las Comunidades Autónomas españolas, necesariamente sobrevivirán diferencias no sólo cuantitativas, sino cualitativas, en la atribución de recursos a cada Comunidad Autónoma por parte del Gobierno central. Mientras los nuevos sistemas de financiación que se adopten se asienten sobre el sistema provisional derivado de la LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas, de 22 de noviembre de 1980), como lo hace el actualmente vigente, se arrastrarán en parte, al menos, sus defectos y, en tanto que no se distingan netamente los recursos destinados a satisfacer el principio de solidaridad interregional de aquellos otros destinados a cubrir el principio de autonomía y suficiencia financiera, no se detendrán las críticas ni las demandas de reforma del actual modelo autonómico español.

Las grandes distancias que existen hoy entre los recursos per cápita de que disponen las Comunidades Autónomas de régimen común, ya se consideren aisladamente los que provienen del Gobierno central, ya se incorporen a éstos los que se derivan del ejercicio de la autonomía tributaria de cada región, son tales que no hay principio de solidaridad ni de desarrollo armónico interregional que pueda justificarlas.

Si a ello añadimos la sensación generalizada de la insuficiencia de recursos financieros en las distintas regiones para la cobertura de los gastos derivados de las nuevas y crecientes competencias autonómicas, tanto absolutas como relativas, siendo el punto de referencia los cuantiosos recursos de que dispone el Gobierno central, no es de extrañar que se generalicen las polémicas ni que aparezcan síntomas inequívocos de descontento respecto a la estructura constitucional del Estado español.

Esta polémica política se sustenta en la realidad económica y merece una consideración desapasionada y constructiva que incorpore cualquier cambio sustancial en este ámbito para que no exija reformas de mayor envergadura jurídica.