

O financiamento autonómico: O conto de nunca acabar

La financiación autonómica: El cuento de nunca acabar

O chamado Estado das Autonomías, con claras tendencias federalistas –ao menos iso nos parece aos non expertos en federalismo político–, vese sacudido de vez en cando por debates máis interesados que interesantes. Ata a reforma de 2001 era obrigatorio pasar revista ás tropas, á loxística e –sobre todo– á intendencia, cada cinco anos, para así –tras interminables discusións, avivadas polas infinitas simulacións que permite a tecnoloxía informática– redefinir variables ou modificar ponderacións, sempre coa seguridade do “statu quo”, é dicir, ningún territorio recibiría menos financiamento da que xa tiña, pasara o que pasase. Iso si, mirando todos de reollo para as Comunidades forais, que polas súas circunstancias históricas, son unha especie de aristocracia autonómica, de solidariedade dubidosa e suficiencia envexable.

Decía que ao acabar cada quinquenio, un dos cales chegouse a chamar “definitivo”, nun trazo de humor sen precedentes, os lexítimos intereses de cada Comunidade Autónoma agolpábanse encima das mesa do ministro do ramo, quen, con frecuencia, nomeaba unha comisión que se ocupaba dos aspectos técnicos, que acababan sendo enseguida “adaptados” polo goberno ás circunstancias políticas do momento.

Lexitimidade nas demandas que, sumadas, facíanlle un roto considerable ao potencial redistribuidor do goberno central. En suma, o debate recorrente acerca do núcleo neurálxico do Estado autonómico, que non é outro que o combustible dos diñeiros, non facía senón ocultar –e non sempre– o pano de fondo ou o “quid” da cuestión: mentres uns cantos, herdeiros da famosa “táboa de queixos” de Suárez e Clavero Arévalo, entraban ao trazo, os defraudados pola inexistencia dun federalismo asimétrico estaban pensando no Estado, no seu Estado, nunha forma diferente de reparto do poder, ata as fronteiras –ou máis alá– da confederación. O cal non debería haber estrañado aos políticos experimentados do Partido Popular, por poñer un exemplo, se ata un Conselleiro dun goberno galego conservador, postulaba que Galicia debería chegar nas súas reivindicacións ata os límites da autodeterminación.

E nisto chegou o Estatuto catalán, padre de todas as batallas, demonizado incluso por aqueles que, sendo do PP, mimetizaron nas súas correspondentes normas estatutarias, algúns dos seus criterios. Outros, como en Galicia, quedaron a “velas vir”, sen Estatuto de nación nin nada, quizá por non haber va-

El llamado Estado de las Autonomías, con claras tendencias federalistas -al menos eso nos parece a los no expertos en federalismo político-, se ve sacudido de vez en cuando por debates más interesados que interesantes. Hasta la reforma de 2001 era obligatorio pasar revista a las tropas, a la logística y –sobre todo– a la intendencia, cada cinco años, para así –tras interminables discusiones, avivadas por las infinitas simulaciones que permite la tecnología informática– redefinir variables o modificar ponderaciones, siempre con la seguridad del “statu quo”, es decir, ningún territorio recibiría menos financiación de la que ya tenía, pasara lo que pasase. Eso sí, mirando todos de reojo para las Comunidades forales, que por sus circunstancias históricas, son una especie de aristocracia autonómica, de solidaridad dudosa y suficiencia envidiable.

Decía que al acabar cada quinquenio, uno de los cuales se llegó a llamar “definitivo”, en un rasgo de humor sin precedentes, los legítimos intereses de cada Comunidad Autónoma se agolpaban encima de la mesa del ministro del ramo, quien, con frecuencia, nombraba una comisión que se ocupaba de los aspectos técnicos, que acababan siendo enseguida “adaptados” por el gobierno a las circunstancias políticas del momento.

Legitimidad en las demandas que, sumadas, le hacían un roto considerable al potencial redistribuidor del gobierno central. En suma, el debate recurrente acerca del núcleo neurálgico del Estado autonómico, que no es otro que el combustible de los dineros, no hacía sino ocultar –y no siempre– el telón de fondo o el “quid” de la cuestión: mientras unos cuantos, herederos de la famosa “tabla de quesos” de Suárez y Clavero Arévalo, entraban al trazo, los defraudados por la inexistencia de un federalismo asimétrico estaban pensando en el Estado, en su Estado, en una forma diferente de reparto del poder, hasta las fronteras –o más allá– de la confederación. Lo cual no debería haber estrañado a los políticos experimentados del Partido Popular, por poner un ejemplo, si hasta un Conselleiro de un goberno gallego conservador, postulaba que Galicia debería llegar en sus reivindicaciones hasta los límites de la autodeterminación.

Y en esto llegó el Estatuto catalán, padre de todas las batallas, demonizado incluso por aquellos que, siendo del PP, mimetizaron en sus correspondientes normas estatutarias, algunos de sus criterios. Otros, como en Galicia, quedaron a “velas vir”, sin Estatuto de nación ni nada, quizá por no haber valorado conve-

lorado convenientemente a envergadura e o alcance do órdago lanzado polo goberno de Cataluña.

Se evitamos os aspectos máis engorrosos da polémica e nos imos ao punto sensible da contenda dialéctica, chegamos á tan traída e tan levada solidariedade. Posto que nos movemos nun contexto federalizante, ao menos ata agora, e sendo verdade que a Constitución garante esa solidariedade, a carta magna non ofrece unha guía para plasmala de forma concreta. De aí o desafío catalán, ao querer reducir esa solidariedade cunha interpretación restritiva: só deberán considerarse a estes efectos a educación, a sanidade e os servizos sociais esenciais.

Ao afondar no por que deste posicionamento do goberno de Cataluña, atópanse algunhas xustificacións non asumibles ao cen por cen. Claro que alí hai problemas, que con toda probabilidade non foron ben tratados polo goberno central, pero tamén hai responsabilidades do executivo catalán, que baixo unha administración monocor, estivo gobernando moitos anos.

Percíbese igualmente en Cataluña unha interpretación da diferente “performance” económica entre Madrid e Barcelona. E ese “gap” é atribuído, alí, máis que ao efecto da capitalidade madrileña, ao deficiente sistema de financiamento. Ao meu xuízo, é esta unha explicación moi simplista dese desfase, que fai abstracción doutros factores causais máis complexos.

Por último, creo que non lles falta certa razón nas súas queixas acerca da falta de “ordinalidade” —como chama a este fenómeno o Tribunal Constitucional alemán— é dicir, que despois de aplicar o sistema, algunhas Comunidades relativamente máis pobres aparecen clasificadas en termos *per cápita* por encima de Cataluña. Algo debe fallar aí, pois.

Se deixásemos que cada Comunidade Autónoma fixera fronte ás súas necesidades coa súa capacidade fiscal, determinada esencialmente polo nivel de renda, teríamos un grave problema de desigualdade á hora de subministrar bens e servizos públicos. O financiamento autonómico, ata agora e con todos os seus defectos, trataba de conseguir a igualdade dos cidadáns no acceso aos servizos públicos. O Estatuto catalán pretende cambiar de filosofía, xa que quere limitar e condicionar a redistribución de recursos entre territorios, apostando así pola nivelación parcial. Desesa maneira, o volume total de financiamento para cada Comunidade Autónoma non tería como referencia fundamental os factores de custo, senón que ao seu lado estaría tamén o nivel de renda. Isto, como resulta evidente, debilitaría a garantía constitucional de igualdade.

Galicia, por tanto, fraternal con Cataluña e cos demais territorios do Estado, debe defender os seus intereses. E nesa defensa non cabe compartir esa visión da solidariedade, ao tempo que terá que seguir avogando por introducir nas fórmulas correspondentes, variables tales como a dispersión e o envellecemento da poboación. Isto, sen embargo, non debería pasar por alto a necesidade imperiosa de prácticas políticas urbanísticas racionais e coherentes, pois desde o advento da democracia non se fixo moito ao respecto, o que non nos beneficia moito á hora de defender a variable “dispersión”. Á fórmula rogando e con

nientemente la envergadura y el alcance del órdago lanzado por el goberno de Cataluña.

Si evitamos los aspectos más engorrosos de la polémica y nos vamos al punto sensible de la contienda dialéctica, llegamos a la tan traída y tan llevada solidaridad. Puesto que nos movemos en un contexto federalizante, al menos hasta ahora, y siendo verdad que la Constitución garantiza esa solidaridad, la carta magna no ofrece una guía para plasmarla de forma concreta. De ahí el desafío catalán, al querer reducir esa solidaridad con una interpretación restrictiva: sólo deberán considerarse a estos efectos la educación, la sanidad y los servicios sociales esenciales.

Al profundizar en el por qué de este posicionamiento del goberno de Cataluña, se encuentran algunas justificaciones no asumibles al cien por cien. Claro que allí hay problemas, que con toda probabilidade no han sido bien tratados por el goberno central, pero también hay responsabilidades del ejecutivo catalán, que bajo una administración monocolor, estuvo gobernando muchos años.

Se percibe igualmente en Cataluña una interpretación de la diferente “performance” económica entre Madrid y Barcelona. Y ese “gap” es atribuido, allí, más que al efecto de la capitalidad madrileña, al deficiente sistema de financiación. A mi juicio, es esta una explicación muy simplista de ese desfase, que hace abstracción de otros factores causales más complejos.

Por último, creo que no les falta cierta razón en sus quejas acerca de la falta de “ordinalidad” —como llama a este fenómeno el Tribunal Constitucional alemán—, es decir, que después de aplicar el sistema, algunas Comunidades relativamente más pobres aparecen clasificadas en términos *per cápita* por encima de Cataluña. Algo debe fallar ahí, pues.


Si deixásemos que cada Comunidad Autónoma hiciese frente a sus necesidades con su capacidad fiscal, determinada esencialmente por el nivel de renta, tendríamos un grave problema de desigualdad a la hora de suministrar bienes y servicios públicos. La financiación autonómica, hasta ahora y con todos sus defectos, trataba de conseguir la igualdade de los ciudadanos en el acceso a los servicios públicos. El Estatuto catalán pretende cambiar de filosofía, ya que quiere limitar y condicionar la redistribución de recursos entre territorios, apostando así por la nivelación parcial. De esa manera, el volumen total de financiación para cada Comunidad Autónoma no tendría como referencia fundamental los factores de coste, sino que a su lado estaría también el nivel de renta. Esto, como resulta evidente, debilitaría la garantía constitucional de igualdade.

Galicia, por tanto, fraternal con Cataluña y con los demás territorios del Estado, debe defender su intereses. Y en esa defensa no cabe compartir esa visión de la solidariedade, al tiempo que tendrá que seguir abogando por introducir en las fórmulas correspondientes, variables tales como la dispersión y el envejecimiento de la población. Esto, sin embargo, no debería pasar por alto la necesidad imperiosa de prácticas políticas urbanísticas racionales y coherentes, pues desde el advenimiento de la democracia no se hizo mucho al respecto, lo que no nos beneficia mucho a la hora de defender la variable “dispersión”. A la fórmula rogando

políticas adecuadas dando, ao obxecto de non perder lexitimidade nas nosas reivindicacións.

Gustaríame referirme tamén a outros instrumentos de solidariedade que están máis relacionados co desenvolvemento que coa garantía dun nivel de servizos públicos similar. Estou refiriéndome ao Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) e aos fondos europeos. De sempre o FCI foi relativamente menos importante en volume que os fondos estruturais. Ao contemplar nun horizonte próximo a práctica desaparición destes últimos, o FCI debería incrementarse de forma notable, cousa que é moi relevante para o país galego.

Otro tema de debate é a inclusión nos Estatutos de cláusulas que garantan unha determinada porcentaxe de investimentos do Estado. Ao meu xuízo, tal pretensión é aceptable se se limita a súa vixencia no tempo. En calquera caso, Galicia non pode seguir esta estratexia, xa que non reformou o seu Estatuto e ha de confiar na negociación convencional entre gobernos, sen o respaldo dun documento tan relevante como aquel. Agora ben, se todas as Comunidades Autónomas de réxime común seguisen o criterio de condicionar cuantitativamente o investimento do Estado, tal xeneralización poría en apertos o orzamento do goberno central. Esa é unha posibilidade aberta en política, todo dependerá do que queiramos entender por Estado.


En definitiva, atopámonos nun momento importante no redeseño do noso Estado pola vía do financiamento. Se o concepto do Estado que algunhas Comunidades Autónomas teñen vai máis alá do federal, as regras do xogo deberán ser distintas. Galicia fará ben en adaptarse á nova filosofía, pero defendendo sempre os seus propios intereses. Quizá a dinámica emprendida leve a provocar tensións no noso traxe constitucional, pero a inmutabilidade non é consubstancial ás leis humanas. 

Luis Caramés Viéitez é catedrático de Economía Aplicada na Universidade de Santiago de Compostela.

y con políticas adecuadas dando, al objeto de no perder legitimidad en nuestras reivindicaciones.

Me gustaría referirme también a otros instrumentos de solidaridad que están más relacionados con el desarrollo que con la garantía de un nivel de servicios públicos similar. Estoy refiriéndome al Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y a los fondos europeos. De siempre el FCI fue relativamente menos importante en volumen que los fondos estructurales. Al contemplar en un horizonte próximo la práctica desaparición de estos últimos, el FCI debería incrementarse de forma notable, cosa que es muy relevante para el país gallego.

Otro tema de debate es la inclusión en los Estatutos de cláusulas que garanticen un determinado porcentaje de inversiones del Estado. A mi juicio, tal pretensión es aceptable si se limita su vigencia en el tiempo. En cualquier caso, Galicia no puede seguir esta estrategia, ya que no ha reformado su Estatuto y ha de confiar en la negociación convencional entre gobiernos, sin el respaldo de un documento tan relevante como aquél. Ahora bien, si todas las Comunidades Autónomas de régimen común siguiesen el criterio de condicionar cuantitativamente la inversión del Estado, tal generalización pondría en aprietos el presupuesto del gobierno central. Esa es una posibilidad abierta en política, todo dependerá de lo que queramos entender por Estado.

En definitiva, nos encontramos en un momento importante en el rediseño de nuestro Estado autonómico por la vía de la financiación. Si el concepto del Estado que algunas Comunidades Autónomas tienen va más allá de lo federal, las reglas del juego deberán ser distintas. Galicia hará bien en adaptarse a la nueva filosofía, pero defendiendo siempre sus propios intereses. Quizá la dinámica emprendida lleve a provocar tensiones en nuestro traje constitucional, pero la inmutabilidad no es consustancial a las leyes humanas. 

Luis Caramés Viéitez es catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Santiago de Compostela.