



*España de las Autonomías entre solidaridad interterritorial y financiación autonómica*  
*Spain of the Autonomous Communities between inter territorial solidarity and regional funding*

Wisem Mahi\*, Universidad Abou Bakr Belkaid de Tlemcen, Argelia

wisem-mahi@univ-tlemcen.dz

Bensahla Tani Sidi-Muhammed, Universidad Abou Bakr Belkaid de Tlemcen, Argelia

bensahlatm@hotmail.fr

Laboratorio de Estudios Literarios y Lingüísticos Andalusés

**Información del artículo**

Recibido el: 30-06-2021

Aceptado el: 11-07-2021

Fecha de publicación : 28-10-2021

**Resumen**

**Palabras clave**

Estado de autonomías,  
nacionalismos periféricos,  
Constitución,  
Financiación,  
los fueros.

A través de este estudio, pretendemos echar luz sobre el Estado de Autonomías implantado en España después de la Transición democrática y la promulgación del Constitución española en 1978.

La implantación del Estado de Autonomías en España, ha conllevado a un doble fenómeno paradójico: por una parte, los españoles se aferran a la democracia y de la descentralización que la acompañó; y por otra, el auge de las nacionalidades históricas como País Vasco y Cataluña. En sus anhelos en tener más autonomía y autogobierno.

En el presente trabajo, hablamos de las reformas que han tocado el régimen de financiación autonómica en España. Por ello, nos preguntamos si España en tanto que un miembro de la Unión Europea y un país con Comunidades Autónomas es un estado federal o no.

**Keywords**

State of autonomies,  
peripheral nationalisms,  
Constitution, Financing,  
jurisdiction.

**Abstract**

Through this study, we intend to shed light on the Autonomous State established in Spain after the Democratic Transition and the promulgation of the Spanish Constitution in 1978. The establishment of the Autonomous State in Spain has led to a double paradoxical phenomenon: on the one hand, Spaniards cling to democracy and the decentralization that accompanied it; and on the other, the rise of historical nationalities such as the Basque Country and Catalonia. In their yearnings to have more autonomy and self-government.

In this paper, we talk about the reforms that have touched the regional financing regime in Spain. Therefore, we wonder whether Spain as a member of the European Union and a country with Autonomous Communities is a federal state or not.

\* Autor correspondiente

## 1. Introducción

Tras la muerte del general Franco en 1975 se ha emprendido el camino hacia la Transición democrática para la promulgación de la Constitución de 1978 y de ahí otorgar la autonomía a las regiones españolas para generar la llamada descentralización de España. Por tanto, gran número de competencias se ha transferido a manos de las Autonomías como la educación, las infraestructuras y la descentralización económica en plan de repartición de la financiación autónoma y política.

Ahora bien, el federalismo se define como doctrina política cuyos territorios se reúnen en organismos federados, dotándolos de poderes propios y libertades. España es un estado federal clásico (Erga, 1994, p. 38). Según dice Luis Moreno, la federalización de España es un modelo centrífugo caracterizado por la concurrencia etno-territorial múltiple. (Moreno, 2008). En este sentido, en el caso español, existe un tipo de federalismo sin estas entidades, ya que, las autonomías gozan de una libertad pero restringida. Es decir, el Estado central se encarga de manejarlo todo dentro el marco del equilibrio con el fin de preservar la unidad nacional siempre y cuando haya diversidad.

## 2. España como país federal

A la luz de esto, en los estados federales clásicos, los estados federados son representados en el seno de una cámara territorial propia que hace el equilibrio entre el poder del parlamento y del congreso nacional. El senado español no desempeña este papel, se aproxima más bien a un modelo de un estado unitario bicameral. En donde cada comunidad autónoma está representada por su parlamento pero sigue bajo las órdenes del Estado central. Pese a que no todas las

autonomías tienen los mismos recursos ni el mismo estatus político, el caso del País Vasco y Navarra con los privilegios que tienen gracias a sus fueros medievales. Por tanto, esta bilateralidad entre el Estado y sus autonomías nos da un multilateralismo federal clásico.

A su vez, los partidos nacionalistas periféricos quisieron formalizar los acuerdos políticos, ejemplo de ello: en junio de 1998, los principales partidos nacionalistas de Galicia, País Vasco y Cataluña (BNG, EAJ-PNV y CiU) firmaron una declaración común solicitando al Estado reconocer de manera oficial el carácter multilingüe, multicultural y multinacional de España. Con el objeto de declarar a España una nación de naciones. En el mismo año, las tres fuerzas políticas nacionales vascas (PNV, EA y HB) firmaron el pacto de Estella con el fin de pedir la autodeterminación del País Vasco, Navarra y las comarcas franceses de Labor, Solé, de ahí, reivindicar una nueva nación vasca denominada *Euskal Herria*. También, en Cataluña se ha evocado el carácter anticonstitucional con la redefinición del nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña en 2005. Es más, el plan de Ibarretxe que da a los vascos la posibilidad de decidir su futuro a partir de un referéndum regional (Aparicio Pérez, 1999, p. 53).

Desde luego, en un estado federal clásico, una reforma que tiene como objetivo restringir o amplificar las competencias propias de las autonomías se puede efectuar de manera multilateral. En el caso español, las ciudades más relevantes pueden contribuir a la financiación autónoma y que tendrá su impacto sobre todas demás Autonomías. En este sentido, el objetivo histórico del catalanismo político era presionar al Estado lo que es siempre posible gracias al sistema electoral que permite a los nacionalismos periféricos gestionar de manera más o menos libre el gobierno de

sus autonomías en tanto que un aliado minoritario unido en una coalición con el gobierno central. Porque, en caso en que este último no obtendría la mayoría absoluta, necesitara del apoyo de varios partidos nacionalistas con el fin de tener una cierta legitimidad.

En palabras del senador español Josep María Reniu Vilamala, son cuatro factores principales que condicionan la formación de gobiernos periféricos en España: El sistema electoral; los mecanismos parlamentarios de investidura y de censura; la influencia de los partidos nacionales en el seno de la política nacional; la diversidad y la oposición de diferentes políticas (Reniu Vilamala, 2002, p. 274).

Aunque el federalismo tiene implicaciones institucionales, administrativas y políticas mayores, genera también un debate acerca de la repartición territorial de recursos, beneficios y oportunidades en el seno del estado plurinacional (McEwen, 2005). La federalización progresiva del estado español deja en cuestión el dilema entorno a la autonomía regional de una parte y la solidaridad nacional e internacional de otra.

### **3. La construcción del Estado de Autonomías**

Los historiadores consideran generalmente que el nacionalismo español extendió a principios del siglo XIX, gracias a la resistencia al armamento napoleónico el año 1808. Entonces, los nacionalismos periféricos se han desarrollado a finales de este siglo camino hacia la modernización (Cebrián, 1997, pp. 2-3).

Por el nacionalismo se desarrolla la promoción ideológica de “una comunidad imaginaria.” Consiste en la reivindicación de un proyecto político de nacionalización o autodeterminación basado sobre una dimensión cultural compartida (Anderson, 1983). El nacionalismo da lugar al

desarrollo de una “invención y una tradición.” En este contexto, la primera reivindicación que había concretizado la existencia de la nación española fue formada por la Constitución de 1812 en Cádiz, aquella que estableció la soberanía de la nación sobre la Iglesia y la Monarquía (Portillo Valdés, 2000, pp. 64-68). Los liberales reunidos en Cádiz evocaron los hallazgos de la Guerra de Independencia, expresión de identidad popular española que se revela en contra de la influencia extranjera francesa (Álvarez Junco, 1997, pp. 35-67).

El proceso de modernización conocido en España a partir de mediados del siglo XIX fue asimétrico y lento a la vez. Además, durante el periodo de liberalismo conservador o la Restauración, el Estado central pretendía constantemente promover el modelo centralista del estado-nación, lo que ha generado importantes tensiones interiores, creando el buen ambiente para el surgimiento de modelos contrarios nacionalistas y alternativos a partir de la pereferia, los casos de Cataluña y País Vasco (Fusi, 2000). Enfatiza el historiador José Álvarez Junco que las defeciencias del estado liberal, la ausencia de guerra exterior y la incapacidad estatal de imponer un servicio militar nacional, ayudaron a generar una transmicion bastante débil del sentimiento indentitario nacional (Alvarez Junco, 2001, p. 13).

Es más, el impacto de las últimas colonias del imperio español, con el reconociendo de la independencia de Cuba y la cesión de Filipinas, de Puerto Rico y Guam a Estados Unidos a raíz de la guerra de independencia hispano-americana de 1898, creó una crisis pertinente de identidad nacional a inicios del siglo XX.

A partir de este periodo, se ha desarrollado tres tipos de discurso fundamentales: el discurso del nacionalismo liberal que tuvo lugar en Cádiz en el seno del gobierno republicano

de 1931-1933 al conceder un estatus autonómico a Cataluña y País Vasco en la Segunda República el año 1936; el proyecto revolucionario opositor nacional católico con el objetivo de españolizar el país y por último, el nacionalismo periférico que solicita el reconocimiento de identidades diferenciadas y autónomas (Boyd, 1997, p. 23).

Si bien, el desarrollo de los nacionalismos periféricos en el seno de la burguesía catalana a finales del siglo XIX estaba debido al sentimiento de exclusión de las estructuras del poder en la era de la Restauración (los partidos liberales y conservadores que alternaron en el poder en Madrid). Por lo cual, los Catalanes quisieron tener más poder y libertad, junto con el sentimiento de superioridad para con los demás españoles, considerando a Cataluña como ente diferenciador del resto. Por eso, diferentes grupos políticos en Cataluña se sumaron a la Lliga Regionalista en 1901 enfocándose sobre las particularidades culturales y lingüísticas de Cataluña. En cuanto al País Vasco, cogió otro camino; adoptaba una especie de nacionalismo protector fundado por Sabino Arana en el mismo periodo como respuesta social que defiende los intereses de la burguesía urbana en Vizcaya. Al sentir miedo de la llegada de inmigrantes españoles quienes provinieron de las zonas rurales. Entonces, el otro español consistió en una amenaza para la cohesión social y también para la pureza racial de la nación vasca (Medrano, 1999).

El autoritarismo de cuarenta años de dictadura, la ineficacia del centralismo administrador franquista, la represión autoritaria de los nacionalismos de carácter plural en España contribuyeron a deslegitimar el nacionalismo español mayoritario. A partir de la propaganda del Estado, el franquismo tendió a imponer un tipo de visión deformada de la identidad española, favoreciendo una identidad nacional católica de habla castellano. Más

tarde, al morir Franco en 1975 y la implantación de la democracia, los nacionalismos regionales minoritarios se libraron, sacando provecho para reafirmarse políticamente, de modo que, el nacionalismo español se ha bajado al segundo plano (Harzig, 2003, pp. 284-307).

Así, nos preguntamos si después de la Transición democrática, ¿España figura como nación o un estado plural? Una cuestión que se plantea a diario en la esfera pública. Entonces, esta etapa democrática favoreció el reinventar de la identidad nacional española, a través de la cual, los actores políticos intentaron reconciliar los imaginarios tradicionales con el desarrollo político, económico y social vigente (Balfour, 2007, p. 19).

Conforme con el artículo 2 de la Constitución de 78, España es una nación de nacionalidades y de regiones. Pero para la derecha española y los conservadores, España es una nación mayoritaria caracterizada con su unidad individual.

Asimismo, el planteamiento de la cuestión identitaria pone en jaque tres asuntos esenciales: la tensión entre la unidad y el pluralismo, entre la simetría y la asimetría y también el dilema de conciliación de la solidaridad interregional con la descentralización administrativa y política, lo que afecta la repartición de oportunidades entre las autonomías. Por lo tanto, este último texto constitucional es un reconciliador entre las diferentes fuerzas políticas, con reconocer la centralidad y la importancia que atañe la solidaridad nacional y la autonomía regional. Es decir, en su artículo 156, la Carta Magna española percata que las Comunidades Autónomas disponen de una autonomía financiera: *“Las Comunidades Autónomas 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.*” Entretanto, el artículo 158 del mismo texto defiende que:

En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. (2006)

#### **4. El primer sistema de financiación del modelo autonómico (1980-1993)**

Desde la aprobación de la ley orgánica de financiación de las CCAA, LOFCA (Ley Orgánica de incoación de las Comunidades Autónomas), el 22 de septiembre de 1980 en el marco del gobierno UCD (Unión de centro democrático) y las partidos políticos de 1981 y 1982, basándose el fundamento de igualdad y solidaridad entre las diferentes autonomías. A excepción del País Vasco y Navarra que disponían de un sistema fiscal diferente, fundado a raíz de los fueros<sup>2</sup> medievales. También para Islas Canarias gracias a su situación geográfica que lo permitió gozar de un mayor grado de autonomía.

Si bien, al redactar la Constitución de 1978, el PNV (Partido Nacional Vasco) y las élites políticas de Navarra empeñaron en presentar esta realidad histórica, por ello, el nacionalismo vasco intentó sacar provecho de ello para llegar a negociar los derechos históricos de los fueros fiscales durante la Transición (Corcuera Atienza, 1991, p. 312). Este privilegio del que

---

<sup>2</sup> Privilegio o ley especial que disponía antiguamente una región. <https://www.definiciones-de.com/Definicion/de/fuero.php>, consultado el 30 de junio de 2021

gozaron las dos autonomías, tuvo un impacto conflictivo mayor para el resto de España. Mientras, las dos regiones gestionan ellas mismas sus impuestos en el seno de sus territorios contribuyendo exclusivamente en los presupuestos que las conciernen como la política exterior y el armamento (Monasterio Escudero, 1994, p. 241). Pese a que hubo iniciativas de un proyecto nacional de infraestructura impulsado por el Gobierno central para beneficiar al conjunto de los españoles, pero que será financiado a base de los impuestos recolectados de un solo quince de las diecisiete Comunidades Autónomas.

De hecho, el sistema de financiación aplicable para el resto de autonomías es totalmente diferente. El estado central se encarga de recolectar los impuestos y redistribuirlos conforme con los criterios que se presentan y con el acuerdo entre el Gobierno central y las principales fuerzas políticas nacionales y regionales. En esta repartición intervienen varios factores como el grado de competencias de las autonomías, en particular las comunidades: País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Valencia, cuyas competencias son mayoritarias (Educación, sanidad, etc.) A diferencia de las demás autonomías con grado mínimo de competencias. En otras palabras, el modelo que goza el país Vasco y Navarra es una autonomía fiscal, a diferencia del resto de las demás comunidades autónomas que pertenece a un proceso tradicional de descentralización económica.

#### **5. La financiación autónoma y las reformas de 2001/2009**

En cada legislatura, se han redefinido las modalidades del sistema autónomo con las reformas emprendidas en 2001 y 2009. A principios del año 1990 y con la Victoria del partido popular en las elecciones el 12 de marzo de 2000, la cuestión bajó al segundo plano por considerarla no prioritaria. El año que sigue, se ha

acordado para una nueva ampliación de la autonomía y de su sistema financiero. Ya en el año 1996, el Gobierno negoció la posibilidad de que las comunidades gozaran del 33% de IRPF (Impuesto sobre la renta de personas físicas), 35 % de IVA (Impuesto sobre el consumo de productos tanto nacionales como exteriores) y hasta 40 % de impuestos sobre el Tabaco, alcohol y la gasolina (Petithomme, 2011, p. 4).

Luego, hubo una reforma el año 2009 con el fin de incrementar los recursos de las CCAA conforme con la fuerte progresión demográfica desde 2002 (la población española se ha aumentado con un 7 millones de habitantes más). Se trata más bien la necesidad de adaptar el sistema financiero autonómico a los estatutos de autonomía nuevos, sobre todo, al estatuto catalán de 2005. Por otro lado, se ha permitido a las autonomías gestionar un 50 % de IRPF e IVA y hasta 58 % de impuestos especiales. Es más, un 75 % de los recursos del Estado se repartiría entre las autonomías para llegar a tener el mismo nivel financiero por habitante, sobre todo a lo que atañe a las regiones más pobladas, es lo que llamamos la nivelación financiera (Petithomme, 2011, p. 8).

Recientemente, el 22 de septiembre de 2020, el Senado se planteó la reforma de la financiación territorial en una jornada organizada por Fedea (Fundación de Estudios de Economía Aplicada) con la Fundación Internacional *Olof Palme* además de otras colaboraciones *Cercle d'Economia*, ESADE-EcPol, el IVIE, RIFDE y la Universidad de Oviedo. En ella se presentaron las grandes líneas para orientar la reforma y exponer propuestas alternativas, en particular, la necesidad de una revisión integrada y acordada de los diferentes elementos del modelo financiero con miras a mejorar el encaje entre las autonomías para conseguir un modelo transparente y sencillo que toma en consideración al ciudadano con un reparto

equitativo de recursos. Se ha enfatizado además la responsabilidad fiscal que empuja al ciudadano a considerar los costos más que los beneficios. Aunque, la pandemia obliga a repensar una reforma parcial de urgencia para reforzar los recursos de las comunidades peor financiadas (Petithomme, 2011, p. 11). Por ello, se han analizado varios puntos como la adaptación del régimen foral a la realidad actual para llegar a tener una participación eficiente de las comunidades forales en el marco de la nivelación interterritorial (Sitio Web).

## 6. Conclusión

El Estado de Autonomías en España no consiste en uno unitario ni uno federal; el caso es que, los estados federales son capaces de participar en la reforma de la constitución estatal, disponen de una autonomía financiera lo que les permite tener su hacienda y sus propias políticas públicas. Es más, los estados federales son representados por el Senado, se caracterizan por la separación vertical de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). Tienen constituciones propias cuya aprobación o rechazo pasa por sus propios parlamentos.

En cambio, en España las CCAA no participan en la reforma constitucional de manera directa. Solo el País Vasco y Navarra gozan de la autonomía financiera algo que crea competencia entre autonomías. Tampoco el Senado representa a las CCAA. Estas disponen solo de sus propios Estatutos de autonomía incluso con eso se requiere la aprobación y autorización del Estado central en caso de reformas o cambios relativos.

En una entrevista con Eliseo Aja, uno de los grandes expertos del Estado autonómico el día 07/12/2017 (Clemente, 2017). al diario *La Vanguardia*, propone cambiar la naturaleza jurídica de los Estatutos de autonomía. También, para

eludir esta conflictividad entre autonomías basta con la distribución de las competencias con reglas. Aja recalca sobre el hecho de la participación plena de las CCAA y que estén presentadas por el Senado. Otras alternativas como la integración de criterios claros acerca de la financiación autonómica, y por último permitir a las autonomías participar eficazmente en la Unión Europea.

## 7. Bibliografía

- Alvarez Junco, J. (1997). *El nacionalismo español como mito movilizador. Cuatro guerras*. Madrid: Alianza Editorial.
- Anderson, B. (1983). *Imagined Communities: reflections on the origin and the spread of nationalism*. Londres: Verso.
- Aparicio Perez, M, A. (1999). *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política*. Barcelona: Paidós.
- Balfour, S y Quiroga, A. (2007). *España reinventada. Nación e identidad desde la Transición*. Madrid: Peninsula.
- Boyd, C.P. (1997). *Historia Patria. Politics and national identity in Spain 1875-1975*. New Jersey: Princeton University Press.
- Cebrian, L. (1997). *El problema de España, Claves de la razón práctica*.
- Clemente, E. (2017). «Si queremos volver a la normalidad en Cataluña, hay que abordar las reformas». <[https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/espana/2017/12/07/eliseo-aja-queremos-volver-normalidad-cataluna-abordar-reformas/0003\\_201712G7P5991.htm](https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/espana/2017/12/07/eliseo-aja-queremos-volver-normalidad-cataluna-abordar-reformas/0003_201712G7P5991.htm)>. Consultado el 30 de junio de 2021.
- Corcuera Atienza, J. (1991). *Política y derecho. La construcción de la autonomía vasca*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Ergéc, R. (1994). *Les aspects juridiques du fédéralisme, in Centre d'étude du fédéralisme, le fédéralisme, approche politiques, économiques et juridiques*. Bruxelles: De Boeck Université.
- Fusi, J.P. (2000). *España, la evolución de la identidad nacional*. Madrid: Temas de hoy.
- Harzig, J y Juteay, D. (2003). *The social construction of diversity: recasting the master narrative of industrial nations*. Oxford: Berghahn Books.
- Mater Dolorosa. (2001). *La idea de España en el siglo XIX*. Madrid: Taurus.
- McEwen, N y Moreno, L. (2005). *The territorial politics of welfare*. Oxon: Routledge.
- Medrano, J.D. (1999). *Naciones divididas. Clase, política y nacionalismo en el País Vasco y Catalunya*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Monasterio Escudero, J. (1994). «La evolución reciente de la hacienda autonómica.» *Papeles de economía española*, N°59, p. 312.
- Moreno, L. (2008). *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI, .
- Petithomme, M. (2011). *L'état espagnol et le financement autonome. Le dilemme de la conciliation entre autonomie régionale et solidarité nationale dans un contexte de fédération asymétrique (1980-2009)*. *Federalisme Régionalisme*, V9, N° 2, pp. 1-16

Portillo Valdes, J.M. (2000). *Revolucion de nacion. Origenes de la cultura constitucional en España 1780-1812*. Madrid: Centro de Estudios politicos y constitucionales.

Reniu Vilamala, J.M. (2002). *La formacion de gobiernos minoritarios en España 1977-1996*. Madrid: Centro de Investigaciones sociologicas.

<<http://www.gva.es/cidaj/pdf/constitucion.pdf>>. Consultado el 30 de junio de 2020

<<https://www.fedea.net/la-reforma-de-la-financiacion-territorial-consensos-y-propuestas-alternativas/>>. Consultado el 30 de junio de 2020