

FRANCISCO PÉREZ

Director de Investigación del Ivie y profesor emérito de la Universitat de València

Los países con varios niveles de gobierno funcionan con pactos diversos sobre el reparto de las funciones y los recursos y los objetivos de nivelación entre los territorios para financiar la prestación de servicios públicos. En el caso español, lo esencial de dichos pactos está en la Constitución de 1978, que en su artículo 138 establece un doble compromiso: el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad entre las nacionalidades y regiones consagrado en el artículo 2 y se compromete a impedir privilegios económicos y sociales entre comunidades autónomas.

En mi opinión, buena parte de las permanentes tensiones en torno a los sistemas de financiación autonómica se derivan de que ambos compromisos se incumplen. El fundamento de esta valoración es que las diferencias entre comunidades son demasiado grandes para que pueda haber nivelación de recursos, cualquiera que sea el criterio razonable con el que se midan las necesidades: población o población ajustada por factores sociodemográficos y de coste. Las diferencias de recursos por habitante entre comunidades autónomas forales y comunes superan el 50%, y entre comunes, el 30%. Unas asimetrías financieras de esa magnitud cuestionan la solidaridad de las mejor financiadas con las que están a la cola y la ausencia de privilegios en las primeras. Mientras permanezcan, existirán razones que sirvan de base a la inestabilidad que observamos en este importante ámbito de nuestra arquitectura institucional.

El origen de estas asimetrías es doble y viene de lejos, no del reciente acuerdo PSC-ERC. Y puede explicarse, pero su permanencia en el marco del pacto constitu-

Cumplir el pacto constitucional de solidaridad

Mientras haya enormes diferencias de recursos por habitante entre comunidades autónomas, será difícil creer en la igualdad real entre españoles



cional no es justificable. La causa primera de las diferencias de recursos fue una aplicación poco rigurosa del criterio de valoración de los servicios traspasados mediante el coste efectivo de los servicios transferidos: si la Administración central hubiera hecho una evaluación previa de su despliegue en las distintas comunidades en la etapa centralizada precedente, habría detectado que era heterogéneo. Pero no se hizo, y cuando, *a posteriori*, hemos comprobado que el punto de partida no era equitativo, ese *statu quo* se ha mantenido con instrumentos que impiden la nivelación, como el actual Fondo de Suficiencia que —increíblemente— obliga a devolver recursos a las comunidades mal dotadas.

Fuente de inestabilidad

El segundo origen de las asimetrías es cómo se aplica la singularidad foral: es el cálculo del cupo vasco y la aportación navarra el que genera privilegios en la práctica. No son ventajas consustanciales a la foralidad, sino de los acuerdos bilaterales mediante los que la singularidad foral se concreta, por ejemplo, que no se contemplen como cargas generales del Estado los recursos necesarios para nivelar los servicios públicos en las regiones con menor capacidad fiscal, ni el déficit del sistema de pensiones; y que haya una compensación por el IVA soportado, frente al recaudado, injustificadamente ventajosa.

Como fuente de inestabilidad, a la permanencia de esas desigualdades de trato entre territorios se ha sumado la insuficiencia financiera padecida por muchas comunidades durante la vigencia del sistema aprobado en 2009. La insuficiencia ha tenido graves consecuencias para el debate político, al tensar las finanzas de las comunidades. Por un lado, Cataluña —una comunidad con fuerte sentimiento nacional y capacidad fiscal elevada, pero una financia-

ción por habitante ajustado igual a la media e inferior a la de otras comunidades con menor nivel de renta— pelea para aproximarse a las forales mediante un sistema de financiación singular. Asume que este contemple un instrumento de solidaridad que las forales ignoran, pero propone compromisos de nivelación solo parciales con las comunes. Por otro lado, las comunidades con recursos inferiores a la media reclaman insistentemente al Estado que corrija su desventaja reformando un sistema disfuncional y caducado hace 10 años. Y mientras esa reforma no se aborde, piden un fondo transitorio de nivelación que iguale sus recursos a la media, pero sin lograr respuesta alguna a su reclamación.

Los problemas de suficiencia y solidaridad están sobre la mesa desde hace demasiado tiempo y no se originan con el pacto de investidura catalán. Pero sucesivos gobiernos —del PP y del PSOE— postergan sus respuestas a los mismos, y los agravan. El riesgo de la coyuntura actual es que se agraven por ampliar las asimetrías. Para abordar una verdadera solución de los problemas es clave decidir si la guía debe ser el pacto constitucional de solidaridad y ausencia de privilegios, o no. Si la respuesta es afirmativa, como una mayoría de españoles preferimos, se deberían contemplar dos propuestas de la comisión de expertos en el Libro Blanco de 2017. Si es negativa, permaneceremos en la inestabilidad actual, quizás agravada.

Transparencia

La primera propuesta de la comisión es igualar los recursos por habitante ajustado de todas las comunidades, con un criterio transparente de cálculo de necesidades fundamentado en variables sociodemográficas, similar al que emplea el actual Fondo de Garantía. El resto de fondos del sistema actual deberían desaparecer para nutrir el de garantía, cuyo mon-

tante necesita refuerzos para poder financiar el gasto en servicios públicos fundamentales. Este asciende actualmente al 82% del gasto total, superando el 75% que contemplaba el modelo de nivelación parcial de 2009.

La segunda propuesta es que las comunidades forales participen de la solidaridad aportando también al Fondo de Garantía. Podrían contribuir directamente, como hacen las de régimen común, o a través del cupo, incluyendo como una carga general del Estado la nivelación de los servicios públicos fundamentales. La aplicación de ambos criterios permitiría mejorar el cumplimiento del compromiso de solidaridad y nivelación de la Constitución y desactivar una causa directa de inestabilidad de los sistemas de financiación, derivada, en gran medida, del agravio que suponen las enormes diferencias de recursos por habitante entre comunidades.

El riesgo de la coyuntura actual es que los problemas se agraven por un aumento de las asimetrías

Mientras esas diferencias permanezcan, será muy difícil creer en la igualdad real entre españoles en el acceso a servicios públicos y a las oportunidades de las políticas de desarrollo regional. El gasto por habitante de las comunidades autónomas en salud, educación y servicios sociales no es tan desigual como sus ingresos, siempre que dejemos a un lado a las forales. Pero para lograr esa nivelación en los servicios fundamentales, las regiones con menos recursos dedican un porcentaje de su gasto total más elevado a esos servicios esenciales. El precio de ese esfuerzo es ajustar sus políticas de desarrollo regional, o endeudarse más. Ninguna de las dos implicaciones es un resultado deseable para que la descentralización funcione bien en España. ●