



Revista de Fomento Social, 54 (1999), 3-24

La solidaridad interterritorial en cuestión

Consejo de Redacción

I. Dos escenarios para un debate

En los últimos tiempos estamos asistiendo a una creciente marea de cuestionamientos y replanteamientos en relación con el viejo debate de la solidaridad fiscal y económica interterritorial. En este artículo editorial deseamos hacernos eco de esa problemática y exponer algunas reflexiones al respecto, sin intentar—obviamente— agotar un tema cargado como vamos a ver de implicaciones de todo tipo; aspiramos, eso sí, a introducir criterios de racionalidad y de valoración en un debate que puede verse sesgado por la unilateralidad de determinados planteamientos interesados.

Ahora bien, dos son los escenarios en que reaparece la discusión sobre la pertinencia, la conveniencia o, incluso, la justicia, de los trasvases económicos y financieros compensadores de las desigualdades económicas y sociales entre diversos territorios (que a eso precisamente nos referimos

EDITORIAL

al hablar de «solidaridad interterritorial»): el escenario europeo y el escenario español.

I.1. El escenario europeo

El primero de los debates a que nos referimos se desarrolla en el escenario de la Unión Europea. Se trata de la larga y tortuosa discusión de las «previsiones financieras» de la Unión para el periodo 2000–2006, incluidas en la llamada Agenda 2000, cuya aprobación tuvo lugar en la Cumbre de Jefes de Gobierno europeos de Berlín, tras una maratoniada reunión que acabó en la madrugada del día 26 de marzo pasado; una cumbre, por cierto, a la que «quitaron el sueño» (literalmente) mucho más estos temas del «reparto» de la tarta presupuestaria europea para los próximos años, que el de la trágica situación de Kosovo y el bombardeo aéreo a Belgrado recién iniciado por parte de las fuerzas de la OTAN para castigar la abominable política de represión del régimen serbio de Milosevic en Kosovo... Bien es verdad que este último asunto mereció un párrafo en el comunicado final de la reunión citada...

Pues bien, con este motivo y en el debate a que ha dado lugar la Agenda 2000, han reverdecido las tendencias egoístas en el modelo de financiación del «tinglado» de la Unión Europea, materializadas en una discusión a cara de perro, donde cada país, «calculadora en mano», luchaba por conseguir que su saldo neto presupuestario, la diferencia entre lo que aporta a y lo que recibe de las arcas presupuestarias europeas, fuera lo más favorable posible, o lo menos desfavorable posible, según el caso. Abanderaba esta poco edificante discusión la propia Alemania, que preside precisamente la UE hasta finales de junio de 1999, como país mayor contribuyente neto, apoyada eso sí por los otros países que se encuentran en semejante situación, a saber, Suecia, Países Bajos y Austria.

La lectura directa de la Declaración final oficial de la Cumbre de Berlín, casi toda ella dedicada a estas cuestiones presupuestarias, y sobre todo de su apartado 44 (significativamente titulado «Situaciones particulares»), así como los diversos comentarios exegéticos a que ha dado lugar, permiten detectar claramente que la presidencia alemana sólo pudo conseguir el visto bueno de todos a base de un rosario de concesiones financieras, una especie de «limosneo» de partidas específicas, todas ellas expresadas en cientos de

millones de euros, donde a cada país se le concedía –con los motivos más variopintos– alguna compensación que le hiciera más llevadero el acuerdo y, sobre todo, más presentable ante las opiniones públicas respectivas. Por cierto que, según las crónicas, el último en firmar este acuerdo (que requería la unanimidad) fue el esa noche muy trasnochador presidente español José María Aznar...

La base del debate es absolutamente irrefutable: varios países, con Alemania a la cabeza, aportan a la caja común europea mucho más de lo que reciben en forma de ayudas directas del presupuesto comunitario; otros, con España a la cabeza –al menos en términos absolutos, en millones de euros totales– reciben más o incluso mucho más de lo que aportan.

El debate se complica ante la perspectiva de la ampliación hacia el Este de la Unión Europea. La previsible próxima entrada de países del Este con desarrollo económico menor exige poner en juego medios financieros adecuados en línea con la tradicional política europea de compensación interterritorial, y con el fin de garantizar un aceptable grado de homogeneidad entre los territorios de la Unión, llamados a compartir mercados, moneda, políticas económicas y, en un futuro, algo más... La defensa –en apariencia a veces mezquina– de los intereses de los que «ya están en el club» no es tampoco muy ejemplar: piénsese, sin ir más lejos, en el caso de España, uno de los países que más se beneficiaron, cuando su adhesión a la CEE en 1986, del considerable esfuerzo de solidaridad de los miembros de la entonces Europa de los 10.

En este contexto, la pregunta que nos hacemos es la siguiente: ¿no cuestiona de raíz este debate el principio de la cohesión económica y social entre los territorios europeos, consagrado por ejemplo en el programático artículo B del Tratado de Maastricht, al poner en entredicho los esfuerzos compensatorios entre territorios y países con un grado desigual de desarrollo relativo? ¿es posible mantener el esfuerzo reequilibrador que han supuesto las políticas estructurales y de cohesión si todos y cada uno de los países intentan «retirar» de la caja comunitaria lo mismo que aportaron al erario común europeo?

I.2. El escenario español

El segundo escenario en el que se está «representando» esta confusa pieza teatral de contestación del modelo de solidaridad interterritorial es el nacional.

Nos referimos en concreto al aparentemente irreversible movimiento de «centrifugación fiscal» (por llamarlo de alguna manera) a que parece estar abocado el modelo constitucional de la España de las autonomías, debido especialmente a las permanentes y crecientes reclamaciones fiscales de determinados territorios, sobre todo a cargo de los nacionalistas vascos y catalanes. Sus pretensiones se ven fortalecidas por la perentoria necesidad de los últimos gobiernos del Estado de su apoyo para conseguir mayorías políticas estables en el Parlamento.

Esas tendencias se materializan en una doble dirección. Por una parte, se exigen transferencias de porcentajes crecientes de la recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Por otra, se elevan quejas, cada vez más consistentes, ante el supuesto grave agravio comparativo que sufren algunas comunidades autónomas en el trato fiscal que reciben del Estado, hasta considerar intolerable el saldo negativo de la balanza entre los recursos aportados al Estado y los beneficios recibidos del mismo en sus diversas formas.

Sirva como botón de muestra muy significativo de este segundo escenario —y es sólo una muestra— el muy publicitado manifiesto del colectivo catalán «Òmnium cultural», que con el título: «El déficit fiscal de Catalunya. Reflexiones a la opinión pública», apareció en periódicos de difusión nacional el pasado 16 de febrero de 1999 (1).

La tesis de este cualificado colectivo, que asume y refuerza un sentimiento ciertamente creciente en Cataluña, pero también en el País Vasco, se resume en estas pocas palabras del mismo texto: «la diferencia entre la contribución de Cataluña al Estado español y los beneficios que recibe del mismo arroja un balance desfavorable a todas luces excesivo; en consecuencia hay que revisar los mecanismos de solidaridad territorial y, desde luego, en la línea de disminuir la aportación solidaria de Cataluña al resto de España».

En el caso español, la problemática reviste caracteres especiales, en la medida en que las reivindicaciones aludidas van acompañadas, tanto en el País

(1) Cfr. *El País*, 16/2/99, p. 25. El manifiesto es solamente un extracto de las ideas vertidas en el libro en colaboración: *Catalunya i Espanya. Una relació econòmica i fiscal a revisar*, Editorial Proa la mirada, Barcelona, 1998, 342 pp. Colaboran en el libro personas tan conocidas como: Antoni Castells, Guillem López, Esther Martínez, Andreu Mas-Colell, Martí Parellada, Jacint Ros Hombravella, Xavier Sala Martín, etc.

Vasco como Cataluña, de fuertes movimientos que ya se proclaman sin rubor como claramente independentistas. Aunque esto último no es el objeto de nuestra reflexión editorial, se comprende fácilmente que, planteada en términos de separación del propio Estado español, la polémica sobre los saldos fiscales y financieros entre territorios adquiere una dimensión mucho más radical.

Dejando de lado metodológicamente este último aspecto, el interrogante que surge es el mismo que formulábamos a propósito del escenario europeo: partiendo de la premisa de que la función de redistribución mediante la política de compensación es claramente propia del Estado central, ¿es posible la construcción de un Estado para el siglo XXI donde se cuestionen tan radicalmente los mecanismos existentes de transferencias redistributivas y, por ende, el papel decisivo del Estado en orden a reducir los desequilibrios entre sus distintos territorios por medio de políticas financieras y fiscales?

En pocas palabras, en ambos escenarios, estamos actualmente en presencia de un grave peligro de ruptura del modelo de solidaridad interterritorial tanto a escala nacional como europea.

Para mejor estructurar nuestra reflexión que, insistimos, no puede ser sino parcial y fragmentaria, invitamos a nuestros lectores a recorrer con nosotros los tres bloques de argumentaciones que nos parece pueden barajarse sobre esta cuestión: ante todo, las argumentaciones de tipo económico, relacionadas con los problemas derivados del difícil cálculo de esos balances interregionales que tanto se mencionan, y con algunas otras consideraciones no estrictamente fiscales; luego las de índole jurídica, derivadas del modelo constitucional y de financiación autonómica –en el caso español– o del modelo de la propia construcción comunitaria –en el caso europeo–; por último, nos parece necesario hacer una aproximación ética, explicitando los valores que subyacen en esas propuestas que llamamos «centrípetas», de «renacionalización» o recuperación fiscal y financiera por parte de las regiones y países más ricos.

II. La perspectiva económica

De entre la multitud de consideraciones que se podrían hacer, nos vamos a fijar en este apartado en dos aspectos importantes, que suelen aparecer en el debate cargados de una buena dosis de confusión, cuando no de importantes errores de cálculo. Vaya por delante el reconocimiento de que existen indudables

y significativas disparidades en los saldos económicos y en los signos de las transferencias redistributivas entre regiones y países, al margen de las dificultades que existen para cuantificarlas con exactitud. Lo que sigue no pretende negar ese hecho, sino matizarlo y completarlo con consideraciones a veces olvidadas o minusvaloradas.

II.1. El caso español: el aventurado cálculo de las balanzas fiscales

Obviamente, las consideraciones sobre este tema sólo afectan al debate nacional español, ya que no existe, propiamente hablando, un sistema fiscal europeo, pues, como veremos, no puede ser considerado como tal el actual sistema de recursos propios vigente en la Unión Europea.

Hoy está de moda debatir los saldos de las balanzas fiscales de las autonomías. Y se hace con toda contundencia, esgrimiendo cifras que parecen irrefutables. Pero esa aparente evidencia de las cifras oculta una enmarañada selva de problemas técnicos, en cuyos detalles no podemos entrar. Para nuestro propósito es suficiente con aportar algunas reflexiones sobre la capacidad de este instrumento como índice del poder redistributivo de las transferencias y de su grado de justicia (2).

Comencemos con un concepto de balanza fiscal: «Las balanzas fiscales pretenden medir cuánto recauda el Gobierno central en cada comunidad autónoma y qué parte de su gasto beneficia a dicha comunidad. Si el Gobierno gasta más de lo que recauda, diríamos que en este caso el saldo fiscal sería positivo, mientras que el saldo negativo se produciría cuando el Gobierno central recauda más ingresos que lo que gasta en una determinada comunidad» (3).

El manifiesto del colectivo «Omnium cultural» cifra en 1,2 billones de pesetas el saldo de la balanza fiscal de Cataluña, para añadir que esta aportación «es solidaria pero es a todas luces excesiva» (Puntos 1º y 2º).

En nuestra opinión la balanza fiscal no es un instrumento adecuado para

(2) Véase entre otros, el interesante artículo de EMILIO ALBI.—«Balanzas fiscales: ¿tiene mucho sentido?», en *El País*, viernes 7 de mayo de 1999, p. 72.

(3) C. MONASTERIO ESCUDERO y J. RUIZ—HUERTA CARBONELL, «Balanzas fiscales y financiación autonómica», *El País*, 10 de abril de 1999.

medir el grado de solidaridad que una comunidad autónoma tiene con el resto del territorio nacional. Y no lo es porque dicha balanza sólo mide lo que «cuesta» a una comunidad autónoma el hecho de formar parte de un organización estatal de la que indudablemente obtiene beneficios. Esto queda más claramente reflejado todavía en el sistema de cupo de las haciendas vasca y navarra, donde se «paga» al Estado sólo el coste de los servicios que éste presta a aquellas comunidades. Pero en ese modelo no es precisamente la solidaridad lo prioritario, sino la cuantificación a grandes rasgos de lo que una comunidad recibe y de lo que aporta al Estado. Cabría pensar si no es éste el sistema utópico al que últimamente aspira el gobierno catalán...

Para medir la solidaridad habría que proceder de otra manera: habría que comparar el montante total de que dispone una comunidad autónoma para prestar servicios públicos con las disponibilidades de otras comunidades. Y para esto último habría que tener en cuenta, no sólo lo que la comunidad autónoma recibe del Estado y lo que éste recauda en ella, sino también cuánto recauda directamente la comunidad (o sus municipios). Porque la comunidad se queda con todo lo que recolecta por los tributos cedidos: el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre el Patrimonio y las tasas sobre el juego. También se queda en los municipios de la comunidad todo lo recaudado a través de los impuestos de corporaciones locales: Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Actividades Económicas, Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, Impuesto sobre el incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana e Impuesto sobre Gastos Suntuarios. Muchos de estos tributos gravan el patrimonio o la circulación del mismo, bien por actos «inter vivos» o «mortis causa», ya sea a título oneroso o gratuito. Es evidente que las comunidades autónomas con ciudadanos más ricos serán las que tengan más bienes patrimoniales y de más valor: en consecuencia, las que más recaudarán por estos tributos. No puede por ello olvidarse lo recaudado por estos conceptos a la hora de saber de cuánto se dispone en la comunidad autónoma para prestar servicios públicos.

Por lo que respecta a lo que cada comunidad autónoma aporta al Estado, tampoco es correcto quedarse en la cifra de recaudación, porque en ella no se tiene en cuenta quién es el que económicamente soporta el tributo. Son bien

conocidos los fenómenos de exportación de impuestos, que suele producirse en los tributos que operan con la técnica de traslación jurídica de la cuota, es decir, aquéllos en que la ley impone la obligación de repercutir el tributo en un tercero. Traslación se produce en el IVA, en los impuestos especiales de fabricación y en el Impuesto sobre las Primas de Seguros. En efecto, cuando Cataluña vende bienes o presta servicios al resto de España, estos impuestos son soportados económicamente por el resto de los ciudadanos españoles, aunque la gestión e ingreso del tributo se lleve a cabo en Cataluña. La importancia recaudatoria del IVA y de los impuestos especiales es tan grande que las cifras de recaudación, si no son convenientemente corregidas (y alguno de los firmantes del manifiesto de «Omnium cultural» alude a ello en el libro) (4), estarían lejos de reflejar lo que efectivamente pagan los ciudadanos catalanes al Estado.

Si hasta ahora nos hemos referido a las cifras de recaudación y transferencias en la balanza anual, hay que destacar también las dificultades que encierra esta limitación temporal. Por ejemplo, las transferencias del Estado a las comunidades se refieren a un periodo de tiempo muy breve (un año) y prescinde de una consideración temporal más amplia: pero podría ocurrir que hoy se reciba menos, pero que ayer se recibiese más, y por eso precisamente hoy no se necesita tanto. Un análisis tan puntual que olvida el pasado es igualmente cuestionable cuando se consideran los ingresos del Estado y no se computan en las balanzas fiscales los tributos cedidos por éste: es indudable que la renuncia del Estado es mayor en aquellas comunidades autónomas donde la recaudación por estos tributos que se han cedido ha sido mayor. Tampoco esta circunstancia suele tenerse presente al manejar las partidas de las balanzas fiscales y utilizarlas como indicadores del grado de solidaridad interterritorial.

II.2. Más allá de las balanzas fiscales: los balances económicos en España y en la Unión Europea

Pero, sea lo que fuere del difícil y arriesgado cálculo de las balanzas fiscales, como argumento a manejar en el debate sobre la eventual injusticia del modelo actual de reparto, hay que ir mucho más lejos, sin salir aún del terreno estrictamente económico. Lo que viene a continuación ya no es exclusivo para

(4) Cf. E. MARTÍNEZ, «La balanza fiscal de Catalunya», op. cit. en nota 1, pág. 197.

el caso de las comunidades autónomas españolas, sino que vale también para la Unión Europea: se trata del cálculo de los beneficios y costos globales, no sólo fiscales, que para una región o país dados implica la pertenencia a un agregado mayor (nacional-español o europeo-comunitario). Las aportaciones a las transferencias de la respectiva caja común son sólo un aspecto y, sin negar su importancia, ni mucho menos el más decisivo.

La verdadera cuestión es la de las ventajas económicas que representa —y ha representado en la historia de las últimas décadas!— por ejemplo, para Cataluña su inserción en una unidad económica nacional española, o las ventajas que, por ejemplo también, representa para Alemania el haber contado de forma privilegiada durante décadas con el mercado comunitario.

La balanza comercial catalana con el resto de España es fuertemente excedentaria; y ello es fruto, sin duda, de su dinamismo industrial, empresarial, organizativo, financiero, tecnológico, etc. Algo parecido le ocurre a Alemania con el resto de la Unión Europea (5). Este saldo fuertemente excedentario de la balanza comercial, catalana con el resto de España y alemana con el resto de la Unión Europea, tiene obviamente efectos muy positivos sobre la creación de empleo y la generación de riqueza productiva en dichos territorios. ¡Precisamente por eso los flujos migratorios del resto de España hacia Cataluña y del resto de Europa hacia Alemania fueron especialmente positivos durante décadas!

El resto de España para Cataluña y el resto de la Unión Europea para Alemania han supuesto durante décadas mercados relativamente protegidos y privilegiados para la dinámica productiva y exportadora de catalanes y alemanes. Es, sin duda, mérito suyo haber aprovechado esa circunstancia para promover con políticas e iniciativas adecuadas el desarrollo en especial de su industria exportadora.

Es precisamente desde esa perspectiva, y no desde una aparente postura caritativa o filantrópica, desde la que los gobiernos más clarividentes de la Alemania «europeísta» impulsaron siempre la cohesión económica y social europea; y es el mismo título que hoy proponen para favorecer el desarrollo de

(5) Desde que España entró en la CEE en 1986, nuestras importaciones procedentes de Alemania pasaron del 9 a más del 15% del volumen total de las importaciones españolas. Para calibrar el alcance de este aumento hay que tener en cuenta el espectacular incremento de nuestras compras al exterior desde el citado año.

los «länder» orientales o el despegue de los países del Este que pronto habrán de incorporarse a la actual Europa de los 15: si se desarrollan y crece su capacidad de compra, nadie mejor que Alemania podrá beneficiarse del impulso industrial derivado de su propio desarrollo.

Al lado de esa perspectiva económica de conjunto, ¿qué importancia pueden tener un cientos de miles de millones de pesetas, o unos cientos de millones de euros, en que se puede cuantificar el aporte anual de catalanes y alemanes a las respectivas cajas comunes? ¿Puede haber dinero mejor empleado que el que se orienta a favorecer el propio desarrollo interno, aunque sea indirectamente, fortaleciendo potenciales mercados importadores de la producción propia? En el fondo estas políticas recuerdan las virtudes de las transferencias redistributivas de algunas políticas fiscales expansivas, aplicadas a escala interterritorial e internacional.

Puede parecer este un argumento excesivamente utilitarista o interesado. Pero no sólo tiene una gran fuerza de persuasión, sino que goza de una fundamentación muy valiosa. Basta con que nos resituemos en una perspectiva de cooperación y descubramos que cooperar es más beneficioso a la larga para todos, aunque a corto plazo implique sacrificios difíciles de asumir. Quizás sea mucho si nos empeñamos en pedir «heroicidades filantrópicas» a los gobiernos, sobre todo cuando los electores no les secundan. No es eso lo que pretendemos. Pero es, no sólo razonable, sino profundamente humano, orientar el juego de los intereses colectivos, potencialmente antagónicos, de forma que se traduzcan en ventajas para todos. Sólo que para ello hay que superar esa raquítica perspectiva del que sólo se rige por el interés de lo más inmediato.

III. La perspectiva jurídica

Desarrollaremos este punto principalmente desde la perspectiva española. Sólo haremos una breve mención final a los fundamentos jurídicos de la solidaridad interterritorial extraídos de los Tratados europeos.

III.1. Solidaridad y financiación en el caso español

- a) *Un principio general: el esfuerzo fiscal es de las personas, no de los territorios*
El artículo 31 de la Constitución española establece el deber de contribuir

a través de un sistema tributario inspirado en el principio de igualdad. Esta igualdad se entiende en términos, no aritméticos o matemáticos, sino de esfuerzo o sacrificio a la hora de contribuir. Tal esfuerzo no debe medirse a través de datos globales de contribución (de territorios, de colectivos, de ciudadanos, de grupos profesionales, etc.), sino en función de la capacidad económica de cada ciudadano individualmente considerado.

*En este sentido no son indicativos los datos que ofrece «*Òmnium cultural*», precisamente porque se refieren a valores medios de un colectivo, que ocultan el esfuerzo efectivo de los diferentes miembros del mismo. El mismo texto que comentamos recurre más adelante a argumentos de tipo personalista al afirmar que «la desigualdad relevante es la que afecta a las personas y no a los territorios». Con la misma lógica habría que replicar: «el esfuerzo relevante a la hora de contribuir es el que afecta a cada ciudadano y no globalmente a un territorio» (6). ¡Por eso, dado que la solidaridad debe tener lugar ante todo entre las personas, la primera solidaridad que hay que exigir desde un territorio menos desarrollado es la de sus propios ciudadanos más ricos con relación a los más pobres! Lo que sí sería lógico es que las transferencias de recursos se dedicaran a paliar las situaciones individuales de necesidad, pero también que las obras en infraestructuras se localizasen en territorios que estén atrasados en estas dotaciones: y esto, no sólo por motivos de justicia, sino también porque ello contribuye al desarrollo económico y, a la larga, a un reequilibrio territorial en el esfuerzo fiscal.*

b) Solidaridad y financiación

La configuración de un sistema de financiación de las administraciones territoriales no es sólo un problema técnico de índole económico-financiera. Se trata, ante todo, de satisfacer las necesidades de financiación de las regiones (o territorios) empleando para ello medios escasos (los recursos financieros) y que son susceptibles de usos alternativos (financiación de la administración central, autonómica y local). Precisamente porque los recursos son escasos y los usos alternativos diferentes hay que optar. Y toda opción se hace en función de unos principios o valores. De ahí que tras el problema técnico-jurídico se

(6) Punto 7 del manifiesto citado; en la misma línea va la alusión a los 900.000 pobres que existen en Cataluña.

esconde un problema de alcance ético.

Como en otros tantos casos, también aquí existen diferentes escalas de valores en los distintos sujetos que intervienen. Por eso estamos ante un tema permanentemente abierto, lo que no impide que se llegue a un consenso, como de hecho ha venido ocurriendo desde la creación de los entes preautonómicos.

La Constitución, y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), se encargan de determinar cuáles son los principios o criterios que han de regular el sistema de financiación territorial. Estos principios son los siguientes: autonomía financiera, coordinación, solidaridad y suficiencia financiera. Los tres primeros se recogen tanto en la Constitución como en la LOFCA; ésta última además recoge el principio de suficiencia.

Puesto que el problema fundamental se sitúa en cómo armonizar la autonomía financiera y la solidaridad, centraremos nuestra atención especialmente en éstas.

La autonomía financiera se traduce en la capacidad de una comunidad autónoma para decidir la composición y el nivel de prestación de los servicios públicos (autonomía en el gasto), pero la posibilidad real de alcanzar esos objetivos depende de su capacidad para fijar el volumen de ingresos con que van a financiar el gasto (autonomía en el ingreso).

La autonomía financiera está relacionada con el grado de independencia de las administraciones autonómicas respecto a la administración central. De eso depende también cómo se consiga la suficiencia financiera.

En el marco de una fuerte dependencia, que caracterizó los comienzos del Estado de las autonomías, la suficiencia dependía en gran parte de los recursos financieros que la administración central asignaba a las comunidades autónomas, pero también de las decisiones de cada comunidad sobre la cuantía de sus propios gastos. A medida que la administración central ha ido transfiriendo la capacidad normativo-tributaria a las comunidades autónomas, éstas han ido ganando en autonomía y en suficiencia financieras.

Y es deseable que se siga avanzando en este principio de autonomía, entre otras razones porque así se corrige el desequilibrio que existía entre elevada autonomía en el gasto y escasa autonomía en los ingresos. Esta asimetría producía efectos muy perniciosos: el gasto crece de forma continua e incontrolada; aumenta el endeudamiento y se acumulan los déficit; los gobiernos autonómicos declinan sus responsabilidades y culpan a la admi-

nistración central de la situación. Por estas razones es muy deseable que el sistema de financiación siga progresando en la autonomía financiera en el ingreso hasta un nivel suficiente para el grado de autonomía del gasto de que gozaban.

Ahora bien, según la propia Constitución española, lejos de ser un principio absoluto, la autonomía financiera debe supeditarse al resto de principios, coordinación y solidaridad. Precisamente porque se trata de principios difícilmente conciliables, es imprescindible enfocar en todo momento la autonomía financiera desde su interrelación con los restantes principios. Que esta autonomía no es un fin en sí misma –aunque somos conscientes de que muchos no compartirán esta opinión, pues consideran que dicho principio debe ser el eje central del sistema de financiación (7)– significa que posee un carácter eminentemente funcional: se justifica por el reconocimiento de que la asignación de bienes y servicios es más eficiente cuanto más próximos se hallen proveedor (administración) y demandante (sociedad) (8).

Vayamos pues ahora con el principio de solidaridad. La Constitución española concreta su alcance en diferentes aspectos. En el artículo 138 se establece su fin: la solidaridad es necesaria para establecer un equilibrio

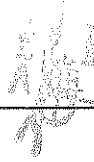
(7) Se trata, por cierto, de una opinión muy en consonancia con los vientos neoliberales dominantes, que tanto en la escala individual, como en la regional, la nacional o la mundial, abogan por el eslogan de «cada uno para sí»..., subordinando siempre la solidaridad a la autonomía, sea ésta última del nivel que fuere.

(8) Realmente, ésta es la justificación del proceso de descentralización de los bienes y servicios públicos; indirectamente, la autonomía financiera vendría justificada por esta misma razón, pues ésta es necesaria para una adecuada prestación de las competencias transferidas. De hecho, en las actuales tendencias insolidarias, se argumenta también con frecuencia que el Estado central administra mal, o que la administración de las autonomías beneficiadas por las transferencias son incapaces de administrar adecuadamente lo que reciben. Aparte de que no es nada claro que los ricos o los poderes descentralizados administren necesariamente mejor, este tipo de consideraciones refleja un cierto paternalismo, una concepción según la cual en cualquier forma de prestación solidaria –por ejemplo de la ayuda al desarrollo del tercer mundo– el eventual donante conoce mejor que el receptor las necesidades de éste. ¡Se entendería –por reducción *ad absurdum*– que las regiones o los países receptores sólo serían capaces de administrar bien los recursos que reciben si estuvieran gobernados por las administraciones de los países o regiones donantes! Peor aún, ¿no existe el peligro de manifestar un cierto reflejo de superioridad rayano en el racismo...?

económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio. En el artículo 156 se define quiénes son los sujetos implicados: la solidaridad debe ejercerse entre los ciudadanos (a un nivel personal), entre las diversas administraciones públicas, entre las distintas regiones.

La inclusión en la Constitución del principio de solidaridad financiera implica reconocer que aún existen desigualdades entre los ciudadanos y entre las regiones. Aunque no se define cuál sería el equilibrio económico deseable, se opta por una dinámica de reducción de esas desigualdades que, desde el punto de vista de la política económica, se traduce en el establecimiento de un sistema progresivo de ingresos y una estrategia redistributiva de gastos. La solidaridad financiera podría definirse entonces como el esfuerzo de las regiones más desarrolladas para procurar el desarrollo de las que no lo están tanto, con el fin de alcanzar el objetivo constitucional antes mencionado. Se trata, por consiguiente, de un acto solidario en virtud del cual un agente económico renuncia en principio a algún beneficio propio en favor de otros agentes económicos menos favorecidos, sin excluir que a largo plazo tal renuncia se convierta en beneficio también para él.

Como ya dijimos con anterioridad, hay que partir de la base de que el ejecutor de la política de compensación interterritorial, el agente principal de la política regional, es y debe ser el Estado central. No existen en la práctica –ni en España ni en ningún otro país– mecanismos de trasvases directos entre territorios o regiones del mismo Estado. Es el Estado democrático central el que puede y debe tener la visión de las necesidades diferenciales de su territorio y aplicar en consecuencia las medidas correctoras. Cuestión distinta es de dónde procedan los recursos. En efecto, para ello en teoría podrá contar con recursos propios, recaudados por él mismo, y con recursos recaudados en las instancias descentralizadas que puedan existir. Cuando las comunidades autónomas apenas tenían autonomía financiera, la mayoría de los recursos que configuraban su sistema de financiación procedían de las transferencias estatales. Entonces el papel de la administración central en la articulación del principio de solidaridad era fundamental, porque también estaban en sus manos otros instrumentos redistributivos tan importantes como el IRPF. Predominaba, por tanto, en ese tiempo lo que podríamos llamar la «solidaridad vertical», es decir, del Estado a las comunidades autónomas. La «solidaridad horizontal» quedaba, en cambio, reducida a la determinación de la Participación en los Ingresos del



Estado (PIE) (9). Según este sistema, que ha sido durante muchos años la principal fuente de recursos financieros de las comunidades autónomas de régimen común, una parte de los ingresos que la administración central recaudaba en todo el territorio español era distribuida entre todas las comunidades según unos porcentajes en cuyo cálculo se utilizaban una serie de variables a las que se les da una determinada ponderación (10). Estos recursos se completaban con los ingresos procedentes de los tributos ya cedidos a las comunidades.

Dado que en nuestro sistema fiscal existen tributos de carácter progresivo y de alto poder recaudatorio, el Estado recauda más recursos en aquellos territorios donde existe una mayor concentración de renta y riqueza. Estos recursos representarían, con todas las salvedades hechas en el apartado II.1, lo que cada comunidad autónoma aporta al Estado. ¿Dónde encontramos la solidaridad en la PIE? En las variables que se tienen en cuenta para repartir dicho volumen de recursos entre las comunidades y la ponderación que se les aplica. El saldo entre lo que la administración central recauda en una región y lo que ésta percibe a través de la PIE, positivo o negativo, expresaría—teniendo en cuenta una vez más las observaciones que hicimos sobre estos saldos más arriba— el grado de solidaridad horizontal del sistema.

Pero hoy el sistema ha evolucionado notablemente. En virtud del progreso en la autonomía financiera, la administración central ha cedido parcialmente el producto de la recaudación del IRPF, así como cierta capacidad normativa sobre éste y otros tributos. En consecuencia, el peso de la PIE sobre el montante total de recursos de las comunidades se ha reducido considerablemente, aumentando así la llamada financiación territorializada (recursos procedentes de la recaudación en el propio territorio de la comunidad autónoma). Aunque existen otros mecanismos de solidaridad interregional en los que no hemos

(9) Para que se nos entienda bien, de alguna manera toda política de solidaridad interterritorial es «vertical» en la medida en que, como ya afirmamos, tiene que haber una instancia superior (el Estado en nuestro caso) que urja y ejecute «desde arriba» las políticas de compensación; y toda política de solidaridad interterritorial es «horizontal» en la medida que realiza trasvases de recursos de unos territorios a otros, y en último término—directa o indirectamente—de unos ciudadanos a otros dentro y fuera del mismo territorio.

(10) Estas variables son: población, superficie, dispersión, insularidad, unidades administrativas, y dos variables redistributivas que son pobreza relativa y esfuerzo fiscal.

podido entrar (por ejemplo, el Fondo de Compensación Interterritorial, los mecanismos de nivelación que se recogen en el último modelo de financiación, etc.), es evidente que la evolución del sistema de financiación autonómica reduce de forma considerable las posibilidades de la solidaridad entre regiones (solidaridad horizontal), precisamente porque –como enunciábamos antes– sólo una instancia estatal puede articular las políticas compensatorias interterritoriales. Por eso, desde nuestro punto de vista, la dinámica actual hace peligrar la realización efectiva del principio de solidaridad interregional, que sigue siendo base de nuestra convivencia según la misma Constitución (11).

III.2.– La cohesión espacial como horizonte de los Tratados europeos

La perspectiva jurídica en el ámbito de la UE es bastante más compleja. La UE no es un Estado federal, ni tampoco una Confederación de estados, lo cual dificulta la configuración de un presupuesto común con el que habría que atender a las distintas políticas de gasto (PAC, solidaridad interterritorial, gestión, etc.). De hecho, no existe un sistema tributario europeo que dote a la UE de los recursos «suficientes» para su desarrollo, por el contrario, existen una serie de ingresos cuya finalidad no es la «suficiencia» de la UE, sino otros objetivos (12). En la financiación de la UE cabe cuestionar el principio de suficiencia financiera, lo cual dificulta, más aún si cabe, la concepción del principio de solidaridad dentro del sistema de financiación.

En efecto, es bien conocido que el Tratado de Roma, que funda el primitivo

(11) Véase una reflexión más detallada sobre estas cuestiones en el artículo del profesor PORRAS NADALES, A., «El Estado autonómico y la reforma de la Constitución», que aparece a continuación en este número de nuestra Revista.

(12) Como es sabido, el sistema de ingresos se compone: a) de los llamados recursos propios tradicionales, constituidos por los derechos de aduana y los «prélèvements» agrícolas frente a terceros países, así como por unas pequeñas partidas llamadas «cotizaciones de azúcar e isoglucosa»; b) de un porcentaje igual para todos los países (actualmente es del 1% y va a ir disminuyendo) sobre una base imponible armonizada del IVA; c) de un porcentaje sobre el PNB de cada país para prorratear el «resto a pagar» que no haya sido cubierto por los recursos citados en a) y b). Existen determinadas excepciones (como el tradicional «cheque británico», ampliado a otros países a partir del acuerdo de Berlín de marzo pasado), pero no es éste el lugar de entrar en detalles.

Mercado Común europeo, carece de cualquier clase de previsión acerca de una política de compensación o de cohesión entre regiones. El optimismo desarrollista en el que nace y se desarrolla la CEE hacía pensar a los redactores del Tratado que el crecimiento económico rápido bastaría por sí solo para compensar los desequilibrios existentes entre las regiones europeas de alto y bajo desarrollo. Era, por cierto, lo que mismo que se pensaba por entonces al contemplar el problema a escala mundial.

No es éste el lugar de analizar la larga y compleja historia de las políticas estructurales comunitarias. Pero en este apartado dedicado a una cierta reflexión sobre la fundamentación jurídica de las políticas redistributivas interterritoriales no nos resistimos a transcribir simplemente algunos artículos particularmente significativos de los últimos Tratados europeos, que han pasado a constituir la base doctrinal—hoy fuertemente contestada en la práctica, como hemos ilustrado desde el comienzo del presente artículo editorial—de las políticas europeas de cohesión.

Además de las afirmaciones generales incluidas, por ejemplo, en los preámbulos de los Tratados, relativos a la reducción de las «diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos desfavorecidas» (T. de Roma consolidado); al «fortalecimiento de la cohesión» (T. de Maastricht, preámbulo; T. de Amsterdam, artículo 1), el artículo 158 del Tratado Constitutivo (modificado, antiguo artículo 130 A) constituye el texto programático más explícito de la solidaridad interterritorial de la Unión incluido en los Tratados. Reza así:

«A fin de promover el desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.

La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales».

La articulación concreta del principio anterior se expresa en el artículo 159 siguiente (antiguo artículo 130B), que materializa el compromiso, tanto de los Estados miembros como de la Unión, en la aplicación de los medios necesarios para conseguir dicha cohesión:

«Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 158. Al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Comunidad y al desarrollar el mercado interior, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 158, participando en su consecución. La Comunidad apoyará asimismo dicha consecución a través de la actuación que realiza mediante los fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación»; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes».

Y, por último, en relación con el FEDER, el fondo con mayor vocación de compensación interterritorial, el artículo 160 (antiguo artículo 103C) afirma lo siguiente:

«El Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive».

Las partes contratantes, por tanto, se comprometen solemnemente a llevar a la práctica una política de solidaridad compensatoria interregional, y a articular los mecanismos financieros y organizativos necesarios para ello. Un intento más o menos explícito de anular –aun parcialmente– los efectos redistributivos del presupuesto comunitario, reclamando un creciente equilibrio entre lo aportado y lo recibido por cada país, eliminaría las virtualidades compensatorias de las finanzas comunes de la Unión y constituiría un claro atentado contra la letra y el espíritu de los Tratados.

IV. El punto de vista ético

Todo lo que precede va inspirado por criterios éticos. ¿Cómo, si no, justificar los mecanismos de compensación interterritorial, sea a escala comunitaria, sea

a escala nacional? Lo que queremos hacer en esta última parte de nuestras reflexiones es explicitar algo más los valores éticos que nos han impulsado a lo largo de este recorrido. Y lo haremos en torno a dos ejes: la justicia y la solidaridad.

Hay que invocar en primer lugar la justicia, concretamente la justicia distributiva. Su objeto fue definido como la distribución de las cargas y de los beneficios que genera la convivencia social, pero no en forma proporcional entre los miembros de ésta, sino atendiendo a las capacidades y a las necesidades de cada uno. Esta tradición entendió la justicia distributiva como el criterio regulador de las relaciones entre la sociedad y los individuos. En la práctica, la sociedad era representada por los poderes públicos, que eran quienes se encargaban de distribuir tales cargas y beneficios.

Pero ningún Estado, por muy poderoso que sea, llegará a realizar satisfactoriamente esta función si no cuenta con el apoyo de unos ciudadanos que hacen suyo ese ideal de justicia que apunta a una mayor igualdad entre todos.

La tradición europea occidental se ha distinguido por su aprecio de la justicia como camino para una sociedad más igualitaria. Si fue en Europa donde surgió el liberalismo, que exalta sobre todo la libertad y las capacidades individuales, fue también en ella donde los excesos del liberalismo fueron compensados por las corrientes socialistas con una mayor atención a la igualdad. El Estado social o el Estado de bienestar, según los casos, son la mejor expresión de este equilibrio entre libertad e igualdad, por muchos defectos que hayan acumulado en su devenir histórico. La tradición anglosajona, en cambio, ha sido más reacia a este equilibrio y se ha mantenido más aferrada a la concepción liberal.

Si consideramos la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 como la mejor expresión de una ética civil de alcance universal, ¿dónde encuentra ella su última inspiración sino en esta doble tradición del liberalismo y el socialismo? En ella los derechos sociales, económicos y culturales concretan el ideal de justicia y de igualdad material, mientras que los derechos civiles y políticos expresan el ideal de libertad y de igualdad formal. Y nuestra Constitución de 1978 sólo puede entenderse desde la confluencia de estas dos tradiciones.

Es cierto que la tendencia dominante hoy vuelve a acentuar la libertad individual frente al ideal de una sociedad más efectivamente igualitaria. Pero ¿hasta el punto de renunciar al Estado social? Creemos que no, por mucho que

sea conveniente corregir los excesos cometidos en nombre de éste.

Y la España de las autonomías, tal como se configura en nuestra vigente Constitución, ¿no está abiertamente inspirada en ese modelo del Estado social? En cuanto al proyecto europeo, y sin ignorar a los que se conformarían de buen grado con hacer de Europa un gran mercado, ¿no está también abierto, en sus formulaciones más genuinas y audaces, a una entidad supraestatal caracterizada por el equilibrio entre sus componentes, sean individuos, grupos sociales o regiones?

Este doble debate, que ha sido objeto del presente editorial, se sitúa de lleno en el proyecto de una sociedad que aspira a ser más justa, que no confía la justicia a los mecanismos ciegos del mercado, que instaaura instituciones y asigna recursos económicos para hacer efectiva esa justicia. Es ahí donde se enmarca la opción por la solidaridad interterritorial.

En el discurso ético contemporáneo, este nuevo término, solidaridad, ha venido a reinterpretar o complementar el ideal tradicional de la justicia. Y ofrece nuevos elementos para justificar la postura que hemos defendido en estas páginas y el modelo de España y Unión Europea implícito en ella.

Juan Pablo II ha definido la solidaridad en su encíclica sobre el desarrollo de los pueblos como «la determinación firme y perseverante de comprometerse por el bien común, por el bien de todos y cada uno, porque todos somos verdaderamente responsables de todos». En un mundo tan marcado por la competitividad hablar de solidaridad es apostar por un factor equilibrante. Sus respectivas lógicas son contrarias entre sí: si la competitividad implica vivir al otro como oponente o como enemigo, como el que me disputa aquello a lo que yo aspiro, la solidaridad nos hace sentir los problemas del otro como propios.

Es posible que la solidaridad así entendida suene a exhortación piadosa completamente ajena a la lógica que impera en nuestro mundo. Es posible también que se crea que la solidaridad sólo se puede vivir a nivel personal, en el ámbito más cercano de las relaciones directas e interpersonales. Sin embargo, hoy son cada vez más numerosos lo que hablan de solidaridad como virtud política y como criterio de organización de la sociedad. Así entendida significa asumir que los problemas más acuciantes y característicos de nuestro mundo son problemas de todos y no se pueden afrontar sino desde la colaboración de todos, porque el destino de todos se juega indisolublemente unido.

Por otra parte, la solidaridad asume dos realidades muy fuertes hoy: en

primer lugar, y como queda ya sugerido, la interdependencia; pero también, la asimetría que dicha interdependencia genera como resultado, y al mismo tiempo causa, de unas relaciones de desigualdad. Ahora bien, esta solidaridad tiene poco que ver con la solidaridad tradicional, la que caracterizó a la clase obrera industrial en la época de los grandes conflictos de las sociedades industriales. La solidaridad se entiende hoy, no como unión de una clase frente a las otras clases para la defensa de los intereses propios, sino como apertura al que es «otro», para hacernos cargo entre todos de sus problemas y de los problemas de todos. Es una solidaridad que trasciende las fronteras de los grupos humanos, que se abre a lo universal, pero no a un universal abstracto e indiferenciado, sino a lo universal marcado por la discriminación y la exclusión.

Esta solidaridad puede realizarse sin pagar apenas ningún precio o pagando un precio imperceptible. Eso ocurrirá cuando la cooperación funcione como un juego de suma positiva, en el que colaborando todos ganan. Y tal es nuestra experiencia frecuente en los dos escenarios que estamos contemplando. Otras veces, en cambio, sí que se dejará notar y entonces exigirá renuncias más o menos costosas. Es entonces cuando será puesta a prueba la autenticidad de nuestras posturas y el alcance de nuestros ideales.

Y éste es uno de los retos más decisivos a que se enfrentan tanto España como la Unión Europea. ¿Serán capaces una y otra de afrontarlo? ¿Estaremos dispuestos nosotros, a quienes tantas veces nos ha tocado ganar, a perder cuando estemos entre los mejor dotados?

Por último, y para situar este problema en sus coordenadas totales, no conviene ignorar que todos los que peleamos por la solidaridad en España y en la Unión Europea somos privilegiados en el escenario planetario. Si tiene sentido hablar de solidaridad y de justicia en algún sitio es cuando nos colocamos ante las mayorías empobrecidas (pueblos, países...). Por eso no quisiéramos que estos debates que cuestionan la solidaridad interterritorial entre países y regiones más o menos ricas de la zona rica del planeta sean indicio de concentrar la solidaridad dentro de las fronteras de las «sociedades satisfechas».

El problema de la solidaridad en el mundo debe contemplarse en todas sus dimensiones. Los españoles no tendremos ninguna autoridad moral para exigir políticas redistributivas en la Unión Europea si nosotros mismos no estamos dispuestos a garantizar nuestra propia solidaridad interna. Pero tampoco

tendremos autoridad moral alguna ni los ciudadanos ni los políticos de la Unión Europea para reivindicar mayor participación en los fondos comunitarios si cada vez volvemos más las espaldas al tercer mundo, más necesitado de solidaridad que nunca. Y no sería extraño que alguna vez resolviéramos las tensiones internas para repartir el presupuesto comunitario haciendo que la cuerda se rompa por donde es más débil: reduciendo las ayudas a los países empobrecidos, que no pertenecen a nuestro club de privilegiados (13).

(13) Los lectores que lo deseen pueden hacernos llegar sus comentarios, sea por sistema postal ordinario, sea por correo electrónico a: amorales@etea.com

