

Deslegitimación política y descrédito fiscal de las Comunidades Autónomas

Antonio Mira-Perceval, José Antonio Pérez, Joan Romero

Hace más de tres décadas en España fue posible sentar las bases de un pacto político que en opinión mayoritaria se valora como una experiencia muy positiva de estabilidad política, progreso y cohesión social. Nuestro antiguo, que no viejo, desencuentro histórico encontró acomodo en el bloque de constitucionalidad y desde entonces la política ha procurado mantener un cuidadoso equilibrio entre las expresiones políticas nacionalistas y las identidades regionales existentes en España. Superando desencuentros y tensiones por la vía del pacto y, sobre todo, respetando todos la lealtad constitucional como la pieza esencial de la estabilidad política española.

Se trata de un proceso histórico que ha supuesto cambios radicales en la distribución de poder político y que ha hecho posible la evolución desde la forma original de Estado unitario a un Estado Autonomómico que ha incorporado muchos elementos de los Estados de tradición federal. Sin embargo, las *naciones internas*, que contribuyeron a impulsar, moldear y dar contenido al modelo de Estado que la Constitución de 1978 prefiguraba, han renovado periódicamente sus pretensiones de reconocimiento de la diferencia, por entenderlas no atendidas. De otra parte, distintas expresiones de nacionalismo español han intentado que el proceso de construcción del Estado Autonomómico en clave federal encontrara todo tipo de dificultades. Como consecuencia, se escenifican y reabren debates en planos diferentes: unos tienen que ver con la tensión entre nacionalismos, otros con la organización territorial y con el funcionamiento más justo y eficaz del Estado Autonomómico (Romero, 2006; 2012).

REGIONES Y NACIONES EN ESPAÑA. DE LAS ASIMETRÍAS INICIALES A LOS INTENTOS DE RECENTRALIZACIÓN ACTUALES

España inaugura el segundo periodo democrático de todo el siglo XX con una nueva Constitución que supondría una inflexión fundamental en nuestra trayectoria democrática. Esa Constitución incorporaba una novedad importante: incluía un Título VIII que proponía por consenso un modelo de Estado completamente nuevo. Quedaba atrás el modelo tradicional de Estado unitario y prefiguraba un Estado profundamente descentralizado en el que (re)aparecía un nuevo actor político, las Comunidades Autónomas. Con ello, de alguna forma se recuperaba el modelo de Estado integral con autonomías que apenas inició su andadura en la Segunda República. La Constitución también incorporaba un Preámbulo, unos artículos 2 y 3, y una Disposición Adicional Primera que, por segunda vez en el siglo xx, abordaban la reivindicación de las otras naciones a ser reconocidas en el nuevo Estado. En acertada afirmación de A. Gagnon, España pasaba de ser una forma de «Estado impuesto» a otra forma de «Estado negociado» (Gagnon, 2010:79). Se trataba por tanto de una Constitución que se quiso abierta, inacabada, para que el proceso democrático fuera eligiendo los caminos que allí se trazaban como posibles. Una Constitución de la que luego se ha hecho una de las interpretaciones que de ella cabían.

Fruto de aquel pacto entre visiones de España completamente distintas fue su artículo segundo. Allí se proclamaba la unidad de la Nación española y, a su vez, la referencia explícita a *nacionalidades y regiones*, distinción ésta que la Constitución no aclaró y que vino a complicarse con el uso de otro concepto, el de *nacionalidades históricas* que, para muchos –aunque no para todos–, se equiparó a los territorios que hubieren plebiscitado en el pasado proyectos de autonomía, al albur de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda. Cataluña, País Vasco y Galicia tenían reconocido así un nivel de autonomía política muy superior al resto de regiones.

Un hecho alteró aquella posibilidad inicial: se decidió, al amparo de una de las vías que la propia Constitución establecía en el artículo 151, promover un referéndum en Andalucía por el cual esta comunidad quedaría equiparada al grupo de *nacionalidades históricas*. Su trascendencia sería de tal magnitud que el propio proceso de construcción del Estado Autonómico empezó a transitar por otra de las posibles vías desde ese momento. La ratificación popular de la iniciativa introdujo un cambio sustancial del escenario político: una región pasaba a equipararse/integrarse en el grupo de *nacionalidades históricas*. Cambio que venía amparado por la Constitución, pero que a nadie se le ocultó que alteraba la hoja de ruta inicialmente prevista por los nacionalismos periféricos. Un cierto reconocimiento de la diferencia había sido desbordado al integrarse una región en ese grupo. Desbordamiento que aún sería mayor cuando, utilizando otras vías constitucionales igualmente previstas, las Comunidades de Navarra (Disposición

Transitoria Cuarta), Valencia y Canarias (para estas dos comunidades, leyes de transferencia previstas en el artículo 150.2) alcanzaron niveles equiparables de competencias a las cuatro primeras, si bien no tenían reconocida la facultad de disolución anticipada de sus respectivos parlamentos regionales y de convocar elecciones autonómicas ni recibieron el estatus de *comunidades históricas*. Para casi todo lo demás, el Estado Autonómico quedaba estructurado en siete Comunidades Autónomas con plenas competencias y el resto de regiones con niveles competenciales sensiblemente menores. Este proceso fue concretándose merced a un pacto político alcanzado en 1981 entre los dos grandes partidos españoles UCD y PSOE.

Pactos políticos posteriores, esta vez entre PSOE y PP, acabarían por dar forma a la actual organización territorial del Estado Autonómico. A partir de un acuerdo político alcanzado en 1992 –con importantes ampliaciones y concreciones posteriores– se abría la posibilidad de que el resto de regiones que aún no tenían plenas competencias las fueran obteniendo en el futuro. También se facilitaba la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran revisar sus Estatutos de Autonomía. Serían, por tanto, la decisión del referéndum andaluz y esos acuerdos políticos entre los dos partidos mayoritarios, los que irían perfilando, concretando, un reparto del poder político y definiendo una de las posibles formas de organizar la estructura del Estado.

Un Estado que si en sus inicios fue concebido por algunos como asimétrico, hoy es, de nuevo, *simétrico* en lo fundamental (aunque contenga elementos de asimetría ciertamente significativos, sobre todo en el apartado de financiación), *uniformizador*, con evidentes *tendencias de resimetrización* (Máiz, Caamaño y Azpitarte, 2010; Requejo y Nagel, 2009) apoyadas desde diferentes esferas, desde la académica hasta la política (Gómez-Pomar, Garcés, Elorriaga, 2010) y el propio Tribunal Constitucional (Viver Pi-Sunyer, 2010) y con claras pretensiones de *re-centralización* impulsadas, básicamente aunque no solo, desde el actual gobierno central y el partido que lo sustenta. De otra parte, las nacionalidades históricas catalana y vasca fundamentalmente, que durante todo el periodo han apoyado el traspaso de más competencias a todas las regiones, hasta alcanzar en la actualidad niveles prácticamente equiparables aquellas que así lo han querido, reclaman con mayor intensidad política, aunque de formas completamente distintas, el derecho a ser reconocidas como comunidades nacionales y todavía más, el derecho a decidir como sujeto político soberano.

La extraordinaria complejidad de la actual situación política estriba en que si en el inicio del proceso el reconocimiento de la diversidad estuvo plagado de enormes dificultades, en la actualidad éstas son, si cabe, mayores. Por una parte, existe una lógica pretensión de las Comunidades Autónomas que han transitado por el procedimiento previsto en el artículo 143 de la CE, de ejercer el mismo nivel competencial que aquellas que lo hicieron por las vías del artículo 151 y la Disposición Transitoria Segunda. Por otra, recobra nuevo protagonismo la pre-

tensión de las consideradas tradicionalmente *nacionalidades históricas* de iniciar una segunda fase que incorpore el tratamiento de los hechos diferenciales sobre la base del reconocimiento político de asimetrías o bien iniciar un proceso que posibilite la secesión. En el primer caso no se trataría de obtener concesiones o reconocimiento a determinados hechos diferenciales genéricos, sino a la necesidad de abordar lo que se ha convenido en llamar «encaje» o «acomodación» de las naciones internas. En el segundo, se trata de iniciar el camino de obtener el reconocimiento como nuevo Estado dentro de la Unión Europea.

No hay consensos básicos sobre esta cuestión. Ni en el ámbito académico, ni en el político, ni en el judicial. La Constitución de 1978 sigue siendo reconocida por casi todos como *lugar de encuentro*, pero como *estación de llegada* para unos y como *punto de partida* para otros. Para unos, la Constitución no es reformable y el modelo de Estado ya ha alcanzado una estructura y una definición que hacen imposible cualquier modificación sustancial. Incluso argumentan que se ha ido demasiado lejos en el proceso de descentralización, sugieren la idea de recuperar competencias para la Administración General del Estado invocando la eficacia y la eficiencia, alertan sobre riesgos de fragmentación del Estado y se resisten a reconocer aspectos esenciales de las naciones minoritarias en el plano simbólico. Para otros, en cambio, es posible (y algunos añaden legítimo) avanzar en una fase de reformas del bloque de constitucionalidad (Constitución y Estatutos de Autonomía) que permita profundizar en el autogobierno y ampliar la posibilidad de mejorar el reconocimiento de la plurinacionalidad en clave federal. Por último, algunos sectores sociales significativos argumentan que la vía federal ha quedado bloqueada y únicamente resta iniciar un debate democrático en favor de escenarios de corte más confederal o claramente independentista.

De nuevo ésta es una cuestión pendiente, porque el desarrollo de la Constitución de 1978 nos ha devuelto al inicio del proceso. Desde Cataluña, Euskadi, y no solo desde los partidos nacionalistas, se expresa una profunda insatisfacción con la situación actual por entender que los grandes partidos españoles han desvirtuado el proceso y probablemente el actual modelo de Estado se aleja del espíritu inicial con el que se abordó esta cuestión.

Hoy asistimos a la mayor ofensiva política de la derecha española en el gobierno y, no nos equivoquemos, de una parte no menor de la izquierda contra el Estado Autonómico de todo el periodo democrático. Una ofensiva, ahora sin complejos, que utiliza la recesión económica como coartada y que se centra en tres ámbitos distintos: organización territorial del Estado, desguace del Estado de Bienestar y sistema de libertades. Una ofensiva que se hace contra todo y contra todos. Sin reparar en las consecuencias y sin prever escenarios de medio plazo. El ataque al Estado de las Autonomías es frontal y utilizando todos los medios posibles. No hay más que seguir con atención lo que se ha escrito y se ha afirmado para corroborarlo. En nombre de la eficiencia y en el de un Estado más racional se defiende un proceso de recentralización argumentando, faltando a la verdad,

que la actual situación de aumento del déficit público tiene como causa el desarrollo del Estado Autonómico.

Una lectura atenta de la producción de la fundación FAES ayuda a encontrar ese hilo conductor del nacionalismo español que ahora quiere achacar a las Comunidades Autónomas la crítica situación de las cuentas públicas e incluso la difícil situación de la economía española. Merece la pena detenerse a analizar algunos de sus argumentos centrales. Entre el libro de Gómez-Pomar, J.; Garcés, M.; Elorriaga, G. (2010), titulado *Por un Estado Autonómico racional y viable* y la más reciente conferencia del profesor Tomás Ramón Fernández, presentado por el propio Elorriaga, en julio de 2012, ambos bajo los auspicios de FAES, puede verse una plena coincidencia en el diagnóstico: el Estado de las Autonomías es inviable y hay que proceder a una revisión completa del modelo de organización territorial. Una reforma que para utilizar las propias palabras del profesor Tomás Ramón Fernández es «imprescindible hacerla a fondo» y «tiene que ser lógicamente una reforma de la Constitución, de su título octavo entero, que hoy carece en su mayoría de contenido directivo». «El Estado de las autonomías se nos ha ido de las manos y con él se ha volatilizado el crédito internacional que nos otorgó como país una Transición ejemplar».

Defendía el profesor que el Estado Autonómico es «un aparatoso tinglado insostenible en términos económicos y que no ha mejorado en nada la eficacia del denostado centralismo anterior, sino que ha empeorado la situación porque está en permanente pugna con el Estado central». Un proceso agravado tras la aprobación de «los estatutos maximalistas de tercera generación, que nadie había reclamado». Como consecuencia, los problemas, «no han hecho más que agravarse desde entonces y han hecho disfuncional e ingobernable el entramado constitucional. En rigor, más que un Estado propiamente dicho, lo que tenemos hoy son 17 estaditos yuxtapuestos».

Abogaba por «el establecimiento de un modelo territorial claro y de perfiles bien definidos, que puede seguir siendo el de las autonomías, pero debidamente corregido», ya que «habría que reducir el número de comunidades autónomas, a todas luces excesivo, porque no tienen sentido algunas unidades con poblaciones tan reducidas». «El Estado de las autonomías se construyó a empellones, atropelladamente y al margen de toda reflexión». Defendía que «el reparto competencial se haga por la vía de la Constitución y no dejarlo a expensas de los estatutos de autonomía; ni que pivote sobre una lista única». Reclamaba «reglas instrumentales para el reparto de competencias», «sentar las bases de la hacienda estatal y de las haciendas autonómicas porque ya se ha visto que remitirlo a una ley orgánica solo conduce al desastre financiero». «Todo esto, concluía, no serviría de nada si se mantiene este sistema electoral que tiende a dar la llave gubernamental a las fuerzas nacionalistas». «Si empezamos otra vez hay que hacerlo de otra manera.» (FAES, 2012).

Nuestro punto de vista sobre esta relevante cuestión es muy distinto. La información disponible indica que no es cierto que la recesión pueda achacarse a las Comunidades Autónomas. Las distintas visiones del centralismo español no han digerido bien el proceso de nueva distribución de poder político en España y de la nueva organización territorial del Estado. Los núcleos de poder tradicionales añoran lo que fue suyo y se desviven por magnificar «la paja en el ojo ajeno», como si la gestión del centralismo tuviera algo de que presumir en España. En paralelo, esa misma derecha, aun reconociendo el efecto benéfico que sobre el «contrato social» ha tenido el despliegue del Estado del Bienestar, detesta y se resiste a pagar los impuestos que el mismo exige y tiene una enorme tentación de recuperar para la gestión privada la mayor parte posible de los servicios educativos, sanitarios y de prestación social, con el mantra –indemostrado– de que privatizar esa gestión produciría un ahorro de gasto público.

Los efectos de la recesión económica se utilizan ahora para reafirmar visiones añoradas de una España (re)centralizada y uniforme y para desplegar una formidable ofensiva política contra las Comunidades Autónomas, es decir contra el modelo de Estado Autonómico que esos mismos actores acordaron y del que han sido protagonistas principales desde sus respectivos gobiernos. La duración y la intensidad de la crisis han dibujado un escenario idóneo para desarrollar políticas agresivas de recentralización y –sorprendentemente– también de reducción del Estado del Bienestar.

La información proporcionada por el último Barómetro Autonómico del CIS (2013) y su comparación con el Barómetro de 1996 (Cuadro 1) indica que el discurso deslegitimador de las Comunidades Autónomas se abre camino en amplios sectores de una opinión pública que cree, equivocadamente, conviene reiterarlo, que las Comunidades Autónomas son las mayores responsables de la mala situación de las cuentas públicas. Por esa razón, además de ampliarse el apoyo a escenarios de independencia en Cataluña, se reduce el grado de adhesión al modelo de Estado de las Autonomías en favor de un Estado con un único Gobierno central sin Autonomías (23,1%) o un Estado en el que las Comunidades Autónomas tengan menos autonomía política que en la actualidad (13,9%). Un escenario complejo en el que junto a la agudización de las tendencias centrifugas y un incremento de la polarización interna en Cataluña y en menor grado en el País Vasco, se acentúan tendencias centrípetas en muchas Comunidades Autónomas entre las que se inscribe la Comunidad Valenciana.

Cuadro 1.
Opinión de los españoles sobre la organización territorial del Estado

	Cataluña	P.Vasco	Andal.	C. Valenciana	TOTAL
Formulas alternativas de organización del Estado					
1. Un Estado como en la actualidad	16,7 (35,5)	42,2 (25.6)	46,2 (47.4)	23,3 (54.6)	31,6 (44.5)
2. CCAA con mayor autonomía	27,7 (29.0)	20,2 (32.9)	12,4 (19.4)	10,1 (16,2)	13,2 (21.2)
3. Reconoc. de naciones indep.	37,4 (20.9)	25,7 (31.2)	1,4 (2.8)	4,7 (5.4)	9,7 (8.1)
4. Un Estado con único gob.central	11,0	2,0	14,6	30,6	23,1
5. Un Estado con menos autonomía para las CCA que en la actualidad	2,9	3,8	13,7	25,6	13,9

¿Qué significa España para Vd?					
1. Mi país	31,0 (38.7)	23,7 (20.5)	74.3 (67.1)	64,4 (62.9)	59,8 (55.6)
2. Una nación de la que me siento miembro	10,4	7,9	9,7	12,5	12,1
3. Un Estado del que soy ciudadano	16,4 (12.0)	24,7 (9.8)	10,4 (14.0)	15,2 (20.4)	14,5 (16.2)
4. Un Estado formado por varias nacionalidades y regiones	25,7 (33.6)	24,1 (21.0)	3,2 (6.2)	6,1(8.6)	8,4 (12.5)
5. Un Estado ajeno del que mi país no forma parte	13,7 (2.8)	9,8 (12.4)	0,2 (0.3)	0.6 (0.7)	3,0 (1.6)

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas, *Barómetro Autonómico* 2013 y (1996)

RÉDITO POLÍTICO DEL DESCRÉDITO FISCAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El déficit público es el causante de todos los males. Así argumentan los partidarios de la recentralización y, a su vez, de la privatización del Estado y de la mercantilización de las políticas públicas invocando una supuesta eficiencia indemostrada de un Estado más centralizado. No hay entre sus argumentos mención alguna a la excesiva financiarización de la economía, a la carencia de política industrial/tecnológica, o a la desregulación o la incompetente/impúdica gestión del riesgo en las entidades financieras. Y esta ofensiva política, que pretende encubrir con argumentos técnicos lo que no es más que ideología, se ha asentado en una campaña de descrédito de la gestión de las Comunidades Autónomas, tan eficaz, como carente de fundamento. La secuencia de los mensajes ha sido de una lógica aparentemente aplastante: las Comunidades Autónomas tienen descontrolado su gasto y su déficit; es imprescindible –por tanto– recortar su gasto para devolverlas al punto de equilibrio. Como el gasto de las Comunidades Autóno-

mas está concentrado en los servicios fundamentales constitutivos del Estado del Bienestar, no queda más remedio que reducirlo a toda costa.

Recordemos que España no tiene un mayor gasto público que el resto de países europeos, el 45,2% del PIB en 2011, frente al 49,6% del PIB en 2011 de la UE-15 (Eurostat 2013). Ni lo tenía antes, ni lo tiene ahora. Y recordemos también que gasta menos en educación, sanidad y protección social, el 27,9% del PIB en 2011, frente al 32,9% del PIB en 2011 de la UE-15 (Eurostat 2013).

La escenificación de este mensaje, ha venido enormemente reforzada por la crisis de liquidez de las Comunidades Autónomas, que las ha dejado sin capacidad para atender sus compromisos de pago, lo que parece corroborar el diagnóstico realizado y exigir con urgencia la aplicación de las recetas del Gobierno.

Abordaremos el problema analizando los fundamentos de esta crisis de liquidez y nos interesa resaltar inmediatamente algunos datos relevantes. El cuadro siguiente muestra la relación entre déficit e ingresos fiscales y endeudamiento e ingresos fiscales de Administración Central y Comunidades Autónomas durante el periodo de la crisis.

Cuadro 2.
Evolución del déficit y el endeudamiento en % de los ingresos fiscales.

	2008	2009	2010	2011	2012
% de Déficit sobre ingresos fiscales					
Administración Central	23,71%	87,19%	35,76%	25,23%	35,62%
Comunidades Autónomas	11,66%	13,24%	27,84%	42,56%	12,96%
% Endeudamiento sobre ingresos fiscales					
Administración Central	263,72%	432,03%	372,65%	429,60%	574,83%
Comunidades Autónomas	46,67%	56,31%	84,57%	111,17%	152,09%

Fuente: MINHAP: IGAE (2013) y Banco de España (2013)

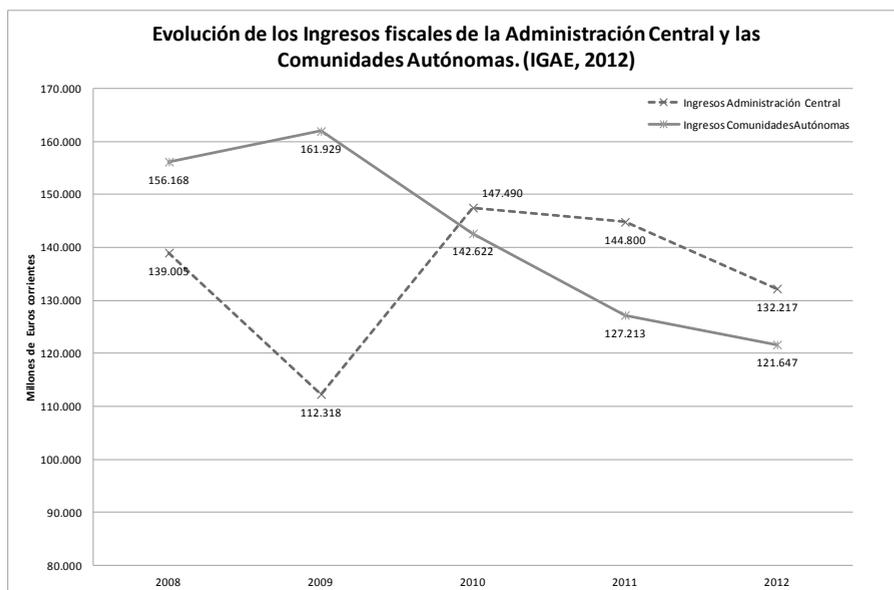
Llaman inmediatamente la atención dos cuestiones, la primera es que si la proporción entre endeudamiento e ingresos fiscales determina la capacidad de devolución del endeudamiento público, las Comunidades Autónomas, que deben un 152% de sus ingresos, parecen mucho más capacitadas para devolverlo que la Administración Central que debe el 574,83% de los suyos. La segunda es que, durante el periodo de lo que va de crisis, las Comunidades Autónomas han sido mucho más eficientes en la gestión del déficit que la Administración Central. Así, mientras que ésta ha acumulado un déficit que ha supuesto el 209,18% de sus ingresos (aunque el endeudamiento ha crecido todavía más al tener que absorber los desembolsos derivados de la recapitalización del sistema financiero), aquellas han acumulado en el quinquenio déficits que han supuesto el 106,92% de los suyos.

Con estos datos resulta paradójico que sean las Comunidades Autónomas las que tengan cerrados los mercados de liquidez, y la Administración Central los tenga abiertos. Para entender la cuestión hemos de considerar tres aspectos: la evolución de los ingresos y la capacidad de actuar sobre ellos, el nivel de rigidez

de los gastos que debe financiar cada administración, y finalmente el reparto de los esfuerzos que ha previsto el Gobierno español en la estrategia de reducción del déficit en España. Estas tres variables han sido leídas por los inversores, junto a otras dos de no menor relevancia: la propiedad efectiva de la titularidad de los ingresos tributarios y la campaña de desprestigio de la gestión autonómica que se ha hecho desde los poderes centrales, secundados con mucho ánimo por buena parte –si no la totalidad– de la cabeceras de los medios de Madrid y muchísimos agentes sociales y cívicos. ¿Cómo no vamos a estar perplejos y angustiados los ciudadanos de la periferia, o al menos los de la periferia mediterránea?

Pero volvamos a los datos. Respecto al primer aspecto el análisis de las cifras que visualiza el Gráfico 1, nos indica que la elasticidad ingresos fiscales PIB es mucho más elevada para la estructura de los recursos de las Comunidades Autónomas, que han visto desplomarse sus ingresos un 22,1%, frente a una caída del 3,3% para la Administración Central. Y ello se debe a dos motivos, las Comunidades Autónomas tienen en la estructura de sus ingresos propias figuras tributarias con rendimientos excepcionales ligados al boom inmobiliario, que se han desplomado con caídas que han superado el 65%, y además, las mejoras en la recaudación que puedan producirse en los tributos gestionados por el Estado tardan más en ser percibidas en las cuentas de las Comunidades Autónomas.

Gráfico 1.

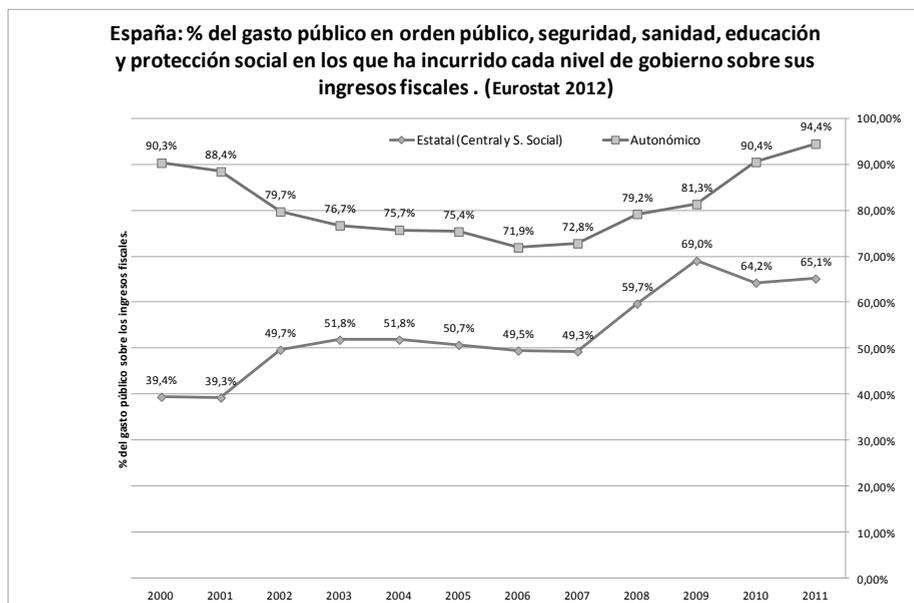


Fuente: MINHAP: BADESPE e IGAE (2013)

Respecto a la segunda cuestión el Gráfico 2 muestra con mucha claridad que, ante el desplome de los ingresos, y dado que las Comunidades Autónomas concentran sus competencias en servicios esenciales del Estado del Bienestar, el nivel

de rigidez de sus gastos ha obligado a dedicar al gasto social el 94% de sus ingresos no financieros, mientras tanto la Administración Central (aun considerando los ingresos y gastos de la seguridad social) solo debe inmovilizar el 65% de sus ingresos no financieros para atender sus obligaciones con el Estado del Bienestar.

Gráfico 2.



Fuente: EUROSTAT (2013)

En este punto resulta de la máxima relevancia cuál es la lectura que las agencias de calificación hacen de la titularidad y la gestión de los ingresos tributarios disponibles, cuando analizan la capacidad de gestión de ingresos y gastos. No es casual que las dos Comunidades Forales: Euskadi y Navarra, disfruten incluso de mejor «rating» que el Estado Español, lo que conlleva ventajas de acceso a la financiación y mejores costes. Los mercados interpretan favorablemente las competencias exclusivas en la recaudación de los impuestos en su territorio y la independencia de las transferencias de la Administración Central. ¿Cómo no entender que otras Comunidades Autónomas exijan una situación equiparable? Con los datos que presenta este análisis, es incomprensible que las Comunidades Autónomas tengan los mercados cerrados, salvo por el factor que estos interpretan que carecen de recursos propios y que su dependencia de la Administración Central para la obtención de liquidez es total y subordinada. Esta circunstancia evidente cuestiona de frente muchos elementos clave de la arquitectura de la financiación autonómica de régimen común: la forma en la que se define la cesión de rendimiento de los tributos compartidos, la no participación en la dirección efectiva de la Agencia Tributaria o los mecanismos vigentes de provisión de liquidez a las Comunidades Autónomas.

En definitiva, la Administración Central se ha apropiado, ante los mercados de financiación, de la solvencia que proporciona la recaudación de tributos que están compartidos con las Comunidades Autónomas, sin proporcionarles a estas la liquidez que se derivaría de la recaudación que les corresponde y a la que tienen derecho, y que está conseguida desde la base recaudatoria que les pertenece. Al contrario esta apropiación de la solvencia que proporciona la recaudación de titularidad autonómica, se ha utilizado para presionar durísimamente a los Gobiernos Autonómicos para que se plieguen a una determinada opción política que amenaza su viabilidad económica y el ejercicio de sus competencias. Es incuestionable que un nuevo modelo de financiación debe abordar y resolver de cuajo este estado de cosas.

El tercer elemento se refiere a la planificación del escenario de reducción del déficit presentado por el Gobierno español a la Comisión Europea para 2012 y siguientes, que prevé una senda con un reparto de esfuerzos muy desequilibrada.

Los gobiernos regionales no se han comportado, en su conjunto, de forma irresponsable. Como hemos visto, ya que dedican el 94% de sus ingresos fiscales a gestionar servicios públicos esenciales del Estado de Bienestar (básicamente sanidad, educación y prestaciones sociales), lo que convierte su nivel de gasto en más rígido y ante una caída muy dura de ingresos cuentan con menos margen que el gobierno central. En todo caso, los datos demuestran que en la generación de déficit se han comportado con mayor responsabilidad que el Gobierno Central.

Sin embargo, aunque el gobierno central gestiona en España un 22% del gasto público, se ha atribuido la posibilidad de incurrir en un déficit del 4,04 % del PIB, mientras que los gobiernos regionales que gestionan un 36,2% del gasto público, se han visto empujados a reducir su déficit hasta el 1,73% del PIB. Es decir, el gestor del 22% del gasto público se atribuye la opción de acaparar el 58% del déficit.

Cuadro 3.
Evolución del déficit público 2011 y 2012, y asignación para el periodo 2013 a 2015 del mismo por administraciones públicas.

Déficit Público EUROSTAT (2013) y Programa de Estabilidad 2012/2015					
	2011	2012	2013	2014	2015
Déficit agregado Administraciones Públicas	8,96%	6,96%	4,50%	2,80%	1,10%
Administración Central	5,13%	4,07%	3,80%	2,50%	1,10%
Comunidades Autónomas	3,31%	1,73%	0,70%	0,30%	0,00%
Entidades Locales	0,45%	0,20%	0,00%	0,00%	0,00%
Seguridad Social	0,07%	0,96%	0,00%	0,00%	0,00%

Fuente: UE (2012), EUROSTAT (2013) y MINHAP (2013)

¿Hay alguna razón que justifique este desequilibrio? ¿Acaso paga la Administración Central el coste financiero de la deuda de las Comunidades Autónomas? ¿Gestiona el gobierno central más gasto social que los gobiernos regionales?

La respuesta a este conjunto de preguntas solo se encuentra en la estrategia del Gobierno para redimensionar y configurar el sector público español y hacer recaer el peso del ajuste en las Comunidades Autónomas, y –como consecuencia lógica– la parte del Estado del Bienestar que ellas gestionan. Es una opción concreta de política económica, que obliga a reducir más el gasto a los otros niveles de gobierno, aunque gestionen un mayor nivel de gasto público social.

Pero, como hemos señalado, parte fundamental de la estrategia del Gobierno, es hacer que se instale la idea de que las Comunidades Autónomas son las principales responsables del incremento desbocado del gasto público, por lo que la reducción del tamaño del sector debe hacerse a costa de ellas. En nombre de la eficiencia y de un Estado más racional asistimos a la mayor ofensiva política contra el proceso de descentralización de todo el periodo democrático y –como consecuencia de ello– a una reducción durísima del Estado del Bienestar. Se defiende un proceso de recentralización argumentando que la actual recesión tiene como causa principal el déficit y este se deriva directamente del desarrollo del Estado Autonómico. Aunque los datos, como hemos demostrado, desmienten rotundamente esta interpretación. La propensión a «gastar lo que no se tiene» ha sido superior en la Administración Central que en las Comunidades Autónomas.

Del lado del gasto público, España ha reaccionado en la crisis de modo similar al resto. Los estabilizadores automáticos han actuado –en especial el seguro de desempleo– y algunas políticas activas de expansión del gasto han acentuado algo más la curva de crecimiento del gasto hasta 2009, para retroceder después hasta un nivel de gasto público agregado que –como ya hemos señalado– se sitúa un 12,1% por debajo de la media de los países de la Unión Europea. En definitiva, el sector público español no gasta más que los otros países de nuestro entorno europeo.

Lo que explica el comportamiento diferencial del déficit público en España respecto a la UE no son los gastos públicos, sino los ingresos públicos. Con una evolución no tan diferente en términos de PIB, los ingresos públicos se han mantenido prácticamente estables en el núcleo de la UE 15 durante toda la década anterior e incluso durante el periodo de cuatro años de crisis, con oscilaciones inferiores a un punto del PIB. Sin embargo, en España la recaudación se ha desplomado 6 puntos del PIB, un retroceso del 15% y de casi 60.000 millones de euros. Eso explica más de la mitad del incremento del déficit público total y la totalidad de nuestro diferencial de déficit público con estos países. Es decir, se puede afirmar rotundamente que el primer problema fiscal del sector público español son los ingresos y no los gastos. Ingresamos muchísimo menos que nuestros socios europeos. El gobierno insiste en lo contrario porque su política consiste en reducir notablemente el sector público español, lo que conduce a una contracción severa de los servicios públicos fundamentales.

En consecuencia, la Administración Central, a la que compete la gestión de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), es la principal responsable de esta situación y de nuestro nivel de déficit público. Como dicen los profesionales de la inspección, nuestra Agencia es raquítica, nuestra gestión del fraude atiende lo marginal y es tardía. La solución que se ha arbitrado es insuficiente y las señales de «amnistía fiscal» que se han enviado, de nuevo, a los defraudadores son tan equivocadas como indignantes para la mayoría silenciosa a la que tanto alude el gobierno. No existe voluntad para atacar el problema de fondo: reducir como mínimo a la mitad los niveles actuales de fraude, dotando de suficientes medios a los profesionales de la inspección. Conviene recordar que nuestra AEAT dispone de algo más de un tercio de los recursos de los que disponen sus pares en los grandes países europeos.

En resumen, si el objetivo fuera mejorar la calidad de la democracia y la defensa del interés general persiguiendo un modelo europeo de sociedad que, no nos engañemos, todavía España no ha alcanzado, deberíamos aspirar a ingresar («a tener») lo que ingresan los países de nuestro entorno.

España está siguiendo una doble estrategia errónea para sortear la crisis: austeridad a ultranza frente a búsqueda de crecimiento, y reequilibrio fiscal mediante el ajuste del gasto y no por la recuperación de los ingresos. La actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2012-2015 prevé situar a España un 25% por debajo de la media europea en tamaño relativo del sector público y –en consecuencia– en dimensión y prestaciones de su Estado de Bienestar. Es una opción drástica que situará al sector público español incluso un 10% por debajo de la dimensión del mismo en Estados Unidos, hipotéticamente el gran país desarrollado adalid del liberalismo mundial.

Esta opción de política económica, que excluye la alternativa de incremento de la presión fiscal, condiciona la dimensión mínima del Estado del Bienestar en nuestro país como demuestran los objetivos de gasto establecidos en el citado Programa de Estabilidad para las distintas funciones en el horizonte 2015. Lógicamente, el gasto en educación y sanidad será menor, y en consecuencia tendrá que reducirse el sector público autonómico.

Como podemos ver en el desglose por funciones de los objetivos del Programa de Estabilidad, se deberá reducir un 21% el gasto en educación y sanidad, pasando la suma de ambas funciones del 11,4% del PIB en 2010 al 9% en 2015.

Cuadro 4.
Programación de las funciones de gasto público en % del PIB
en el vigente Programa de Estabilidad del Reino de España 2012-2015.

Funciones de gasto público	Peso gasto % PIB		Variación %
	2010 PIB	2015 PIB	
01 Servicios públicos generales	5,2	5,4	3,8%
02 Defensa	1,1	0,8	-27,3%
03 Orden público y seguridad	2,1	1,5	-28,6%
04 Asuntos económicos	5,2	2,4	-53,8%
05 Protección del medio ambiente	0,9	0,5	-44,4%
06 Vivienda y servicios comunitarios	1,2	0,5	-58,3%
07 Salud	6,5	5,1	-21,5%
08 Actividades recreativas, cultura y religión	1,6	0,8	-50,0%
09 Educación	4,9	3,9	-20,4%
10 Protección social	16,9	16,1	-4,7%
Gasto total	45,6	37,0	-18,9%

Fuente: MINHAP (2013)

Sería milagroso que estas políticas no afectaran nuclearmente al «contrato social» vigente. Hay que preguntarse hasta dónde y hasta cuándo aguantarán las redes sociales de amortiguación (familiares y solidaridad) que están sosteniendo el todavía aceptable clima social. Sería también milagroso, que el espacio que deja el gasto público lo rellene la actividad privada con un coste menor. No es el ejemplo de los países en los que la gestión de la sanidad o la educación está mucho más privatizada. El resultado de esta política parece que ha puesto en marcha el «descensor social» y aumentará las fracturas sociales. El aumento de las desigualdades y la negación del pleno ejercicio de ciudadanía impiden construir una sociedad decente.

Las Comunidades Autónomas deben ser consideradas como actores políticos mayores de edad. Contra lo que se suele afirmar, y como hemos comprobado, han demostrado mayor nivel de eficiencia en la gestión del gasto público que la Administración Central, que ha contribuido al crecimiento del déficit público de manera mucho más significativa que las Comunidades Autónomas.

Una distribución equitativa del déficit público para el año 2012, atribuyendo al gobierno central el impacto del crecimiento que ha producido la crisis en el seguro de desempleo y atribuyendo el resto del objetivo de déficit en proporción al gasto gestionado por cada nivel de gobierno habría arrojado un panorama bien diferente al planificado:

Cuadro 5.

Ejercicio de corrección de los objetivos de déficit por niveles de gobierno, en función del volumen de recursos gestionados por cada administración pública.

Déficit Público EUROSTAT (2013) y REVISIÓN EQUITATIVA del Programa de Estabilidad 2012/2015						
			REVISIÓN EQUITATIVA			
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Déficit agregado Administraciones Públicas	8,96%	6,96%	6,00%	4,50%	3,00%	1,50%
Administración Central	5,13%	4,07%	2,42%	1,81%	1,21%	0,60%
Comunidades Autónomas	3,31%	1,73%	1,67%	1,25%	0,83%	0,42%
Entidades Locales	0,45%	0,20%	0,58%	0,44%	0,29%	0,15%
Seguridad Social	0,07%	0,96%	1,33%	1,00%	0,67%	0,33%

Estos objetivos de déficit habrían sido mucho más acordes con las responsabilidades que los diferentes niveles de gobierno tienen hacia los ciudadanos, y hubieran atemperado notablemente los rigores de los ajustes del gasto público que están afectando a los más vulnerables: parados, jubilados, usuarios obligados de los servicios públicos de sanidad, educación y prestaciones sociales.

Finalmente es inexcusable señalar, la injusticia que se deriva de establecer idéntico nivel de déficit en porcentaje del PIB a todas las Comunidades Autónomas, independientemente de su nivel de ingresos per cápita. Ello conduce inexorablemente a reducir aún más la provisión de servicios públicos esenciales a la población de las regiones a las que la financiación autonómica proporciona un nivel de ingresos *per capita* por debajo de la media, en un ejercicio de reafirmación de desigualdades que ya alcanzan el 40% de recursos por habitante entre ciudadanos españoles de diferentes territorios. Que ese sea un criterio impuesto desde el gobierno central, choca frontalmente con cualquier concepto comprensible de igualdad de oportunidades o de trato, y de acceso equitativo de todos los españoles a los servicios públicos fundamentales, e impulsa desafecciones que luego sorprenden. Solo una revisión equitativa del modelo de financiación autonómica, que equiparara completamente la financiación por habitante podría justificar una política de aproximación a una cifra homogénea de déficit en % del PIB. Así no resulta en absoluto sorprendente que los mejor financiados por habitante, hayan logrado cumplir el objetivo del déficit en 2012, mientras los que están financiados por debajo de la media lo han incumplido (con las excepciones de Canarias y Madrid, que son dos casos muy particulares por razones fiscales distintas).

CONCLUSIONES

El mal llamado «problema territorial» remite en España a una larga historia de desencuentros: entre unidades de una monarquía compuesta, entre las Españas «uniforme» y «asimilada», entre las visiones «jacobinas» y «girondinas», entre el nacionalismo español y los nacionalismos vasco y catalán, entre identidades

regionales (más o menos débiles) e identidades nacionales. Todo ello, con el trasfondo del fracaso secular en el intento de construcción de un Estado-nación desde el siglo XIX. Hoy, como ayer, aflora nuestra ya histórica incapacidad para alcanzar un marco aceptable de convivencia en un Estado que alberga varias naciones. Otras democracias maduras como Bélgica, Reino Unido o Canadá se enfrentan a situaciones similares y en todos los casos el reto colectivo es muy parecido: cómo conciliar diversidad y unidad, cómo integrar o gestionar lo que Charles Taylor definiera como la «diversidad profunda» de identidades diferentes en el seno de sociedades cada vez más complejas y plurales. Cómo conciliar formas de estar entre pueblos que se sienten diferentes y que han demostrado una decidida voluntad de ser. Las identidades nacionales existen. Desconocer o negar la evidencia es contraproducente, además de inútil. Y esta tozuda realidad histórica (la historia es muy importante) nada tiene que ver con la eficiencia, pero también condiciona las discusiones sobre la eficiencia, eficacia y equidad en un Estado compuesto como el español.

Hoy, como señala Gagnon, España, al igual que Bélgica, se encuentra entre los países que «tienen dificultades para identificar las vías honorables de salida de la crisis». Una España «cada vez más envuelta de incoherencias sistémicas y que siempre deja para más adelante la implantación de un pensamiento auténticamente pluralista y federal» (Gagnon, 2012:172).

Si se trata de abrir un debate sereno y a fondo sobre excesos, sobre financiación y equidad, sobre eficacia y la eficiencia del Estado, convendría hacerlo de forma adecuada e integral. Sugerimos, al menos, los siguientes elementos para la discusión: a) la descentralización es hoy un proceso generalizado tanto en las democracias avanzadas como en regiones emergentes o en transición y la escala regional adquiere un protagonismo creciente en el nuevo contexto globalizado; b) casi la mitad de los ciudadanos españoles todavía prefieren de forma mayoritaria el Estado Autonómico en su actual formato, aunque el apoyo al actual modelo de organización territorial ha bajado notablemente; c) no debe confundirse descentralización, nuevo reparto de poder y autonomía política con problemas de eficacia y eficiencia (muchos Estados federales –Estados Unidos o Alemania– funcionan y son una solución, mientras que otros Estados unitarios, como Portugal o Grecia, atraviesan por dificultades; d) si se trata de discutir de eficacia y eficiencia, discútase a fondo y de todo, empezando por la supresión de ministerios o la eliminación de estructuras innecesarias de la AGE, o la agrupación de municipios como sí han hecho otras democracias de nuestro entorno. Solo entonces se estará en condiciones de reclamar, también, racionalidad y reducción de estructuras y capítulos de gasto, a todas luces necesario, de unas Comunidades Autónomas sobre las que, no obstante, descansa la responsabilidad de garantizar lo esencial del Estado de Bienestar con recursos insuficientes.

Por el contrario, si de lo que se trata de es abrir el debate sobre la posibilidad de revisar el actual reparto de poder político con pretensiones recentralizadoras

desde posiciones del nacionalismo español o del neojacobinismo de izquierdas, de proponer iniciativas de inspiración confederal o de independencia, de profundizar en la vía federal e incluso de iniciar un nuevo proceso constituyente, dígase con claridad y sin intentos de enmascarar visiones de España, modelos de Estado u opciones ideológicas con debates supuestamente «técnicos». Pero más vale que se aborde con sosiego y con una voluntad de pacto al menos similar a la que se obtuvo en los inicios de la transición.

Nosotros sugerimos la solución federal como camino más transitable. Los puntos de apoyo fundamentales para «salir del impasse» (Laforest, Gibbins, 1998) son, a nuestro juicio, los siguientes: a) clara voluntad política de los actores concernidos; b) cultura federal; respeto institucional y lealtad recíproca; c) notable grado de sofisticación democrática para encarar esta nueva etapa; d) decisión de los distintos actores políticos de seguir situando el debate y los desencuentros en el plano del respeto a las reglas de juego constitucionales; e) acometer una profunda reforma del Estado Autonómico en clave federal, y f) reconocimiento de la diversidad nacional y búsqueda de vías de *habilitación* «que permita a las naciones minoritarias dotarse de los instrumentos necesarios para alcanzar la plenitud comunitaria» (Gagnon, 2012: 148).

Condición indispensable es acordar un modelo de financiación justo y eficiente, clave de bóveda de cualquier reforma futura. El sistema de financiación debe garantizar el reparto justo y equitativo que todo sistema federal requiere. Asegurando a los ciudadanos el disfrute de los servicios en igualdad de condiciones, residan donde residan. A través de un mecanismo claro, sencillo, transparente y comprensible para todos los ciudadanos. Un sistema que no se preocupe de qué territorio gana o pierde en el reparto final de los fondos sino de que todos los ciudadanos y ciudadanas tengan asegurado el mismo nivel estándar de derechos y servicios básicos, dejando libertad en todo lo demás a los distintos territorios, desde la garantía del principio de autonomía.

No es tarea de la política sembrar vientos con riesgo de recoger tempestades. A la política le corresponde no añadir confusión sino gestionar el nuevo y complejo escenario político e institucional y alcanzar acuerdos que proporcionen estabilidad. Los esfuerzos debieran encaminarse a mejorar las formas de gobernanza multinivel; a acordar un modelo de financiación más justo; a argumentar que el respeto a las reglas de juego constitucionales es uno de nuestros mejores activos como comunidad política plurinacional y debiera ser uno de nuestros mejores legados; a convencer a la mayoría de que el mantenimiento de la identidad propia no necesariamente debe adentrarse por la vía arriesgada de la secesión, sino que formar parte de un Estado plurinacional es mejor que verse obligado a decidir, aunque fuera posible, entre nacionalismos o entre una de las identidades posibles; a defender los valores positivos de una comunidad política multinacional, multicultural y multilingüe; a exigir a los poderes públicos avances sustanciales en el terreno del reconocimiento simbólico de la diversidad; a perfeccionar el

Estado Autonómico en clave federal y a integrar mejor la España plurinacional. Un nuevo pacto político, en definitiva, que aborde estas cuestiones con claridad y normalidad, sin buscar atajos, sin emboscadas y sin trapacerías. En caso contrario, la desafección aumentará, aún más, y las tensiones se trasladarán a la estabilidad de un sistema que descansa en la provisionalidad y el pacto permanente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FAES (2012): Síntesis proporcionada por la propia Fundación de la conferencia pronunciada por el profesor Tomás Ramón Fernández
- GAGNON, A.-G. (2010): «La recerca d'un ideal d'autonomia: de la contenció a l'habilitació», en REQUEJO, F.; GAGNON, A.-G. (eds.), *Nacions a la recerca de reconeixement. Catalunya i el Quebec davant el seu futur*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, pp. 77-99.
- GAGNON, A.-G. (2012): *Temps d'incertituds. Assajos sobre el federalisme i la diversitat nacional*, València, Publicacions de la Universitat de València y Editorial Afers.
- GÓMEZ-POMAR, J.; GARCÉS, M.; ELORRIAGA, G. (2010): *Por un Estado Autonómico racional y viable*, Madrid, FAES.
- LAFOREST, G.; GIBBINS, R. (dirs.): *Sortir de l'impasse : les voies de la réconciliation*, Montreal, Institute de Recherche en Politique Publique.
- MÁIZ, R.; CAAMAÑO, E.; AZPIARTE, M. (2010): «The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymetrization in Spain (1978-2008)», *Regional and Federal Studies*, Vol. 20, No.1, 63, pp. 63-82.
- REQUEJO, F.; NAGEL, K.J. (eds.) (2009): *Descentralització, asimetries i processos de resimetrizació a Europa. Bèlgica, Regne Unit, Italia i Espanya*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics.
- ROMERO, J. (2006): *España inacabada*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València.
- ROMERO, J. (2012): «España inacabada. Organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional», *Documents D'Anàlisi Geogràfica*, 58 (1), pp. 13-49
- VIVER PI-SUNYER, C. (2010): «El reconeixement de la plurinacionalitat de l'Estat en l'ordenament jurídic espanyol», en REQUEJO, F.; GAGNON, A.-G. (eds.) *Nacions a la recerca de reconeixement. Catalunya i el Quebec davant el seu futur*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, pp. 213-235.

.....
ANTONIO MIRA-PERCEVAL es Síndic de Comptes (miembro de la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana), organismo de control económico la Generalitat Valenciana. **JOSÉ ANTONIO PÉREZ** es economista y fue director general de Presupuestos de la Generalitat Valenciana de 1987 a 1995. **JOAN ROMERO** es catedrático de Geografía Humana en la Universitat de València y ex conseller de Educación de la Generalitat Valenciana.