

II. Reforma de los Estatutos, para una España más justa

Antoni Comín *

1. El modelo autonómico: la historia de un éxito

Uno de los debates decisivos de nuestra transición a la democracia, durante la elaboración de la Constitución de 1978, fue el relativo al modelo territorial de España. La guerra civil había tenido un eje fundamental: nacionales contra rojos, derecha contra izquierda, totalitarismo contra república. Pero había tenido un segundo eje complementario: centralismo (o nacionalismo español) contra nacionalismos periféricos. Ese eje que se resumía en el "antes una España roja que rota". La transición hizo un esfuerzo para integrar en el nuevo Estado democrático a los nacionalismos - el catalán, el vasco y, con menor impacto para el conjunto, el gallego y, en parte, el andaluz- con el fin de que sus fuerzas políticas se comprometieran sinceramente con la nueva Constitución. Para ello, se ideó el Estado de las Autonomías, un modelo territorial de descentralización territorial pensado en primera instancia para Catalunya, Euskadi y Galicia, pero dejando la puerta abierta a la generalización al resto de territorios del Estado. Es la célebre distinción que fija la Constitución entre las comunidades autónomas (CCAA) de *vía rápida* y las de *vía lenta*.

Quede bien sentado, pues, que el Estado autonómico de 1978, a medio

camino entre el modelo centralista (como pueda ser el francés) y el modelo federal (como por ejemplo el alemán) nacía, en primera instancia, para integrar no sólo los nacionalismos vasco y catalán, sino esas dos nacionalidades históricas en su conjunto, dos sociedades en las cuales una proporción mayoritaria de la población expresaba -y sigue expresando- un fuerte sentimiento de identidad propia. Durante la transición, el catalanismo, más allá de su expresión nacionalista a través de ERC o CiU, impregnaba el conjunto de fuerzas políticas catalanas, como los eurocomunistas del PSUC o los socialistas del PSC -todas, excepto aquellas que como AP se identificaban con el nacionalismo español-. Algo similar, aunque en menor medida, se podría decir del vasquismo de las fuerzas políticas de Euskadi.

Ocurre, sin embargo, que la generalización del modelo autonómico al conjunto de CCAA, durante los años ochenta y noventa, permitió no sólo el encaje de las nacionalidades históricas en el marco de un Estado común, sino también un proceso de desarrollo político, económico y social del resto de territorios del Estado. En efecto, el avance del Estado autonómico en España ha sido paralelo al despliegue de un Estado del Bienestar y a la modernización de la economía española. Y para estos dos procesos de modernización de la economía y del sistema social -procesos, por

* Diputado en el Parlament de Catalunya y Profesor de ESADE. Barcelona.

cierto, que se condicionan mutuamente- la descentralización propia del modelo autonómico ha demostrado ser claramente funcional. Un rápido repaso de la historia reciente de España lleva nos obliga a concluir que el progreso social y económico de nuestro país, durante la democracia, ha tenido dos factores claros de anclaje: la integración del país en la Comunidad Europea y el proceso de descentralización política y administrativa que el modelo autonómico permitió acometer. Repetimos: los gobiernos y las administraciones autonómicas, todos ellos, han sido un factor decisivo para entender el éxito social, político y económico de la democracia española a lo largo de sus veinticinco años.

Contra aquellos que temían que la descentralización política y administrativa de inspiración tímidamente federal que conocemos como Estado de las Autonomías podía acrecentar las diferencias de desarrollo económico y social entre comunidades ricas y comunidades pobres, la realidad ha sido que las diferencias interregionales en los últimos veinte años han disminuido en nuestro país. Y ello porque el modelo de descentralización ha ido acompañado por unos potentes mecanismos de solidaridad interterritorial. Es más, estudios recientes de la OCDE demuestran que, si se hace una panorámica internacional, en los Estados más descentralizados, aquellos que más han profundizado la lógica federal, la diferencia entre regiones ricas y regiones pobres es menor que en los países con un modelo territorial centralista. De hecho, es lógico, puesto que gobiernos más cercanos tienen más capacidad para defender los intereses de sus territorios que gobiernos centrales, que fácilmente quedan mediatizados por los territorios más poderosos. La descentralización, política (legislativa y ejecutiva) y administrativa, por lo tanto, es la base para una distribución más democrática -más igualitaria- del poder.

2. Las dos funciones del Estado autonómico en España

La experiencia histórica, pues, nos permite conceptualizar de modo teórico las bases de la legitimidad del Estado de las autonomías en el caso de España. Por un lado, como en cualquier modelo más o menos federalizante, la primera función de la descentralización es cumplir con el principio de subsidiariedad. El poder político y administrativo -cada competencia, cada potestad legislativa o ejecutiva- debe estar en el nivel de gobierno (supra-estatal, estatal, autonómico o local) en que sea posible ejercerlo con más eficacia. Para una correcta administración pública, la proximidad al ciudadano es una condición fundamental. Por lo tanto, el principio se puede reformular así: se trata de situar las competencias en el nivel eficaz más cercano al ciudadano. Normalmente, este principio se interpreta como una vía para transferir poder de instancias superiores a instancias inferiores (de la estatal a la autonómica, o de ésta a la local), pero no siempre tiene por qué funcionar en esta dirección. El caso de la integración europea es un ejemplo claro en el que el principio de subsidiariedad funciona en la dirección contraria: de abajo hacia arriba. Así, por ejemplo, ha ocurrido ya con la moneda única, con la política comercial y va ocurriendo con la política de defensa.

En cualquier caso, la proximidad del poder al ciudadano se justifica por una serie de valores que deseables en cualquier Estado democrático: mayor capacidad de control por parte del ciudadano y, por lo tanto, mayor transparencia en el ejercicio del poder; mayor eficacia; mayor calidad de los servicios públicos, etc. La calidad y la eficacia de los servicios públicos son factores decisivos para la legitimación de cualquier Estado del Bienestar mínimamente desarrollado y deberían ser preocupaciones de primera magnitud para todos aquellos que están interesados en la supervivencia de este

modelo social. Acudamos de nuevo a las comparaciones y veremos que los sistemas de bienestar más desarrollados –los escandinavos– se despliegan por medio de una estructura administrativa fuertemente descentralizada. Así, gracias al Estado de las autonomías, España ha conseguido reestructurarse de acuerdo con el principio de subsidiariedad, dotando de una nueva legitimidad a una Administración pública que tradicionalmente había carecido de ella.

En segundo lugar, el modelo autonómico tenía la función de reconocer la pluralidad identitaria que caracteriza y configura, quieran o no reconocerlo los nacionalistas españoles, la sociedad española. Esta es su segunda fuente de legitimación: garantizar el acomodo de las nacionalidades históricas en el marco de un Estado común. España es plural, en sus identidades nacionales, porque dentro del Estado hay naciones como la catalana, la vasca o la gallega, basadas en una lengua específica y, en muchos casos, en instituciones seculares de autogobierno que han permanecido a lo largo de la historia. De la misma manera, también la sociedad catalana o la vasca son plurales, en la medida en que gran parte de sus ciudadanos se identifican con la identidad nacional catalana o vasca, pero otros se reconocen en la identidad española, y aún muchos se identifican con ambas, en proporciones variadas.

Los fueros vascos son un ejemplo de institución secular, que la Constitución ampara y que, por lo tanto, reconoce como una realidad previa a ella misma. O, en el caso catalán, la Generalitat es una institución que se remonta al siglo XIII. Entendámonos: la institución que hoy preside Maragall no toma el nombre de una anciana institución medieval sino que es aquella misma institución, que ha ido modificando sus funciones y sus competencias y sus fundamentos jurídicos a lo largo del tiempo, pero que es mucho anterior a la Constitución de 1978 y a la misma España moderna.

Ello no da derecho a privilegio alguno, faltaría más, pero simplemente sirve para acreditar que hay realidades que la Constitución *crea* –la mayoría de CCAA– y otras –como la Generalitat catalana o las diputaciones vascas– que *reconoce* y a las cuales dota de vigencia jurídica democrática. Esta diferencia –pequeña o grande, según como se mire– sirve para entender la distinción que la propia Constitución establece entre *nacionalidades* y *regiones* en su célebre artículo 2.

La segunda función del Estado Autonómico es, por lo tanto, dar un cauce y una estructura política a la España “Nación de naciones” de la que hablara un republicano castellano como Anselmo Carretero. Si bien es verdad que la Constitución de 1978 tal estructura la describió como “Nación de nacionalidades” y, todavía más, no especificó qué CCAA eran nacionalidades y cuáles eran regiones, entre otras cosas porque cuando se redactó el texto constitucional el mapa autonómico no estaba todavía diseñado. En síntesis, por un lado *la descentralización* (de los servicios públicos) y por el otro *el reconocimiento* (de la identidad nacional) son las dos funciones que han legitimado, a lo largo de las últimas casi tres décadas, el modelo territorial español.

3. ¿Por qué reformar los Estatutos?

Si el desarrollo del Estado de las Autonomías ha sido la historia de un éxito, ¿por qué tocarlo?, es posible que se pregunten hoy muchas mentes honestas, perplejas o agobiadas por el ruido político y las campañas partidistas. Hay tres razones claras que justifican el proceso de reformas de los Estatutos de autonomía –empezando por el catalán y siguiendo por el valenciano, el andaluz, el balear o el gallego y demás– emprendido durante la legislatura en curso.

- En primer lugar, durante la transición, las condiciones políticas no permitían que España diera todos los pasos

que hubiera debido dar para resolver de manera más estable su reto territorial y pluri-identitario. Algunas cosas importantes quedaron por hacer, durante el primer ciclo de descentralización (que ha abarcado los últimos veinticinco años). De alguna manera, el Estado autonómico tal y como lo conocemos es una obra inacabada. Y precisamente porque el modelo autonómico ha sido un éxito, se trata de acabarlo, de completar el proceso de descentralización para dotarlo de mayor coherencia. El éxito precedente es, precisamente, la mejor justificación de la reforma actual. Un par ejemplos nos ayudarán a aclarar esta idea. Dos poderes básicos del Estado habían quedado al margen, de manera prácticamente total, del modelo autonómico: el poder judicial y la hacienda pública. La reforma de los Estatutos será la ocasión para descentralizar también estas dos espinas dorsales de cualquier Estado -sin necesidad para ello de modificar la Constitución, pues ésta ofrece amplio margen, en su redacción actual, para tal descentralización-.

En primer lugar, si los gobiernos autónomos disponen de una serie de competencias que generan mucho gasto público, como por ejemplo la salud, la educación o los servicios sociales, lo normal es que cuenten con los recursos para financiarlas y que, sobre todo, sean las responsables políticas de estos recursos. Lo coherente -lo que ocurre en cualquier Estado federal, como el alemán o el canadiense, por poner dos ejemplos acreditados- es que los gobiernos que gastan sean también los responsables de sus ingresos, es decir, sean responsables de los impuestos con que financian sus políticas. Para ello deben disponer de una serie de impuestos (cedidos por parte del gobierno central), capacidad normativa sobre los mismos y una Agencia Tributaria con que recaudarlos. Para responder ante los ciudadanos de la correcta administración del dinero recaudado a través de

los impuestos, deben ser ellos mismos capaces de modificar y recaudar estos impuestos.

Por otro lado, ¿hay alguna razón para no adaptar el poder judicial y la administración de justicia al Estado autonómico, cuando este se ha revelado como un instrumento para la modernización de los servicios públicos? Valgan, pues, estos dos ejemplos para entender que en España el modelo autonómico tenía, todavía, algunas tareas fundamentales por acometer. De la misma manera que se transfirió la educación o la salud, ahora le llega la hora a la justicia o a la hacienda pública.

- En segundo lugar, en los últimos veinticinco años nuestra sociedad ha sufrido una serie de cambios radicales. De ser un país emisor de emigrantes, hoy somos uno de los mayores receptores de inmigración de Europa, hemos entrado en la Unión Europea, que es una realidad cada vez más decisiva para la vida de nuestros gobiernos, y a cuenta de la revolución de las tecnologías de la información (TIC) y la comunicación estamos viviendo un profundo cambio de paradigma productivo. Todo ello hace que políticas y competencias que hace dos décadas eran a penas presentes en la mente de nuestros gobernantes y en nuestros textos jurídicos hoy hayan pasado a ser los instrumentos con los que nos jugamos nuestro futuro como sociedades. La gestión de la inmigración, las políticas medioambientales, las políticas activas de ocupación, la fractura digital, la relación con Europa, etc., hay una pléyade de realidades que requieren nuevas competencias en manos de aquellos gobiernos -los autonómicos- que gestionan de manera más directa el bienestar de nuestros ciudadanos.

- En tercer lugar, la reforma de los Estatutos es la ocasión para lavar la cara de un instrumento, como es el Estado de las Autonomías, que con el paso del tiempo lógicamente ha ido envejeciendo. Como los aparatos tecno-

lógicos, la tecnología política plasmada por medio del lenguaje jurídico también se gasta con el uso. El modelo autonómico ha sido usado día a día, para bien, en nuestro país, durante dos décadas, y ha demostrado sobradamente su utilidad. Por ello, para que la pueda seguir demostrando, es preciso renovarlo, es decir, repensar y volver a escribir las competencias que ya en su momento fueron transferidas a las CCAA.

En síntesis, la renovación de los Estatutos nos brinda la oportunidad de: 1. transferir, dentro del marco constitucional, a las CCAA aquellas competencias (ej.: hacienda, justicia) que en su momento quedaron concentradas en el nivel estatal; 2. conceder nuevas competencias, para afrontar nuevos fenómenos (ej.: inmigración, Europa, nuevas tecnologías; y 3. renovar las competencias ya transferidas en su momento, pero que el paso del tiempo obliga a remozar cada cierto tiempo.

4. *¿Cambio de modelo territorial?*

Lo dicho hasta ahora no evita una pregunta clave en este debate: ¿supone la reforma de los Estatutos un cambio en el modelo territorial español? En caso de que la intención de las reformas estatutarias sea ésta ¿no debería acometerse tal cambio del modelo territorial por medio de una reforma constitucional? ¿No son las reformas estatutarias una manera de cambiar el modelo territorial por la puerta de atrás?

Nuestra derecha centralista, entre muchas otras falsedades y manipulacio-

nes vertidas a propósito de las reformas estatutarias, especialmente la del Estatuto catalán, ha afirmado con cierta insistencia que la reforma de este Estatuto -ahora empieza a decirlo también del andaluz- supone una reforma encubierta de la Constitución. Y añade que ello es claramente inconstitucional, puesto que nuestra Constitución explica claramente cuáles son los mecanismos para su propia reforma y ninguno de ellos pasa por la modificación de los Estatutos.¹

Parece desconocer, nuestra derecha, lo que la propia Constitución establece sobre el modelo territorial. Es ella la que dispone que éste sea configurado conjuntamente por medio de las propias disposiciones constitucionales, por un lado, y por medio de los Estatutos, por el otro. Por decirlo gráficamente, la Constitución dibuja las líneas maestras, es decir, viene a diseñar una mitad del modelo territorial de España, pero deja en manos de los Estatutos la determinación de la otra mitad. Por ello, es la misma Constitución la que abre dos puertas posibles para alterar global o parcialmente el modelo territorial de nuestro país: reformando la propia Constitución o reformando los Estatutos.

Es pues perfectamente posible reformar el diseño territorial en España sin que ello suponga una reforma de la Constitución por la puerta de atrás. Porque nuestra Constitución es lo suficientemente inteligente y flexible como para albergar varios modelos territoriales

1 Sobre la constitucionalidad o no de los Estatutos renunciamos a pronunciarnos. No porque no estemos convencidos de su plena constitucionalidad -como han avalado la mayoría de informes jurídicos, empezando por el informe del Consell Consultiu de la Generalitat sobre el estatuto catalán y siguiendo por muchos otros- sino porque será el propio Tribunal Constitucional (TC), que tiene la última palabra sobre esta cuestión, quien se pronunciará sobre la misma, esperemos que más temprano que tarde. Hagamos votos para que nuestra derecha, cuando el TC le quite la razón, sea capaz de admitir la sentencia y no entre en la peligrosa senda de la deslegitimación de una institución fundamental del Estado, alegando su politización. Tentación ésta -deslegitimar las instituciones o los procedimientos democráticos, ya sean tribunales, comisiones de investigación o procesos electorales- demasiado habitual en nuestra derecha cada vez que no se le da la razón o el poder.

posibles en su seno. Cuando desde algunas partes del socialismo español –especialmente el catalán– se afirma que las reformas estatutarias deben servir para avanzar hacia un modelo de Estado de tipo federal no se está cayendo, en ningún momento, en un objetivo inconstitucional. Simplemente se trata de apurar todas las posibilidades que nuestra Constitución ofrece para acercar nuestro modelo territorial lo más posible a la lógica federal. Posibilidades, por cierto, que son muchas.

Sobre si las reformas estatutarias suponen o no un efectivo cambio de modelo territorial, las opiniones son muchas y variadas. Algunos piensan que se trata sólo de profundizar el modelo actual. Otros creen que, por medio de esta profundización, lo que se consigue –o lo que debería conseguirse– es un verdadero cambio de modelo, lo más federalizante posible. Pero, en cualquier caso, lo relevante es que, en caso de que se interprete el proceso actual como un cambio de modelo, ello no supone en ningún caso salirse de las disposiciones constitucionales. Al contrario, lo inconstitucional es pretender negar a los Estatutos el papel que la Constitución les otorga en la organización política y territorial de España. Un papel que a muchos en nuestro país les costó aceptar y que no hicieron hasta bien entrada la democracia.

Otra cuestión distinta es que, para dotar de mayor estabilidad y coherencia a un sistema de corte federal como el que nuestra Constitución permite, si hay voluntad política, sería muy deseable disponer de mecanismos de coordinación horizontal, como por ejemplo un Senado que fuera verdaderamente una Cámara de representación de las Comunidades Autónomas. Esto es lo que ocurre en la mayoría de países federales. Un Senado auténticamente federal es el instrumento que podría culminar de manera más adecuada la reforma territorial en España, puesto que, si se profundiza la descentralización, los meca-

nismos de interlocución horizontal –entre CCAA y entre éstas y el gobierno central– pasan a ser todavía más necesarios que antes.

Para disponer de un Senado de este tipo sí sería necesaria una reforma de la Constitución. En síntesis, si apuramos la actual Constitución en clave federalizante a través de los Estatutos, lo más deseable sería acabar reformándola para estabilizar el proceso con un Senado *ad hoc*. Sin embargo, mientras el PP se oponga a una reforma constitucional con tal fin, este broche de oro de nuestra reforma territorial será imposible. Mientras tanto, deberemos conformarnos con mecanismos de coordinación horizontal que nuestro ordenamiento jurídico sí permite, como por ejemplo la Conferencia de Presidentes, la Comisión General de las CCAA o el debate general sobre las CCAA que se celebra anualmente en el Senado.

5. Simetría o asimetría en el nivel competencial de las CCAA

Un motivo de preocupación entre muchos ciudadanos de nuestro país, durante los debates estatutarios, se debe a la posibilidad de que el proceso de reformas en marcha dibuje un mapa territorial asimétrico, en el que unas CCAA dispongan de muchas competencias, de mucho dinero –de mucho poder, en suma– y otras de menos. Es el espinoso asunto de la simetría o asimetría de nuestro modelo autonómico. ¿Deben tener nuestras CCAA todas ellas el mismo techo competencial? Si no es así, ¿qué principios justifican las diferencias de nivel competencial? ¿No supone, cualquier diferencia competencial o en financiación, un privilegio para aquellos que disponen de mayores competencias y una discriminación para el resto?

Empecemos con un dato que probablemente pueda sorprender a más de uno: si acudimos a la experiencia comparada, nos encontraremos con que prácticamente todos los sistemas fede-

rales que existen en el mundo son asimétricos. El federalismo simétrico es un concepto válido sólo para los manuales de ciencia política. En la práctica de los distintos Estados, la realidad acostumbra a imponer diferencias competenciales entre las distintas partes que forman el puzzle territorial, precisamente porque estas partes son en parte iguales y en parte distintas entre sí. Pero ello no supone, normalmente, privilegio ni discriminación alguna. Significa, simplemente, adaptar las atribuciones de los distintos gobiernos a sus necesidades. A necesidades distintas, competencias distintas. Porque la justicia consiste en tratar igual a los iguales y diferente a los diferentes.

En España, las distintas CCAA tienen necesidades en muchos casos iguales. Valga, como ejemplo principal, las necesidades fundamentales relativas a los servicios de salud o de educación. Pero luego hay una serie de necesidades específicas de cada territorio, debidas a su posición geográfica, o a su realidad cultural y a su especificidad lingüística, o a su evolución económica, o a su desarrollo social, o a su pirámide demográfica o su densidad poblacional, por poner sólo algunos ejemplos, que exigen un trato diferenciado. Para el primer tipo de necesidades es obvio que hay que proporcionar a todas las CCAA unas mismas competencias -y, no hace falta decirlo, una misma financiación per cápita-. Para las segundas, hay que ser capaces de dotar a cada gobierno de las competencias y de los instrumentos financieros precisos para afrontar con éxito su situación particular.

En lo fundamental, insistimos, las CCAA tienen necesidades iguales. Por esto, una nacionalidad histórica como Catalunya ha repetido una y otra vez que es partidaria de la generalización competencial. Esto quiere decir que, en principio, todas las competencias que consigan las CCAA más interesadas en avanzar en su nivel de autogobierno, deben poder ser generalizables a todas

las demás CCAA que lo deseen. Lo que no puede hacer una CA es imponer a otra que llegue al mismo nivel de desarrollo competencial o financiero al que ha llegado ella. Pero, del mismo modo, tampoco puede impedir que lo haga. Así, las CCAA más desarrolladas competencialmente no deben ni obligar ni evitar a que el resto las alcancen. Este sería un primer *principio de justicia* para organizar la relación entre las partes en un Estado descentralizado de tipo federal.

Sin embargo, debe haber una cierta reciprocidad y, para ello, este primer *principio de justicia* debe ser completado por otro, que podría rezar así: las CCAA menos desarrolladas competencialmente no deben impedir que las más desarrolladas vayan por delante, con el argumento de que ellas no son capaces de alcanzarlas. Mientras el avance de las más desarrolladas esté abierto a todas (y mientras no desborde los límites que establezca en cada momento la Constitución), las que van por detrás no tienen derecho a impedir la ventaja de las que van por delante. Un ejemplo límite, si se quiere absurdo, sirve para entender correctamente este segundo principio: por mucho que La Rioja no tenga un aeropuerto internacional, esta CA no debería oponerse a que Catalunya tenga competencias en la gestión del aeropuerto d'El Prat. Pero ello no impide que, por alguna circunstancia impredecible, La Rioja no tenga algún día un aeropuerto internacional y, en justa reciprocidad, competencias sobre el mismo.

Así, de acuerdo con estos dos principios, un modelo territorial de inspiración federal no es ni simétrico ni asimétrico, sino un poco de ambas cosas. Es potencialmente simétrico, en la medida en que el principio de generalización competencial debe regir todo proceso de descentralización. Pero, en la realidad es probable que sea asimétrico -de manera provisional, si se quiere decir así- en la medida en que el proceso de

desarrollo competencial está sujeto a las posibilidades de cada CA en cada momento.

Por otro lado, de la misma manera que hay una asimetría circunstancial entre CCAA, relativa a las capacidades de cada parte, que obviamente varían con el tiempo, hay, en el caso de España, lo que podemos denominar una *asimetría natural*, de tipo permanente. Nos referimos a las asimetrías debidas a la especificidad nacional, cultural, identitaria de unas determinadas CCAA, aquellas con una realidad nacional específica y diferenciada. Las llamadas *comunidades históricas* disponen de una serie de "hechos diferenciales" -entre los cuales los más destacables son la lengua así como la cultura a ella vinculada- que como su propio nombre indica legitiman un trato diferenciado, es decir, asimétrico, de modo permanente.

Esta sería, pues, la segunda explicación de la asimetría en el caso del modelo territorial español: aquélla que se debe a la voluntad de acomodar una pluralidad nacional a un Estado común. Si encomendamos a los distintos gobiernos la tarea de velar por la lengua, la cultura, el derecho civil o las instituciones seculares, el gobierno central, a todos común, sólo puede velar por las lenguas, los códigos jurídicos o las instituciones que son comunes a todos. Pero aquellas lenguas, culturas, códigos civiles o instituciones que son específicos de los ciudadanos de un determinado territorio sólo pueden ser gobernados por los gobiernos de aquél territorio.

El problema de España es que, a la hora de acometer el debate territorial, unos y otros se deslizan normalmente por la pendiente del extremismo. De entrada, dejemos, por ahora, de lado a aquellos que profesan la religión política más dañina de este país, que es el nacionalismo español, porque estos están en principio en contra de cualquier proceso de descentralización y, por lo tanto, el debate sobre la simetría o la asimetría en realidad ni siquiera va

con ellos. En el debate sobre la descentralización, por un lado están aquellos que, normalmente porque están impregnados de un jacobinismo abstracto, buscan la simetría en todo, sin entender que hay asimetrías *naturales* que se derivan de las diferencias nacionales y, aún, otras asimetrías *provisoriales* que responden a la diferente capacidad de cada cual. No comprenden que ni unas ni otras tienen por qué ser ni injustas ni discriminatorias.

Por el otro, los nacionalistas periféricos, alentados por su ensueño confederal, cuando no cripto-independentista, tienen un más o menos confesado deseo de extender la asimetría a todos los niveles, sin entender que la asimetría se justifica sobre todo en el nivel nacional-identitario, pero que hay dimensiones muy básicas de nuestra ciudadanía -como por ejemplo, el derecho a la salud o a la educación- que son iguales para todos y que exigen el mayor grado de simetría posible.

La solución para el modelo territorial español, a nuestro entender, pasa por evitar ambos extremismos. No estriba en acometer una homogeneización competencial, que garantice una simetría perfecta, por otro lado imposible. Es decir, el "café para todos a costa de lo que sea" es un error político. Pero la solución tampoco está en garantizar una asimetría sistemática, en todos los niveles, por el hecho de que haya especificidades lingüísticas o culturales que sea del todo necesario preservar. Por ejemplo, el hecho de tener una lengua propia no da derecho a tener un sistema de financiación autonómica diferente, ni mejor que el resto. Es decir, algo preocupante ocurre cuando la idea del "café para todos" genera auténtico horror, sin más; y no nos acordamos de que -más allá de que el "café" quizás no sea lo más conveniente- el "para todos" es, como principio abstracto, un valor positivo, fundamento de la justicia en una sociedad que se pretenda mínimamente democrática.

6. Sistema de financiación y solidaridad interterritorial

Un último y quizás el más serio motivo de preocupación entre muchos ciudadanos, a raíz de las reformas estatutarias, se refiere al efecto que tales reformas puedan tener en la cohesión interterritorial o, más concretamente, en la solidaridad entre comunidades ricas y pobres. Se trata del siempre delicado asunto de la financiación de las CCAA. Se han vertido muchas críticas infundadas al Estatuto catalán a cuenta del modelo de financiación que incorpora. En algunos casos, se trata directamente de calumnias, fruto bien del desconocimiento, bien de la mala fe. ¿Se trata de un modelo insolidario? ¿Se trata de una propuesta que deja de lado los legítimos intereses de las comunidades menos ricas? Nada de esto. Se trata de un modelo tan solidario como el anterior, como intentaremos explicar brevemente a continuación.

Ciertamente, el capítulo financiero del Estatuto catalán es la punta de lanza de una reforma general de la financiación de las CCAA de régimen común -todas menos el País vasco y Navarra-. Abre la vía para superar el modelo de financiación vigente y avanzar hacia otro de inspiración federal. Es lógico que sea el Estatuto catalán el que de el pistoletazo de salida porque, siendo ésta la comunidad que más aporta a la solidaridad -en términos absolutos y, probablemente, también relativos-, es normal que tenga un interés especial en clarificar los principios que rigen la financiación de las CCAA en general.

Lo importante del modelo de financiación que diseña el Estatuto catalán no es tanto que sea de corte federal, o que sea constitucional, que lo es de cabo a rabo. Lo importante es que se trata de un modelo generalizable al resto de CCAA. Quien quiera tener el mismo sistema de financiación que Catalunya, podrá tenerlo. No era ése el caso del sistema de "concierto solidario" que

propuso CiU durante la elaboración del Estatuto en el Parlamento catalán, un sistema que -además de su dudosa constitucionalidad, tal y como dictaminó el Consell Consultiu- no hubiera podido generalizarse al conjunto de CCAA sin causar un grave perjuicio a la Hacienda central.

¿Por qué era necesario reformar, en el marco de la renovación de los Estatutos, el sistema de financiación? Intentaremos responder en toda su complejidad esta pregunta. Un sistema de financiación consistente para las CCAA debe garantizar tres principios: 1. la *suficiencia* (que los gobiernos autonómicos dispongan de suficientes fondos para financiar sus políticas); 2. la *autonomía* (que dispongan de capacidad normativa, es decir, de capacidad para bajar y subir impuestos, así como de instrumentos administrativos para gestionar estos impuestos, es decir, de una administración tributaria propia); 3. y la *solidaridad* (que los servicios básicos del Estado sean los mismos y de la misma calidad para todos los ciudadanos, vivan en la región que vivan, independientemente de si se trata de una región pobre o rica).

Sin embargo, el sistema vigente no garantizaba de manera clara ninguno de estos tres principios. Por un lado, las CCAA vivían en parte de impuestos propios y de impuestos estatales cedidos parcialmente, pero con ello no tenían dinero suficiente para financiar sus políticas. Por ello, debían además recurrir a fondos comunes, administrados por el gobierno central, para completar su financiación. No había, valga la redundancia, suficiente suficiencia. Además, los impuestos cedidos parcialmente (IRPF, IVA, Impuestos Especiales) no eran recaudados por las propias administraciones autonómicas, sino por la Hacienda central, que a su tiempo los transfería a las CCAA. Se añade a todo esto que la capacidad normativa sobre estos impuestos cedidos era -o, mejor, es, dado que el sistema sigue todavía

vigente- muy limitada. No había suficiente autonomía. Por último, los criterios de solidaridad en base a los cuales las CCAA ricas transferían parte de su recaudación a las CCAA pobres eran opacos, confusos y en ocasiones arbitrarios. Faltaba transparencia en la solidaridad.

La reforma del modelo de financiación que se ha iniciado por medio del Estatuto catalán y que culminará, como dispone la LOFCA, en el Consejo de Política Fiscal y Financiera tiene el mérito de acabar con estas tres deficiencias. De entrada, el nuevo modelo establece una nueva cesta de impuestos cedidos, que permitirá a las CCAA depender sólo de la recaudación de los mismos, y no de los fondos estatales. Las CCAA pueden disponer del 50 % del IRPF, el 50 % del IVA y el 58 % de los Impuestos Especiales (tabaco, alcohol e hidrocarburos). Se cumple, así, con el criterio de suficiencia. Para recaudar estos impuestos, las CCAA podrán disponer, si así lo desean, de una Hacienda propia, es decir, una Agencia Tributaria autonómica que haga efectivo el principio de autonomía. Y además podrán intervenir en la fijación de los tipos relativos a estos impuestos cedidos, siempre y cuando se respete la normativa europea y estatal vigente.

Por último, y esto es lo más relevante, se establecen una serie de criterios que, al mismo tiempo que blindan la solidaridad, garantizan que sea justa, transparente y basada en criterios objetivos. La solidaridad tiene una finalidad clara: en un Estado Social y Democrático de Derecho los derechos son los mismos para todos los ciudadanos, independientemente de donde vivan. Dado que los derechos (por ejemplo, el derecho a la educación, o el derecho a la salud) son los mismos, pero los niveles de renta entre CCAA son distintos y, en consecuencia, son también distintos los niveles de recaudación en cada una de ellas, es necesario que las CCAA que recaudan más (las más ricas) contribu-

yan a financiar los servicios de las CCAA que recaudan menos (las menos ricas). Sólo así se puede garantizar la igualdad de derechos entre todos los ciudadanos.

Recordemos, en relación con este asunto, que los impuestos ciertamente lo pagan las personas, y no los territorios. En una CA rica se recauda más porque hay más personas ricas. Sin embargo, los servicios públicos que garantizan los derechos de los ciudadanos están administrados por gobiernos (autonómicos) que tienen un alcance territorial determinado. Por lo tanto, son los ciudadanos los que pagan, pero son los territorios, con su número específico de habitantes, los que ingresan los fondos con los que financiar sus servicios públicos. De aquí que, aunque en la recaudación la mera existencia de un impuesto progresivo como el IRPF garantiza la justicia fiscal, en el momento de la distribución territorial pueden darse situaciones de injusticia flagrantes -hacia las comunidades más ricas- si los criterios de solidaridad no están claros ni bien establecidos. Esto es lo que ocurría en España, con el sistema de financiación vigente hasta ahora.

Para que un mecanismo de solidaridad sea justo, debe cumplir algunos principios, que son relativamente fáciles de explicar. En primer lugar, debe garantizar que una vez transferidos los fondos de solidaridad desde las comunidades ricas a las menos ricas los ciudadanos de unas y otras queden en una situación igual. Lo que no tiene sentido es que la situación de las CCAA ricas siga siendo notoriamente mejor que la de las CCAA pobres. Pero tampoco lo tiene que, como ocurría en España a menudo, las CCAA pobres, después de aplicar los mecanismos de solidaridad, queden muy por encima, en financiación per cápita, de las ricas. Exactamente esto es lo que establece el Estatuto catalán cuando habla de la solidaridad, por medio de dos criterios: 1. que las CCAA deben disponer de servicio similares, siempre y cuando hagan

un esfuerzo fiscal similar; y 2. que los mecanismos de solidaridad no pueden ir en contra del *principio de ordinalidad*, es decir, no pueden alterar la posición que tiene cada CA, antes de aplicar la solidaridad, en la clasificación por nivel de renta. Es decir, la solidaridad está para cerrar el abanico, hasta la práctica igualdad, pero no para alterar el orden de las varillas.

En segundo lugar, dado que con el nuevo sistema las CCAA tienen capacidad normativa, y esto significa que pueden subir y bajar los tipos sobre los tramos de aquellos impuestos que tienen cedidos, las CCAA deben poder beneficiarse de un mayor nivel de presión fiscal, si así lo deciden sus gobiernos democráticamente elegidos. Es decir, no es justo que una CA tenga la misma financiación que otra, si la primera tiene un IRPF mucho más alto que la segunda. Las CCAA pueden recibir fondos a cuenta de su menor riqueza relativa, pero lo que no pueden pretender es bajar sus impuestos y, mientras tanto, financiar sus servicios con los impuestos de las CCAA que no los han bajado. Esto es lo que dice el Estatuto catalán cuando afirma: 1. que una CA, en este caso la catalana, debe poder beneficiarse de un mayor esfuerzo fiscal; y 2. que los servicios, como ya hemos dicho, sólo deben ser iguales cuando el esfuerzo fiscal es también igual. Cuando hay un mayor esfuerzo fiscal, es decir, cuando los impuestos que pagan los ciudadanos de una comunidad son más altos, los servicios también deben poder ser mejores.

En tercer lugar, parece también de justicia que los fondos de solidaridad se destinen solamente a aquellos servicios públicos ante los cuales los ciudadanos tienen el derecho de ser considerados iguales. Así, el Estatuto catalán establece que los mecanismos de solidaridad debe servir para financiar el sistema educativo público, o la sanidad, o los servicios sociales, de tal manera que se igualen, por medio de estos mecanis-

mos, las prestaciones que dan cada uno de estos servicios públicos. Lo que no parece justo es que una CA que recibe fondos, en virtud de la solidaridad, proporcione gratuitamente los servicios de ortodoncia a sus ciudadanos y que la CA rica -la CA solidaria, si se quiere decir así- no pueda hacerlo porque no dispone de fondos para ello. Las CCAA pobres pueden recibir fondos para poner su sanidad o su educación en el mismo nivel que las CCAA ricas; si quieren ir más allá, entonces deben financiarlo con un esfuerzo fiscal suplementario (subiendo los impuestos en la propia CA).

Con una última reflexión, concluiremos esta explicación sobre el sistema de financiación, que es sin duda el punto más espinoso de todo el debate estatutario. Como hemos dicho, la solidaridad debe buscar la igualdad de todos los ciudadanos a la hora de hacer efectivos sus derechos. Para ello, las CCAA ricas deben contribuir a financiar los servicios de las CCAA pobres. Sin embargo, estaremos todos de acuerdo en que el escenario más deseable sería aquél en que esta igualdad se consiguiera de manera natural, es decir, aquél escenario en que todas las CCAA fueran igual de ricas y, en consecuencia, gracias a su igual nivel de desarrollo económico, fueran capaces de disponer de un nivel de financiación similar por sus propios medios. El colmo de la igualdad, por así decirlo, es conseguir que todas las CCAA estén igual de desarrolladas y que, por lo tanto, la solidaridad no sea siquiera necesaria. La igualdad natural es todavía mejor que la igualdad alcanzada a través de la solidaridad. Porque esto significa que las CCAA menos ricas habrían alcanzado a las más ricas en su nivel de desarrollo económico.

Debe haber, por lo tanto, la expectativa de que algún día las CCAA pobres sean tan ricas como las ricas. O, en cualquier caso, no debe hacerse nada, desde el Estado, para que este escena-

rio sea imposible. La convergencia de rentas entre territorios debería ser un objetivo de cualquier gobierno comprometido con los principios de la democracia. Así pues, hay que diseñar un sistema de solidaridad que no vaya en contra de esta expectativa. Es decir, que no dé lugar a *incentivos perversos*. Dicho de otro modo, que no incentive a las CCAA pobres a seguir siendo pobres, ni a las CCAA ricas a dejar de ser ricas. O, dicho al revés, que incentive a las CCAA pobres a dejar de ser pobres y a las CCAA ricas a seguir siendo ricas. Porque la convergencia de rentas deseable es la convergencia por arriba, en que las CCAA pobres alcanzan el nivel de desarrollo de las mejor situadas.

Los mecanismos de solidaridad interterritorial son muy necesarios. Pero hay que ser muy cuidadoso con los desincentivos que, involuntariamente, a

veces pueden provocar. Si estos incentivos perversos no se evitan, entonces el mecanismo de solidaridad está faltando a su propio propósito. La solidaridad tiene que ir acercando al escenario deseable, que es el de la igualdad natural. Si en vez de esto nos aleja de él, entonces no podemos siquiera hablar propiamente de solidaridad interterritorial, sino de otra cosa que cronifica las desigualdades. No hay nada tan insolidario, ni tan injusto, cuando pensamos en la organización territorial de un Estado, como condenar a los menos desarrollados a seguir siéndolo. La solidaridad debe estar enfocada al desarrollo, no al mantenimiento de la pobreza relativa. Creo que es fácil estar de acuerdo con esta reflexión y debería ser éste el espíritu que informara todo el debate sobre el sistema de financiación de las CCAA en España.