

Repercussions de la crisi sobre el model d'organització territorial de l'Estat



 **Joan Ridao Martin**, professor de dret constitucional i ciència política de la Universitat de Barcelona i la Universitat Oberta de Catalunya

Dissertaré sobre les repercussions de la crisi econòmica en el model d'organització territorial de l'Estat, sobre el sistema de distribució del poder polític. Començaré recordant unes manifestacions que fa pocs dies feia una presidenta autonòmica, que plantejava obertament la devolució de competències autonòmiques a favor de l'Estat en sanitat, educació i justícia, que representen el 80% del pressupost de la seva comunitat autònoma (CA), amb un suposat estalvi de 48.000 M d'euros, aprofitant economies d'escala.

Al mateix temps, la presidenta plantejava el traspass d'altres competències autonòmiques, a favor dels ens locals, concretament, competències de transport i de serveis. Vull subratllar que no és ni la primera ni l'última vegada que des d'un àmbit polític es planteja una devolució de competències a favor de l'Estat. Sense anar més lluny, el ministre d'hisenda, ahir, en la presentació dels pressupostos del seu departament plantejava, fins i tot, la devolució de les denominades competències impròpies, les que no correspondrien d'acord amb un repartiment competencial ajustat de forma estricta a la Constitució o els estatuts.

És la primera vegada, doncs, que es planteja un buidatge tant radical. Lligat a plantejaments de sectors polítics de llarga tradició centralista, tant de signe conservador com progressista. Els mateixos que *mutatis mutandi* es van manifestar, fa 30 anys, en l'origen de l'actual Estat autonòmic, hostils a la descentralització política i que han anat alimentant els prejudicis polítics al llarg dels anys. El rellevant, però, és que en aquesta ocasió, a diferència dels últims anys, alguns sectors polí-

tics i, en particular, la dreta mediàtica espanyola aprofita el context de la crisi econòmica per situar en l'imaginari col·lectiu una idea, un concepte, que ha anat calant: el fracàs, la ineficiència, l'encariment de recursos, les duplicitats que suposa l'Estat autonòmic.

Em proposo analitzar doncs els canvis que la crisi econòmica ha operat aquests últims temps i els que pot provocar de cara al futur en el model d'organització territorial, tal com el coneixem dissenyat dins del denominat bloc de la constitucionalitat, format tant per la Constitució espanyola (CE), com pels estatuts d'autonomia i altres lleis orgàniques i bàsiques.

Així, la primera constatació que vull fer és la meua convicció de la irreversibilitat de l'estat de les autonomies. Com diu el catedràtic de dret constitucional, Dr. Roberto Blanco Valdés, en una obra recent, l'Estat autonòmic durant una mica més de 30 anys ha creat unes elits polítiques molt sòlides i, per tant, un espai públic que cap partit polític d'àmbit estatal no està en disposició de «llicenciar». És difícil de revertir una situació que ha forjat una sòlida arena política, ni que sigui en àmbits subestats.

Tot i l'artificiositat de l'Estat autonòmic en la seva creació primigènia, que respon inicialment a les aspiracions d'autogovern d'alguns territoris com Catalunya o el País Basc, la realitat mostra que el model s'acabà generalitzant sota la doctrina del «café per a tothom». Això fa que, segons una sèrie estadística històrica d'enquestes, per exemple les del CIS, a la pregunta sobre «la identificació comunitària» dels ciutadans, per exemple, de la Comunitat de Madrid, d'Extremadura o Castella-La Manxa, comunitats creades sense un substrat preexistent, aquests perceben l'autonomia política com un autèntic benefici, sobretot en aquells territoris que parteixen d'una situació econòmica endarrerida i que poden competir amb les CA dites històriques, en termes econòmics, d'infraestructures i de benestar social.

A més, la devolució de competències o canvi en la distribució competencial comporta des d'un punt

L'estat autonòmic durant una mica més de 30 anys ha creat unes elits polítiques molt sòlides i, per tant, un espai públic que cap partit polític d'àmbit estatal no està en disposició de «llicenciar». És difícil de revertir una situació que ha forjat una sòlida arena política, ni que sigui en àmbits subestats

de vista jurídic i polític moltes dificultats. Calen reformes d'estatuts i, per tant, majories polítiques qualificades, (per exemple, a Madrid fan falta dos terços). O bé utilitzar una via alternativa: l'aplicació de l'art 150 CE, això és, tornar a la dinàmica de les lleis d'harmonització (recordin que després del cop d'estat del 23-F es va imposar la LOHPA, que fou declarada parcialment inconstitucional pel Tribunal Constitucional en la Sentència 76/1983).

En el segon punt de partida de l'anàlisi, és escassa, per no dir nul·la, l'evidència empírica de la relació que aparentment pugui existir entre el nivell de descentralització política i la ineficiència en termes econòmics. No és una especulació sinó que parteix de l'anàlisi d'un treball científic, que analitza fins a 6 models d'organització d'estat compost i descentralitzat. En concret, Alemanya, Índia, Mèxic, Itàlia, Espanya i Estats Units (EUA), que demostra que la descentralització política resulta irrellevant des del punt de vista de l'eficiència econòmica i d'altres factors decisius que intervenen en el desenvolupament econòmic d'uns territoris (Adela Juárez, Rodríguez Pose).

L'estudi constata de forma clara que hi ha exemples d'algunes regions que són ineficients des d'un punt de vista econòmic, però que en altres casos la descentralització reporta beneficis, múltiples avantatges que deriven de la subsidiarietat, de la proximitat del poder polític al territori, quelcom que permet una major adequació de les polítiques públiques a les demandes del ciutadà i que afavoreix la competència entre territoris i consegüentment la innovació. La proximitat, a més, facilita molt més la transparència en la gestió, en la mesura que l'Administració pot ser més ben fiscalitzada, fer més participatiu el procés de presa de decisions...

Amb tot, també s'han detectat inconvenients. Com el fet que sovint en alguns territoris es creen demandes fictícies per raons de càlcul electoralista, de foment del clientelisme o de major vulnerabilitat als interessos dels grups d'interès. A Espanya tenim el cas de grans infraestructures inviabilitzades, viàries o aeroportuàries, desertitzades per manca d'usuaris.

Tercera constatació: a Espanya, el procés de descentralització política ha estat homogeni, a partir dels successius pactes autonòmics entre els dos grans partits estatals (UCD-PSOE i PSOE-PP). Aquests grans acords han servit de forma clara per disminuir els desequilibris territorials de partida i per blindar mecanismes d'anivellament i solidaritat per la via del finançament autonòmic i de la inversió en infraestructures. Això ha permès que algunes CA menys desenvolupades hagin pogut recuperar terreny de forma considerable.

Tanmateix, al marge de la solidaritat, l'emulació, l'esperit competitiu entre territoris ha generat una espècie de pruija, un estímul addicional en aquelles CA en pitjor situació de partida per anar atrapant les més desenvolupades, tot i que, en ocasions, aquest afany competitiu hagi estat a costa de generar un excés de despesa, sovint sumptuària, com hem vist, sobretot, en el capítol de les infraestructures.

Quarta consideració: la crisi repercutirà sobre el model autonòmic, sens dubte, ja ho està fent. Em centraré en les evidències que ja tenim, no només la recent reforma constitucional operada l'estiu passat sobre l'article 135 CE, sinó també per la llei d'estabilitat i la seva reforma ara mateix en tramitació parlamentària, per l'anunciada utilització de la potestat d'intervenció de les CA per part de l'Estat, pel fet de fixar uns topalls de dèficit no preexistent en cap norma i per la voluntat de recuperar de forma generalitzada poders per part de l'Estat, amb el pretext de la crisi econòmica i la unitat de mercat.

Efectivament, la crisi ha intensificat el debat polític al voltant de la preocupació per la despesa pública i, al seu torn, ha tingut un trasllat a l'Estat autonòmic. La meua impressió és que el poder central està desplaçant part de la seva pròpia responsabilitat a les CA. Hi ha un procés de culpabilització creixent del fet autonòmic davant dels mercats i la Unió Europea (UE).

La setmana passada, la premsa econòmica americana, concretament el *World Street Journal*, parlava obertament de la probable intervenció d'Andalusia a partir del mes de maig. El ministre d'Economia, Luis de Guindos, fa pocs dies, també, en un diari econòmic anglosaxó, aquest cop el *Financial Times*, culpava deliberadament les CA de la volatilitat de la borsa i de la prima de risc. Així mateix, el Fons Monetari Internacional (FMI) alertava sobre els comptes de les CA, erigides en la pedra angular de l'equilibri pressupostari i de la consecució o no dels objectius de dèficit marcats per la UE... És evident que hi ha un procés de centrifugació cap a l'estat de les autonomies d'una part important de desequilibris macroeconòmics o d'un nivell de dèficit o d'endeutament que, en molts casos, no els correspon.

La conclusió a què podem arribar, sempre en el marc de l'estat autonòmic en què ens movem, és que la manera més racional de plantejar les coses des d'una òptica «federal», respectuosa amb l'estructura d'un estat compost i descentralitzat, és analitzar cada problema de forma individualitzada, veure en quin nivell es poden resoldre millor els problemes i, evidentment, fer-ho sobre la base

del diàleg, del consens i de la cooperació horitzontal. No des d'una coordinació imposada, vertical, com ha estat, per exemple, el recent anunci de la retallada en sanitat i educació de 10.000 M d'euros (dos àmbits materials de la competència compartida autonòmica). Sobretot per la forma com s'ha executat. Primer fent l'anunci, previ a la convocatòria de l'òrgan multilateral de col·laboració institucional (el consell interterritorial corresponent), i després, publicant-ho en el *Butlletí Oficial de l'Estat* (BOE). Això és, ni més ni menys, que l'antítesi del funcionament lògic cooperatiu en un estat federal. L'estat central actua utilitzant les CA com a simple braç executor de les polítiques que fixa unilateralment l'Estat.

Breument i en termes estrictament econòmics, vull fer ni que sigui de passada una referència a l'argument de la relació entre la descentralització i la ineficiència econòmica. I començo per una objecció: la crisi financera és global i ha derivat en una crisi del deute sobirà dels estats. El fort deteriorament de la situació econòmica, particularment, a partir de mitjans de 2007, amb caigudes del PIB superiors al 3%, un xoc sever de la demanda interna... té, en el nostre cas, molt a veure no només amb una crisi global sinó també amb els desequilibris interns que s'han pogut acumular en el cicle expansiu, i no només per l'Estat central, sinó també per algunes polítiques econòmiques i anticíclics per part d'algunes CA.

La resultant d'això és que la crisi econòmica es manifesta amb una intensitat desigual en cada territori, perquè operen factors com la singularitat del patró econòmic o productiu, les especialitzacions productives, i també un factor que és fonamental, per exemple per Catalunya, com és el règim fiscal. D'aquesta manera, les CA més perjudicades per la crisi són, segons les dades facilitades per l'Institut Nacional de Estadística (INE), en relació a l'EPA (Enquesta de Població Activa), l'IPI (Índex de Producció Industrial), són: a) les CA amb major pes industrial i amb major activitat exportadora, com per exemple, Catalunya, País Basc, b) també aquelles en què el pes del sector serveis (especialment el turisme) sobre el seu PIB és més important, com Canàries, Illes Balears, o c) aquelles en què la construcció ha tingut un pes important, bé estructuralment com a Catalunya o bé conjunturalment com al País Valencià o Aragó.

La variació del PIB regional en el període 2008-2012 passa de l'1,5% de mitjana al -4% del País Valencià, el -4,1% del Principat de Catalunya o el -3,8% de les Illes Balears. Per tant, la principal causa de la situació econòmica d'aquests territoris és el descens significatiu de l'activitat econòmica, dels ingressos públics a través d'impostos que ge-

nera la mateixa activitat econòmica, i això ha tingut una inevitable traducció en termes de dèficit i d'endeutament públic.

En el cas de Catalunya, a més, com deia abans, s'hi suma l'afectació del règim fiscal, que pot ser comú a altres territoris com el País Valencià o les Illes Balears, però que en el cas català hi afegeix un altre element: l'incompliment sistemàtic de les obligacions financeres per part de l'estat, com ara l'impagament del fons de competitivitat o de la disposició addicional tercera de l'Estatut (DA 3a), pensada per compensar la «infrainversió» acumulada durant anys, però que, després de la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut (STC 31/2010) resta sense eficàcia jurídica i equival a un principi rector que només és exigible si hi ha un acord bilateral Generalitat-Estat, al marge de la disposició estatutària. A l'incompliment *per se* d'aquestes obligacions cal afegir el problema que suposa la manca de cabal processal per exigir-lo davant de l'alt tribunal.

Sobre el dèficit fiscal, que és l'altre element que intervé de forma clara en les tensions de tesoreria de la Generalitat de Catalunya, no m'hi vull referir extensament. No és el propòsit d'aquesta conferència. Només diré que les dades de la balança fiscal publicada recentment per la Generalitat de Catalunya demostren que el drenatge de recursos és de l'ordre del 8% del PIB català, uns 16.000 M d'euros, que es detrauen de les finances públiques de la Generalitat i dificulten objectivament la superació de la crisi econòmica.

Per il·lustrar l'impacte que té aquest dèficit i el tractament diferencial que suposa pels seus respectius territoris els models de concert econòmic o de conveni tributari, d'entrada tindríem una dada abassegadora: Navarra i el País Basc que disposen d'un sistema tributari propi que els permet gestionar, recaptar, liquidar, i inspeccionar tots els tributs, tot l'esforç fiscal, tenen aquests moments una taxa d'atur del 13,8% a Navarra i del 12,6% al País Basc, contra el 20,5% a Catalunya o el 22,5% de mitjana a nivell estatal. L'impacte és evident. Aquestes dades són reveladores i per sí soles permeten concloure que no existeix cap relació entre la descentralització i la crisi, perquè, insisteixo, la crisi és global, i no es reparteix pels territoris en proporció a la seva contribució a la causació o origen de la crisi. Més aviat, l'origen de la crisi econòmica és imputable a l'estructura productiva i sobretot al sistema de finançament diferent.

En un altre ordre de coses, però parlant encara de finançament autonòmic, vull fer una referència al fet que en l'actual legislatura, concretament al 2013, toca la renovació de l'actual model de finan-

La variació del PIB regional en el període 2008-2012 passa de l'1,5% de mitjana al -4% del País Valencià, el -4,1% del Principat de Catalunya o el -3,8% de les Illes Balears. Per tant, la principal causa de la situació econòmica d'aquests territoris és el descens significatiu de l'activitat econòmica, dels ingressos públics a través d'impostos que genera la mateixa activitat econòmica, i això ha tingut una inevitable traducció en termes de dèficit i d'endeutament públic

çament. Per tant, és una fita fonamental en l'agenda política, fins al punt que, el denominat «Pacte fiscal», la demanda d'un nou model de finançament ha acabat *hegemonitzant* l'agenda política.

Aquest plantejament té dificultats des del punt de vista polític i jurídic constitucional. Encara que també té algun avantatge, al qual em referiré tot seguit. Les dificultats d'ordre polític em sembla que són òbvies. Però és que si hagués de subratllar tanmateix quin és per a mi el gran inconvenient diria que és el funcionament de l'actual model de finançament de règim comú. Per una banda, es basa en la despesa, no en l'ingrés, com els territoris forals. És a dir, es basa en la valoració econòmica dels serveis que han de prestar les CA. I d'altra banda, tenim el mecanisme d'anivellament, de solidaritat, que opera com a clàusula de tancament del sistema. Per això, l'actual model ofereix dues possibilitats de fuga: per una banda, la infravaloració de les competències, i per l'altra, la imposició de mecanismes d'anivellament onerosos, que són els que fan que el model sigui un sistema opac que permet la transferència creuada de rendes de territoris més desenvolupats cap a d'altres que no ho són tant.

Si això és així, és molt difícil que els beneficiaris hi vulguin renunciar. Tot i que no tinc les eines per valorar si és viable generalitzar el concert econòmic, el que sí crec que és factible és augmentar els nivells de coresponsabilitat des del punt de vista dels ingressos a aquelles CA que es facin càrrec de determinades despeses. Dit d'una altra forma, si les CA es dediquen no només a gastar sinó a recaptar i a procurar els seus propis ingressos això els fa molt més responsables a l'hora de gastar de forma racional i austera.

Des del punt de vista jurídic constitucional, les dificultats són moltes. Començant per la STC 31/2010, que trenca amb la lògica que volia imposar l'EAC. Qualsevol EA és una norma singular que, en la jerarquia de fonts del dret ocupa un lloc preeminent, i més en l'àmbit de les competències o en matèria econòmica o financera, ja que forma part d'allò que anomenem la Constitució territorial. És a dir, l'Estatut d'autonomia actua com una normal autèntica constitucional que complementa la CE.

Per aquest motiu, un dels objectius fonamentals de l'EAC era situar-lo al mateix nivell que la LOFCA (Llei orgànica que regula i disciplina el finançament autonòmic), que va néixer a l'any 1980, perquè l'article 157.3 CE diu que hi podrà haver (potestativament, per tant) una llei orgànica que regularà el finançament autonòmic. Però quan es va fer la CE, el legislador constituent pensava en aquesta eventual llei orgànica més aviat com en una norma que havia de resoldre els conflictes in-

terterritorials en matèria de finançament autonòmic, a partir de la primàcia absoluta dels EA.

Aquesta lògica era la que intentava recuperar el projecte d'EAC, al situar-lo al mateix nivell que la LOFCA, però el TC es carregà aquest argument i, en la pràctica, situà en la prelatió normativa primer la LOFCA i després l'EAC. D'entrada, el TC afirma que la LOFCA és el text normatiu que ha de contenir bàsicament el contingut del finançament autonòmic, i en segon lloc, que qualsevol precepte de l'EAC en matèria financera s'ha d'adequar (reproduir el que diu literalment) a la LOFCA.

Ara bé. El que d'entrada sembla una dificultat insalvable, també es pot considerar un avantatge. A l'atorgar novament la primàcia a la LOFCA, el model de finançament no queda petrificat dins de l'EAC, amb tota la rigidesa que el seu procediment d'elaboració i reforma comporta, sinó que ho deixa de la mà d'una llei orgànica estatal com la mateixa LOFCA. Amb la qual cosa, si tenim en compte que aquesta ja regula, mitjançant una disposició singular, el finançament autonòmic del País Basc i Navarra, ja «excepciona» un model de finançament com el de règim foral. Per la mateixa lògica, doncs, una reforma de la LOFCA, permetria situar un precepte que regulés el model de finançament singular català.

Descrita la situació econòmica i els seus condicionants, i feta una excursió marginal sobre la qüestió pendent del finançament autonòmic, cal veure com la teoria clàssica del federalisme fiscal marcaria la forma d'actuar en un estat descentralitzat en aquests casos.

Efectivament, la teoria clàssica i la praxi política diu que el poder central té una responsabilitat a l'hora d'afrontar les situacions amb polítiques d'estabilització, les que siguin necessàries amb cooperació amb els ens subestats, que, en el cas autonòmic, gestionen de forma descentralitzada el 35% del total de la despesa pública, és a dir, més d'una tercera part de la despesa consolidada del conjunt del sector públic estatal, a més de disposar d'ingressos propis i de certa capacitat normativa.

En aquest context, s'imposa un mecanisme de col·laboració que, en el nostre cas, s'ha transmutat en un mecanisme més aviat de coordinació, vertical dèiem abans, ni que sigui perquè ho diu l'art 156 CE, que estableix que les CA gaudiran d'autonomia financera, que segons el TC és la capacitat d'ordenar els ingressos i la despesa del territori, però que aquesta capacitat s'ha de sotmetre al principi de solidaritat i al principi de coordinació.

Aquests dos grans principis són el trasllat, en matèria financera, dels dos grans principis que conté

l'art. 2 de la CE en el seu títol preliminar: unitat i solidaritat. La CE parla d'un mecanisme com és la coordinació i la primera pregunta és si aquesta coordinació amenaça amb acabar amb la capacitat financera, i quin joc té la coordinació amb l'autonomia financera?

A partir d'aquí, els diré que tinc la sensació que amb la mateixa celeritat que es va incrementant el dèficit públic es va plantejant de forma clara una estratègia fiscal que posa l'accent bàsicament en la consolidació pressupostària de les CA i no tant de l'Estat. Això és de fet el que ha succeït amb la reforma de l'art. 135 CE, la reforma en tràmit de la llei d'estabilitat pressupostària o la tutela financera que ja ve exercint des de fa temps el CPFF.

Un altre aspecte dins el mateix plantejament seria com l'Estat ha aplicat retallades a capítols com la sanitat i l'educació, que, més enllà de la lectura econòmica que això té, des d'un punt de vista jurídic, suposa un greu inconvenient. Perquè, per a que l'Estat hagi acabat imposant una determinada retallada ha hagut d'invocar títols competencials en àmbit de competència compartida, mitjançant una vella pràctica política i legislativa ja coneguda i que l'EAC 2006 intentava de corregir: l'abús de la legislació bàsica.

No podem deixar de banda que mitjançant les lleis bàsiques (normes de grans principis) s'intenta a dirari recuperar competències autonòmiques. Alguns títols competencials establerts constitucionalment faculden l'Estat per desenvolupar lleis bàsiques, per exemple, l'art. 149.1.13 CE, que atorga a l'Estat la capacitat per establir les bases i la capacitat de la planificació general de l'activitat econòmica. Es tracta d'un títol amplíssim, que permet penetrar transversalment en el cor de la competència autonòmica en matèria econòmica o financera; o l'art. 149.1.14, la Hisenda general; o el 149.1.16, que permet penetrar en l'àmbit sanitari i determinar les bases de la coordinació general de la sanitat.

En suma, retorna amb més vigor que mai una praxi política i legislativa que impedeix a les CA que disposin de prou marge de capacitat per fixar polítiques pròpies en àmbits materials complets, coherents. Els poso un exemple d'aquests darrers dies: si les CA tenen competències compartides en sanitat i l'Estat ha de fixar les grans directrius, el que no pot ser és que aquest fixi, d'una banda un copagament i determini fins i tot el seu percentatge, mentre que de l'altra, la Generalitat, que també té competències, en fixa un altre de copagament, com és l'euro per recepta. Això és dubtós constitucionalment. Pot constituir un supòsit de doble imposició.

Voldria remarcar, també, el perill d'una iniciativa que en aquests moments està en tràmit, arran d'una

esmena transaccional a la llei d'estabilitat, i que introdueix un mecanisme de sanció a les CA que no compleixin amb els seus objectius de reducció de dèficit. Consisteix a assumir per part de l'Estat la capacitat normativa dels tributs cedits. L'estabilitat pressupostària, tal com s'està anunciant, suposa la potestat d'intervenir de forma omnímoda per part de l'Estat en els comptes públics de les CA, fins i tot amb una sanció consistent en la pèrdua de la capacitat normativa d'alguns impostos.

Un altre element de regressió que s'està plantejant és la unitat de mercat, que pot suposar des de la liberalització dels horaris comercials fins a la liberalització del domini públic maritimoterrestre. En els estats compostos com EUA, paradigma del lliure mercat, existeixen espais normatius diferents i espais fiscals diferents.

Un altre plantejament és la possibilitat d'utilitzar un precepte inèdit de la Constitució: l'art. 155, o la capacitat d'execució forçosa per part de l'estat de competències autonòmiques, la coerció federal en diuen els alemanys, de forma que si alguna CA no compleix a judici de l'estat central les obligacions fiscals, després de ser requerida, si no atén la demanda, podrà ser forçada a complir via instruccions directes a les autoritats autonòmiques. Això no cal dir que podria constituir un atemptat greu contra la autonomia financera, però sobretot política de les CA.

Permet la Constitució tot això? Autoritza l'estat a fer tot el que es diu que es vol fer? En realitat, la Constitució financera té un grau d'obertura i d'indeterminació molt notable. Certament conté principis molt amplis que permeten diferents aplicacions, que van ser concretades a partir d'algunes sentències del Tribunal Constitucional, com per exemple, STC 179/85 o la STC 280/88, en definitiva, que confien al procés polític la determinació de les polítiques que calgui adoptar en matèria financera.

Les determinacions del legislador constituent van ser doncs molt sòbries, fonamentalment les que conté l'art. 156 CE, i ha hagut de ser la LOFCA, i després una llei d'estabilitat pressupostària com la de 2001, les que han regit la qüestió financera fins la reforma de l'art. 135 de la CE. Aquest art. 135, en la seva redacció de 1978, només feia referència a la necessitat que el govern de l'estat veiés autoritzat els seus crèdits per part de les Corts Generals, però en cap cas no es referia a aquesta mateixa potestat en relació amb la capacitat d'endeutament de les CA. Va ser la LOFCA, que en el seu article 14 introdueix, per primera vegada, la necessitat que les CA realitzin operacions de crèdit que han de ser autoritzades pels seus respectius parlaments, que introduí una variant, això és, que l'import de les amortitzacions no pogués superar el 25% dels ingressos corrents de

la CA, i que les operacions de crèdit a l'estranger fossin autoritzades per les Corts generals. Aquesta potestat també es reproduí mimèticament en l'art 213 EAC i en altres textos estatutaris (País Valencià, Galícia, Andalusia).

Això ha canviat amb la reforma de l'art 135, que determina què s'ha d'entendre per estabilitat pressupostària i que introdueix algun supòsit excepcional de límit de deute i que, en l'apartat 6, introdueix com a gra novetat que reforça de forma clara la posició de l'estat respecte de l'autonomia financera de les CA. No és tracta d'un precepte inèdit, ja que el TC ja havia modulat o minimitzat el principi d'autonomia financera, tot invocant els compromisos assumits per l'estat en el sí del Pacte de creixement i estabilitat de la UE o d'acord amb l'art 104 del Tractat constituent de la UE. Aquest nou apartat afirma que el principi de coordinació i solidaritat ha de passar per davant de l'autonomia financera.

No hi ha cap precedent en el marc del dret comparat de l'existència de mecanismes de control centralitzat de capacitat d'endeutament. És preocupant, a més, que s'imposi una unitat de criteri, que s'obligui a un determinat comportament fiscal homogeni a totes les CA, fixant un idèntic objectiu de dèficit per a totes, sense tenir en compte el *quantum* competencial, que és diferent en totes les CA, ni la trajectòria històrica del deute en les CA, a més de desconèixer deliberadament si les CA tenen o no tenen dèficit o superàvit fiscal.

Per acabar, dues o tres idees més. La primera, em sembla innegable que el pes del conjunt de les administracions públiques en el total de la despesa ha variat dràsticament en els darrers 15 anys. El pes de l'estat central, menys la Seguretat Social, s'ha reduït gairebé a la meitat. Era del 40% fins l'any 1993, que és quan es produí el gruix de la descentralització autonòmica, i del 20% a partir de l'any 2001. Al seu torn, el de les CA s'ha doblat. Al mateix temps, la despesa que han anat assumint les CA, concretament a partir de l'any 1993, és una despesa finalista, associada bàsicament a capítols de l'estat del benestar: sanitat, educació i serveis socials; i rígida, ja que el 70% d'aquesta despesa va a capítol 1, és a dir, a personal. El marge de maniobra d'autonomia financera en relació a la despesa és doncs molt reduït. A més, anant a les dades de deute públic, les CA només en són responsables el 20% del total (100.000 M d'euros), davant del 80% de l'Estat (550.000 M d'euros).

Segona conclusió, qui té més marge per aprimar-se? Sens dubte l'administració de l'estat. El diferencial negatiu de productivitat del sector públic estatal en relació a la mitjana UE-15 és -5,7% del PIB, a pesar de les reduccions practicades en

l'oferta pública d'ocupació d'aquest darrer any. És necessària al meu entendre una reforma estructural i profunda de l'administració de l'estat, i no parlo només de la reestructuració d'algunes administracions territorials o de l'eliminació de les Diputacions Provincials o dels municipis més petits (de menys de 5.000 habitants). Parlo sobretot de que l'administració central duplica molts àmbits de l'administració autonòmica. Alguns ministeris concorren obertament en àmbits que són de competència autonòmica. També parlo del nombre d'empleats públics estatals, que entre 1998 i 2008 va passar d'aproximadament de 2 milions a 2,65 milions, tot i desplegar-se l'estat autonòmic. Al mateix temps que les CA anaven assumint competències, només van sumar 660.000 funcionaris més, i l'estat en va reduir només 300.000.

Un altre element a tenir en compte és com s'ha generat el dèficit exponencial de l'estat, que té molt a veure amb l'exuberància d'algunes polítiques contra-cícliques adoptades pel governs de l'estat en el període 2008-2010, en el terreny de la despesa i dels ingressos, amb cap incidència sobre la demanda interna i la creació d'ocupació (Pla E, rebaixes impositives, xec bebè, deducció de 400 euros a l'IRPF, eliminació de l'Impost de Patrimoni), mentre mantenien una economia submergida del 23% del PIB (90.000 M d'euros anuals)...

La lleialtat institucional que proclama l'art 3 i 201 de l'EAC no només afecta al compliment de les obligacions financeres per part de l'estat sinó també a la centrifugació de despesa a les CA. No hauria de ser possible transferir competències sense el finançament adequat o aprovant lleis, com la llei de dependència, que no reflecteix l'impacte adequat que tindrà la seva posada en marxa en les finances de les CA. Quan l'estat dissenya les infraestructures amb un sistema radial, centralista, de quilòmetre zero, en què tot comença i acaba a la Puerta del Sol de Madrid, no prioritza els territoris més dinàmics. L'aposta per l'aeroport de Barajas com l'autèntic *hub* aeroportuari del sud d'Europa o per un model centralitzat com el d'AENA o de l'AVE, respon al fet que es tracta d'una eina per ordenar de forma ideològica i no eficient el territori.

El problema és profund, creix l'opinió que la descentralització ha arribat al seu límit, que amenaça i afecta la unitat de l'Estat i que s'imposa una rectificació. Si algú pensa que fer canvis en l'estat autonòmic actual és fàcil, s'equivoca. Deixant de banda altres plantejaments polítics que superin l'actual *statu quo*, a curt termini, dins el marc autonòmic, la clau passa per un canvi de model de finançament, injust i no equitatiu, i per invertir la cultura de la coordinació i la intervenció per una cultura que cregui en la multiplicitat i en la difusió i en la col·laboració. ☺