



La tentación del bilateralismo

Publicado en el diario.es el 23 de julio de 2018

La subida del PSOE en todas las encuestas de intención de voto que se han realizado tras la exitosa moción de censura de Pedro Sánchez indica que el nuevo presidente está acertando en sus planteamientos de gobierno, al menos, si se adopta como criterio de evaluación la preferencia de los votantes encuestados.

Curiosamente, hasta el momento sólo parece haber tropezado con lo que se suponía fácil: el avance hacia una RTVE verdaderamente plural e independiente, el nombramiento del presidente del CIS o la conveniencia de dar un ritmo *pianissimo quanto possibile* mucha mano izquierda a temas, como la memoria histórica o la discriminación de género, que si se aceleran más de la cuenta pueden generar más resistencias que los nuevos apoyos que son imprescindibles. Pero, a mi juicio, se equivoca sobre todo al decidir no enfrentarse a la financiación autonómica desde una perspectiva diferente a la de años anteriores, quizá pensando, yo creo que equivocadamente, que el diálogo bilateral con la Generalitat aliviaría la tensión independentista.

Es evidente que éste es un tema enquistado, pero no solamente, como pudiera parecer, por la intensidad y gravedad del problema existente en Cataluña.

Es cierto que la estrategia totalitaria del independentismo catalán para imponer al resto de sus compatriotas una independencia que no comparten les obliga a crear como pretexto un enfrentamiento con el resto de los españoles y que la torpe respuesta del nacionalismo español (imperial y no menos excluyente que el catalán) a la realidad diversa y plural de la España de todos, dificulta el entendimiento a la hora de repartir los recursos. Pero eso no lo explica todo.

Lo que de verdad impide resolver bien la financiación de las autonomías es que el diseño constitucional de nuestro estado autonómico y su desarrollo posterior se basan en criterios de oportunidad política que soslayan principios económicos imprescindibles para que un estado descentralizado y cuasi federal (como en realidad es el nuestro) sea eficiente, estable y proporcione equidad.

Se crearon las comunidades autónomas pero manteniendo la estructura provincial, de modo que (salvo en algún caso en el que se crearon espacios comarcales) las comunidades no han podido conformar su territorio de manera eficiente.

Ni en la Constitución ni en los modelos de financiación sucesivos se ha definido una regla de equidad que garantice igual satisfacción a las personas que residen en cada territorio, ni su semejante contribución para hacerla efectiva. Ni tampoco un sistema de medida eficiente y equitativo de la necesidad en cada comunidad, a pesar de que supuestamente esa es la base de partida de la financiación en los términos en que ordena la Constitución.

Al día de hoy (y aunque algunos como el Senado existen sobre el papel) no se dispone de las instituciones o mecanismos de confrontación, visibilización, cogobierno, rendición de cuentas o control que son imprescindibles para que pueda funcionar con eficiencia y equidad un sistema descentralizado de organización territorial.

El marco competencial se ha desarrollado produciendo duplicidades y un auténtico marasmo normativo, lo que no solo genera gasto innecesario y deuda creciente, sino que impide que pueda cumplirse efectivamente el mandato constitucional de igualdad o la deseable unidad de mercado.

La imperfecta definición constitucional del sistema ha dado lugar a un desarrollo inapropiado de las fuentes de ingresos de las comunidades. La cesión de la capacidad normativa sobre algunos tributos, por ejemplo, ha producido desequilibrios, competencia entre territorios e injusticias flagrantes en algunos casos. Y tampoco se ha diseñado convenientemente el necesario sistema de administración tributaria flexible que pueda evitar disfunciones en la cesión y recaudación de los impuestos en los distintos niveles.



No se han establecido los mecanismos de percepción de los costes, del esfuerzo y del beneficio real del sistema, lo que constantemente genera agravios y un clima de insolidaridad y de conflicto en el que es muy difícil que se fortalezca la integración entre territorios y entre los pueblos.

El sistema no contiene tampoco un sistema imprescindible de incentivos de la creación de riqueza y para salir de los recursos de nivelación, lo que ocasiona un círculo vicioso que consolida los desequilibrios, las desigualdades y la dependencia. Y, para colmo de males, no se han cultivado como debiera el compromiso colectivo por la equidad, la cultura y los valores de la lealtad y la solidaridad efectivas, ni se han desarrollado instituciones que promuevan y faciliten el diálogo y la negociación constante, con independencia de las coyunturas de gobierno o de partido. Y en el sistema falta, sobre todo, sentimiento de la unidad nacional que no esté basada en la imposición de lo que una parte de España desea sobre la otra sino en el patriotismo republicano y plural.

Algunos de estos defectos se pueden corregir en los modelos de financiación y otros requieren cambios constitucionales pero lo cierto es que, mientras persistan, sólo podremos aspirar a lo menos malo y a sufrir continuos desequilibrios y tensiones territoriales. Con estos defectos de diseño, la financiación autonómica no se puede resolver sino a base de tirones, de regateos bilaterales y de competencia entre territorios que terminan casi siempre aumentando el gasto de nivelación para tratar de contentar a unos y otros ante la falta de reglas objetivas y comúnmente aceptadas.

Con nuestros niveles de deuda y estando en un marco de integración supranacional que nos impone severas restricciones y que limita muchísimo nuestra capacidad de maniobra debería ser prioritario enfrentarse con determinación y valentía a estos problemas. Si volvemos a lo mismo y caemos en la tentación del regateo y la bilateralidad el resultado será que continuarán aumentando las desigualdades, las ineficiencias y el despilfarro y, lo que es peor, el enfrentamiento no siempre leal entre comunidades.

El President Quim Torra lo ha dejado bien claro hace unos días cuando se alegró de que el Presidente Pedro Sánchez aceptara reactivar la comisión bilateral Estado-Generalitat y cuando, al mismo tiempo, anunciaba que su gobierno no aceptaría participar en el Consejo (lógicamente multilateral) de Política Fiscal y Financiera del Estado sino sólo en relaciones bilaterales de financiación.

Sería un gran error que el gobierno central entrase una vez más en ese juego. Los problemas de España no se pueden resolver haciendo trozos ni negociando privilegiadamente con la parte que en cada momento sea capaz de imponer su fuerza, y mucho menos si esto se logra mediante del chantaje o la prepotencia totalitaria, como viene ocurriendo con los independentistas catalanes.