

Mayo 1999

Cuadernos de la Federación

2ª ESCUELA DE VERANO DE LA FEDERACIÓN MINEROMETALÚRGICA
DE COMISIONES OBRERAS

RECONSTRUIR EL DISCURSO DE LA SOLIDARIDAD DESDE LA AUTONOMÍA SINDICAL

EL SINDICATO COMO AGENTE DE COHESIÓN SOCIAL INTERTERRITORIAL

Miguel Ángel García
Joan Coscubiela Conesa
Julio Ruiz Ruiz
Joan Sifre

DESARROLLO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: ¿AUTONOMÍA VERSUS EQUIDAD?

Cesar Estrada Martínez
Xavier Trías
Isidro Hernández Perlínes

EL PAPEL DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA COMO FACTOR DE COHESIÓN SOCIAL

Fernando Puig-Samper Mulero
Juan Blanco
Carlos Sánchez Fernández
Joaquín González Muntadas
Ignacio Fernández Toxo

Cuadernos de la Federación

Mayo 1999. Número 10

2ª Escuela de Verano

Julio 1998

Segundo libro:

EL SINDICATO COMO AGENTE
DE COHESIÓN SOCIAL INTERTERRITORIAL

DESARROLLO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS:
¿AUTONOMÍA VERSUS EQUIDAD?

EL PAPEL DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA COMO FACTOR
DE COHESIÓN SOCIAL

Federación Minerometalúrgica de CC.OO.

Coordina la edición:
Bruno Estrada López
Director del Centro de Estudios e Investigaciones Sociales de la Industria

Edita: Federación Minerometalúrgica de CC.OO. Mayo 1999

Impreso en papel reciclado 

Depósito legal: GU-25/98

Sumario

PRESENTACIÓN 5

IGNACIO FERNÁNDEZ TOXO
Secretario General de la Federación Minerometalúrgica de CC.OO.

**EL SINDICATO COMO AGENTE DE COHESIÓN SOCIAL
INTERTERRITORIAL**

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA..... 9
Economista. Gabinete Técnico de la C.S. de CC.OO.

JOAN COSCUBIELA CONESA..... 21
Secretario General de CC.OO. de Catalunya

JULIO RUIZ RUIZ..... 33
Secretario General de CC.OO. de Andalucía

JOAN SIFRE 41
Secretario General de CC.OO. del País Valenciá

**DESARROLLO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS:
¿AUTONOMÍA VERSUS EQUIDAD?**

CESAR ESTRADA MARTÍNEZ..... 55
Ex-consejero de Hacienda de la Junta de Andalucía

XAVIER TRÍAS..... 73
Consejero de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya

ISIDRO HERNÁNDEZ PERLINES..... 85
Consejero de Economía y Hacienda de la Junta
de Comunidades de Castilla - La Mancha

EL PAPEL DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA COMO FACTOR DE COHESIÓN SOCIAL

<i>FERNANDO PUIG-SAMPER MULERO</i>	95
Secretario de Acción Sindical. C.S. de CC.OO.	
<i>JUAN BLANCO</i>	103
Sociólogo. Gabinete Técnico de la C.S. de CC.OO.	
<i>CARLOS SÁNCHEZ FERNÁNDEZ</i>	113
Secretario General. Federación de Administración Pública de CC.OO.	
<i>JOAQUÍN GONZÁLEZ MUNTADAS</i>	121
Secretario General de FITEQA de CC.OO.	
<i>IGNACIO FERNÁNDEZ TOXO</i>	129
Secretario General de la Federación Minerometalúrgica de CC.OO.	

ANEXOS

LA FINANCIACIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS. EVOLUCIÓN RECIENTE Y VALORACIÓN DE LAS DECISIONES ADOPTADAS PARA EL QUINQUENIO 1997-2001	137
---	-----

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA
Economista. Gabinete Técnico C.S. de CC.OO.

LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO	190
--	-----

CARLOS SÁNCHEZ FERNÁNDEZ
Secretario General de la FSAP.- CC.OO.

Presentación

Esta publicación recoge las ponencias de la segunda y tercera jornadas de la 2ª Escuela de Verano de la Federación Minerometalúrgica de CC.OO., que se celebró, bajo el título “Reconstruir el discurso de la solidaridad desde la autonomía sindical”, los días 7, 8 y 9 de Julio de 1998, organizada por el Centro de Estudios e Investigaciones Sociales de la Industria (Ceisi) de la Fundación 1º de Mayo.

El estado de las autonomías surge, en nuestro país, como un intento de conjugar una respuesta política a las pretensiones de mayor autogobierno de las nacionalidades históricas con el desarrollo de una gestión descentralizada del estado, de forma que esta se acerque más al ciudadano.

En la medida que se ha incrementado la transferencia de soberanía política del estado central a las comunidades autónomas, aumentando las posibilidades de legislar sobre cada vez más materias en su ámbito propio, y la autonomía financiera de estas, tanto desde el punto de vista de los ingresos como del gasto, se han desarrollado, en orden disperso, marcos cada vez más amplios de negociación entre las administraciones autonómicas y los sindicatos.

El elemento positivo que esto representa, en cuanto al reconocimiento de los sindicatos como sujetos políticos en el ámbito autonómico, no debe hacernos olvidar los posibles efectos negativos que el desarrollo autonómico puede estar teniendo para el principio de igualdad de oportunidades de acceso de todos los ciudadanos de nuestro país a los bienes y servicios públicos.

A reflexionar sobre estas cuestiones dedicamos las dos mesas redondas de la segunda jornada de nuestra Escuela de Verano.

En la primera mesa redonda, bajo el título “El sindicato como agente de cohesión social interterritorial”, participaron: Miguel Ángel García, economista del gabinete técnico de la C.S. de CC.OO., Joan Coscubiela, secretario general de la Comisión Obrera Nacional de Cataluña (CONC), Julio Ruiz, secretario general de la Comisión Obrera Nacional de Andalucía (COAN), y Juan Xifre, secretario general de CC.OO. del País Valenciano.

En la segunda mesa redonda, bajo el título “El desarrollo del estado de las autonomías: ¿Autonomía versus equidad?” contamos con la participación de Cesar Estrada Martínez, ex-consejero de Hacienda de la Junta de Andalucía, Isidro Hernandez Perlines, consejero de Economía y Hacienda de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y Xavier Trias, consejero de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya.

Sin embargo la cohesión social; que es un elemento básico del discurso sindical en la medida que la desigualdad social genera pobreza, marginación y violen-

cia, y como respuesta actitudes autoritarias y antidemocráticas; no se basa solo en la acción redistributiva del estado, realizada a través de los impuestos y del gasto social, ya que ésta es una distribución secundaria de la renta. La base para que una sociedad sea más igualitaria hay que buscarla, en primer lugar, en una distribución primaria de la renta, entre capital y trabajo, más favorable a los trabajadores.

Los países que han desarrollado normas que favorecen el poder de negociación de los trabajadores y sistemas de negociación colectiva centralizados, Alemania y los países nórdicos, son los países que han logrado que las desigualdades sociales sean menores.

La mejora de la posición de los trabajadores en la negociación colectiva, a través del establecimiento de normas mínimas a nivel estatal y del fortalecimiento del papel de los sindicatos, permite que la distribución primaria de la renta entre trabajo y capital les sea más favorable.

Los sistemas de negociación colectiva centralizados tienen dos claras ventajas en términos de cohesión social: establecen mecanismos políticos en la distribución de la productividad que son más solidarios entre los trabajadores, al corregir parcialmente las desigualdades que genera el mercado, y permiten que la acción sindical desarrolle una mayor sensibilidad, en la disputa de la renta con el capital, hacia el empleo como elemento básico de la distribución primaria de la renta.

La crítica de la llamada “tercera vía” del neolaborismo inglés, al papel del estado del bienestar, en el sentido de que no ha sido capaz de disminuir las desigualdades sociales, parte de una apreciación incorrecta del papel de la negociación colectiva en la cohesión social. En el Reino Unido, y también en gran medida en nuestro país, la principal causa de la fuerte desigualdad de la renta hay que buscarla en que los sistemas de negociación colectiva son descentralizados, circunscribiéndose las negociaciones, en muchos casos, sólo al ámbito de la empresa. En el Reino Unido, además, el poder negociador del sindicato fuera de este ámbito es muy limitado.

Estos fueron algunos de los elementos más interesantes de las intervenciones que se desarrollaron en la mesa redonda del tercer día que, bajo el título “El papel de la negociación colectiva como factor de cohesión social”, contó con la participación de Fernando Puig Samper, Secretario de Acción Sindical de la C.S. de CC.OO., Juan Blanco, sociólogo del gabinete técnico de la C.S. de CC.OO., Carlos Sánchez, Secretario general de la Federación de Administración Pública de CC.OO., Joaquín González Muntadas, Secretario general de la Federación de Industrias Textiles, Químicas y Afines (FITEQA) de CC.OO., y con la mía.

Ignacio Fernández Toxo

Secretario General de la Federación Minerometalúrgica de CC.OO.

El Sindicato como agente de cohesión social interterritorial

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA

Economista. Gabinete Técnico de la C.S.de CC.OO.

JOAN COSCUBIELA CONESA

Secretario General de CC.OO. de Catalunya

JULIO RUIZ RUIZ

Secretario General de CC.OO. de Andalucía

JOAN SIFRE

Secretario General de CC.OO. del País Valencia

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA

Economista. Gabinete Técnico
de la C.S. de CC.OO.

EL SINDICATO COMO AGENTE DE COHESIÓN SOCIAL INTERTERRITORIAL

Buenos días. Muchas gracias a todos por poder estar con vosotros y tratar un tema tan importante como es la cohesión social a nivel territorial.

La primera cuestión para adentrarnos en este tema es saber cómo se logra una mayor cohesión a nivel económico y social. Desde mi punto de vista, esta mayor cohesión económica y social se logra en dos etapas: una, es la asignación que se hace de la riqueza que es generada por el sistema productivo. Para poder distribuir la riqueza, lo primero que hay que hacer es generarla, por lo tanto, es importante tener un sistema productivo que sea capaz de producir y vender esos bienes y servicios para crear la riqueza.

Pero, dentro del sistema productivo, se produce un fenómeno fundamental: la riqueza se distribuye entre los asalariados y el excedente empresarial. Es obvio el protagonismo del sindicato dentro de esta etapa: distribuir la riqueza mejor y en mayor medida, y de una manera equilibrada, entre los asalariados y el excedente empresarial hace que haya mayor cohesión social. Si, además, la producción, venta y distribución de esos bienes y servicios y de la riqueza se hace de manera equilibrada a nivel territorial, estamos colaborando en mayor medida a que haya una mayor cohesión social.

Dentro de la política territorial clásica, se considera que la negociación colectiva de amplio espectro territorial colabora también, en una medida superior, a que haya esa mejor cohesión económica y social. De todas formas, como hay personas que están más cerca de todo este proceso, yo no hago más comentarios sobre esta primera etapa y me centraré en una segunda, que es la redistribución

de la riqueza. La redistribución de la riqueza se produce por el buen hacer de la iniciativa pública. La presencia del sector público dentro de la economía hace que, posteriormente, ante una riqueza dada, se produzca una distribución a nivel personal y territorial. La presencia de lo público se desagrega en dos facetas: primero, el reparto en el esfuerzo de los ciudadanos para conseguir los recursos financieros suficientes y, en segundo lugar, en la aplicación de las políticas de gasto público. Unas políticas que no solamente se quedan en prestaciones económicas sociales, sino que inciden en otra serie de servicios, como puede ser la educación, que mejoran la igualdad de oportunidades de los ciudadanos para poder acceder a ese grado de mayor cohesión social.

Hasta 1978, la situación del sector público era muy diferente: el sector público era muy pequeño. Con la restauración democrática, se llega a diversos acuerdos. El primero implícito es una superior presencia de lo público. El segundo y más importante, por lo que nos atañe hoy, es un acuerdo político por el que se modifica el protagonismo de las Administraciones Públicas.

Una buena parte de las decisiones ejecutivas ya no van a ser adoptadas por la Administración central. Hasta esa fecha, la mayoría de las políticas se desarrollaban desde el Gobierno central, con una pequeña participación de los municipios. En 1978, con la firma de la Constitución española, se llega a un acuerdo, insisto porque me parece muy importante, a un acuerdo político de integración territorial por el que se define el Estado, como Estado de las Autonomías. Dentro de este acuerdo político, se establece que las comunidades autónomas, reflejo de las regiones y nacionalidades del conjunto del Estado, tienen que tener una participación mucho más elevada en la definición y aplicación del conjunto de las políticas públicas.

Además de este acuerdo político, existe una causa adicional para llegar a esta conclusión descentralizadora. La teoría clásica redistributiva dice que se puede conseguir una mayor eficiencia en la aplicación de las políticas públicas cuando hay una mayor cercanía entre la Administración y sus administrados porque, en teoría, el ciudadano tiene mayor capacidad de poder percibir los servicios y de exigir a sus administraciones que esas políticas de gasto público, que se han apoyado previamente en la solicitud de un esfuerzo ciudadano por el pago de sus impuestos, se pueda desarrollar de una manera más eficiente. Con esta modificación sustancial, en los últimos 20 años en España se ha desarrollado un proceso de profunda descentralización del gasto y, en menor medida, de los ingresos.

¿Cómo se ha producido esta profunda descentralización del gasto y del ingre-

so? Pues apoyándose en una normativa bastante amplia. La norma más importante es la recogida en la propia Constitución. En el Título VIII, el Estado de las Autonomías, se hace una enumeración muy detallada de una cantidad importante de políticas cuya competencia exclusiva es de las comunidades autónomas, insisto, es una enumeración muy exhaustiva de políticas que, incluso, se pueden ampliar por modificaciones posteriores en los respectivos Estatutos de Autonomía.

En segundo lugar, hay otra Ley: la LOFCA. Una Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas, que refleja cómo se tienen que financiar las comunidades autónomas para poder desarrollar estas políticas.

En tercer lugar, están los Estatutos de Autonomía que se han dotado cada una de las regiones y nacionalidades para poder desarrollar lo que contiene la Constitución. En ellos, se contempla el grado de políticas que dentro del consenso constitucional está en disposición de poder desarrollar cada comunidad autónoma.

Este marco es muy exhaustivo en cuanto a las políticas que pueden desarrollar las comunidades autónomas y un poco más difuso en relación a las que se tienen que mantener en la Administración central. En muchos casos, las competencias de la Administración central se limitan a las Leyes Marco, como es el caso de la Ley General de Sanidad. Taxativamente, las únicas que deja en manos de la Administración central, además de la representación institucional ante terceros países y seguridad, son las prestaciones económicas de la Seguridad Social. En el resto de los casos, yo creo que, por una situación política determinada en ese momento, se hace mucho más hincapié en el proceso de descentralización que en el de asignación de funciones a lo que posteriormente se va a llamar Gobierno central o Administración central. Pero, dentro de este marco normativo, el proceso ha sido muy asimétrico, muy desigual en varios aspectos, como en el desarrollo de las competencias de gasto frente a las de ingreso. Las competencias de gasto se han desarrollado mucho, hasta el punto que el gasto que actualmente gestionan las comunidades autónomas es equivalente al 46% del total del gasto del Estado, sin tener en cuenta el gasto de la Seguridad Social (importante porque la Seguridad Social maneja una cantidad muy elevada de recursos). Las políticas de gasto gestionadas por las CC.AA. en 1995, último ejercicio en donde existen informaciones de estadística contrastada, equivale aproximadamente al 11,5% del Producto Interior Bruto. Pero, esa gran descentralización, por lo menos en mi opinión, de las políticas de gasto no se ha visto acompañada del mismo grado de autonomía fiscal por parte de las comunidades autónomas. Así, tan sólo generan ingresos propios, hasta la última modificación, equivalentes aproxi-

madamente al 18% del total de los gastos que manejan. La descentralización de la competencia de gastos es muy grande, sin embargo, solamente generan ingresos propios, aproximadamente por una quinta parte, del conjunto de recursos financieros que manejan.

En segundo lugar, también hay una asimetría respecto del tipo de política de gastos de cada una de las comunidades autónomas. El proceso es un puzzle, desde mi punto de vista, bastante desordenado, muy alejado de lo que debía ser una racionalidad económica e, incluso, política. La asunción de políticas de gasto es muy diferente en cada una de las comunidades autónomas, hasta el punto de que hay muy pocas personas dentro del Estado que pudieran hacer un mapa real de las mismas y no digo nada del conocimiento de los ciudadanos de las políticas de gasto que se han desarrollado en cada una de las comunidades autónomas. Existen dos modelos diferentes de funcionamiento, lo que se denomina el modelo de régimen común y el modelo foral. Entre ellos, hay una diferencia absoluta en su funcionamiento, son totalmente inversos, produciendo un desarrollo totalmente diferenciado. Dentro de las autonomías de régimen común, también existen múltiples diferencias, aunque ahora son menores. Están las comunidades autónomas de vía lenta y las de vía rápida: las del artículo 143 y las del 151 de la Constitución. No me pronuncio sobre la conveniencia de esta distinción, simplemente reflejo una asimetría en el conjunto de políticas de gasto que se están desarrollando.

La situación, por tanto, en que nos encontrábamos en 1997, y digo que nos encontrábamos en 1997 porque con la llegada al Gobierno del Partido Popular y la del último modelo de financiación autonómica se han introducido modificaciones significativas, era un modelo que tenía ventajas e inconvenientes. Desde mi punto de vista, más inconvenientes que ventajas. La ventaja fundamental es que existía una gran uniformidad del sistema tributario a nivel estatal, porque en las principales figuras impositivas la capacidad normativa recaía en manos del Gobierno central y éste establecía la misma normativa para el conjunto del Estado. Así, aunque las comunidades autónomas podían disponer de los recursos obtenidos a través de determinados impuestos, como era el Impuesto del Patrimonio, de Sucesiones, Transmisiones Patrimoniales y Juego, no tenían capacidad normativa sobre los mismos, excepto en los sistemas forales, para poder introducir modificaciones substanciales que consiguieran romper esa uniformidad. Ésa era la ventaja principal del sistema. En mi opinión, tenía inconvenientes. El sistema autonómico de financiación es profundamente complejo, hasta el punto que dudo mucho que la mayoría de los ciudadanos conozca mínimamente cómo fun-

ciona. El sistema de financiación autonómica tiene una serie de fuentes de financiación que se diferencian entre fuentes de financiación condicionadas, fuentes de financiación incondicionadas, fondo de compensación interterritorial, acceso a fondos estructurales por vía Administración central y vía comunidades autónomas, más los ingresos propios de las comunidades autónomas, es decir, un verdadero lío. Las competencias de financiación condicionada implican que el Estado transfiere a las comunidades autónomas unas cantidades de dinero que, teóricamente, sólo se pueden gastar en esas competencias. Es el caso de la sanidad o la vivienda. Existen otra serie de competencias con financiación incondicionada. En este caso, el Estado transfiere dinero y las comunidades autónomas se lo pueden gastar como quieran dentro de ese mapa de competencias recibidas.

El Fondo de Compensación Interterritorial es un mecanismo para compensar los desequilibrios territoriales que existen dentro de las comunidades autónomas. Además, cada comunidad autónoma tiene unos ingresos propios, que le han venido dados por la cesión en la gestión de determinados impuestos o que, incluso, podrían generar mediante impuestos propios o recargos sobre determinados impuestos que maneja el Gobierno central. Los recargos no han sido utilizados por ninguna comunidad autónoma. Os recuerdo que Leguina, en ese momento presidente de la Comunidad de Madrid, intentó establecer un recargo en el impuesto de la renta sobre las personas físicas y su propuesta no fue precisamente bien recibida. El resto de los gobernantes aprendieron la lección rápidamente y pensaron que para qué se iban a meter en este lío, mejor busquemos otras fórmulas alternativas.

¿Qué es lo que está sucediendo entonces? Como las comunidades autónomas tienen que gastar mucho y tienen pocos ingresos propios, dependen de una fuente de financiación ajena: las transferencias que reciben del Estado. Es lo que se denomina la Participación en los Ingresos del Estado (PIE). Es decir, existe una fuerte dependencia, por parte de las comunidades autónomas, para conseguir recursos financieros y poder desarrollar sus políticas. Esta situación ha generado una serie de inconvenientes. La no asignación clara de cuáles son las funciones de cada una de las administraciones ha generado duplicidad en el gasto. Duplicidad que no creo que sea culpa sólo de una parte. En unos casos, es de la Administración central y, en otros, de las comunidades autónomas. Pero lo cierto es que se ha producido una duplicidad de gasto, en muchos casos traducido en incrementos de déficit, tanto de la Administración central como de las administraciones territoriales.

En segundo lugar, se ha profundizado en exceso en una especie de “victimismo” por parte de los gobernantes de las comunidades autónomas que han encon-

trado un mecanismo para justificar determinadas malas actuaciones. De igual forma, el Gobierno central, en otros casos, ha encontrado la fórmula para echar la culpa de una mala gestión o una menor eficiencia de sus políticas. Esto ha generado un cruce de acusaciones entre administraciones. Los gobernantes decían “a mí me gustaría mucho hacer esta política, pero no me da dinero suficiente la Administración central”, y por parte de la Administración central se decía: “No, a mí me gustaría hacer esta política, pero yo no tengo la competencia, por lo tanto, que no se me exija hacer determinadas cosas porque no las puedo hacer”. Así, parece haber un incentivo a gastar peor, tanto en la Administración central como en las administraciones territoriales.

La llegada al Gobierno central del Partido Popular coincide con la negociación del modelo de financiación de duración quinquenal. Anteriormente, cuando se hablaba de modelo de financiación autonómica, se estaba hablando, básicamente, de asignación de recursos a través de políticas públicas y de cómo conseguir una garantía similar de acceso de todos los ciudadanos a todas las prestaciones públicas. Con las modificaciones que se introducen en este nuevo período de financiación, se añade un nuevo parámetro: el sistema tributario. Para el próximo quinquenio, se decide buscar una mayor financiación. Los firmantes consideran que la mejor forma de hacerlo es transferir normativa sobre impuestos a las comunidades autónomas. Ya no estamos hablando solamente de políticas de gasto, no estamos hablando solamente de acceso de los ciudadanos a esas políticas de gasto, sino que estamos hablando de reparto de los esfuerzos entre los ciudadanos para conseguir esos recursos imprescindibles para poder gastarlos. Se resuelve la cuestión trasladando la normativa íntegramente a las comunidades autónomas de los impuestos sobre los que antes sólo tenían la gestión: Impuesto de Patrimonio, Sucesiones, Transmisiones Patrimoniales y Juego. A partir de 1998, las comunidades autónomas pueden establecer la normativa que consideren oportuna en el Impuesto sobre el Patrimonio, que al ser un impuesto directo podría realizar un papel importante en la redistribución de la renta, pero que en la práctica, no se aplica con ese fin en ninguna comunidad. Además, se transfiere la capacidad normativa del 30% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, inicialmente el 15% , para llegar hasta el 30% cuando la transferencia de educación esté generalizada a todas las comunidades autónomas. El elemento clave de esta operación, la justificación o el argumento que se establece para hacer esta modificación es buscar la corresponsabilidad fiscal.

Ante unos inconvenientes del anterior modelo, que yo comparto y que os he

mencionado anteriormente, había que hacer algo, porque la autonomía fiscal de las comunidades autónomas es escasa. Lo que no se puede hacer es gastar sin tener que ingresar, porque el resultado es que gastas mucho y te preocupas poco por ingresar, sin conseguir los mejores resultados. El dinero público no se utiliza de la mejor forma posible. La cuestión es: ¿con el nuevo método se incrementa la corresponsabilidad fiscal? ¿se van a gastar mejor los recursos públicos? Desde mi punto de vista no. Se puede avanzar en alguna medida, pero no se va a conseguir un mayor incremento de corresponsabilidad fiscal. Para entender esta postura es preciso definir la corresponsabilidad fiscal. Si lo único que se hace es una traslación semántica del término, la corresponsabilidad fiscal existe porque ahora se reparte la capacidad normativa. La definición de los impuestos corresponde a la Administración central y a las comunidades autónomas, por lo tanto, hay corresponsabilidad en la definición de la estructura de los impuestos. Pero, si se pretende buscar el objetivo anterior de gastar mejor, el término de corresponsabilidad fiscal tiene que contener más cosas: la capacidad del ciudadano al percibir el ejercicio de las funciones de cada Administración: Que pueda penalizar o premiar la gestión de la Administración que le está exigiendo unos impuestos. El gobernante, cuando establezca unos impuestos, tiene que saber que puede ser penalizado por la población, porque con esos impuestos no se están cumpliendo las expectativas que se están prometiendo en la campaña electoral. Esta situación no sucede con el nuevo sistema. El ciudadano recibe una serie de prestaciones, pero no sabe quién se las da. Es decir, el ciudadano no sabe diferenciar si la política de vivienda es competencia de la comunidad autónoma o de la Administración central, cuando, además, se superponen en muchos casos las actuaciones. Por lo tanto, mientras que no haya esa relación entre “yo le voy a rebajar los impuestos, pero con esos impuestos tengo que pagar todo esto y le estoy garantizando (que es el mensaje que está haciendo el señor Rato) que vamos a mantener el conjunto de prestaciones”. Cuando pase un tiempo, el ciudadano tendrá que llegar a la conclusión de si le merece la pena pagar más impuestos o pagar menos impuestos a consecuencia de tener menos o peores prestaciones. Una Administración puede bajar los impuestos y dar mejores políticas de gasto porque sea más eficiente, pero también puede suceder lo contrario, y es que tú bajes los impuestos, no des esas prestaciones, y entonces los ciudadanos, sobre todo los de menos renta, salgan perjudicados. La corresponsabilidad fiscal se logra cuando el ciudadano dispone de información y mecanismos suficientes para evaluar e incidir en estos procesos. El nuevo modelo de financiación autonómica

no aporta estas condiciones y, aunque avanza en alguna medida, no alcanza el grado necesario de corresponsabilidad fiscal.

La segunda cuestión importante del nuevo modelo es no poner el contador a cero respecto de las prestaciones de servicios. El sistema de transferencia de las competencias se ha desarrollado de una manera determinada (la Historia es así y lo que no se puede hacer es cambiarla). Las comunidades autónomas han dado prioridad a conseguir la competencia en materia de gasto frente a garantizar la suficiencia (disponer de los recursos suficientes para poderla desarrollar en las mejores condiciones y en desarrollar esa autonomía financiera para poder pagar). ¿Qué ha significado esto? que en muchos casos las competencias estuvieron mal transferidas, ¿por qué? porque no se sabía lo que costaba, no había una contabilidad pública suficientemente afinada para saber cuánto se gastaba realmente, por ejemplo, en sanidad en Cataluña en el momento en que se transfirió, hace ya bastantes años. Ante esta ausencia, primaron los criterios políticos, concretados en conseguir la competencia, una actitud loable, sin valorar la suficiencia del coste efectivo, que es como se llama técnicamente el dinero que debe trasladar la Administración central. Puede ser que el coste efectivo no sea lo que se necesita realmente y, ya que los procesos de transferencia han sido totalmente dispersos, cada uno los hacía como podía, como le dejaban o como quería, en muchos casos en pasillos, a tirones, dependiendo de circunstancias políticas, cada uno ha negociado lo que ha podido o lo que ha querido. ¿Cuál ha sido la consecuencia? Probablemente que exista una diferencia en la prestación de determinados servicios, dependiendo de la ubicación del territorio. No somos capaces de medir si la sanidad en Galicia tiene la misma calidad que en Cataluña, Andalucía o el País Valenciano. No sabemos qué es lo que va a suceder en el futuro, porque hay otra variable influyente que contaré posteriormente.

Lo lógico sería que en algún momento se pusiera el contador a cero. Aunque no se alcance la igualdad absoluta, porque eso es imposible, por lo menos que se establezcan unos parámetros donde se garantice que va a haber unos servicios similares en el conjunto del territorio. Un ciudadano del Estado español no tiene que verse discriminado por el lugar en donde reside en el trato recibido por políticas desarrolladas dentro del sector público. No ha habido nivelación, ni hay mecanismos de reequilibrio futuro. Puede haber diferencias, porque en todos los lugares las hay, incluso en Francia que es un país profundamente centralista, existen diferencias en la prestación de servicios dependiendo del territorio, pero lo que no se puede es renunciar a disponer de mecanismos de reequilibrio. Ac-

tualmente, esos mecanismos de reequilibrio no existen. Actualmente, el fondo para equilibrar servicios es absolutamente ridículo, 10.000 millones de pesetas en los Presupuestos Generales de 1998. Lo único que se ha hecho en este tema es diferirlo, constituyendo un nuevo grupo de estudio que ya hay que sumar al del anterior quinquenio de financiación, que no se ha reunido nunca y que parece no haber mucho interés para que se reúna.

El nuevo modelo de financiación también rompe un equilibrio que se había producido anteriormente: el equilibrio dinámico en su evolución. Las comunidades autónomas, actualmente, dependen mucho de las transferencias de la Administración central (la participación en los ingresos del Estado). Ahora, éstas se calculan una sola vez al inicio del período, son el resultado de unos cálculos bastante complejos que dependen de siete variables, más el coste efectivo de cada una de las competencias transferidas a cada una de las comunidades autónomas. Anteriormente, el resultado quedaba inmóvil los cinco años y no pasaba nada, pero ahora resulta que dentro del modelo de financiación hay una variable que ya no es estática, sino que también es dinámica: la aún obtenida a través del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el tramo cedido. La primera impresión que tuve al ver el nuevo modelo fue que el nuevo sistema beneficiaba a las regiones más desarrolladas, pero algunas veces te pones a hacer números y te salen conclusiones diferentes. Tengo que reconocer que estaba en un error. Las Comunidades autónomas que tienen mayor crecimiento en la recaudación del IRPF no son las más desarrolladas, sino las menos desarrolladas. En los últimos cinco años, Extremadura, Galicia y Andalucía son las que tienen un mayor incremento de recaudación en el IRPF. Así, con el nuevo sistema, no solamente no se van a ver perjudicadas, sino que, hasta que lleguen al mismo nivel de presión fiscal que las regiones más desarrolladas, se verán beneficiadas con este desequilibrio dinámico. Esto no significa que sea loable a medio plazo el sistema, pero, a corto plazo, si sigue funcionando como hasta ahora, no va a significar un desequilibrio tan fuerte como pensaba. Todo ello, a expensas de conocer la incidencia de la reforma del IRPF.

Desde mi punto de vista, el modelo elegido de cesión normativa no es la mejor de las opciones posibles, compartiendo el objetivo de mayor autonomía fiscal para las comunidades autónomas, hay opciones alternativas que son mejores y que dejan en manos del Gobierno central la progresividad del IRPF. La opción de los impuestos normalizados cumple con las dos funciones: autonomía fiscal de las CC.AA. y función redistributiva centralizada. En el Impuesto sobre la

Renta de las Personas Físicas, lo que se ha hecho es una distribución en dos partes. Se rompe en dos partes toda la tarifa y, en ella, su grado de progresividad. La comunidad autónoma y el Gobierno central pueden modificar la progresividad de la tarifa, la comunidad autónoma tiene un límite del +/- 20%. Existe una opción alternativa de trasladar un porcentaje fijo de la tarifa a la comunidad autónoma y, si quiere, puede modificar ese porcentaje fijo. Se podría haber transferido a la comunidad autónoma seis puntos de la tarifa del IRPF y que la comunidad autónoma lo modifique como quiera. La diferencia es fundamental en términos de definir la progresividad del impuesto. Cuando modifique un punto del IRPF, se beneficia mucho a las rentas más bajas y muy poco a las más elevadas, mientras que, con el modelo vigente, lo que puede hacer es aplanar la tarifa por arriba y no hacerlo para los tramos menores de renta, con lo que está modificando la progresividad que tiene el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Con las dos opciones, se consiguen los mismos ingresos y una menor autonomía fiscal, pero el reparto de las cargas entre los ciudadanos es totalmente distinto. Es una cuestión de cómo se considere que tiene que ser el sistema tributario, la importancia que se le dé a la suficiencia y, sobre todo, a la equidad (cuánto de progresivo tiene que ser ese impuesto y las bases de aportación por fuentes de renta).

Y, por último, la quinta cuestión, aunque para mí es la más importante y la que me parece que puede traer problemas en el futuro: la reforma del modelo de financiación mantiene la eterna transitoriedad del Estado de las Autonomías. Todo es transitorio, todo hay que seguir negociándolo, no se sabe dónde va a terminar. Esta transitoriedad, es decir, esto que no está terminado nunca, hace que se desarrollen determinadas culturas o determinados comportamientos. Hay incentivos a la renegociación permanente, ya que cada vez que se negocia el modelo de financiación nadie pierde, ninguna comunidad autónoma pierde, potenciando el incentivo para renegociar otra vez y a ver qué se gana. No estoy en contra de que las comunidades autónomas tengan una amplia descentralización del gasto, estoy a favor, pero me parece que, mientras no haya un modelo cerrado de políticas de gasto, es absolutamente imposible hacer un sistema justo de políticas de ingreso. Desde un punto de vista progresista, el sistema tributario tiene que cumplir con una función fundamental de redistribuir la renta a nivel personal y territorial. Si cada comunidad autónoma tiene unas determinadas políticas de gasto y, además, no se sabe dónde va a finalizar la relación, no se puede definir un sistema de ingresos. Cabría la posibilidad de establecer un modelo

de financiación de total autonomía financiera con las competencias existentes ahora mismo, que estuviera basado en: seis puntos del IRPF, dos puntos del valor añadido y el 80% de los impuestos especiales. Con lo que se recauda con este método, la comunidad autónoma que tiene mayor nivel de transferencia del régimen común, dejo aparte las del sistema foral porque desde mi punto de vista tiene que ser una excepción dentro del Estado autonómico, tendría autonomía fiscal absoluta. Cataluña, que es la que mayor nivel de transferencias tiene, por lo menos en gasto si no mienten las estadísticas, con este modelo de ingresos propios tendría autonomía fiscal absoluta. Con ese dinero, podría hacer frente a las políticas de gasto de su competencia. Existe un modelo de financiación autonómico más justo, pero se descabala continuamente porque el modelo de política de gasto está en renegociación permanente, desconociendo cuáles son los acuerdos alcanzados en el futuro.

Una cuestión muy importante sería lograr una mínima uniformidad en las políticas de gasto, lo que no significa que todas las comunidades autónomas tengan las mismas políticas de gasto. Si no se alcanza, buscar una mínima uniformidad porque, si no, es absolutamente imposible hasta el trabajo estadístico. No sabéis el trabajo probo que supone buscar cuánto se gasta en las administraciones territoriales, cómo se gasta y dónde se distribuye. Ni siquiera existe un mínimo código de armonización respecto de las políticas que se desarrollan y, en un lugar, la Consejería de Educación está junto con la de Vivienda o de políticas sociales, en otro, la de Trabajo está con Sanidad, la otra en no sé cuantos. La información de la Dirección General de Administraciones Territoriales es claramente insuficiente. Con el aditamento de estar disponible con cuatro años de retraso.

Por último, una cuestión fundamental también para avanzar en este tema, es saber qué pasa con las políticas de competencia exclusiva de la Administración central. Yo creo, y termino con lo que empecé, que se concentró el trabajo en conseguir la descentralización del gasto público. Un ejercicio necesario para buscar la integración territorial y conseguir una estabilidad política imprescindible en un momento tan delicado de la Historia de España. Pero ha llegado el momento de establecer de una manera más contundente cuáles son las competencias exclusivas de la Administración central. Hablo de qué es lo que sucede con las prestaciones económicas de la Seguridad Social y de las necesarias tareas de reequilibrio regional y personal que sólo se pueden desarrollar desde el Gobierno central.

Unas políticas acompañadas de mecanismos de coordinación que, sin poner en duda nunca que la competencia exclusiva corresponde a las administraciones

territoriales en determinadas materias, coordinen el conjunto del Estado. De otra manera, será absolutamente imposible hacer un seguimiento de qué es lo que pasa, hasta el punto de que ahora mismo en este país sepa alguien el gasto en protección social, por ejemplo. Yo tengo serias dudas de que los datos que están en Eurostat sean ciertos, porque hay determinadas políticas que no se contabilizan, al no haber obligación de que haya esa mínima coordinación, aunque sólo sea a nivel estadístico.

Tenía aquí unas preguntas que me gustaría dejar, por ejemplo, ¿cuáles deben ser las funciones en las que tenga competencia exclusiva el Gobierno central? Si hay un mínimo de acuerdo respecto a eso, ¿todas las comunidades autónomas deben tener el mismo nivel de competencias? Desde mi punto de vista no. ¿Sistemas forales extensibles a más regiones o comunidades? Desde mi punto de vista, tampoco, pero son preguntas que están ahí y que es necesario contestar y que, desde nuestro punto de vista, si queremos hacer como sindicato, si queremos hacer o colaborar a esa cohesión social a nivel personal pero también territorial, hay que definir la variable territorio y hay que definir cuánta cohesión queremos y cómo queremos desarrollarla. Yo creo que son preguntas que son imprescindibles contestar a medio plazo, porque, de otra manera, nos encontraremos con situaciones dadas, con hechos consumados que, posteriormente, será muy difícil modificar. Muchas gracias.

JOAN COSCUBIELA CONESA

Secretario General de CC.OO.
de Catalunya

EL SINDICATO COMO AGENTE DE COHESIÓN SOCIAL INTERTERRITORIAL

Muy buenos días, de entrada y muy sinceramente quisiera felicitar a la Federación Minerometalúrgica por esta iniciativa. Creo que es la primera vez que tengo la oportunidad de participar en un debate sobre estos temas con gente del conjunto de la Confederación.

Es importantísimo que el sindicato sea capaz no sólo de construir el modelo de solidaridad, sino de redefinir previamente nuestro modelo de solidaridad. No sólo es una necesidad nuestra como sindicato sino que, me atrevo a decir, es el elemento nuclear para que el conjunto de las fuerzas de progreso de la izquierda y del mundo sindical recupere la iniciativa en el debate de las ideas y del modelo de sociedad.

He sentido una cierta necesidad personal a la hora de preparar esta intervención de plantearme a mí mismo qué entendemos hoy por solidaridad. La solidaridad es una palabra que está muy bien y como llega al corazón, todo el mundo nos ponemos de acuerdo en utilizarla.

Hoy la solidaridad, constituye el conjunto de las políticas, de los recursos y de las actuaciones de la sociedad, fijaros que digo, de la sociedad, y no del Estado. Y ahí entramos los Sindicatos, como sujetos colectivos que representan a un sector de la sociedad y que tienen como objetivo redistribuir de manera progresiva la renta de las personas, de los grupos sociales, de las comunidades, intentando evitar el efecto, profundamente injusto, que provoca la distribución de la renta, de la riqueza en una economía de mercado.

En definitiva, las políticas de solidaridad deben tener, como objetivo último, el ser capaces de restituir tres ideas: primera, la igualdad o la equidad en el acceso a las oportunidades, esto me parece más importante y creo que debe ser previo a la igualdad o la equidad en el acceso a las rentas.

En segundo lugar, implica que los elementos centrales de las políticas de solidaridad pasan por las prestaciones económicas o pasan por un conjunto de políticas en las que las inversiones, y especialmente las inversiones formativas y educativas o de investigación, son determinantes.

Y, en tercer lugar, para que no se confunda la solidaridad que defendemos nosotros con otros conceptos más vinculados a visiones, llamémosles, “caritativas de la vida”, creo que hoy no es posible construir la solidaridad si no es basándola en un fuerte componente de cooperación interesada entre las personas. Cuando digo cooperación interesada me estoy refiriendo a que, normalmente, la gente identifica la solidaridad entre flujos de recursos, de dinero, de rentas, entre unos que por circunstancias tienen más y otros que tienen menos. Si no existe el interés mutuo entre quien supuestamente transfiere rentas y quien las recibe, hoy, en la sociedad que tenemos, la solidaridad no es posible, y la prueba es que una de las crisis de nuestra sociedad actual es una crisis fundamentalmente de solidaridad por su propia legitimación social, lo que Galbraith, el economista anglosajón, llama “la sociedad de los satisfechos”, que se niegan a continuar haciendo esfuerzos fiscales para financiar una serie de prestaciones que consideran que no se justifican o, como ha ocurrido en Italia con relación a la rebelión en el Norte, en el Veneto.

Estas son, pues, las tres ideas fundamentales en relación con el concepto de solidaridad: como función de la sociedad, no sólo del Estado, sino del conjunto de las instituciones sociales; la solidaridad entendida no sólo como la equidad en la renta sino, sobre todo, como la equidad en las oportunidades; y esa idea de la cooperación interesada.

En esta línea he intentado responder a lo que entendía por solidaridad, y en el contexto en que nos hallamos, introduzco lo que intuyo que puede ser un pequeño matiz de distancia con la configuración de la propia Escuela, porque tengo la intuición de que hay un pequeño componente de contaminación no lumínica, sino ideológica, en la configuración de su programa. En él, a las Uniones de nacionalidad y región se nos ha planteado la posibilidad de discutir sobre el concepto de la solidaridad interterritorial, mientras que a la negociación colectiva se ha adjudicado la cohesión social. Empiezo situando aquí esta dicotomía que creo que es algo

más que una organización funcional del seminario. La primera idea que sugiero que pongamos a discusión es: si la negociación colectiva es un factor de cohesión social, es decir, entre clases, interclases o intraclases; mientras que el papel de la solidaridad, desde el punto de vista de las Autonomías y la distribución de funciones, es visto estrictamente como algo interterritorial. Yo niego esa visión que está muy presente en el Sindicato, y luego intentaré poner ejemplos de cómo muchas veces todos nos deslizamos hacia esa visión parcial y sesgada.

Creo que hoy es una buena oportunidad para discutir también, si es cierto o no lo que considero que es una profunda contaminación ideológica que nos ha llegado al Sindicato, a todos, con relación a cuál es hoy el elemento central en la distribución de la renta, de la renta del país en su conjunto, de la renta de la riqueza. Estoy seguro de que si hacemos una encuesta, no sólo fuera del Sindicato, sino también dentro del mismo, la gente situaría el conflicto fundamental como un conflicto interterritorial, es decir, entre comunidades autónomas. No sé si Miguel Ángel me desmentirá, pero consultando estudios realizados, datos procedentes de un estudio de la renta nacional de España que hace periódicamente el Banco Bilbao Vizcaya, y algunas otras cosas, creo estar en condiciones de discutir, al menos, que eso sea así.

En la historia reciente de España desde el año 78, punto de referencia del modelo que tenemos, se ha avanzado más en la reducción del diferencial de renta entre comunidades que entre sectores sociales, aunque de manera absolutamente insuficiente, porque el diferencial entre Baleares y Extremadura es brutal aún. Viendo en términos evolutivos, desde el 78 hasta la última estadística, se ha ido reduciendo el diferencial entre comunidades. Esos datos desmienten que el principal elemento de distribución injusta de la renta esté situado en clave interterritorial, sin negar la necesidad de abordar esa cuestión en el Sindicato, pero creo, incluso, que es más preocupante que esa contaminación nos llegue a nosotros porque eso, en muchas ocasiones, nos hace perder de vista al conflicto social por excelencia, del que nosotros somos portadores, que es un conflicto en clave social y no en clave territorial o en otras claves.

En todo el mundo se está produciendo un recrudecimiento fuerte de las ideologías nacionalistas, y cuando digo nacionalistas no me refiero sólo a las periféricas, hay nacionalismos profundamente estatalizantes, es decir, hay nacionalismos que corresponden a Estados que tienen 200 y 300 años de vida, como es el caso de Gran Bretaña, un nacionalismo fuerte y que no corresponde a una comunidad. Creo que existe un acuerdo en que las dificultades de hacer avanzar las

ideas de progreso, por una parte, y el proceso de la globalización económica, por otra, ha hecho que todo el mundo busque las señas de identidad más cercanas, y las señas de identidad más cercanas, normalmente las nuestras, no son tan tribales, pero suelen ser muy localistas, por tanto hay una vuelta a aquel elemento de aglutinación que no está en clave social, muchas veces está en clave más localista, más tribal.

Otro aspecto muy específico en España, es la indistinción de algunas fuerzas políticas de izquierda, con relación al modelo de sociedad y las políticas existentes. La indistinción, en cuanto a las alternativas sociales, ha hecho que algunos dirigentes territoriales hayan propiciado el “caldo gordo” a algunas opciones nacionalistas, como las que se identifican con Arzallus o Pujol, en el sentido de no situar con fuerza el conflicto social en esos ámbitos territoriales, sino encerrarse en la opción del virreinato. Éste es un problema político de enorme envergadura que espero que nunca llegue al ámbito del sindicato, es decir, que nunca nos encontremos discutiendo en esas claves, sino en términos de conflicto social. Es por ello que creo que sería oportuno entender la solidaridad como, en general, las políticas de redistribución con relación a la igualdad de oportunidades, a la igualdad de rentas, y como tercer componente, un componente interpersonal, entre clases, entre sectores sociales, entre personas, también dentro de los asalariados, y me refiero a una de las grandes apuestas que hemos hecho en el último período con relación al empleo, y tiene que ver con eso; en clave intergeneracional y también en clave interterritorial. Si pretendemos redefinir, reconstruir el discurso y la apuesta de la solidaridad, debemos hacerlo en estas tres claves.

Uno de los ejemplos que quiero relacionar en clave intergeneracional es muy evidente y característico de los años 80 y 90, en los que todo el sistema público de pensiones ha sido un instrumento importante de distribución intergeneracional, ya veremos cómo actúa de cara al futuro, pero de momento ha permitido que personas que por su condición laboral, por su contribución al sistema no tenían acceso a determinado tipo de pensiones, hayan podido acceder a pensiones muy superiores a las de su contribución, que con un sistema de Seguridad Social no solidario no hubiera sido posible. Sobre la base del esfuerzo de los asalariados actuales, de los años 80 y 90, dependerá cómo se resuelva el problema de la Seguridad Social y su financiación, ese efecto de solidaridad intergeneracional se resolverá en un sentido u otro.

Aunque en determinadas políticas públicas es evidente que lo que hemos hecho es justo lo contrario a lo ocurrido en la Seguridad Social. En materia de défi-

cit público, durante mucho tiempo hemos trasladado una parte del esfuerzo fiscal, para financiar determinado tipo de políticas, hacia las generaciones futuras, me refiero a la financiación de la deuda. Y si les preguntáramos sobre el tema a algunos de los pensionistas que han confiado parte de sus ingresos a los Bancos, con unos tipos de interés muy bajos como consecuencia de la actual política monetaria, probablemente nos dirían que tienen la impresión de que están financiando, con la bajada de los tipos de interés y por lo tanto la bajada de los rendimientos de su capital, el endeudamiento y las inversiones de las generaciones jóvenes, los cuáles en estos momentos están comprándose casas, coches o alguna otra cosa.

Situando así las cosas, es importante que también nosotros seamos conscientes de que esas políticas, tanto interpersonales, como intergeneracionales, como interterritoriales de solidaridad las podemos y debemos hacer, tanto en el terreno de la negociación colectiva como en el de las políticas sociales en general, estos son los grandes instrumentos. Puestos en estrategia sindical actual diríamos: por el empleo y la solidaridad.

Aunque no es el tema que se plantea hoy, quisiera comentar, ya que mañana no podré estar presente, algunos aspectos en relación con el gran papel que puede jugar la negociación colectiva en las tres solidaridades. Creo que es imprescindible, si deseamos reconstruir un modelo de negociación colectiva que sea capaz de ser un factor de solidaridad, que sea entendida como cooperación interesada, apostar por los convenios generales, digo generales, no necesariamente estatales.

La apuesta empresarial por hacer de la descentralización productiva uno de los factores clave de la competitividad, de la precariedad entendida como instrumento de competitividad, nos obliga a apostar por los espacios de negociación generales, que no sólo impide esa estrategia de precarización sino que también se convierten en elementos de solidaridad. Pero para que la solidaridad sea asumida por todo el mundo, es absolutamente imprescindible que sea entendida como una cooperación interesada, por lo tanto, el convenio general tiene que ser de interés para todo el mundo, no sólo para los de las pequeñas y medianas empresas, debe ser necesariamente un convenio general que abra espacios de intervención, de participación y de negociación y no los cierre como ocurre en algunos de los que se están firmando en estos momentos por parte de algunas estructuras federativas. Los convenios generales que cierran espacio de negociación difícilmente pueden ser elementos de canalización de la cooperación interesada ni, por lo tanto, de la solidaridad y, difícilmente, serán elementos de reconstrucción de esa solidaridad.

En cuanto a la solidaridad interterritorial, comparto plenamente la opinión expresada por Miguel Ángel en su intervención y, además, creo que es útil porque hay elementos y datos, para poder sostener alguna afirmación.

Nuestro modelo constitucional, es importante que lo recordemos, se basa en dos elementos: primero, en importantes niveles de autogobierno político de las comunidades autónomas y, segundo, en el mantenimiento de fuertes niveles de cohesión y de solidaridad interterritorial. En el equilibrio entre estos dos factores está nuestro modelo constitucional. Insisto en ese concepto de autogobierno político que permite la existencia de diferentes derechos en función de las diferentes comunidades autónomas, de otra manera no podría entenderse la existencia de los distintos Parlamentos; éstos están para ejercer la autonomía política y, por lo tanto, para establecer diferentes derechos en las comunidades que se rigen por esos Parlamentos, en caso contrario, se trataría, pura y simplemente, de descentralizaciones administrativas. Otro problema es, como situaba Miguel Ángel, cómo se regulan esos derechos de modo que, siendo diferentes, no generen una situación de desigualdad y, sobre todo, no generen una situación de desigualdad con relación a un binomio clave: esfuerzo y prestaciones, para que exista igualdad entre el esfuerzo y las prestaciones que hace cada colectividad en ese tema.

Por otra parte, si en algo hay autogobierno en el modelo constitucional nuestro, es fundamentalmente en el tema de las políticas sociales: el grueso de las comunidades con más competencias transferidas, más del 60-70%, se va en políticas sociales: sanidad, enseñanza, servicios sociales, vivienda, etc... Todo menos lo que son las prestaciones económicas de seguridad social y desempleo. Mi opinión personal es que en lo que falla este modelo constitucional no es en la adjudicación de competencias, sino en el modelo de financiación, creo que nuestro modelo es equilibrado en cuanto a la distribución competencial, que la existencia de un marco normativo fuerte y duro que mantiene para el Estado los elementos centrales de las competencias en materia de sanidad, enseñanza, vivienda, etc., garantiza los aspectos básicos de la equidad y que, en todo caso, lo que hay que hacer es garantizar la coordinación y un modelo de financiación que sea coherente con eso.

¿Cuál es el problema gordo, gordísimo a mi entender, en estos momentos? La profunda asimetría, asintonía, la esquizofrenia que hay entre los niveles competenciales de gestión de las políticas sociales y los niveles competenciales de la política fiscal, es decir, de la financiación y, por lo tanto, de las responsabilidades. Tal es así, que creo que este problema provoca que tengamos gobiernos au-

tonómicos profundamente irresponsables desde el punto de vista político, que no responden ante nadie amparándose, precisamente, en esa asintonía profunda entre la capacidad que tienen para gastar, que proviene de un marco normativo que les da esa posibilidad y, en cambio, no les exige la responsabilidad de recaudar de los ciudadanos, por lo tanto, así se evita que los ciudadanos vean claramente que los gastos obedecen al esfuerzo que ellos, como conjunto de la comunidad, están realizando. Esto provoca dos hechos que creo que marcan mucho la cultura política de este país: por un lado, lo que yo llamo **la cultura de la reivindicación permanente**, identificada en Jordi Pujol sin duda, al que le interesa tener abierto este modelo de financiación, porque cerrarlo implicaría responsabilizarse de la financiación ante quien tiene que pagar impuestos, y no poder quejarse permanentemente ante quien esté al frente del gobierno español en cada momento. Y, por otra parte, en otras comunidades autónomas **la cultura del agravio comparativo**. La política en nuestro país va de la reivindicación permanente al agravio comparativo.

Porque hay algo que es evidente: por las diferencias económicas que todos conocemos, el mercado español, la realidad económica española, distribuye fatal la renta. Creo que según los últimos datos, si la media española es 100, para Extremadura es 68 y, en el polo opuesto, para Baleares es 156; 118 me parece que es Cataluña. Las diferencias van reduciéndose, con la única excepción significativa en el caso de Asturias, única comunidad que, habiendo estado hace tiempo por encima de la media, en la actualidad está por debajo y bajando en picado con relación a su participación en el PIB y en la riqueza estatal.

¿Cuáles deberían ser los instrumentos para garantizar un buen reequilibrio interterritorial? Desde mi punto de vista, lo más determinante no es la transferencia de rentas, lo más importante para abordarlo en términos estructurales y estratégicos de cara al futuro, tiene que ver con el aspecto de las políticas económicas y de las políticas fiscales, aunque también me referiré más tarde al tema de las políticas sociales.

En las políticas económicas el elemento determinante es la política de inversiones públicas, el factor determinante que hay en estos momentos y que va a provocar, está provocando ya, una paralización muy significativa del proceso de distribución progresiva de la renta a nivel interterritorial, es la parálisis de las políticas de inversiones públicas. En segundo lugar, dentro de las políticas económicas, todo el tema de las políticas públicas de incentivación económica, lo que se llama políticas activas. Y en tercer lugar, todo el tema del sistema formativo y

educativo, especialmente en el ámbito de la formación profesional. Mi opinión personal es que el actual modelo, profundamente centralizado, impide a las comunidades autónomas más atrasadas económicamente, con un factor de la renta más regresivo, jugar un papel importante en las políticas formativas; si conocéis los informes que ha hecho hasta el momento Forcem, os daréis cuenta que el Forcem no distribuye interterritorialmente los gastos de formación, sino que actúa en sentido contrario, consolidando esa desigualdad en detrimento de las comunidades autónomas que no sólo tienen menos recursos, sino que además necesitan más formación.

En el terreno de la fiscalidad, un factor imprescindible para la solidaridad interterritorial es cambiar el modelo de fiscalidad e ir, aunque a alguien pueda parecerle incongruente, hacia un modelo de financiación de las comunidades autónomas más descentralizado y con mayor autonomía fiscal. Quiero hacer dos matices en este sentido: no digo autárquico, sino autonomía fiscal, con una idea, y la idea es que cada comunidad autónoma tenga capacidad para recaudar ella misma y en su ámbito los impuestos, sin tener que depender de la transferencia, que en muchos casos es un mecanismo de control político, vía convenios y muchas cosas más; que tenga la capacidad de intervenir y regular sobre la recaudación de los impuestos y que sea responsable de su gestión dentro del marco autonómico.

Comparando la situación de Cataluña hoy, que es la que conozco, con el resto del Estado, se advierten diferencias positivas con relación a prestaciones que tenemos nosotros y que no tienen otras comunidades autónomas, como mínimo yo diría una en el ámbito social y otra en el sanitario. En el ámbito social: el salario social de carácter universal establecido a través de una negociación colectiva en el año 90 y ampliado en la negociación del año pasado. En el ámbito sanitario: por una parte, la ampliación de la asistencia socio-sanitaria a enfermos terminales, personas mayores... y, por otra parte, una red de hospitales comarcales mucho más cercanos a la población que la que se da en otros lugares. Esto lo estamos percibiendo los catalanes, no como consecuencia de un mayor esfuerzo fiscal nuestro, sino como consecuencia de la existencia de un modelo de financiación que hace que pueda generarse un déficit, en el caso sanitario, que permanentemente se estaba negociando con el INSALUD y el Ministerio de Sanidad.

¿No sería normal que si los catalanes queremos tener un salario social de ciudadanía, lo hiciéramos sobre la base de tener un mecanismo de financiación que garantizara la capacidad de recaudación propia para cubrir los mismos derechos asistenciales y de sanidad que toda la población española, y lo que queramos te-

ner de más lo hagamos a base del esfuerzo fiscal propio? Creo que ese debería ser el mecanismo, lo contrario es consolidar la injusticia. Por supuesto que eso tiene que ir acompañado, insisto, de fondos de cooperación y de estabilización interterritorial muy importantes.

En las políticas sociales creo que es importante continuar manteniendo en el ámbito estatal las prestaciones económico-sociales, ese es un gran factor de redistribución de la renta, aunque no siempre progresiva como puso de manifiesto el trabajo y los estudios que hizo Miguel Ángel en el año 95 y que sirvieron de base para la negociación en el pacto de Toledo. Desgraciadamente, en nuestro sistema de protección social hay, también, factores de redistribución profundamente regresivos, no todo lo que se distribuye entre regímenes, por ejemplo del régimen general al autónomo o del régimen general al agrario, tiene ese factor de redistribución progresiva. Ello significa abogar por el mantenimiento de un único marco normativo que garantice igualdad de derechos para todo el mundo en el ámbito de la Seguridad Social y en el ámbito de las prestaciones de desempleo, lo que significa el mantenimiento de un sólo sistema de financiación, por lo tanto la capacidad de distribución. Llegados a este punto, lo otro tiene que ver con el tema de la gestión administrativa, pero insisto en que lo determinante es el mantenimiento del marco normativo y el mantenimiento de un sistema de financiación como elemento clave **de la caja de solidaridad**. Y termino, con ese tema, planteando una última cuestión: nos estamos planteando un debate que dentro de 2 ó 3 años estará desubicado en el tiempo y en el espacio, porque los problemas de equilibrio interterritorial, a partir del año que viene, no se podrán medir estrictamente con relación a España, sino que habrá que plantearlos en relación a Europa, entre otras cosas porque, evidentemente, en la medida en que el mercado único se refuerce con la implantación del euro, los desequilibrios territoriales se pueden reproducir, y soy de los que opinan que entre los riesgos que puede tener la moneda única, los efectos económicos que genere en relación a los desequilibrios, no van a ser entre Estados, no van a ser entre España y Alemania, sino entre regiones y, posiblemente, eso nos obligue a plantearnos como país, o al menos como sindicato, que la distribución futura de los fondos de cohesión no tenga en cuenta únicamente el elemento “Estado”, sino que tenga en cuenta, de manera muy importante, el elemento “Región”.

El papel del sindicato en esta cuestión creo que es de primer orden y, por supuesto, es un papel que tiene que ver con las responsabilidades confederales, con las responsabilidades de las federaciones, y con la responsabilidad también en el

ámbito interterritorial de las confederaciones de nacionalidad o uniones de región. Y, además, eso quiere decir, si queremos ser sindicato, que no es posible dejar que el 70% del presupuesto de la Generalitat de Cataluña que va a políticas sociales, lo gobierne el gobierno de turno; si queremos ser sindicato tenemos que ser interlocutores y por tanto entrar a negociar, y entrar a negociar quiere decir aceptar que es posible llegar a acuerdos distintos de los que se pueda llegar en otras comunidades autónomas.

Acabo por situar un debate, en el que sería bueno que empezáramos a deshacer algunos tópicos, al menos dos: la idea de que al Estado Central le corresponde mayor igualdad de derechos entre las personas y mayor equidad y al Estado Autonómico o Estado Federal le corresponde mayor desigualdad. He estado co-tejando algunos datos y hay un informe muy interesante del año 96, encargado por la Comunidad Europea, sobre los desequilibrios territoriales entre las diferentes regiones europeas y, si no he leído mal, se advierte cómo, por ejemplo, en Estados tan centralistas como pueden ser el italiano y el francés, las desigualdades que existen entre Sicilia y Lombardía o entre el Languedoc o Rosellón, que es la Cataluña francesa, y la Ille de Francia, son mucho mayores que las que se dan, dentro de la antigua República Federal Alemana, entre las regiones más ricas y las regiones más pobres.

Otra idea que considero necesaria poner en cuestión desde el punto de vista sindical: es aquella que identifica legislación o negociación colectiva estatal con igualdad, y a la legislación o negociación descentralizada le corresponde desigualdad y desequilibrio. Vamos a ver, sé que en estos momentos hay gente que está preocupada con la ruptura de solidaridad que puede suponer el tema del pacto por el empleo en Cataluña, en la medida en que incentive la creación de empleo con recursos públicos. El impacto que va a tener, que va a estar más en clave social que en clave territorial, se traduce en la transferencia de recursos públicos, fiscales, hacia la contratación de los parados. Pero sería un poco penoso que nos fijáramos en eso y, en cambio, no nos fijáramos en que la mayor institución que actúa en materia de empleo, en este caso en materia de políticas pasivas, el INEM, con una regulación y una Ley única, es la que provoca el mayor nivel de injusticia en nuestro país en relación con los derechos de la gente. En estos momentos, el nivel de cobertura de paro en España está en el 48%, pero ese 48% en Cataluña se eleva hasta el 70%, mientras que en otras comunidades autónomas se queda en el 34%. ¿Esto proviene de un marco legislativo distinto? No, si es la misma legislación, es la misma norma, es la misma Ley, es el mismo Par-

lamento, es la misma Administración, los delegados provinciales hacen exactamente lo mismo ¿de dónde viene la desigualdad? De algo que el sindicalismo no puede perder nunca de vista, no del contexto interterritorial, nacional, interregional, sino del elemento económico, del diferente grado de desarrollo económico de esas regiones.

Lo mismo, insisto, ocurre con el tema de la formación continua. El actual modelo de formación continua del Forcem, viendo lo que ocurre un año tras otro, permite que las grandes empresas se lleven los recursos en detrimento de las pequeñas, y que las regiones como Cataluña, que tienen más iniciativa y más posibilidades de presentar programas, se lleven más recursos que las regiones que tienen menos capacidad de iniciativa porque, en definitiva, como no es un sistema que funcione planificadamente ni con una redistribución previa de recursos en clave sectorial y en clave territorial que permita primar a aquellas regiones que tienen más necesidades formativas, federativamente, nos encontramos en una situación en la que las desigualdades formativas entre las distintas comunidades se agrava cada vez más, en detrimento de las Comunidades menos desarrolladas; pero como es un proceso centralizado, nadie le imputa riesgos de desigualdad.

En esta situación, ¿estamos en el sindicato en condiciones de jugar el papel que se desprende de la incitación que se nos hace en esta Escuela, con relación a ser un agente de intervención para construir, redefinir y reconstruir la solidaridad en su conjunto?, me refiero ahora a la solidaridad interterritorial. A mi juicio contundentemente no, no estamos en condiciones de jugar ese papel más allá de algunas reflexiones que podemos hacer en estos momentos: una, no hemos sabido encontrar en estos 20 años un espacio sindical, ni parece que tampoco el momento para redefinir y reconstruir qué queremos decir cuando hablamos de solidaridad interterritorial, qué pensamos del modelo de estado, qué pensamos del marco de financiación,.. no existe ese espacio. Y, segundo, toda nuestra estructura organizativa, especialmente en los últimos años, es una estructura que se presta a todo menos a ser el espacio adecuado para redefinir y reconstruir la solidaridad, creo que tenemos una estructura que ha hecho de la autarquía la virtud entre las organizaciones confederales. Por lo tanto, como no existen ni el espacio ni la estructura organizativa adecuados, no es posible hacer acción sindical dirigida a la cohesión interterritorial.

Comisiones Obreras no puede jugar en estos momentos, con nuestra realidad organizativa, ese papel de agente vertebrador, porque eso requiere una capacidad de discusión colectiva, entre las diferentes organizaciones que constituimos la

Confederación, que en este momento no poseemos. Por lo tanto, creo que ese es el primer reto que tenemos y, termino como he empezado, espero que la simiente que habéis puesto desde la Federación Minerometalúrgica en estas Jornadas, nos permita aprobar muy pronto esta asignatura pendiente que tenemos y que, desde mi punto de vista, es uno de los retos más importantes que tiene el sindicato.

JULIO RUIZ RUIZ
Secretario General de CC.OO.
de Andalucía

EL SINDICATO COMO AGENTE DE COHESIÓN SOCIAL INTERTERRITORIAL

Muy buenos días. Coincido con el compañero Joan en felicitar a la Federación por propiciar un debate que creo que nunca se ha hecho en el conjunto de la Confederación. Probablemente, se haya llevado a cabo en alguna comisión ejecutiva o en el ámbito de los gabinetes técnicos, pero nunca en el conjunto de la Confederación hemos discutido lo que se está tratando hoy.

Quiero señalar que, en algunas de las propuestas lanzadas por el compañero Joan, podemos estar alejados, seguramente por la ausencia de debate sobre este tema que, desde mi punto de vista, es bastante importante.

Tal y como se plantean las Jornadas, y siguiendo el epígrafe que da título a mi intervención, quiero destacar el papel del sindicato como agente de cohesión social y territorial, de vertebración de la sociedad democrática y, precisamente por ello, agente que ha contribuido de manera importante a la conformación del Estado de las Autonomías desde la perspectiva de la solidaridad.

Siendo el sindicato un instrumento para combatir la desigualdad, ya sea entre clases, interterritorial, regional o nacional, creo firmemente en la necesidad de reforzar; tanto el sindicalismo confederal como el supranacional, para hacer frente a los retos planteados hoy. Y, muy especialmente, al reto de la globalización de la economía, que se desarrolla de una manera absolutamente desigual y que no puede ser considerada tan global en cuanto que queda fuera de ella gran parte de algunos continentes e, incluso, continentes enteros. Por tanto, en mi opinión, el sindicato tiene un importante papel que jugar en la orientación y en la conformación de la realidad, no sólo de nuestro país, sino también más allá de

nuestras fronteras. De ahí la necesidad de reforzar el sindicalismo supranacional.

La cohesión social y la vertebración de la sociedad democrática son vertientes que han confluído en el sindicalismo en nuestra Historia más reciente. Se han conjugado perfectamente en momentos de la transición para consolidar el sistema democrático en nuestro país. Seguramente, sin la presencia del sujeto sindical en ese período de transición, nuestra Historia se escribiría de otra manera.

El papel del sindicato ha sido determinante en el ejercicio de la responsabilidad y la coherencia, anteponiendo siempre -como corresponde al modelo de sindicalismo de clase- el interés general, que no era otro durante la transición que afianzar el sistema de libertades y la democracia. Por esto, es clave la función del sindicato en un país desvertebrado, con una ausencia prácticamente absoluta de cultura asociativa. Y de esta coyuntura política surgió, incluso, el modelo de concertación; a diferencia de lo ocurrido en otros países, como el acuerdo francés de diciembre del 68, que surgía a raíz de la crisis social o económica de mayo de ese año; así como los acuerdos del 70 en Italia tras el otoño caliente del 69; por cierto, esta última, una negociación que no se materializó en acuerdo hasta 1975, con la escala móvil.

De esa variable de la coyuntura política surge un modelo de concertación en nuestro país obligado a un interés general, que no es otro que consolidar la democracia y el sistema de libertad.

Por eso, además, en ese modelo de concertación, se ha acordado y negociado bastante, en unos lugares más que en otros, fundamentalmente, con los gobiernos central y autonómicos, lo que refuerza también el componente socio-político del sindicato. Creo también que el sindicato, en ocasiones, se ha visto obligado a ampliar su rol histórico, casi jugando un papel de oposición a las políticas del Gobierno. Y el 14 de Diciembre de 1988 sería la expresión máxima de esa ampliación.

Por lo tanto, haber conjugado las vertientes de cohesión social y de vertebración democrática ha supuesto también una importante contribución a la conformación del Estado de las Autonomías. Podemos recordar, por ejemplo, que en la comunidad autónoma de la que yo provengo, Andalucía, en la conquista de la autonomía por la vía del 151, el papel del sindicato fue fundamental. Primero, en las grandes manifestaciones, que podrían considerarse auténticas riadas democráticas de la población andaluza, el 4 de diciembre y, posteriormente, el 28 de febrero. Esta última es la fecha en la que se conquista definitivamente la vía del 151, en oposición total al Estado central, al Gobierno de la UCD, que se planteó un referéndum en Andalucía con trampa, en tanto que no era un referéndum para

consultar al pueblo andaluz si quería una vía u otra de autonomía -la 151 o la 143-, sino que se estableció por provincias; de manera que era necesario alcanzar en todas y cada una de ellas el 50% de votos a favor de la autonomía, no un 50% de la población andaluza, sino más de la mitad en cada una de las provincias. Por eso digo que era un referéndum con trampa, que casi les sale bien, pues en Almería, no se llegó a alcanzar el 50%.

En ese papel de conquista de la autonomía, por tanto, también de conformación del Estado de las Autonomías, el sindicato ha jugado un papel importante. Pues es imprescindible la presencia sindical para que se produzca un desarrollo armónico del modelo de Estado, basado en los principios de la solidaridad. Por tanto, el sindicato es, y debe ser, garante de que en el desarrollo de las autonomías no se transgredan los principios de solidaridad y cohesión territorial, mediante el desarrollo de los conceptos de redistribución y equidad.

Algo así se ha planteado ya bastante antes, sobre todo desde la perspectiva del compañero Miguel Ángel: anteponer estos principios a lo puramente político en el desarrollo y en la profundización del Estado de las Autonomías, pues la solidaridad, la cohesión, la redistribución y la equidad, son principios básicos para impedir que se agudicen los desequilibrios territoriales de nuestro país, también de la región andaluza. Desequilibrios que siempre provocan desigualdades sociales, colectivas e individuales. El sindicato debe ser garante de estos principios básicos y trabajar para que las condiciones de vida y de trabajo sean lo más homogéneas posible, dentro del conjunto del Estado, para aproximar las condiciones de la clase entre las distintas zonas del país. Se trata de una cuestión que, además, pretendemos a través del sindicalismo supranacional, tanto a escala mundial, como en la construcción de la Unión Europea. Estamos planteando desde el sindicalismo la necesidad de comunicación con gentes de otros países, la conveniencia de la cláusula social en las reglas de mercado, precisamente en la misma línea que planteamos en nuestro país el desarrollo del Estado de las Autonomías.

Por esto cobran más trascendencia el sindicalismo confederal y el internacional, no sólo por razones de justicia social, sino también por salud democrática; porque no cabe duda que también en nuestro país unas zonas disfrutan más de la democracia que otras. En una región como Andalucía, por ejemplo, los ciudadanos y ciudadanas ven más restringidas sus condiciones democráticas que otras zonas que puedan estar en mejores condiciones. Si nos referimos al nivel de renta, Juan exponía el nivel de renta de Catalunya, bastante alejado de la renta per cápita en Andalucía. Estamos hablando de una sociedad, la andaluza, con

800.000 parados y paradas, según la Encuesta de Población Activa, que supone el 32% de la población activa, con más del 40% de temporalidad en el empleo, de precariedad, ya que el empleo andaluz tiene un fuerte componente estacional. La temporalidad alcanza el 52% en el sector privado. Es una comunidad poco industrializada, por tanto, tiene pocas posibilidades de crear valor añadido, de generar riqueza.

También dentro de Andalucía existen grandes desigualdades. Se trata de una comunidad cuyo mayor presupuesto es condicionado con una economía muy dependiente, precisamente debido a la ausencia industrial y por la sujeción al turismo, sector absolutamente volátil e inestable, que puede considerarse la primera industria de Andalucía. En el sector servicios se engloba cerca del 65% de todo el empleo andaluz, con predominio del turístico, sector que, además de estar caracterizado por la inestabilidad y la incertidumbre, depende de factores ajenos a la voluntad de la condición humana. Por eso, una sociedad así disfruta menos de la democracia que otra que se siente más libre, porque reúne mejores condiciones objetivas.

Por tanto, el desarrollo autonómico debe orientarse hacia la corrección de los desequilibrios y las desigualdades y el sindicato es un sujeto fundamental, una pieza vital en ese sentido. La voz del sindicato tiene que hacerse oír, tiene que escucharse siempre. Hay cuestiones en las que el Estado no debería romperse; se han señalado algunas, por ejemplo, el marco único de relaciones laborales. Opino que el marco apropiado para no agudizar las desigualdades debe ser un marco único de relaciones laborales, a través de una legislación básica, el Estatuto de los Trabajadores, o por ejemplo la Ley Básica de Empleo o la Ley de Procedimiento Laboral, la Seguridad Social, las prestaciones por desempleo, la Ley Orgánica de libertad sindical, etcétera. Todas aquellas cuestiones que garantizan los principios básicos de solidaridad, de cohesión territorial, aparejada a la cohesión social, la redistribución y la equidad. Es decir, lo que se va a llamar caja única en el Instituto Nacional de Seguridad Social, en el Inem, en cuanto a las políticas pasivas. No así en relación a las políticas activas, que deberían continuar el proceso de descentralización, que se viene haciendo en el Estado de las Autonomías, pero sí en las pasivas, la recaudación y redistribución de las cuotas de formación, el Forcem...

En este sentido, hay una fuerte reivindicación desde el Partido Nacionalista Vasco, desde Euskadi en general, para recibir la cuota de formación. Yo creo que estos son elementos con los que el Estado puede garantizar una mejor cohesión

para intentar corregir algunos de los desequilibrios existentes. En mi opinión, también el IRPF debería estar bajo tutela del Estado. Miguel Ángel señalaba con anterioridad la unidad del IRPF como un elemento positivo, pues, sin duda alguna, es el instrumento con mayor capacidad redistributiva con que cuenta el Estado. La cesión de este impuesto o parte del mismo a las comunidades autónomas, sin unas condiciones que garanticen la solidaridad, quiebra uno de los principios básicos que el sindicato debe defender.

Sobre esta cuestión, seguramente asistimos a un debate diverso, que no se ha realizado en la Confederación, en el que posiblemente habrá proyección pública de lo que pueda yo decir acerca de la cesión del IRPF, del Estado de las Autonomías, de la configuración del Estado y su desarrollo. Un debate en el que será muy diferente lo que diga yo en Andalucía, de lo que defienda Joan en Catalunya o el compañero Joan Sifre en el País Valencià. Y, quizás, no sean posturas tan alejadas si se debate cómo podemos contribuir en una orientación, no necesariamente igual, pero sí más unificada respecto de los elementos substantivos que debe defender el sindicato allí donde esté.

Creo que el papel del sindicato es determinante para que, políticamente, pueda existir un desarrollo armónico del Estado de las Autonomías, que no ponga en peligro los principios básicos, irrenunciables para el sindicato, sin que éste deba renunciar al fortalecimiento de las señas de identidad de los pueblos donde opera. Creo, además, que es tarea del sindicato la defensa de esas señas de identidad, pero no debe ceder ni un ápice frente a las tesis que preconizan el desarrollo de un rasgo autonómico que tienda a profundizar los desequilibrios territoriales y las desigualdades.

Desde mi punto de vista, es una necesidad reforzar el sindicalismo confederal, cuestión que puede tener dos interpretaciones: por una parte, se puede entender que un sindicalismo confederal se vea reforzado desde la centralización del poder. En mi opinión, el sindicalismo confederal se refuerza mediante el debate del conjunto de la Confederación, sobre todo desde la redistribución del poder. Frente a la concentración del poder en el modelo confederal, una redistribución de ese poder que el conjunto del sindicato otorga al sindicalismo confederal. También el Estado de las Autonomías crea nuevas situaciones, como por ejemplo, a partir de la huelga general del 14 de diciembre de 1988 y, fundamentalmente, a partir de la Plataforma de los Presupuestos Generales de 1990, cuando se abren espacios contractuales horizontales en las comunidades autónomas, con un gran componente socio-político. Aunque tampoco tendría por qué evitarse la

posibilidad de espacios contractuales verticales, ya que, en mi opinión, ésto no significaría un debilitamiento del sindicalismo confederal, muy al contrario, podría reforzarlo, incluso cubriendo nuevos espacios.

Defendí hace mucho tiempo la necesidad de los convenios estatales, por ser más solidarios que el actual panorama de negociación colectiva; hoy bastante más corregida que cuando se producían debates sobre la conveniencia de los convenios sectoriales, estatales o no. Me estoy remontando bastante lejos, a debates en los que siempre defendí la necesidad y conveniencia del convenio sectorial estatal en tanto es un sistema más solidario.

Pero esto no tiene por qué ser un obstáculo para el desarrollo del Estado Autonómico, un modelo que conlleva necesariamente cada vez mayores transferencias de competencias a los gobiernos autonómicos y, por tanto, también a los parlamentos, en el sentido de dictar leyes que, respetando los elementos básicos que garanticen la solidaridad, la equidad y la redistribución, puedan ser diferentes en las distintas comunidades.

Yo opino que el sistema de financiación autonómica crea un debate político de mucho calado. Y estimo oportuno que esta Confederación discuta sobre el desarrollo del Estado de las Autonomías, especialmente sobre el sistema de financiación autonómica, ya que existe el peligro de que pueda orientarse en una dirección contraria a los principios que defiende el sindicalismo de clase, y que defiende, por tanto, nuestro sindicato. El sindicato tiene que esforzarse por incidir e influir en la orientación que se da al sistema de financiación autonómica.

Hay cuestiones que pueden ser discutibles, o al menos controvertidas. Joan Coscubiela planteaba la necesidad de que el esfuerzo en la aportación y la prestación sean proporcionales. Pero esto, desde mi punto de vista, puede ser un tanto polémico porque, estando de acuerdo con Joan en que, antes que la solidaridad de renta está la solidaridad de oportunidades, en la igualdad de oportunidades, quizá en relación con el esfuerzo y la prestación, no todas las comunidades se encuentran en igualdad. Por lo tanto, podríamos estar rompiendo el principio de solidaridad previa a la solidaridad de renta. Por ésto, digo que son elementos discutibles y se hace absolutamente necesario debatirlos en esta Confederación. De lo que no cabe duda es de que la solidaridad no sólo concierne a quien pueda recibirla, sino que se trata de un concepto y un ejercicio que interesa tanto a quien la recibe como a quien tiene posibilidades de plasmarla con aquellos que tienen más necesidad. Por eso, puede también estar relacionada con la cooperación interesada a la que se refería el compañero Joan.

Por tanto, me parece importante que el sindicato debata sobre el desarrollo del Estado de las Autonomías y también sobre la conveniencia y la necesidad de redefinir el modelo de solidaridad, para reconstruir ese mismo modelo desde la aproximación entre desiguales. Sobre todo, la aproximación de la clase, independientemente de dónde haya tocado nacer, vivir o trabajar.

Me parece, y acabo con ello, que el sindicato debe tener una decisión de conjunto en los elementos substantivos que debe defender. En este momento, la influencia del sindicato es bastante reducida en relación con el desarrollo del Estado, porque incidirá allí donde opera, pero de una manera anárquica, poco cohesionada social e interterritorialmente. Pues el principio fundamental, en un sindicato de clase como Comisiones Obreras, debería ser la cohesión en las ideas y los planteamientos substantivos, para que no exista desigualdad en la influencia del sindicato en función de su capacidad en diferentes zonas; también en función del factor mediático, que tiene bastante trascendencia en este sentido. Por tanto, antes que nada, yo reivindicaría la cohesión de la Confederación, para seguir los mismos planteamientos en todos los lugares.

JOAN SIFRE MARTÍNEZ

Secretario General de CC.OO. del País
Valencià

EL SINDICATO COMO AGENTE DE COHESIÓN SOCIAL INTERTERRITORIAL

Introducción

Una de las características de nuestro modelo sindical es su definición confederal socio-política. Esto ha tenido su expresión en muy diferentes dimensiones: en el doble criterio de vertebración organizativa; en el desarrollo de ámbitos contractuales transversales más allá de lo sectorial en sentido estricto y asumiendo formas de actuación, presencia e interlocución institucional que, desarrollando el principio de confederalidad, permiten adaptarse con flexibilidad a la evolución del Estado de las Autonomías.

El sindicato es agente de cohesión interterritorial cuando mantiene su definición confederal y de clase, es decir, un planteamiento propositivo de representación del conjunto de las trabajadoras y trabajadores. No sólo de sus intereses generales, sino de los colectivos que componen hoy una clase muy heterogénea en situaciones y condiciones muy diversas. Unas, derivadas de la propia evolución de las relaciones e instituciones laborales y otras, de muy diferentes contextos sociales y culturales.

Hoy, la definición del sindicato se ha enriquecido tendiendo hacia un “sindicalismo de derechos”. Mantenemos que el sindicato expresa una “cultura del trabajo”. Cultura hoy muy cuestionada, pero que consideramos, sin embargo, nuestra matriz social y desde la cual podemos hacer frente a retos nuevos.

La acción y vertebración territorial del sindicato, su enraizamiento social-político-cultural aumenta nuestra consistencia y proyección, y favorece la vigencia de la solidaridad como criterio y medida de cohesión social.

La configuración autonómica

Uno de los marcos determinantes de la acción del sindicato en nuestro país deriva de la configuración autonómica del Estado (C.E.78), iniciada en la legalidad republicana, en algunos casos, demandada por la oposición antifranquista y democrática.

Aquí están representadas tres confederaciones que, sin duda, han participado en el proceso de transición autonómica con diferentes vías, resultados y experiencias. Catalunya, como nacionalidad histórica, ve restablecida provisionalmente su autonomía por el RDL 41/77. A partir de ahí, se generalizó la solución autonómica y en sucesivos RR.DD.LL. se aprueban regímenes preautonómicos en la práctica totalidad de regiones (12 RR.DD.LL. en 1978), como paso previo a la determinación de las vías de acceso al autogobierno de entre las dos previstas constitucionalmente: 151 y 143. Andalucía consiguió un consenso suficiente y estable (referéndum del 28 de febrero) y accedió por la vía del 151. El País Valencià, debido a la crispación organizada por la derecha, accedió por la vía del 143 el 1/7/82, si bien con el compromiso de una Ley Orgánica que permitiría casi en su mismo origen las transferencias de educación y sanidad.

En nuestro caso, el desarrollo autonómico ha estado sometido a especiales dificultades, en gran parte porque la crispación instrumental del “blaverismo”, ha llevado a un planteamiento político de perfiles muy planos y tecnocráticos, a un “oficialismo” liberal que ha sobrevalorado los cambios institucionales como camino de la modernización.

La Participación

Nuestro planteamiento, como sindicato, ha sido y es, desde el punto de vista socio-político, organizar y hacer valer los intereses de las trabajadoras y trabajadores articulando sus demandas en el ámbito de las políticas globales. Hemos tratado de influir en ellas, buscando resultados substantivos en diferentes programas y asentando nuestra capacidad de representación a través del reconocimiento

to institucional y de nuestro esfuerzo organizativo. Hemos desarrollado formas de concertación a nivel autonómico y local (negociación de los PEV's -Programa Económico Valenciano-, que con carácter plurianual comprometía líneas presupuestarias; la PSP en su día AVEF -Acuerdo Valenciano por el Empleo y la Formación-; ya con el Gobierno del PP, Planes estratégicos municipales...) e instrumentos para facilitarlas (comisiones de seguimiento de los diferentes acuerdos, CES -Comité Económico y Social-, C.RR.LL. -Consejo de Relaciones Laborales-, Consejo Valenciano de la Formación Profesional y Empleo...). Tratamos de garantizar una adecuada participación institucional en multitud de órganos de representación, con un criterio cada vez más acusado de eficacia y tratando de que los representantes elegidos para representar a la Confederación sean los más idóneos entre el conjunto de organizaciones federales y comarcales.

La participación institucional tiene límites subjetivos y objetivos: de una parte, los sucesivos gobiernos -socialistas y populares- no han permanecido al margen de la filosofía desocializadora y liberal. No han apostado en serio por formas de participación y democracia comprometidas con el asociacionismo representativo, ni con los propios interlocutores sociales. Últimamente, se ha impuesto una filosofía de la participación extremadamente formalista, que va devaluando los órganos y los compromisos. La devaluación de lo político, la política postmoderna o de baja intensidad no podrían dejar de afectarnos en nuestros mecanismos e instrumentos de interlocución y participación.

En esta coyuntura, especialmente en ella, tenemos que seguir apostando por consolidar y ampliar este nivel de interlocución, llenándolo de contenido y de la participación de los trabajadores y de los colectivos sociales representativos, no para buscar un reforzamiento externo de nuestra legitimidad, sino por un interés consubstancial al proyecto solidario que pretendemos.

Realidad de la participación institucional

En nuestro 5º Congreso, es decir, el inmediatamente anterior al último, dedicá-bamos un extenso capítulo a este tema, señalando como objetivos los siguientes:

- Profundizar en el proceso de las transferencias que afecten a las relaciones laborales en sentido amplio, manteniendo el criterio básico de homogeneidad en los elementos fundamentales de la legislación laboral y sindical a nivel del conjunto del Estado y en coherencia con el contexto europeo.

- Tratar de homogeneizar los criterios de participación institucional con otras comunidades autónomas, con el fin de evitar que la representación de CC.OO. en cada organismo autonómico libre una batalla con su respectiva administración o pretendiendo que la homogeneización de condiciones de la participación institucional se intente llevar a cabo a partir de nuestras propuestas organismo a organismo.
- Reivindicar, en coherencia con lo anterior, una ley de participación institucional que regule competencias y ámbitos en los que las administraciones deben gestionar, contando con la participación de las fuerzas sociales y competencias mínimas de los órganos de participación que den validez al propio órgano.

Sin duda, estos objetivos hoy pueden parecer irreales, pero la contribución a la cohesión tiene, a mi modo de ver, como punto de partida una formulación estudiada de objetivos y prioridades debatida confederalmente. El planteamiento puramente “inductivo” de que a medida que se produzcan conflictos y desencuentros iremos ajustando los criterios es una formulación flexible, pero con grave riesgo de improvisación.

Con frecuencia, se ha hablado de un “Marco Autonómico de Relaciones laborales”. Creo que por tal habría que entender el conjunto de dispositivos institucionales que, complementaria y subsidiariamente, pudiéramos generar a través de la acción institucional para atender las peculiaridades de las relaciones laborales en un ámbito territorial específico.

En nuestro caso, las políticas activas de carácter horizontal, los sistemas de solución extrajudicial de conflictos colectivos y, en su caso individuales, las acciones sobre el mercado laboral... pueden ser un campo importante de actuación, porque los procesos “globales” no niegan estos ámbitos, sino que se aprovechan de ellos, de las ventajas comparativas y las peculiaridades idiosincráticas.

El mapa de representación institucional es muy amplio, excesivamente extenso en muchos casos:

- INSS; ISM.
- INEM y Comisiones de Contratación.
- FOGASA.
- SIPES.
- Seguridad y Salud.
- Consejos de Salud.
- Consejos Escolares. De EDA. C.V. de F.P.E.

- Consejos Sociales de las Universidades.
- Comité Económico y Social y CCEESS Municipales.
- Consejo de Bienestar Social.
- Consejo de RR.LL.
- Tribunal de Arbitraje Laboral (TAL).
- Fundación SVE (Servicio Valenciano de Empleo).
- Infinidad de Organismos...

El sindicato como agente de cohesión social

En los últimos años, se ha ido configurando una realidad social dominada por el paro, la eventualidad, la segmentación y el incremento de las desigualdades. Afecta a sectores y a territorios. El aumento del juego de los mecanismos del mercado, la ausencia de responsabilidad pública (también privada) y la primacía de las políticas de ajuste para la estabilidad, con la consiguiente reducción del gasto social, han agudizado la gravedad de muchas situaciones. Con plena coherencia, la Confederación ha señalado como objetivos prioritarios de la acción sindical el empleo y la solidaridad.

En el País Valencià, amplios sectores de la población trabajadora se encuentran sujetos a una relación laboral precaria y flexible (no olvidemos que la mayoría de las empresas tienen menos de 50 personas, que el trabajo sumergido está al orden del día y que tenemos una tasa de temporalidad varios puntos superior a la media estatal). Esto incide en el debilitamiento de la acción sindical y hace aumentar las actitudes individualistas competitivas e insolidarias.

En el territorio, es donde se dan las grandes contradicciones de un sistema social basado en el enriquecimiento de unos pocos y en la extensión de valores de competitividad, individualismo, insolidaridad, etc.

Es necesario, por tanto, mantener nuestra presencia activa como estructura abierta y plural en la que todos estos colectivos, sientan representados sus intereses y necesidades, orientando nuestra estrategia a movilizar, organizar y articular un movimiento sindical que surge y se legitima socialmente desde la base. Ésta es la razón de ser de un sindicato socio-político.

El sindicalismo confederal puede ser un factor de cohesión en la medida en que defiende la primacía de criterios de solidaridad y module localismos.

Es un factor de modernidad que implica universalización de derechos (Finkelkraut).

Pero esto quizá implicará articular foros (formales o informales), donde también se reflexione sobre política interterritorial.

La evolución de las Autonomías

La configuración legal del Estado de las Autonomías ha perseguido no sólo la descentralización política y administrativa, fruto de un amplio consenso, sino también un objetivo teórico de eficiencia económica. Este objetivo supone conseguir un ahorro económico, dado que la administración está más cerca de los ciudadanos.

El desarrollo del Estado de las Autonomías, iniciado a partir de 1978, ha configurado una panorama muy diferente, según se tratase de comunidades autónomas con régimen foral (Euskadi y Navarra) o las de régimen común, con diferencias según se trate de las acogidas al artículo 151 de la Constitución Española -vía rápida- o al artículo 143 -vía lenta-.

El modelo de financiación autonómico

El sistema de financiación autonómica ha jugado un papel fundamental a la hora de impulsar el desarrollo autonómico. Sin embargo, dadas las presiones o intereses políticos que han estado presentes en cada momento, el modelo de financiación autonómica no ha estado suficientemente acompañado de criterios sociales y económicos.

A grandes rasgos, el modelo de financiación autonómica vigente hasta 1996 se ha caracterizado por la existencia de una importante autonomía en materia de gasto y de una escasa autonomía financiera. Ello ha supuesto que las comunidades autónomas hayan jugado un papel pasivo (sin coste político, puesto que no eran ellas las que elevaban los impuestos), demandando al Estado de manera continuada mayores ingresos para cubrir sus necesidades. A esta situación, habría que añadir la escasa transparencia de este sistema, en cuanto a la identificación del destino del gasto, según se trate de ingresos propios o transferencias del Estado, lo que supone diluir las responsabilidades entre las diferentes administraciones.

El nuevo modelo

El nuevo modelo de financiación autonómica 1997-2001 (aprobado el 23 de septiembre de 1996) nace como resultado de una serie de pactos políticos que determinan su contenido (el Partido Popular llega a acuerdos con Convergencia i Unió, PNV y Coalición Canaria), oponiéndose las tres comunidades autónomas gobernadas por el PSOE. Este acuerdo se caracteriza, en los territorios de régimen común, por apostar por el sistema de impuestos compartidos para mejorar la autonomía financiera de las haciendas autonómicas. En cuanto al acuerdo alcanzado con el PNV, su contenido profundiza en su autonomía fiscal, traspasando normativa del IRPF y la recaudación de los impuestos especiales.

El nuevo modelo avanza significativamente en el concepto de corresponsabilidad fiscal. Ésta supone compartir obligaciones en la aplicación del gasto y en el cumplimiento de los objetivos supraterritoriales sobre el déficit público o, de manera más sencilla, cuando el ciudadano dispone de mecanismos objetivos para medir la relación entre el servicio recibido y el pago realizado, evaluando el nivel de eficiencia logrado por cada una de las administraciones -central, autonómica y local-.

Haciendo omisión de los mecanismos que rigen el nuevo sistema, se observa que este nuevo modelo permitirá una superior financiación para aquellas comunidades autónomas con mayor capacidad para recaudar, ya que con el paso del tiempo podrán ingresar más mediante el IRPF, mantenido a su vez el porcentaje de transferencia estatal (PIE) establecido en el primer año.

A partir del nuevo modelo, se han aprobado las modificaciones normativas necesarias para su aplicación por dos vías:

a) Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas:

- Amplía los tributos transferibles a las CC.AA., incluyendo el IRPF con un máximo del 30% y los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales.
- Incluye competencias normativas en: IRPF (tarifa y deducciones en la cuota), Impuesto sobre el Patrimonio (mínimo exento y tarifa), Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (tarifa), etc.

b) Ley 14/1996 de Cesión de Tributos a las CC.AA., donde destacan las modificaciones introducidas en el IRPF (reducción de tramos de 18 a 10, desdoblamiento de la tarifa -15% autonómico y 85% estatal-, competencias para modi-

ficar la tarifa en un margen de +/- 20%, capacidad normativa para establecer deducciones personales y familiares y por inversiones no empresariales).

Este nuevo modelo mejora la autonomía fiscal y reduce la dependencia financiera de las comunidades autónomas con el Estado.

Los aspectos negativos del nuevo modelo

a) La asignación para todo el período de un porcentaje de la PIE (Participación en los Ingresos del Estado) a cada comunidad autónoma, calculado el primer año favorece a priori a aquellas que tienen mayores ingresos.

b) Los mecanismos de garantía para los territorios con menor recaudación son insuficientes, al estar referenciados siempre sobre conceptos utilizados en términos de media (crecimiento de la recaudación, gasto por habitante..).

c) No se pone el “contador a cero” en el nivel de prestación de servicios. El diverso desarrollo del sistema de descentralización de políticas y fuentes de financiación ha generado diferencias territoriales en los servicios prestados, lo que supone discriminaciones para una parte de la población en función de su residencia. Para ello, únicamente se ha propuesto la creación de un grupo de estudio, decisión ya adoptada en el anterior acuerdo con resultados nulos.

d) Se pueden generar pérdidas de equidad en el sistema tributario. Se abre la vía de posibles rebajas en las diferentes figuras tributarias, como instrumento de competencia para atraer inversiones o localización de particulares.

e) Mayor coste final para el Estado, derivado de la infravaloración de los tributos con recaudación cedida y la evolución dinámica de algunos factores hasta el final del período.

Obviamente, el nuevo modelo no es perfecto y adolece de numerosas limitaciones. El objetivo final sería la consecución de un equilibrio estable entre autonomía, solidaridad y equidad, principios que no quedan suficientemente desarrollados.

Por otro lado, no hay que olvidar los efectos que puede tener la reforma del IRPF sobre el sistema de financiación autonómica. Así, en la medida en que dicha reforma va a suponer una importante reducción de ingresos para el Estado (aproximadamente de 500.000 millones de pesetas), ello va a suponer una PIE menor, unido a una menor recaudación por el IRPF territorializado, conllevando a unos menores ingresos para las CC.AA. y, consecuentemente, pudiendo tener repercusiones negativas en las políticas de gasto. Ante esta situación, y dado el

progresivo dismantelamiento de los servicios públicos, cabe esperar una mayor reducción del gasto público destinado a estas políticas.

Una acción del sindicato para defender la cohesión interterritorial debe partir de estos datos sobre la previsible evolución del sistema autonómico. Pero también debe tener en cuenta el papel que han de jugar otros instrumentos de cohesión.

El Estado y la cohesión interterritorial

El papel que debe jugar el Estado en la disminución de las diferencias territoriales es fundamental. Si bien el desarrollo autonómico alcanzado es elevado y existen competencias transferidas a las CC.AA. en importantes materias (sanidad, educación, etc.), las políticas aplicadas en el ámbito nacional deben perseguir la consecución de la cohesión social interterritorial, incidiendo especialmente en la reducción de los desequilibrios existentes tanto a nivel social, como territorial. Así, juegan un papel importante las políticas de carácter social (servicios sociales, políticas de empleo y formación, etc.), la política industrial, la política de infraestructuras, etc.

Por otro lado, el Estado debe garantizar que la cohesión interterritorial se mantenga, sin interferir en las competencias autonómicas, pero garantizando que éstas no provocan o acentúan los desequilibrios territoriales o sociales, por ejemplo, garantizar que las políticas fiscales en el ámbito autonómico no generen agravios comparativos, el discutido mantenimiento de la caja única, etc.

El papel de los fondos estructurales europeos

Los Fondos Estructurales son un instrumento importante de la política regional comunitaria, si bien los recursos destinados a la PAC (Política Agraria Comunitaria) a través del FEOGA-garantía absorben la mitad del presupuesto comunitario. Dichos fondos van destinados a disminuir los desequilibrios regionales existentes en el ámbito de la Unión Europea.

Siguiendo la filosofía que emana del Tratado de Maastricht de lograr una mayor cohesión económica y social, durante la Cumbre de Edimburgo de diciembre de 1992, se aprobó el cuadro de financiación para el período 1994-99, que contenía, entre otros, los recursos asignados a las actuaciones estructurales comunita-

rias. En este cuadro, se concretan las dotaciones destinadas al nuevo instrumento financiero de cohesión (Fondo de Cohesión), así como las dirigidas a los objetivos 1, 2, 3, 4, 5a y b, actuaciones que se realizan a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Garantía Agraria sección Orientación (FEOGA-O) y el nuevo Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP).

Durante este período estaba previsto que el Estado español recibiría alrededor de seis billones de pesetas procedentes de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión (ambos constituyen las Acciones Estructurales), repartiéndose dicha cantidad entre los diferentes objetivos sobre los que actúan los mismos, absorbiendo el 65% de los recursos el objetivo nº 1 (regiones con un PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria).

La Agenda 2000

A fecha actual, resulta más conveniente considerar el nuevo horizonte que se plantea cuando finalice el período 1994-99. Así, el futuro más inmediato comenzó a perfilarse con las demandas de adhesión a la Unión Europea de nuevos países, unido a la necesidad de establecer un nuevo marco financiero de la Unión a partir de 1999 (fecha de finalización del anterior período). De ahí surgió la Agenda 2000, documento que contiene un análisis de las políticas de la Unión, un análisis de la posible ampliación de nuevos países (antiguos PECO y Chipre) y el marco financiero que se establece para el período 2000-2006.

La Agenda 2000 contempla como orientaciones básicas:

1. Mantener el esfuerzo de cohesión.

Ello implica mantener el esfuerzo inversor alcanzado en 1999 (destinar el 0.46% del PNB de la Unión Europea para acciones estructurales), si bien la incorporación de nuevos países supondrá la reducción de los recursos destinados en la actualidad a los países con menor desarrollo. Actualmente se destina el 31,4% del presupuesto de la Unión Europea a FF.EE., mientras que tras la incorporación de nuevos países se destinará el 27%.

2. Acentuar la concentración de los fondos.

La concentración supone reducir los siete objetivos actuales a tres objetivos (dos de carácter territorial y uno de carácter horizontal):

- a) El mantenimiento de la prioridad del objetivo 1.

b) Redefinición del objetivo 2 (destinado a zonas industriales en declive).

c) Crear un objetivo 3 destinado al ámbito laboral.

d) Disminuir el número de Iniciativas Comunitarias.

3. *Mantener el Fondo de Cohesión.*

4. *Destinar ayudas estructurales a los nuevos estados miembros. Para ello, se prevé avanzar ayudas a estos países antes de su integración.*

5. *Mejorar la eficiencia.*

Ello supone aumentar la evaluación y el control sobre las acciones estructurales, incrementar el diálogo y la cooperación entre los estados, las regiones, los agentes sociales y la Comisión.

Cabe destacar que, a pesar de que los recursos contemplados en este nuevo período aumentan, ello se va a traducir en una disminución de los fondos que recibirá nuestro país, puesto que la integración futura de nuevos países con condiciones económicas bastante inferiores a las españolas va a suponer un trasvase de recursos de países como el nuestro hacia estos países. De hecho, actualmente, el 50% de la población europea está incluida en el objetivo 1, mientras que, tras la ampliación, será un 61% de la población la que se considerará objetivo 1. No hay que olvidar que el PIB por habitante de los 10 países PECO representan el 32% del PIB medio europeo, mientras que los países menos desarrollados de la actual Unión (España, Grecia, Portugal e Irlanda) representan el 74% del PIB medio europeo.

Por otro lado, cabe destacar que, en el caso español, ha sido el objetivo 1 (regiones menos desarrolladas) el que ha absorbido hasta ahora la mayor parte de los recursos (65% del total de los recursos destinados a los Fondos Estructurales y al Fondo de Cohesión, y 84,6% del total de recursos destinados a los Fondos Estructurales), destinándose en gran medida al capítulo de infraestructuras. Aunque parece lógica la necesidad de ampliar y mejorar este apartado básico, las infraestructuras constituyen un elemento necesario pero no suficiente para aumentar el nivel de desarrollo de un territorio.

Por otro lado, resulta preocupante que, a pesar de reconocerse el principio de cooperación (reconoce la participación de los interlocutores económicos y sociales en todas las etapas de aplicación de los Fondos Estructurales), no se haya dado participación, ni se esté dando, en todo el proceso de aplicación de los fondos (desde la primera fase de detección de los problemas de cada territorio contenidos en el correspondiente Plan, hasta la evaluación de los resultados obtenidos).

Finalmente, los documentos que acceden a los recursos procedentes de Euro-

pa deben cumplir el objetivo de disminuir los desequilibrios, tanto interterritoriales, como intraterritoriales, alejándose de la filosofía de “cumplir el expediente” con el fin de conseguir recursos.

Desarrollo del Estado de las Autonomías: ¿Autonomía Versus Equidad?

CESAR ESTRADA MARTÍNEZ

Exconsejero de Hacienda de la Junta de Andalucía

XAVIER TRÍAS

Consejero de la Presidencia
de la Generalitat de Catalunya

ISIDRO HERNÁNDEZ PERLINES

Consejero de Economía y Hacienda
de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

CESAR ESTRADA MARTÍNEZ

Exconsejero de Hacienda
de la Junta de Andalucía

DESARROLLO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: ¿AUTONOMÍA VERSUS EQUIDAD?

I. Introducción: Problemática general y factores políticos

Enfoque:

La cuestión de cómo financiar, en un marco político fuertemente descentralizado, el gasto público de Gobiernos y administraciones regionales o autonómicas que presten servicios y ejerzan competencias anteriormente desempeñadas por el gobierno central, debe analizarse en una triple perspectiva económica, social y política. En esta nota, se pretende poner énfasis, más que en los aspectos de instrumentación técnica, en un enfoque general como problema de política distributiva de recursos a escala nacional, pero en las condiciones específicas de un contexto político, en amplia medida no centralista.

Identificación general de los problemas

Resumidamente, hay que aludir a tres grandes temas: el “quantum” global de los recursos asignables, la fórmula de distribución y la fuente o fuentes de ingresos públicos que permitan proveer dichos recursos.

a) La primera cuestión no puede analizarse sin tener en cuenta, explícitamente, la naturaleza de las funciones ejercidas descentralizadamente.

Levantando el velo institucional, lo que aparece es la necesidad de financiar unos determinados servicios, infraestructura e intervenciones económicas y sociales básicas para el desarrollo social y económico de los ciudadanos, de acuerdo con la filosofía política del llamado “Estado del Bienestar” o, más apropiadamente para nosotros, “Estado social”.

Por consiguiente, no puede obviarse un primer momento de definición de “los grandes objetivos” -cuánta educación, sanidad, etc., y qué prioridades sociales- que, a escala nacional, deban perseguirse. Ello implica que, al abordar la cuestión financiera, exista previamente una planificación y unos objetivos explícitos de las políticas de provisión de bienes y servicios públicos.

La descentralización político-administrativa, junto con la ventaja de acercar los centros de decisión a los ciudadanos, comporta la dificultad o imposibilidad de una planificación global a nivel de Estado. Nuestra experiencia autonómica ha dejado esto claro: no existen ya instancias ni mecanismos que formulen un presupuesto, o un plan nacional de educación o sanidad, por citar los servicios públicos, quizás, más significativos en cuestión de solidaridad y cohesión social.

La legislación básica estatal provee una homogeneidad estructural de los subsistemas regionales, pero no es suficiente para asegurar políticas con objetivos y prioridades sociales comunes (véase el caso de Alemania, último apartado de esta nota).

Si en un Estado centralizado la política fiscal y la financiación de los servicios públicos, en su dimensión presupuestaria, resulta fundamentada en unos previos y específicos objetivos (coherentes con la mayoría política del momento), la situación se invierte en el caso de la descentralización autonómica: lo previo es la financiación, cifrada y asignada según criterios mas abstractos, y los objetivos y políticas concretas son la resultante (lo que se puede ver como una transposición entre “fines” y “medios”).

b) En segundo lugar, se ha mencionado el problema de la distribución social y, específicamente, interregional. Aquí se enfrentan dos concepciones redistributivas que podrían denominarse “niveladora de necesidades” y “niveladora de gasto per cápita” (por supuesto, caben también planteamientos no redistributivos en absoluto o redistributivos a la inversa, como el modelo de “cupos” vasco).

Según la primera, la asignación a las entidades subcentrales debe tener por meta igualar el grado de cobertura de las necesidades sociales en materia de bienes y servicios públicos, necesidades que son más fuertes en las regiones con mayor escasez de servicios o capital social y menor nivel de renta. Esta tesis propugna una discriminación positiva (tratando desigualmente a los desiguales) en el destino del

gasto publico, que beneficie a los grupos territoriales con mayores handicaps y produzca un criterio de distribución en el que tenga un peso importante el índice de pobreza relativa y el déficit de equipamiento existente en cada comunidad.

La segunda opción defiende que la solidaridad se ejerza exclusivamente a través de la progresividad impositiva, en tanto que la política del gasto público debe ser indiscriminada y beneficiosa, más o menos por igual, para cada contribuyente. Partiendo de esta premisa, se llega a postular un sistema de reparto prácticamente basado en el parámetro “número de habitantes”.

Esta segunda posición es defendible sólo en caso de diferencias interregionales no excesivamente importantes; en otras circunstancias, se evidencia su incapacidad para conseguir una nivelación real. Por otra parte, la dificultad constatada de realizar y comprobar la progresividad “vía ingresos”, lleva hoy en día a muchos expertos a inclinarse por la intervención estatal “vía gasto”, o una complementación de ambas (puesto que pretender reducir las desigualdades sólo por el lado del “gasto”, sin afectar sensiblemente la distribución de los ingresos, llevaría en definitiva a la “crisis fiscal del Estado”). Sin embargo, parece evidente que la posibilidad de la redistribución “según necesidades” es menor en el caso de una descentralización política que en un Estado unitario con administración centralizada.

c) El tercer tipo de problemas es el relativo a las fuentes de financiación ligadas a los servicios y funciones descentralizadas. Hay una primera consideración en el sentido de la conveniencia de una estabilidad y automatismo en los ingresos, para la consolidación de las administraciones autonómicas, lo que lleva a identificar como mas idóneos los impuestos de ancha base (IRPF, IVA) a escala nacional. Sobre estos impuestos, u otros de menor importancia, puede efectuarse una distribución intercomunidades de dos maneras:

1. Fijando cuotas de participación en función del coste de sus competencias, evaluando según indicadores objetivos de necesidades (sistema LOFCA, de porcentajes de “participación en los ingresos del Estado”, PIE).
2. Asignando a cada una, todo o parte de la recaudación efectivamente producida en su territorio y aplicando, eventualmente, límites de tipo negativo (topes) o positivo (“gasto garantizado”).

En cuanto a la segunda opción (que transforma el sistema LOFCA en un sistema de tipo federal o cuasifederal), el riesgo de territorializar los ingresos, especialmente cuando existen fuertes diferencias regionales de renta y desarrollo económico, es provocar una situación de Haciendas regionales con muy desigual

capacidad económica, lo que acabaría traduciéndose, a más o menos largo plazo, en servicios públicos de calidad sensiblemente distinta.

Es claro que la territorialización, si bien favorece la autonomía financiera, puede resultar gravemente lesiva para el principio de equidad en el acceso de todos los ciudadanos a bienes y servicios públicos (ambos principios, en expresión de García Añoveros, “...dejados a su aire, se destruyen mutuamente en la medida en que uno de ellos prevalezca: la solidaridad elimina autonomía, la autonomía crea desigualdad”).

En otro plano, se ha criticado al sistema del porcentaje fijo sobre la recaudación estatal, aduciendo que puede perjudicar la política y prioridades presupuestarias del Gobierno central en materia de cobertura y control del déficit público y de financiación de la Seguridad Social. Efectivamente, en ciertas circunstancias cabría aplicar mecanismos de “ajuste” ad hoc a la base de aplicación del porcentaje, pero debe garantizarse que sea sólo en casos, objetiva y específicamente, justificados (aquellas medidas discrecionales de política tributaria expresamente destinadas a fines como los mencionados).

Por último, no debe olvidarse que las fórmulas automáticas de asignación de recursos suelen ser necesarias, pero no suficientes, en el sentido de que mecanismos de planificación coordinada serán siempre imprescindibles para asegurar la racionalidad de los objetivos de nivelación o equidad pretendidos.

Factores políticos

Los tipos de problemas antes enunciados, y en particular los dos primeros, connotan en realidad juicios de valor ligados a posiciones ideológicas y políticas profundas, que determinan la opción que finalmente se asuma sobre el tema central de las políticas redistributivas en una sociedad moderna.

En el fondo, lo que condiciona la discusión económica y técnica del tema de los servicios públicos es una cuestión de concepción del Estado: la función del sector público como productor de bienes para la satisfacción -al margen del mercado- de necesidades individuales o colectivas.

“Estado Social-Democrático” y “Estado del Bienestar” son denominaciones del nuevo modelo político que, a partir de la II Guerra Mundial y especialmente en el marco europeo, intenta conciliar el desarrollo capitalista y las necesidades sociales. En este marco, se reconoce como función estatal proveer bienes públicos (determinados bienes de consumo o capital social, considerados como necesidades básicas a un nivel dado de desarrollo social), fundamentalmente, cuando existe una des-

proporción entre los costes de producción y la capacidad de compra de todos o una parte de los individuos demandantes. Dado que esta desproporción afecta sobre todo a los individuos y grupos de débil capacidad económica, es lógico que el patrón distributivo del gasto público se oriente a atender, preferentemente, los déficits de equipamientos y bienes de dichos grupos sociales, produciendo realmente una redistribución de rentas a través del sistema de ingresos y gastos públicos.

Hoy día, todos los estados cuentan con sistemas fiscales más o menos progresivos, que se justifican por la inadecuada distribución de la renta que realiza el mercado, ya que genera fuertes desequilibrios, tanto personales como regionales, que precisan corrección. Y otra consideración que también se pone de manifiesto es que, en una economía integrada, las rentas de cualquier persona o región no son resultado de su exclusivo esfuerzo, sino que vienen originadas por el esfuerzo de toda la comunidad.

Como es sabido, los problemas que actualmente afronta este paradigma político son varios:

a) La concepción “perversa” -pero fácilmente reconocible- de las funciones estatales, según la cual el objetivo político de la conservación del poder, expresado en los estados democráticos en el objetivo de maximizar los votos o apoyos electorales, determina prácticamente qué demandas de los electores, o prestaciones, han de ser asumidas por el Estado como tareas públicas. En este caso, el patrón distributivo del gasto público diferirá substancialmente del antes expresado, pues no siempre las necesidades sociales objetivamente más graves son las que provocan conflictos políticos mayores. Asimismo, si los grupos sociales que detentan o condicionan el poder político son clases altas y sectores empresariales, el “Estado del Bienestar” beneficiará más a los ricos que a los pobres, muy probablemente. (Por citar un ejemplo: las descripciones de Chomsky sobre el “sistema del Pentágono” norteamericano).

b) El cuestionamiento de los sistemas de protección social y servicios públicos establecidos, tendente a su reducción y privatización en mayor o menor medida, por considerarlos disfuncionales o no compatibles con la competitividad económica y sus nuevos contextos mundiales.

c) Los problemas específicos de formas estatales descentralizadas o de tipo federal, que aportan una mayor complejidad y dificultad a los sistemas de redistribución, dado que:

- El marco político-administrativo puede quedar fragmentado, operándose la función redistributiva a nivel intrarregional y más difícilmente a nivel interregional.
- Las relaciones entre Gobierno central y gobiernos regionales pueden verse sesgadas por conflictos o alianzas puramente políticas, con incidencia indebida en el reparto de recursos.

En tales contextos descentralizados, el problema central es la contradicción entre dos objetivos fundamentales: la autonomía financiera de las comunidades miembros y la equidad con respecto de todos los ciudadanos del Estado. La compatibilidad de ambos objetivos, en un equilibrio aceptable, puede convertirse en un difícil ejercicio de negociación y conflictividad política.

II. La financiación de las Comunidades Autónomas en España: Sistema LOFCA y modificaciones posteriores

El modelo inicial

Uno de los aspectos a resaltar en el sistema LOFCA original es su propósito de instrumentar efectos claramente redistributivos, o niveladores, a través de:

- El FCI, para las inversiones “nuevas” ligadas a los servicios transferidos.
- La introducción, en el porcentaje definitivo de participación en tributos estatales, de los criterios distributivos enunciados en el art. 13 de la Ley.
- La previsión de asignaciones complementarias (art. 15), para alcanzar un nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales, cuando este nivel no pueda ser cubierto con los recursos financieros ordinarios.
- La prescripción del art. 16, a efectos de que las inversiones del sector público estatal no comprendidas en el FCI se inspiren igualmente en el principio de solidaridad.

Sin embargo, la eficacia de estos criterios, tanto en el primer período transitorio como en los siguientes (1987-1991 y 1992-1996), puede calificarse de insuficiente:

- No se han llegado a realizar análisis comparativos de los niveles relativos de equipamientos de las comunidades autónomas. La fijación “definitiva” del porcentaje de participación, en base a indicadores socioeconómicos no ligados ya substancialmente al coste efectivo de los servicios en el momento de la transfe-

rencia, ha sido claramente influenciada por la preocupación de no exceder o alterar excesivamente el nivel global y pauta distributiva de recursos alcanzados en la fase precedente; así como por la introducción de ajustes restrictivos que sin clara justificación, desvirtuaron el automatismo original del porcentaje.

- No se han aplicado, ni hecho explícitos, respectivamente, los criterios enunciados en los arts. 15 y 16.
- Se ha recortado el alcance redistributivo del FCI, al incorporar parte de la inversión nueva en el porcentaje de participación (por cierto, sin criterios metodológicos precisos, lo que ha llevado a soluciones arbitrarias o discrecionales en los traspasos llevados a cabo en los últimos años) y limitarlo a mecanismo de financiación de sólo ciertas comunidades. Igualmente, ha quedado frustrado como instrumento de planificación general de la inversión pública, función que en la fase inicial era coordinada a través del Comité de Inversiones Públicas.

En realidad, en vez de un desarrollo preceptivo del sistema, y de mecanismos complementarios de planificación concertada, las dificultades presupuestarias del Gobierno, y la continua presión de algunas comunidades insatisfechas del nivel de recursos obtenidos, han llevado a calificar de excesivamente redistributiva a la LOFCA, buscando un cambio de modelo que, sin embargo, se argumentaba desde otras motivaciones: insuficiente autonomía y “corresponsabilidad” fiscal.

Reformas

Omitiendo cambios y ajustes de menor importancia introducidos en el período transitorio y en el primer quinquenio siguiente (1987-1991), los intentos de reforma más profunda se desarrollaron así:

a) El Consejo de Política Fiscal constituyó, en 1993, sendos grupos de trabajo que acometieron la tarea de buscar soluciones para la “corresponsabilidad fiscal” y la “nivelación de servicios públicos fundamentales”.

El primero de ellos consiguió elaborar una propuesta sobre el “Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las comunidades autónomas”, que el Consejo aprobó el 7 de octubre de 1993, para aplicarla en los años 1994 y 1995 y se prorrogó para 1996 ulteriormente.

El “Procedimiento” partió del criterio de asignación territorial de rendimientos impositivos, al tomar como base la atribución a cada comunidad autónoma de un

15% de las cuotas líquidas del IRPF declaradas por sus residentes, pero, al establecer las reglas de desarrollo o aplicación relativas a la determinación de la cuantía y a su modulación, devino en un instrumento testimonial sin peso sensible en el aspecto financiero. Por otra parte, aunque, según su propia naturaleza, el nuevo recurso debía encajar en el sistema junto a los de índole tributaria, se estableció como una modalidad de la participación en ingresos estatales, con lo que, paradójicamente, vino a incrementar el peso de las transferencias en el mismo.

El segundo grupo de trabajo no logró diseñar unas reglas para la aplicación del art. 15 de la LOFCA, con lo que este problema se revalidó como la asignatura reiteradamente pendiente cuya falta de solución impedía el cierre del sistema.

b) En 1995, fué conocido el Informe del grupo de expertos independientes designado por el Consejo de Política Fiscal para la elaboración de un estudio o Libro Blanco sobre la financiación de las comunidades autónomas. En síntesis, el informe preconizaba un método que, sin evaluar o recomendar criterios globales de asignación de recursos (cuestión que remite a decisiones políticas), postula una determinación del “gasto garantizado” a cada comunidad en base, fundamentalmente, del factor población (con ciertos matices y correcciones), aplicando una función de reparto sobre el mismo nivel global de financiación autonómica del año de referencia, 1993. Junto a ello, recomienda potenciar la autonomía financiera mediante la territorialización del porcentaje, aplicado a IRPF e IVA, configurados como tributos compartidos entre el Estado y las comunidades.

En nuestra opinión, el informe no resuelve satisfactoriamente los problemas apuntados anteriormente en esta exposición:

- La equidad se concibe desde la noción limitada de “igualación del gasto per cápita”.
- La base territorial de determinación de los ingresos autónomos generará desigualdades crecientes (no olvidemos que algunas comunidades autónomas tienen más del doble de renta per cápita que otras), difícilmente corregibles mediante asignaciones compensatorias.
- Los mecanismos correctores del “gasto garantizado” y de la “nivelación” tienen un alcance corto: el primero se restringe a la mera redistribución del nivel de gasto actual (sin ningún método de evaluación de necesidades sociales), y el segundo queda limitado a la fijación de umbrales “mínimos” para los servicios públicos “fundamentales”.
- Se trasluce una preferencia por autonomía - versus equidad: el interés que se muestra por encontrar fórmulas viables para desplazar sobre las haciendas auto-

nómicas la responsabilidad de sus ingresos (mayor capacidad normativa sobre los tributos cedidos; participaciones territorializadas o recargos en los tributos de la hacienda central; impuestos autonómicos normalizados), contrasta con el análisis meramente formal del problema de la nivelación, sin profundizar en la determinación de indicadores y criterios substantivos de medición de desigualdades.

Suele decirse, para defender criterios de redistribución restringida como los reflejados en el informe que se comenta, que la financiación autonómica “es un problema distinto al de las políticas de desarrollo regional”. Esto es sólo parcialmente cierto, pues los servicios traspasados a las comunidades autónomas incluyen infraestructuras, prestaciones e intervenciones de claro impacto en su desarrollo económico y social (lo que se evidencia, por ejemplo, en las ayudas otorgadas a los mismos por los fondos europeos de cohesión: FEDER, FSE, FEOGA...).

La valoración expuesta puede parecer excesivamente reduccionista. En gran parte, deriva de la convicción de que la discusión de muchas de las cuestiones fiscales y financieras planteadas en el Informe tienen, por su carácter instrumental, importancia secundaria, mientras no se defina una posición clara en el tema central de cómo planificar el nivel deseable (y posible) para nuestros principales servicios públicos, y su distribución social y territorial. Para ello, es indispensable disponer de informes y análisis, basados en indicadores y estadísticas solventes, que permitan evaluar -con referencia, en primer lugar, a la legislación básica vigente- necesidades sociales y grado de cobertura, en cada región, de los servicios transferidos o transferibles. En definitiva, una radiografía de nuestra situación actual, imprescindible para centrar la discusión política sobre cómo concordar los objetivos de nivelación y autonomía. Sobre estas premisas, y no antes que ellas, como realmente ha sucedido, el paso siguiente sería la implementación de los instrumentos fiscales y financieros más adecuados.

Última etapa (cuasifederalización)

A. El pacto de la Administración PP con CiU, para elevar al 30% el tramo del IRPF cedible a CC.AA. de régimen común, se materializó en el nuevo modelo de financiación aprobado para el quinquenio 1997-2001 y cuyos puntos principales fueron:

1. Las comunidades autónomas podrán disponer de una imposición sobre la Renta de las Personas Físicas, con competencias normativas en materia de

tarifa, incluido mínimo exento y deducciones. En el momento inicial, el Estado abatirá la tarifa al 85% de los tipos actuales, atribuyendo recaudación según criterio territorial hasta el 15%. Una vez que se completen los trasposos en materia educativa, se reducirá en otro tanto la imposición estatal, con lo que, al final del quinquenio, las comunidades autónomas dispondrán de un espacio equivalente al 30% del IRPF actual.

2. Las comunidades autónomas dispondrán de facultades normativas en los aspectos referidos de la regulación de los tributos cedidos.
3. Cuando de la aplicación del modelo resulte para alguna comunidad autónoma una financiación que no le permita garantizar en su territorio el nivel medio de prestación de los servicios fundamentales que haya asumido, se establecerán a su favor las correspondientes asignaciones en los Presupuestos Generales del Estado, en los términos previstos en el art. 15 de la LOFCA.
4. El nuevo Modelo se aplicará a las CC.AA. cuyas respectivas Comisiones Mixtas lo adopten como propio. La financiación durante dicho quinquenio de las comunidades, cuyas respectivas Comisiones no hayan adoptado como propio el Modelo, se continuará rigiendo por el Método que rigió para el período 1992-96.

B. Pacto PP-PNV para ampliar la capacidad normativa del País Vasco en el IRPF, Impuesto de Sociedades y otros instrumentos fiscales.

En realidad, el nuevo acuerdo buscó proveer una solución al fenómeno de “cupos negativos”, ya a punto de producirse, y que implicaría que el País Vasco ya no tendría que pagar nada al Estado, porque éste ha transferido ya todo (incluidos, como se ha dicho irónicamente, la Casa Real y el Ministerio de Exteriores y hasta la Junta de Jefes de Estado Mayor, lo que no parece muy verosímil). Lo cierto es que sus causas hay que buscarlas tanto en una evaluación a la baja del porcentaje del cupo (6,24%) en 1980, como, a la inversa, en una sobrevaloración de los costes transferidos (pues al transferir educación, por ejemplo, se elevó el coste efectivo real (5,7% del presupuesto anual) al 6,24, políticamente decidido).

Valoraciones

El nuevo escenario, horizonte del 30% del IRPF como tramo cedido o compartido con las CC.AA., suscita las siguientes consideraciones:

- Los primeros cálculos objetivos permiten cifrar desniveles de financiación de los servicios, inter-comunidades, de un orden superior al 300%: por ejemplo,

el 30% del impuesto de la renta recaudado en Catalunya cubre mas del 80% de su coste, mientras que en Extremadura la cobertura es de alrededor del 20%.

La opacidad sobre estas consecuencias que mantienen las fuentes oficiales comienza a ser desvelada por algunos especialistas, de los que extractamos las siguientes aportaciones:

- “El nuevo modelo de financiación autonómica incrementará la desigualdad interterritorial, ya que el modelo quiebra seriamente el papel redistributivo del mecanismo de ingresos y gastos públicos. Las regiones ricas serán más ricas y las pobres más pobres. Las ricas tendrán mejor sanidad, mejor enseñanza, mejores infraestructuras que las pobres y el paso del tiempo no hará otra cosa que ahondar estas diferencias. Además, a las regiones más pobres no sólo se las empobrece, sino que se las humilla, ya que el papel redistributivo anónimo que ejerce en toda economía un sistema de impuestos progresivos pasa a ser sustituido en parte por subvenciones de las comunidades ricas a las pobres.

Este mecanismo de desigualdad queda además reforzado porque, al concederse a las comunidades capacidad normativa, las más ricas están en condiciones de ofrecer ventajas fiscales o de otro tipo, con lo que atraerán inversiones y empresas de fuera de la región, que abandonarán las zonas más pobres en busca de las ventajas que las más ricas les ofrecen.

El gran drama de lo expuesto está en un resultado electoral lamentable, que hace que el 5% de los españoles pueda imponer su criterio al restante 95%, que ha votado a partidos centralistas y no pinta realmente nada. Los votantes del PP, por ejemplo, en su inmensa mayoría no votarían probablemente a un modelo de Estado que pusiera en riesgo la unidad de convivencia y los votantes del PSOE e IU tampoco votarían algo que deteriorara la justicia social y la distribución de la renta.” (R. Centeno, El País, 24/10/96)

- Una valoración distinta del problema es confiar en que el potencial de crecimiento de la recaudación sea mayor en las comunidades pobres que en las ricas, si se hace la política adecuada (García Añoveros, El País, 3/10/96); pero ahora precisamente -capitalismo especulativo, competitividad internacional, intensificación de las desigualdades de crecimiento económico- es cuando menos optimista se puede ser sobre las posibilidades de esas “políticas adecuadas”. Y los servicios públicos, de cuya financiación estamos tra-

tando (desde la educación hasta las carreteras), debieran ser considerados como palancas para favorecer el desarrollo -o medios para compensar handicaps sociales -, no sólo como consecuencias del mismo (lo que, por supuesto, eliminaría la necesidad de solidaridad redistributiva).

- Martínez Robles, La Revisión de la Financiación Autonómica, en “Hacienda y Sociedad”, boletín nº 5):

1. *El coste financiero del nuevo modelo.*

A pesar de que en el texto del Acuerdo se afirma que el modelo “no va a suponer una pérdida neta de recursos para el Estado” y que “cumple el principio de neutralidad financiera en el año base”, la mera lógica predice efectos muy distintos. En esencia, lo que se ha producido es el traspaso de una buena parte de la financiación que hasta ahora venían recibiendo las CC.AA. como PIE al llamado tramo autonómico del IRPF y a la participación territorial en el IRPF. Es bien sabido que el IRPF, al ser un impuesto progresivo, tiene, en condiciones de homogeneidad, un crecimiento interanual superior al crecimiento de los ingresos totales del Estado, del PIB o del gasto equivalente del Estado (magnitudes que condicionaban el PIE). Por lo tanto, es previsible que el modelo, en su aplicación práctica, proporcione globalmente a las CC.AA. más recursos que el modelo vigente (se ha hablado de 500.000 millones en el quinquenio o de 200.000 sólo para Catalunya).

2. *Retroceso sobre el principio de solidaridad interterritorial.*

Se va a producir una evolución muy diferente de la financiación de cada comunidad autónoma dependiendo de cuál sea el crecimiento de la recaudación del IRPF en su territorio, así como también de cuál sea la composición relativa de la estructura financiera entre la PIE y los nuevos recursos financieros. Por otro lado, mediante la atribución a las CC.AA. de competencias normativas en relación al IRPF y a los tributos cedidos, incluyendo la posibilidad de reducir las escalas y los tipos de gravamen de estos impuestos, se introduce un cambio de gran trascendencia en el esquema de financiación territorial previsto en la LOFCA y en el reparto de la carga tributaria recogido en el ordenamiento jurídico vigente: al introducirse la posibilidad de que ciudadanos con el mismo nivel de renta y consumo contribuyan de manera diferente al sostenimiento de los mismos servicios públicos.

3. *Distorsiones en relación al principio de territorialidad del poder tributario autonómico.*

4. *El “punto de conexión” elegido en relación al IRPF es la residencia habitual de los sujetos pasivos, lo que significa que el rendimiento de cualquier actividad que desarrolle el residente de una comunidad autónoma en el territorio de otra comunidad autónoma, o el rendimiento que obtenga de elementos patrimoniales situados en otras CC.AA., van a quedar únicamente gravados en el tramo autonómico del IRPF por la comunidad autónoma de residencia.*

Cabría señalar, dentro de las reacciones políticas, una cierta ambigüedad por parte del PSOE, donde algunos de sus portavoces autonómicos esgrimen argumentos radicales como los expuestos, mientras que la dirección central ha tendido a limitar su crítica a la cuestión de la “capacidad normativa”, para no ser contradictoria con su cesión parcial del 15%, ni tensionar excesivamente sus relaciones con CiU. Esta ambigüedad -defender la cesión del IRPF “en parte sí y en parte no” o “hasta cierto punto”- ha provocado en la opinión pública una confusión generalizada, como revela la encuesta del CIS (publicada en El País, 24/1/97) sobre el gran desconocimiento de los españoles respecto de las cuestiones de financiación autonómica, pese a lo cual se manifiesta un claro rechazo de la mayoría de los encuestados al nuevo sistema.

Lo que no parece cuestionable es que pretender encajar las demandas progresivamente crecientes de determinadas comunidades (por ejemplo, como recogió la prensa el 8/10/96, el anuncio de Pujol de reclamar en cuatro años el sistema de cupo) en un marco común, progresivamente tensionado, acabará generalizando un grado de descohesión indeseable para el conjunto. Quizás hubiera que replantearse el “café para todos” e ir a un modelo asimétrico en el que, por razones y vías estrictamente políticas, sólo determinadas comunidades, con estatuto político diferenciado, tendrían un régimen fiscal propio, manteniéndose para la mayoría la “caja común” que posibilite las funciones redistributivas necesarias para el conjunto.

Apéndice:

Un ejemplo de los problemas de planificación federal de servicios públicos

Las experiencias conocidas de otros países y las medidas que se adoptaron ante la clase de problemas expuestos demuestra la realidad del riesgo señalado, aunque también la posibilidad de soluciones. Quizás un ejemplo útil pueda ser el de la República Federal Alemana, y en un caso particular de servicio público -la

educación-, cuya descentralización plantea problemas típicos de pérdida de uniformidad, a veces en grado excesivo y con fuertes consecuencias de desigualdad. La experiencia alemana muestra cómo la heterogeneidad que los sistemas de enseñanza de los distintos Lander alcanzó un grado que puso en peligro, incluso, los principios fundamentales básicos de libertad de circulación dentro del territorio alemán y libertad de elección de puesto de trabajo. La Conferencia Permanente de Ministros de Educación y Asuntos Culturales de los Lander, creada en 1949 para coordinar y armonizar el sistema de enseñanza, no fue capaz de evitar la aparición de fuertes disparidades territoriales. En los años 50, fue creándose una corriente de opinión que motivó incluso la reforma del texto constitucional en 1969. La modificación consistió en la redacción de un nuevo artículo que reconocía la realización de la planificación de la enseñanza entre la Federación y los Lander, regulada a través de Convenio. El informe presentado a la OCDE en 1979 por el Gobierno Federal reconoce la complejidad del federalismo en la enseñanza y la diversidad de ajustes que requiere, en los mecanismos de legislación, planificación y financiación.

DATOS IMPOSITIVOS IRPF (1993)				
CC.AA.	BASE I (93) LIQUIDA (millones pts.)	CUOTA RELATIVA (millones pts.)	POSICIÓN RELATIVA IMPOSITIVA/HAB	SITUACIÓN PIB/HÁB.
ANDALUCÍA	3.595.840	499.247,5	61,53	71,67
CANARIAS	886.941	135.051,5	77,37	103,94
CATALUÑA	5.559.777	962.541,6	135,92	122,91
C. VALENCIANA	2.694.711	387.431,2	85,92	101,10
GALICIA	1.558.728	225.834,0	74,42	83,34
ARAGÓN	1.053.442	159.111,5	114,47	108,30
ASTURIAS	834.357	124.102,5	97,00	87,4
BALEARES	556.926	85.872,5	103,60	157,70
CANTABRIA	382.764	56.473,8	88,62	91,46
C-LEÓN	1.783.982	256.684,5	86,22	90,13
C-LA MANCHA	937.788	121.221,2	62,53	82,29
EXTREMADURA	481.552	61.937,0	49,87	68,75
MADRID	5.424.235	1.051.650,9	181,90	127,91
MURCIA	587.346	79.290,4	64,84	81,32
LA RIOJA	210.601	31.209,4	101,53	109,30
TOTAL	26.548.990	4.237.659,8	100	100

EVOLUCIÓN DE LA CUOTA LÍQUIDA DEL IRPF TERRITORIALIZADO (*) (Millones de pesetas)								
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	1990	1991	1992	1993	1994	1995 (P)	1996	Tasa media crecimiento de 1996 sobre 1991 (%)
ART. 151								
ANDALUCÍA	389.973,89	443.545,27	472.948,11	499.247,47	532.299,30	554.447,06	581.011,97	5,55
CANARIAS	102.972,51	115.112,79	122.676,32	135.051,51	147.520,36	157.699,18	171.763,33	8,33
CATALUÑA	765.142,40	871.735,23	924.281,45	962.541,62	1.011.245,95	1.069.180,88	1.119.417,53	5,13
GALICIA	167.129,39	191.656,64	207.385,02	225.834,03	242.057,99	255.709,91	273.068,55	7,34
C. VALENCIANA	300.892,02	331.107,69	357.167,24	387.431,15	413.690,31	442.833,86	466.558,93	7,10
SUBTOTAL	1.726.110,21	1.953.157,62	2.084.458,15	2.210.105,78	2.346.813,91	2.479.870,89	2.611.820,31	5,98
ART. 143								
ARAGÓN	126.709,26	143.279,41	147.819,97	159.111,46	165.534,34	170.134,27	180.349,25	4,71
P. DE ASTURIAS	100.343,53	112.629,21	117.366,08	124.102,46	131.569,33	137.191,43	164.429,95	7,86
ISLAS BALEARES	69.418,92	72.877,98	78.629,92	85.872,54	94.519,75	103.057,13	110.881,91	8,76
CANTABRIA	47.893,71	52.460,53	53.555,21	56.473,83	60.613,94	62.878,07	66.602,98	4,89
CASTILLA-LA MANCHA	89.237,42	104.314,36	110.044,52	121.221,16	132.958,58	134.629,68	144.470,13	6,73
CASTILLA Y LEÓN	192.047,58	218.209,11	231.615,99	256.684,50	270.621,09	271.260,47	292.936,08	6,07
EXTREMADURA	43.072,50	51.305,49	55.826,69	61.937,26	64.957,90	67.974,73	72.611,43	7,19
LA RIOJA	24.274,37	26.746,22	28.944,13	31.209,47	32.769,55	33.698,68	36.809,46	6,60
C. DE MADRID	834.891,34	949.217,32	993.553,00	1.051.650,94	1.068.497,89	1.105.499,43	1.171.643,42	4,30
R. DE MURCIA	62.157,07	70.043,84	73.374,29	79.290,39	84.289,98	89.114,00	96.845,78	6,69
SUBTOTAL	1.590.045,70	1.801.083,47	1.890.729,79	2.027.554,01	2.106.332,36	2.175.437,88	2.337.580,40	5,35
TOTAL RÉGIMEN COMÚN	3.316.155,91	3.754.241,09	3.975.187,94	4.237.659,80	4.453.146,27	4.655.308,77	4.949.400,71	5,68

(*) Según criterio de residencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

DATOS IMPOSITIVOS IRPF (1993) Y NIVEL DE RIQUEZA (1994)

	<i>PIB/hab. SITUACIÓN RELATIVA</i> <i>ESPAÑA = 100 AÑO 1994</i>	<i>CUOTA LÍQUIDA IRPF AÑO 1993</i> <i>(millones pts.)</i>	<i>TIPO MEDIO EFECTIVO = CUOTA LÍQUIDA/BASE IMPONIBLE IRPF %</i>
ANDALUCÍA	71,67	499.247,5	13,88
CANARIAS	103,94	135.051,5	15,23
CATALUÑA	122,91	962.541,6	17,31
GALICIA	83,34	387.431,2	14,37
VALENCIA	101,10	225.834,0	14,48
ARAGÓN	108,30	159.111,5	15,10
ASTURIAS	87,42	124.102,5	14,87
CANTABRIA	91,46	85.872,5	15,41
BALEARES	157,72	56.473,8	14,75
C-LA MANCHA	82,29	256.684,5	14,38
C-LEÓN	90,13	121.221,2	12,92
EXTREMADURA	68,75	61.937,0	12,86
MADRID	127,91	1.051.650,9	19,38
MURCIA	81,32	79.290,5	13,50
LA RIOJA	109,30	31.209,4	14,82
TOTAL	100,0	4.237.659,80	15,96

Fuente: Elaboración propia, Agencia Tributaria, Cuadernos de Información Económica - Fundación FIES de las Cajas de Ahorro Confederadas - Junio 1995.

ESCENARIO DE CORRESPONSABILIDAD FISCAL AUTONÓMICA (Millones de pesetas)						
CC.AA.	*PIE (95) (total transferencias educación)	T. CEDIDOS REC. NORMATIV.	TASAS AFECTAS REC. NORMATIV.	TOTAL RECURSOS FINANCIACIÓN SERVICIOS	CESIÓN 30% LÍQUIDA IRPF (1993)	Dependencia del Estado (PIE) Total Financiación %
ANDALUCÍA	573.077,5	100.796,4	15.652,1	689.526,0	149.774,30	61,40
CANARIAS	141.026,9	32.445,4	2.825,3	176.297,6	40.515,50	57,00
CATALUÑA	384.008,4	172.114,8	11.424,6	547.547,8	288.762,50	16,80
GALICIA	246.901,4	38.430,4	5.074,4	290.406,2	67.750,00	61,70
C. VALENCIANA	235.570,3	97.303,7	4.826,9	337.700,9	116.229,40	35,30
Fuentes: Elaboración propia, Agencia Tributaria, Informe Económico Financiero de las Administraciones Territoriales 1994 - MAP -.						

XAVIER TRIAS

Consejero Presidencia
de la Generalitat de Catalunya

DESARROLLO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: ¿AUTONOMÍA VERSUS EQUIDAD?

Buenas tardes. En primer lugar quiero agradecer muy sinceramente la amable invitación para poder participar en esta mesa redonda.

La verdad, si me lo permiten, es que me había preparado una documentación exhaustiva para leerles, pero no se la voy a leer porque lo que había preparado tiene poco que ver con lo que se está debatiendo y con lo que los compañeros de mesa han dispuesto. Por consiguiente, intentaré darles una visión distinta a la que les han dado ellos. Intentaré darles mi punto de vista sobre cómo veo yo este tema: El desarrollo del Estado de las Autonomías y la autonomía versus equidad.

Cuando hablamos de autonomías y de autonomías versus equidad, caemos, normalmente todos, en la trampa de la comparación entre unos y otros. Así, por ejemplo, cuando han hablado mis compañeros de mesa, me he sentido aludido más de una vez. Y es que cuando se habla del cupo vasco, nos sentimos aludidos todos. Y es preciso entender que cuando se habla del cupo vasco, el problema no es el cupo, sino cómo se calcula el cupo. Por lo tanto, cuando la gente dice: Es que queremos un cupo!, se sobreentiende que se pide un cupo que sea como el vasco, porque la negociación de un sistema de financiación como el del concierto vasco puede dar lugar a diferentes fórmulas para establecer el cupo.

En este sentido, si nuestros problemas, constantemente, se derivan de la comparación, de intentar pelear unos con otros para ver qué conseguimos, yo creo que vamos por mal camino, aunque un cierto grado de comparación y de discusión entre comunidades va a existir y esto es un hecho evidente.

A mi entender, tenemos una gran responsabilidad en el momento de hacer unos planteamientos un poco distintos y de saber darnos cuenta de cuál ha sido la evolución del país. Así pues, César Estrada ha dado, creo yo, un concepto pesimista del país: Yo, por lo contrario, voy a darles un aspecto optimista del país. Y ustedes pensarán: ¿para qué va a dar éste un aspecto optimista? Pues bien, yo creo que, cuando nos referimos a autonomía, muchas veces se entiende como una realidad opuesta a la solidaridad y, a pesar de ello, yo no creo que sea así. Nos hallamos ante la primera premisa fundamental.

La segunda premisa, la hallamos si, cuando hablamos de equidad, nos planteamos hacia quién se ofrece esta equidad. Creo que en cada una de las comunidades autónomas hay situaciones de inequidad bastante claras. Por lo tanto, cuando hablamos de cómo se debe transformar algún país, es preciso reivindicar una transformación total, que va ligada evidentemente al desarrollo de las comunidades autónomas y, asimismo, ligada a muchos elementos más, como pueden ser los municipios, las comarcas y la ordenación territorial, en el caso de Catalunya, etc.. Nos hallamos, pues, en la línea que va más allá de si aquel tiene y yo tengo, de plantarnos qué hacemos nosotros dentro de nuestra propia comunidad autónoma para que haya más equidad.

Yo creo que lo que es absolutamente indiscutible es que en España, en Catalunya en nuestro caso, el grado de equidad ha aumentado. Sin duda, han aparecido problemas, porque no es verdad que hayan desaparecido las bolsas de pobreza, pero la equidad a nivel del territorio ha aumentado de una manera muy considerable. Incluso diría que, a veces, las inequidades han cambiado y las bolsas de pobreza no están donde nos creíamos que estaban. En este sentido, aún hay mucha gente en Catalunya que discute el territorio y su ubicación de las bolsas de pobreza. Y es verdad que hay zonas del territorio de Catalunya que tienen una situación de desarrollo inferior, pero las bolsas de pobreza tremendas de Catalunya no están en los Pallars, sino en la ciudad de Barcelona en “ciutat vella”.

Por lo tanto, a veces, cuando hablamos de dónde se encuentran los desequilibrios o dónde están los fondos de desigualdad, a menudo, cometemos equivocaciones por querer comparar según qué situaciones. Y resulta que la pobreza la tenemos al lado de la zona más rica y más próspera. Todo el mundo dice: Qué bien Barcelona, la gran ciudad del diseño. Pues en Barcelona hay problemas importantes que no son de fácil solución.

Sin duda, creo que seríamos muy injustos con nosotros mismos, y yo como participante aún más, si no reconociéramos que este país ha hecho un cambio

importante en los últimos 20 años. Han sido cambios estructurales importantes, a los que yo creo que la concepción del Estado en autonomías ha ayudado. La existencia de unos gobiernos autónomos, de sus Parlamentos, de situaciones distintas a nivel autonómico, regional o plurinacional, como a mí me gusta decir, genera una situación que, si bien es verdad que incentiva un cierto grado de competencia, al mismo tiempo implica hacer las cosas de modo distinto y mejor.

Este país, por lo tanto, ha cambiado. Como también ha cambiado la situación de los ayuntamientos de una manera espectacular, porque es distinto ser alcalde “a dedo” que ser alcalde nombrado democráticamente, lo cual requiere presentarse a una elecciones y trabajar para llevar a cabo los compromisos contraídos. Y ello es una prueba del cambio de este país. Un cambio desde el punto de vista de su democracia, de sus libertades, desde el punto de vista de su capacidad de gestión y, evidentemente, por lo que respecta a Catalunya, desde el punto de vista de su capacidad de autogobierno.

El hecho de que las cosas hayan funcionado, y creo sinceramente que han funcionado bien y que se ha avanzado mucho, no quiere decir que no tengamos problemas. O sea que si ustedes me preguntan: ¿Desde Catalunya, cómo ve las cosas?, les diré que nosotros creemos que el proceso autonómico no se ha acabado, puesto que dicho proceso es complejo debido a que se puso en funcionamiento para dar respuesta a unas comunidades históricas y se extendió a las 17 autonomías. Por lo tanto, ahora la cuestión es hacia dónde van las 17 autonomías y cuáles son sus límites, puesto que cada una quiere lo que tiene la de al lado, generando un proceso complejo y difícil que exige unas definiciones de futuro que yo creo que es importante que se lleven a cabo.

Es verdad que, probablemente, la vocación autonómica que tienen las distintas comunidades autónomas no es la misma y, por lo tanto, tampoco es la misma la voluntad de gestión de las distintas comunidades autónomas. Así pues, por ejemplo, no sé de ninguna comunidad autónoma, que no sea la nuestra, que haya pedido el traspaso de las competencias relativas a la gestión de los centros penitenciarios. Nosotros pedimos las prisiones, nos traspasaron las prisiones y las tenemos porque creemos que la capacidad de autogobierno quiere decir hacerse cargo de la bueno y lo menos bueno. Es un concepto de lo que queremos para Catalunya y que, probablemente, no es exactamente lo que quieren todas las comunidades autónomas.

Sin duda, este proceso ha dado lugar a una capacidad de autogobierno y responsabilidad importante en las distintas comunidades autónomas, generando una

situación nueva, interesante y compleja, en la que las comunidades autónomas se han convertido en unas grandes gestoras de servicios muy ligados a la sociedad y, por lo tanto, con una capacidad de respuesta y una proximidad que, sinceramente, creo que han dado un grado de satisfacción importante. Las mejoras en los servicios son evidentes e indudables y creo sinceramente que el grado de equidad dentro de la comunidad autónoma se da a nivel de servicios y de prestaciones en general.

Nosotros nos encontramos ahora en una situación nueva que creo que es sumamente interesante, aunque sea compleja. Tenemos un sistema de funcionamiento a nivel del Estado español que, desde hace ya dos años, se ve afectado seriamente por una decisión política como es la entrada en la Unión Monetaria Europea, que, a pesar de ello, era la única que se podía tomar. Apostar fuerte por la Unión Monetaria Europea, conseguir entrar en la misma y formar parte de un mercado global que es el que configura la Unión Económica y Monetaria Europea e intentar, dentro de este marco, ser competitivos y estar abiertos a todo el mundo implicará, sin duda, generar una situación de crecimiento de la economía del país que haga sostenible el Estado del Bienestar.

Esto es, evidentemente, muy atractivo, pero al mismo tiempo muy complejo, puesto que genera dificultades, aunque éstas se habrían producido igualmente. Así, la realidad que no queríamos ver es que, probablemente, estábamos gastando más de lo que podíamos gastar y, por lo tanto, estábamos generando un déficit que nos ha obligado a estrecharnos el cinturón, a reducir el gasto y a entrar en un sistema de más control presupuestario y de una mayor disciplina.

Y esto, evidentemente, se puede tomar de dos maneras distintas. Con un cierto pesimismo o con una cierta ilusión. Yo creo que sería bueno que abrazáramos a la Unión Monetaria Europea con una cierta ilusión, y que, además de una cierta ilusión, no viéramos sólo los aspectos meramente económicos de esta Unión Europea, sino que viéramos, también, los aspectos sociales que consolidan un modelo de Estado de Bienestar, con todas las dificultades que se quiera. En esta línea, pues, es fundamental que asumamos el concepto de Estado del Bienestar y que lo enraicemos en nuestra tradición, que yo creo que, además, va muy ligada a este camino, para así ser capaces de dar respuesta a los nuevos retos que se nos presentan.

Este proceso, evidentemente, supone sacrificios, supone la pérdida de cierta soberanía a nivel del Estado español, puesto que los estados pierden soberanía respecto de Europa. Una Europa que intentamos consolidar, aunque no sea fácil,

sino más bien complejo, y que tenemos la satisfacción de estar construyendo. Una Unión Monetaria Europea, en un momento histórico único e irrepetible, puesto que nunca se ha producido una Unión de este tipo sin una guerra. Por lo tanto, nos hallamos ante una situación que, a nivel de la generación que tiene la oportunidad de vivir estos momentos, debe orgullecernos, aunque no nos resulte fácil. Es evidente que este proceso es complejo, difícil y genera, y generará, tensiones de equidad y de equilibrio. Tensiones no ya entre Barcelona y Pallars, o entre Catalunya, Madrid, Extremadura, Andalucía, Castilla y León, Castilla - La Mancha, etc., sino a nivel de Europa. Así, por ejemplo, si ya se discuten los fondos, más problemas se van a generar si la Unión Europea aumenta el número de estados que la componen.

Es evidente, pues, que estamos en una situación nueva, en la que debemos ir con cuidado con los egoísmos propios de cada uno y en la que debemos tener y ejercer una capacidad de diálogo que nos permita también entender las distintas situaciones de los demás.

Yo recuerdo una de las visitas del President al Canciller Kohl en que, hablando de los fondos estructurales, decía: “Es difícil que un país necesite Fondos Estructurales y, al mismo tiempo, se atreva a hacer unas Olimpiadas y una Expo”. Y, realmente, tiene su grado de curiosidad que estés pidiendo dinero por un lado y, por otro, te dediques a hacer dos eventos que, aunque haya gente que los discuta, yo creo que han sido un éxito muy importante para España. A pesar de ello, entiendes que un país como Alemania diga: “Oiga, yo le apporto dinero y usted me organiza la Expo, mientras que yo no la puedo organizar porque resulta que no tengo dinero”. Es, sin duda, un tema complejo y complicado que debemos ser capaces de entender y de apreciar en su justa medida.

Lo que sí es evidente es que, si nosotros queremos realmente que en el país haya equidad, debemos hacer una serie de cosas que son básicas. Nosotros no tendremos equidad y este país no va a funcionar si, en primer lugar, no se facilitan las infraestructuras necesarias. Así, por ejemplo, si no consigues conectar los Pallars con la red de carreteras, es imposible que haya equidad. La importancia de las autovías que se han hecho en Andalucía es absolutamente evidente, porque, sin estas autovías, no hay equidad, y la Cornisa Cantábrica no funciona bien si no hacen una autovía que la atravesase de lado a lado. Así pues, esta historia de quererlo hacer todo radial, en dirección a Madrid, les aseguro que no sólo no la acabo de entender, sino que tampoco facilita la equidad del sistema. Es evidente que, si no buscamos un sistema de infraestructuras lógicas, las cosas no van a funcionar.

Contrariamente, lo que no es equidad es hacer un aeropuerto inmenso en los Pallars, porque no serviría de nada. La equidad y lo que le va bien a los Pallars es que haya un aeropuerto que funcione en Barcelona y que haya otro que funcione en Madrid (aunque esto, desgraciadamente, no hay manera de que funcione, es como una especie de catástrofe nacional, absolutamente insólita, que no puede entender nadie). Por lo tanto, la equidad requiere que haya unos servicios y unas infraestructuras determinadas en sitios claves que permitan el desarrollo y el buen funcionamiento de los servicios. Equidad requiere hablar de carreteras, de trenes, de aeropuertos, de polígonos industriales, de suelo industrial, de desarrollo turístico adecuado.... Infraestructura, incluso, es intentar incentivar que exista Port Aventura –aunque se nos haya criticado mucho y, a pesar de ello, ahora todo el mundo quiera colgarse la medalla-, y que ahora vengan los Estudios Universales con una aportación multimillonaria para ampliar este importante parque temático.

Pero la equidad también es imposible que exista, si no hay servicios. Por lo tanto, yo creo que una de las obligaciones básicas para las administraciones públicas es que existan unos servicios, que estén distribuidos bajo criterios de equilibrio territorial y que sean accesibles a la población. Yo creo que, en este aspecto, se ha hecho un esfuerzo a nivel del Estado. Sinceramente, a veces, hay críticas y aspectos que a mí me sorprenden, puesto que el esfuerzo que se ha hecho en sanidad o en educación, en su conjunto, es espectacular y muy importante. Es verdad que cuando se intentan hacer estos cambios o implementar nuevos servicios surgen dificultades. Pero, a pesar de ello, la gente, a veces, olvida que se han hecho con un criterio de equidad, de justicia, de igualdad... Por ejemplo, la universalización de la sanidad, yo creo que ha sido una herramienta básica del país, como lo ha sido también la universalización de la educación y la misma LOGSE. Porque, se diga lo que se diga, a pesar de la gente que critica la LOGSE –que si no funciona, que si los profesores no la asumen, que si es complicada, que si los niños difíciles, etc.-, debe defenderse, porque es sinónimo de la no exclusión de nadie, sinónimo de que todo niño, por difícil que sea, va a recibir enseñanza gratuita hasta los 16 años. Éste es, sin duda, uno de estos logros conceptuales importantes que a veces no valoramos suficientemente y que entre todos debemos ser capaces de valorar.

Por un lado, infraestructuras y servicios y, por el otro, un aspecto muy importante, sin el cual no tendremos equidad en nuestro país, que no es otro que la formación. Formación que abarca la enseñanza primaria y secundaria, la formación

profesional y la misma universidad. Yo soy de los que creen que también en esto se ha hecho un salto muy importante. Es verdad que puede haber todavía muchas cosas por hacer, pero se ha hecho un cambio muy importante y tenemos una situación nueva y, al mismo tiempo, una gran responsabilidad. Y es que, por lo que respecta a la formación, nos hallamos ante un fenómeno nuevo, importantísimo, tanto para Catalunya como para el Estado. En Catalunya, por primera vez en la Historia, uno de cada seis catalanes tiene entre 20 y 30 años, lo que supone que tenemos un millón de catalanes entre 20 y 30 años, y esto no había pasado nunca. Supongo que pasa exactamente lo mismo en Andalucía, Castilla - La Mancha, en Madrid, etc. Éste es el resultado del baby boom y no va a pasar nunca más. Precisamente por ello, esto genera una gran responsabilidad, especialmente a todos los que tenemos responsabilidades de gobierno, porque el futuro del país depende de estos jóvenes de entre 20 y 30 años y de que estos chicos estén bien formados y de que seamos capaces de darles una formación continuada y de calidad.

Pero ¿cuáles van a ser los problemas que vamos a tener que afrontar en el futuro? Sin duda, los problemas de las comunidades autónomas, del Estado, de Europa, son los que van a marcar si vamos a tener equidad o si no va a haber equidad en el futuro. Hay un conjunto de cuestiones que nos van a afectar tremendamente. Una de estas cuestiones es la demografía. Tenemos una situación en toda España, en Catalunya y en Europa igual, que es un cambio demográfico espectacular, con una baja natalidad y con un progresivo envejecimiento de la población, al margen del aumento que supondrá la llegada de los hijos del colectivo de entre 20 y 30 años, que no supondrá un aumento espectacular. Nosotros vamos a tener un problema demográfico importante, que es el resultado además, de un éxito tan importante como la calidad y la esperanza de vida.

En Catalunya tenemos una persona, una mujer -porque esto siempre sucede a las mujeres- que tiene 110 años, que tiene la mente muy clara y que su problema es decir: “¡Oiga! Yo ya me quiero morir. Si se muere mi hija, yo ya me quiero morir”. Su hija tiene 79 años y está asustada ante la posibilidad de quedarse sola. Ante esta realidad positiva del aumento de la calidad de vida, el President Pujol manda siempre una carta de felicitación a todos los que cumplen los 100 años. Antes firmaba pocas y ahora firma bastantes, porque actualmente en Catalunya hay más de 500 personas de más de 100 años. Teníamos 30.000 personas de más de 85 años hace tres años, hoy tenemos 60.000 personas de más de 85 años y dentro de tres años tendremos 135.000 personas de más de 85 años. Es pues una situación compleja que exige una respuesta, que requiere unas necesidades a las

que debemos ser capaces de dar respuesta. Y esto quiere decir servicio, quiere decir responsabilidad en estos servicios y, evidentemente, quiere decir que necesitaremos dinero. Pero, como no vamos a tener muchos más recursos, es preciso y urgente aumentar la eficiencia en los servicios que damos y, probablemente, deberemos cuestionar las prioridades de los servicios que damos para así conseguir la equidad. Para mí, la equidad es que las personas con carencia de recursos nunca se encuentren, en ningún caso, en la posibilidad de no poder recibir un servicio fundamental por culpa de su poder adquisitivo o por la situación geográfica en la que se encuentran.

Además de este reto importante, nos vamos a encontrar ante otro desafío tremendo que es la introducción de nuevas tecnologías. Y es que, sin duda, nos hallamos ante una revolución, una revolución a nivel de Europa y a nivel del mundo en cuanto a las nuevas tecnologías, a la información, a los medios audiovisuales, etc. y, por lo tanto, en nuestro país tenemos dos posibilidades: Ponerlos delante de estas nuevas tecnologías o quedar relegados a un segundo plano. Pero lo grave de esta cuestión es que, cuando introduces las nuevas tecnologías en un país, aquellos que no consiguen acceder a este nuevo escenario, los jóvenes que no pueden acceder a las nuevas tecnologías, pueden quedar al margen del progreso. Por lo tanto, debemos hacer un gran esfuerzo para poner estas nuevas tecnologías al alcance de todo el mundo, puesto que, si no es así, vamos a generar una situación de desigualdad importante. Ésta es una responsabilidad de primer orden que recae sobre todos nosotros. Hablamos de una responsabilidad que puede ser interregional o interautonómica, pero, sinceramente, creo que hay una responsabilidad importantísima de cada una de las comunidades autónomas en el sentido de evaluar si somos capaces de impulsar unas líneas claras al respecto. Evidentemente, esto está relacionado con el mundo del conocimiento y, por lo tanto, debemos hacer un gran esfuerzo en todos los aspectos que les mencionaba anteriormente, como son la enseñanza y la formación, no durante un período de tiempo, sino durante toda la vida y éste va a ser el esfuerzo que debemos hacer todos.

Para conseguir todo esto, hay un planteamiento inicial básico que es el siguiente: nosotros no podremos dar más bienestar, dar más servicios, invertir en nuevas tecnologías, ni hacer un esfuerzo educativo superior, si no somos capaces de que la economía productiva funcione. Y aquí viene lo que requiere una revolución mental en muchos, por lo menos en mí requiere un cierto cambio de mentalidad, en el sentido de hacer posible la economía productiva. Los Gobiernos

tienen la obligación de hacer un gran esfuerzo en apoyo a la economía productiva y nosotros, si no apoyamos la economía productiva, si no somos capaces de crear riqueza, de que se instalen empresas, de que la gente asuma un cierto riesgo –un riesgo entre comillas, que se pueda poner como una red para que la gente no se haga daño–, no seremos capaces de dar respuesta a los principales retos.

Para hacer posible la economía productiva, debemos aprovechar este momento en que la economía va relativamente bien y que va a continuar funcionando bien. Todos los indicios hacen pensar que va a haber tres o cuatro años en que va a continuar una situación de bonanza. Por lo tanto, si somos capaces de ser sensatos, las cosas deberían irnos medianamente bien. A pesar de ello, sí es cierto que cuando las cosas van bien es cuando más peligro hay de que pueda haber gente marginada. Precisamente por este motivo, creo que debemos ser capaces, entre todos, de agudizar nuestros sensores para detectar aquellas situaciones de injusticia social que se puedan crear e intentar corregirlas.

Éste es el planteamiento que, a mi entender, debemos aplicar a nivel de nuestras comunidades autónomas, a nivel del Estado español y a nivel europeo. Y debe aplicarse sin ahogar las zonas que tienen más poder económico, sin ahogar las comunidades autónomas o los países que actúan a veces de motor de la economía. Es decir, que la evolución no será favorable si todos no vamos bien. De nada sirve que nosotros consigamos muchos Fondos Estructurales y que Alemania, por ejemplo, vaya mal, puesto que el fracaso sería inevitable. Por lo tanto, si Catalunya va bien, si Madrid va bien, si Valencia va bien, si Baleares va bien, probablemente España acabará yendo bien, pero debemos conseguir que los demás vayan bien, que las comunidades autónomas vayan todas lo mejor posible.

Nosotros, en Catalunya, tenemos una situación extraña, compleja y difícil y la verdad es que resulta muy incomprensible a nivel del Estado español. Nosotros padecemos siempre una situación de agravio comparativo que me molesta mucho, que me resulta incómoda y que, al final, resulta dañina para todos porque nos impide avanzar. En este sentido, me parece oportuno introducir una reflexión partiendo de la base de que Catalunya tiene la obligación, al ser una comunidad autónoma relativamente rica dentro del Estado español, de ser solidaria. Contradictoriamente, creo que la gran barbaridad del cupo vasco es que los vascos y los navarros son literalmente “cero solidarios”. Esto es, sin duda, insólito y sorprendente y, a pesar de ello, la voluntad de Catalunya no es ser insolidario, puesto que sería una barbaridad, no sólo a nivel español, sino también a nivel europeo, donde debemos ser también solidarios los unos con los otros. El problema en

cuestión está en los grados de solidaridad y en cómo se aplica la solidaridad. Esto sí permite todas las discusiones, todos los agravios y todos los planteamientos que se quieran. No obstante, y a pesar de ello, considero importante y básico –y en este país no pasa– que cuando uno es solidario se le reconozca que lo es.

Catalunya se encuentra con un problema extraño e insólito a nivel de Europa. Por un lado, Catalunya no alcanza la renta media europea, situándonos en el 95%, y somos, por lo tanto, una región europea que no está entre las ricas, sino que se sitúa por debajo de la media. Por otro lado, en cambio, somos ricos a nivel de España. Esto, una vez más, genera una situación realmente muy extraña, en la que, siendo una región europea con una renta inferior a la media europea, pagamos a nivel de Europa más de lo que recibimos. Esto es un hecho excepcional, puesto que normalmente las regiones que están por encima del 100 % pagan más, como es el caso de las regiones ricas de Europa, que están por encima del 100 %. Nosotros somos los únicos, teóricamente ricos, que estamos por debajo del 100%. Y, por otro lado, en la misma línea, Catalunya aporta –la diferencia entre lo que recibe y aporta– al Estado, aunque se puedan discutir las cifras, casi 800.000 millones de pesetas al año.

Éstas son, sin duda, cifras realmente elevadas que podrían ser incluso comprensibles en un determinado momento. No obstante, es absolutamente necesario que, en primer lugar, se admita que la realidad es ésta. Y éste es nuestro primer problema, que nadie admite que sea así. Y no sólo no se admite, sino que cuando nosotros planteamos al Parlamento que se haga un estudio comparativo sobre la situación fiscal de las distintas comunidades autónomas para que quede claro, no se hace. Yo creo que no reconocer que ofrecemos un grado de solidaridad importante es erróneo y genera una situación compleja. Somos con toda seguridad la comunidad autónoma y la región europea más solidaria, más solidaria en el territorio nacional y a nivel europeo.

Esta problemática denota que hay un sistema de financiación complejo y difícil, a nivel del Estado español, que se ha intentado corregir y ante el cual se han buscado fórmulas distintas de corrección. Es evidente que todas han sido malas hasta el momento actual. Yo no soy un defensor del 30% del IRPF, realmente me inclinaría a participar de muchos más impuestos y plantear un sistema más abierto, dejando claro cuáles son las cifras de solidaridad que se deben aportar y cuáles son las cifras que no tiene ningún sentido aportar y, por consiguiente, buscar un pacto. La verdad es que estos pactos son tremendamente complejos, son muy difíciles dentro de una mecánica electoral en la que sí está claro que lo que da ré-

dito y lo que da éxito es meterse con el vecino de al lado, y si te metes con Catalunya, ésto puede, incluso, generar entusiasmos, disfrute y gloria, porque esto, electoralmente, tiene un éxito extraordinario. Este planteamiento a veces me molesta, porque hay gente que hace este tipo de planteamiento no precisamente desde la ignorancia, puesto que es gente que conoce bien el tema y, precisamente por ello, es especialmente grave. Y es especialmente grave, porque yo creo que una de las premisas más importantes y básicas para que haya solidaridad es que se produzca una situación de convivencia, de afecto mutuo entre las distintas comunidades. Creo sinceramente que, no por criterios económicos, sino por otro tipo de criterios, el problema que tenemos a nivel de Estado español es que, en ocasiones, se organiza un juego de enfrentamientos que, sin duda, no ayuda a crear esta clase de sentimientos que, a mi entender, los políticos tenemos la obligación de intentar fomentar en nuestro país.

ISIDRO HERNÁNDEZ PERLINES
Consejero de Economía y Hacienda
de la Junta de Comunidades
de Castilla - La Mancha

DESARROLLO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: ¿AUTONOMÍA VERSUS EQUIDAD?

Voy a tratar fundamentalmente en mi intervención de dar opiniones, criterios y puntos de vista sobre este controvertido tema de desequilibrios regionales, autonomía versus desequilibrios. Yo creo que uno de ellos es el problema de la financiación de las comunidades autónomas, pero es solamente uno de ellos, no sé si es el más importante, pero es, sin duda, el más polémico, el que quizá más horas nos lleve de debate.

Por ello, quería antes de centrarme en el tema de las comunidades autónomas, tratar algunas cuestiones en relación al conjunto de instrumentos de los que se ha dotado nuestro país, y que existen en la Unión Europea, sobre el tema de corrección de desequilibrios territoriales. Yo creo que es absolutamente evidente, lo ha indicado César Estrada, y los últimos datos publicados por el Banco Bilbao Vizcaya lo ponen de manifiesto, cómo las diferencias de rentas, de riqueza, de bienestar social en nuestro país (medidos por ejemplo en términos de PIB per cápita, o la renta familiar disponible per cápita, aunque se corrigen por renta familiar disponible en relación al poder de compra) siguen siendo muy importantes entre comunidades autónomas, regiones con alto poder de crecimiento económico siguen aumentando su riqueza, lo cual sin duda alguna es siempre positivo para el conjunto de España y para todos, pero luego, por el contrario, hay otra serie de comunidades autónomas en las que cuesta bastante más alcanzar un mayor crecimiento económico y requieren de un mayor esfuerzo en su convergencia.

Es evidente cómo en nuestro país se están configurando unos polos de crecimiento económico y de desarrollo económico, por un lado todo el arco mediterráneo, por otro lado básicamente el Valle del Ebro, un islote importante que va agrandándose, como puede ser el caso de Madrid y algunas zonas básicamente de Andalucía y las islas, ése es el esquema. Otra parte muy importante de nuestro país, la zona interior fundamentalmente, a la cual se ha unido en las últimas décadas la Cornisa Cantábrica, está teniendo niveles de crecimiento y de desarrollo bastante bajos. No voy a poner el caso de Castilla - La Mancha, solo una pincelada muy breve, porque no quiero hablar de cuestiones particulares. Pero nuestro caso es una situación un tanto complicada, no se sujeta mucho a este esquema, por un lado, por el hecho de que tengamos una cercanía importante a Madrid y, por otro lado, unos núcleos de conexión con lo que es el arco mediterráneo y Andalucía. Esto nos da una situación determinada, que hace que, en términos de crecimiento económico en los últimos años y de renta familiar disponible, hayamos salido un poco de ese margen, sin duda alguna si nos vamos al interior de Castilla - La Mancha los parámetros son distintos, es evidente.

Pero, con independencia de este tipo de situaciones, yo creo que es absolutamente evidente cómo esa situación de desequilibrio sigue manteniéndose en buena parte, sobre todo, en términos de renta per cápita, aunque se aminore de forma significativa en términos de renta familiar disponible, medida en su poder de compra, que es el elemento esencial desde el punto de vista del bienestar social.

Digo un poco todo esto porque, en mi opinión, las tendencias de mercado son las que son, las tendencias de desarrollo económico son las que son y, en mi opinión, hago una consideración puramente ideológica, puramente política, en el sentido de que el conjunto de las Administraciones Públicas tienen que introducir elementos de corrección bastante potentes, importantes. Es una apreciación axiomática desde el punto de vista ideológico, por supuesto discutible y debatible en muchas cosas y, en buena parte de los debates que se están teniendo de cara a las discusiones del sistema de financiación de comunidades autónomas, en el fondo lo que late es ese tipo de cuestiones.

En nuestro país, en la década de los 80, se inician una serie de instrumentos, en mi opinión, significativos en cuanto a la corrección de desequilibrios territoriales. A veces hablamos del tema de corrección de desequilibrios territoriales como si fuera una especie de corrección de rentas en relación a hectáreas, a superficies. Quiero dejar muy claro que las diferencias de renta, las de bienestar social entre comunidades autónomas, provincias o municipios, al final, no son más que la diferencia de las su-

mas lineales, básicamente, de las personas. Yo creo que todos tenemos absolutamente claro que en una sociedad moderna hay que tratar de establecer un mecanismo de Administraciones Públicas, en el que se trate de corregir las desigualdades de renta personal. Tenemos esto bastante asumido, algunos en una proporción mayor, otros en una menor, eso depende ya de las diferencias ideológicas de cada uno. La suma, casi lineal, de esas diferencias de renta personal, al final, nos da las diferencias de renta territoriales, niveles de renta de los distintos territorios.

Estos instrumentos se ponen en marcha fundamentalmente, como ha indicado antes César Estrada, con el Fondo de Compensación Interterritorial, con las modificaciones que bien ha indicado él, al cual se añaden posteriormente, a partir de 1986, los fondos estructurales, especialmente el Feder. Se introduce, también durante esos años, un instrumento de atracción de inversiones que son los incentivos económicos regionales. Creo que tuvo una cierta importancia el tema de la propia puesta en marcha del aumento del Estado de Bienestar, que sin duda ha contribuido poderosamente a reducir los niveles de renta, sobre todo de renta familiar disponible, y luego, en muy pequeña medida, el tema de la financiación de comunidades autónomas, quizá debido, y parece normal, a que quienes de alguna forma somos receptores de ese tipo de actuaciones siempre decimos que tiene que ser más, y quienes de alguna forma son contribuyentes netos, siempre entienden que debe ser menos. El caso es que en los años 80 se pusieron en marcha estos métodos, yo creo que tienen una determinada potencia y, de hecho, he de decir que en situaciones concretas, como pueda ser el caso de Castilla - La Mancha, ha contribuido poderosamente a una situación de mayor bienestar, a través del FCI, Fondos Estructurales y otra serie de mecanismos, se ha contribuido a una actuación en materia de infraestructura de carácter social y económico.

El mecanismo de incentivos regionales ha contribuido también a la atracción de empresas y de industrias y de creación de puestos de trabajo. Por tanto, no es algo que debe descartarse, sin duda alguna, la mayor capacidad de actuación de cualquier zona, de cualquier pueblo, depende de factores y de elementos internos, pero los instrumentos de desarrollo están ahí y habrá que utilizarlos. A veces existe la impresión de que, puesto que los desequilibrios en España y en alguna parte de Europa, no se han corregido eficazmente, hay excepciones en todos los sitios, se afirma, que los mecanismos son ineficaces y, por tanto, al ser ineficaz pensamos que debe eliminarse cualquier mecanismo o instrumento de corrección de desequilibrios, es una afirmación que no comparto en absoluto, pero que sí conviene de alguna forma indicar.

Creo que la situación en los últimos años, en esta corriente de opinión, tiene una cierta modificación que quiero poner un poco de manifiesto. De alguna forma, es una corriente de opinión que tiene muchos nexos de unión con corrientes lógicas neoliberales y con corrientes de opinión que se han mantenido a nivel mundial en el sentido de que el mercado tiene capacidad más que suficiente para actuar en el conjunto; que el mercado es lo único eficiente y, algunos afirman, que es capaz de corregir hasta las desigualdades de renta, de bienestar social y desigualdades territoriales. Yo creo que la realidad en muchos países y en muchos sitios no ha demostrado claramente eso, sino todo lo contrario. Quizá producto de esas corrientes de opinión, se ha producido en los últimos años, de forma muy drástica, una reducción substancial de la potencia de los instrumentos de corrección de desigualdades y desequilibrios muy importante, instrumentos como pudieran ser incentivos económicos regionales, que han tenido una reducción drástica durante los últimos años. Cada vez su capacidad de distribución es menor y las modificaciones que se han introducido hacen que, de alguna forma, se vaya perdiendo esta situación.

Quiero poner también un poco en paréntesis, el hecho de que buena parte de estos elementos están en plena discusión y debate, muy importante, en el propio seno de la Unión Europea. Se trata de la polémica que se está manteniendo entre diversos países en el sentido de si las contribuciones a los presupuestos comunitarios se hacen ponderando más la variable de la renta per cápita (introduciendo, por primera vez, la variable renta per cápita) o, por el contrario, manteniendo los esquemas anteriores.

A mí me parece una cierta ironía que por parte del Gobierno de España, por parte del Gobierno del Partido Popular, se insista en sus propuestas de financiación del presupuesto comunitario, en que se introduzca como elemento fundamental la variable renta per cápita. Coincido plenamente con esa posición del Gobierno de España. La ironía está en que, mientras se propugna eso de cara a la Unión Europea para la conformación del presupuesto de la Unión Europea, y para la distribución de los Fondos Estructurales comunitarios y de cara a las asignaciones de los Fondos de Cohesión; por el contrario, en nuestro país, de alguna forma se viene a decir que esos elementos, los instrumentos de corrección de desigualdades y de desequilibrios territoriales tienen que irse reduciendo e, incluso, en algunos casos, eliminando. Creo también que tiene un poco que ver con las actuaciones que se están desarrollando desde el punto de vista fiscal, donde se observa una cierta situación de regresión fiscal en España.

En este sentido, quiero abordar un poco el problema de la financiación de las comunidades autónomas, porque coincide bastante con este tipo de cuestiones. Creo que la LOFCA ha sido una buena Ley de comunidades autónomas, lo digo con claridad absoluta, con la experiencia de haber trabajado con esta Ley muchos años. Es una Ley que permite una serie de márgenes de libertad para el consenso y el acuerdo, entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas, y en cada uno de los modelos es posible introducir más o menos elementos de un factor o de otro. Abriendo un paréntesis un poco en este tema, puesto que la LOFCA permite márgenes de libertad y acuerdos entre las comunidades autónomas y la Administración del Estado relativamente importantes, no es un marco cerrado y yo creo que la LOFCA no puede ser un modelo absolutamente cerrado. Cometeríamos un error gravísimo, puesto que permite estos mecanismos de acuerdo, que periódicamente cada cinco años por lo menos (así está establecido), tengamos un debate permanente, estando continuamente debatiendo la situación de financiación de comunidades autónomas. No quiero ahondar más en ello, pero tengo un poco la sensación de que buena parte de los debates a veces agrios, duros, que tenemos en estas materias se debe a que se está hablando siempre por encima del cupo vasco y del cupo navarro. Y lo digo entre paréntesis, porque tengo la sensación de que existe siempre la tendencia de que, en algunas comunidades autónomas, desean la generalización del sistema de cupo en muchas regiones. El cupo es solamente factible y posible, desde el punto de vista técnico, en la medida en que se aplique a comunidades autónomas o a regiones con sistemas de renta per cápita muy superiores a la renta nacional. Si no, no sería factible en pura lógica. Pero, como yo creo que existe esa tendencia, siempre mantendremos ese tema de discusión. Con independencia de que no estoy de acuerdo, lo digo con claridad absoluta, con un sistema de financiación que permite disparidades de financiación tan grandes, como a las que dan lugar el cupo vasco o el cupo navarro con respecto de otras, es absolutamente evidente que ambos están establecidos en la Constitución y, por lo tanto, lo asumo plenamente, y no lo pongo en cuestión, sí pondría en cuestión algunos cálculos, pero creo que lo que sí es evidente es que la generación de cupo no puede generalizarse por las situaciones políticas.

Hecho este paréntesis, sin duda, como decía César Estrada, en el modelo de cualquier acuerdo de financiación de comunidades autónomas hay que tener en cuenta cuáles son los grados de importancia, los grados de prioridad que se den a los tres componentes de cualquier modelo: el componente de suficiencia, de soli-

daridad y de autonomía. La discusión sobre el componente de suficiencia ha perdido cierta vigencia, una vez que los procesos de competencia (algunas comunidades estamos todavía en ese proceso, otras están permanentemente) están relativamente encuadrados en este tipo de cuestiones. Desde el punto de vista, incluso de elementos de discusión, una discusión fuerte, los elementos esenciales son la autonomía y la solidaridad, con claridad absoluta.

Existe un cierto grado de no complementariedad entre autonomía y solidaridad. Nuestra misión, como políticos, es encontrar cuál es el grado, la mixtura entre autonomía y solidaridad que pueda, de alguna forma, tratar de satisfacer ambas cuestiones, y es donde se centra toda la discusión. Nosotros, en Castilla - La Mancha, nunca nos hemos negado, aunque existen elementos de autonomía sin duda alguna, a que existan algunos elementos de corresponsabilidad fiscal, entendido el concepto tal y como explicaré. Pero lo que sí queremos es que se corrija el hecho de que el modelo, tal y como está aprobado, elimine casi de forma radical los elementos de solidaridad, produciendo una situación de cierto desequilibrio.

Cuando digo corresponsabilidad fiscal, yo creo que el concepto más razonable, aunque no es siempre el que se ha establecido, pero que al final se plasma en los acuerdos, es el hecho de que, en la medida en que las comunidades autónomas tienen cierta capacidad, una capacidad bastante amplia de mecanismos de gasto, para establecer, dentro de lo posible, determinado nivel de prestaciones y servicios públicos, tengan también una cierta capacidad de establecer nuevos impuestos o nuevos recargos, desde el punto de vista fiscal, es un elemento esencial. Pero, ya no coincido tanto con ese esquema de funcionamiento consistente en trasladar la corresponsabilidad fiscal, exclusivamente, a la cesión de una parte territorializada de un determinado impuesto.

Creo que hay dos dificultades graves en el modelo actual, una de ellas se ha reiterado muchas veces, y es el hecho de que al vincular buena parte del sistema de financiación, la mayor parte, a un sólo impuesto, el Impuesto de las Personas Físicas, da lugar a dos efectos bastante negativos. El primero de ellos, desde el punto de vista de la solidaridad, hace depender la financiación de las comunidades autónomas, de cada comunidad autónoma, de la situación de dinámica económica y social y da lugar a dos círculos: uno virtuoso y otro vicioso. El círculo virtuoso permite, a las comunidades autónomas que están en una situación estructural de crecimiento económico, mayores crecimientos de sus niveles de renta, por lo tanto, mayores niveles de financiación para prestar sus políticas o sus niveles de desarrollo, políticas de desarrollo que, a su vez, pueden incidir más en

su propio desarrollo económico. El círculo vicioso, por el contrario, hace que, aquellas regiones que, por las razones que fueran, estén en situaciones de crisis estructurales o con problemas estructurales importantes, tengan menores niveles de crecimiento económico, menores incrementos de sus niveles de renta y, dada la progresividad del propio impuesto, menores incrementos en su propia financiación y, por lo tanto, menor capacidad para prestar servicios públicos o emprender políticas de desarrollo compensatorias de esas actuaciones. Es un círculo vicioso y en consecuencia, se eliminan de forma substancial los estabilizadores automáticos, que se llaman en la jerga económica, se eliminan, de forma substancial, los mecanismos de compensación entre zonas.

Voy a dar simplemente dos datos de la evolución de la recaudación y el IRPF de 1997, datos parciales porque son datos de recaudación líquida, no datos de cuotas líquidas. En 1997, la recaudación total del IRPF creció en torno a un 5,33%. Voy a poner ejemplos muy concretos: Murcia creció en su recaudación líquida un 18,82%, Asturias un 3,87%, dos comunidades autónomas con el mismo nivel de competencias, con la misma estructura competencial, la misma estructura organizativa, aparte de que son comunidades uniprovinciales, con un porcentaje que representa el 30% del IRPF, relativamente similar al de las demás comunidades, a una le puede crecer por el sistema actual, por su financiación, en un porcentaje tan grande y en otra tan bajo que la diferencia está situada en casi 15 puntos. Confío en que estas situaciones no se extiendan en el tiempo, porque serían explosivas. No voy a entrar en cuál es la situación económica de Murcia, ni cuál es la de Asturias, pero alguna idea tenemos todos de este tema, yo creo que es un elemento esencial y de crítica fundamental.

Otro elemento es que, precisamente, se acuerda un sistema de financiación centrado en un solo impuesto, el IRPF, y esto tiene, en mi opinión, dos problemas asociados, aparte de las dificultades que dá: primero que, al vincular toda la financiación o una parte significativa de la financiación de las comunidades autónomas a un solo impuesto, desde el punto de vista de la globalidad de las comunidades autónomas, no de las diferencias entre ellas, lo hacemos depender de la situación normativa, de la situación coyuntural de ese único impuesto. En 1997 la recaudación líquida del IRPF creció un 33% menos que el Producto Interior Bruto, en términos nominales, lo cual daría lugar a otro debate de qué está pasando con el IRPF, cómo es posible que en un crecimiento económico importante en todo este país en 1997, el IRPF, impuesto progresivo, crezca menos su recaudación, si luego, además, se producen modificaciones normativas, en las

cuales tampoco voy a entrar, pero que al final van a repercutir de una forma u otra, creo que, tal vez, se establecen marcos de una cierta estabilidad distinta.

Existen posibilidades de alterar de alguna forma los mecanismos de corresponsabilidad, a través, quizá, de porcentajes proporcionales que puedan ser más o menos modificados, y establecer mecanismos de corresponsabilidad sobre ciertos impuestos y especificar claramente los componentes significativos de solidaridad. Establecer, sobre todo, dos componentes: primero, que el mecanismo de corresponsabilidad o de participación en algunas figuras tributarias tenga un componente importante de estabilidad en el tiempo, no centrarlo solamente en un impuesto que genera una inestabilidad muy fuerte entre los territorios y, en segundo lugar, que permita que las situaciones de desequilibrios que puedan plantearse entre las comunidades autónomas no puedan agrandarse de forma tan importante como pueda ser en este caso.

No voy a entrar, concluyo, con los temas que generan los problemas que ocasionan las capacidades normativas, sobre todo el IRPF. Sería un debate largo y tendido, pero creo que tiene su simplificación. Solamente digo una cosa: cuando en la Unión Europea se está trabajando actualmente de una forma seria y cada vez más importante para armonizar fiscalmente los sistemas nacionales y la unión monetaria va a exigir tarde o temprano eso, armonizar fiscalmente los sistemas nacionales, no acabo de comprender cómo en nuestro país empezamos a hacer todo lo contrario, el camino inverso.

El papel de la negociación colectiva como factor de cohesión social

FERNANDO PUIG-SAMPER MULERO

Secretario de Acción Sindical
de la C.S. de CC.OO.

JUAN BLANCO

Sociólogo. Gabinete Técnico
de la C.S. de CC.OO.

CARLOS SÁNCHEZ FERNÁNDEZ

Secretario General de la
Federación de Administración Pública de CC.OO.

JOAQUÍN GONZÁLEZ MUNTADAS

Secretario General de FITEQA de CC.OO.

IGNACIO FERNÁNDEZ TOXO

Secretario General de la
Federación Minerometalúrgica de CC.OO.

FERNANDO PUIG-SAMPER MULERO

Secretario de Acción Sindical
de la C.S. de CC.OO.

EL PAPEL DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA COMO FACTOR DE COHESIÓN SOCIAL

Compañeras y compañeros:

Ante todo advertiros que en este foro me siento un mero aprendiz, tanto por quienes participáis desde ahí enfrente como por quienes componen esta mesa redonda sobre negociación colectiva y cohesión social, mejores conocedores que yo de ambas cuestiones y su relación. Que nadie entienda por tanto mis palabras como la expresión de un discurso acabado y, en todo caso, dadle el valor de unas primeras anotaciones que sirvan para el debate.

Las organizaciones sindicales estamos ante un reto: ¿seremos o no capaces de actuar sobre los cambios que se están produciendo en el mundo del trabajo? Están surgiendo nuevas relaciones de empleo, nuevas categorías, nuevas profesiones, nuevas cualificaciones, nuevas necesidades sociales, etc.. En definitiva, una mayor variedad de relaciones laborales que no pueden ser tratadas como un todo único y que requieren actuaciones específicas. Lo que parece evidente es que no servirán las mismas respuestas para lo que ya son diferentes preguntas.

Parece evidente que hoy no se produce de la misma manera que hace una década. Qué, cómo, cuándo, dónde se produce y quién lo hace son cuestiones que han variado significativamente. Por ejemplo, y según la reflexión de un buen amigo de Cataluña, la preocupación empresarial por el espacio (dónde ubicarse, qué tamaño debe tener la empresa, cuánto espacio debe ocupar, cuántos almacenes debemos tener, etc...) ha dado paso a una preocupación empresarial por el tiempo (cuándo debo producir y cómo debo regular tanto mi relación con los proveedores como mi circuito de distribución del producto).

Este proceso se da, además, en un mundo cada vez más pequeño. No sólo por el proceso de construcción europea, sino por avances tecnológicos, de las comunicaciones, de las posibilidades de intercambio, que difuminan los distritos industriales y deslocalizan la actividad empresarial.

Pero no es sólo un proceso de internacionalización, sino de descentralización de la actividad. Lo que antes era un proceso realizado en un mismo centro, ahora puede ser una multiplicidad de procesos combinados realizados en distintas empresas por diferentes trabajadores con una regulación específica de sus condiciones de trabajo.

Este triple proceso de tiempo, deslocalización y descentralización tiene un elemento común: la necesidad de una mayor flexibilidad en la organización del trabajo. La necesidad de adaptarse con rapidez a circunstancias cambiantes está influyendo, sin duda, en la rapidez con que se renuevan tecnológicamente los sistemas de producción; en la constante exigencia de una permanente capacidad de adaptación de nuestras habilidades y saberes a estos cambios; y en la necesidad de unas relaciones laborales más flexibles y cambiantes.

Si pregunto qué capacidad tenemos para adaptarnos a los cambios que se están produciendo es, también, porque creo que de nuestra capacidad de respuesta depende el futuro de las organizaciones sindicales. En otras palabras, si queremos ser sujetos de los cambios sociales que se producen o meros receptores de sus consecuencias.

Por ejemplo, creo que no debemos tener ningún empacho en decir que queremos ser sujetos activos de una flexibilidad positiva, negociada, frente a quienes quieren vernos como trabajadores limitados a ser objetos pasivos de una permanente disponibilidad impuesta desde el poder empresarial. De nuestra capacidad de asumir este reto dependerá, a mi entender, nuestra capacidad de representación e intervención sindical. Al fin y al cabo, se trata de enfrentarse con un proceso de individualización de las relaciones laborales desde una defensa colectiva de los derechos de trabajadores y trabajadoras, de enfrentar un proceso que acentúa las desigualdades con otro que busca su permanente reducción.

De no hacerlo, continuaremos asistiendo a un proceso paulatino de fragmentación de las relaciones laborales que debilita, además, nuestra capacidad de organización colectiva. Así, se dan hoy procesos de discriminación entre distintas "categorías" de trabajadores: en el eslabón más fuerte de la cadena, los fijos de las grandes empresas seguidos de los fijos en las PYMEs; en el eslabón siguiente, los temporales, también en condiciones diferentes según el tamaño de la em-

presa; y al final, dos débiles eslabones configurados por la economía sumergida y por el desempleo.

Es verdad que no es nada nuevo: siempre ha habido distintos tamaños de empresas, fijos y temporales, parados y sumergidos. Pero hay, quizás, una variación cuantitativa y cualitativa de la magnitud del problema que debería llamar nuestra atención.

La cuantitativa es sobradamente conocida: alcanzamos casi el 20% de paro, cuando no llegamos ni al 50% de tasa de actividad; sobrepasamos el 33% de temporalidad; e incrementamos la rotación en la temporalidad, de forma que los contratos son cada vez de menor duración. La magnitud del problema es de tal calado que yo ya he calculado que sólo desde mi futuro estado de jubilado podré apreciar, si hacemos ahora bien las cosas, que estos datos se aproximan a la media existente en la actual Unión Europea.

Pero no es sólo un problema cuantitativo. Es, sobre todo, cualitativo. En este marco prima la respuesta individual frente a la colectiva, prima el miedo sobre la solidaridad, se debilita la capacidad de organizarse colectivamente para defender y consolidar nuestros derechos. Se intensifica hasta tal punto la percepción de que sólo vulnerando o aceptando la ruptura de las reglas del juego, colectiva y democráticamente decididas, se consigue prosperar, que el corporativismo y el individualismo rompen cualquier criterio de solidaridad.

No sólo en las relaciones laborales, también en la protección social. El salto, pretendidamente neutro, del Estado del Bienestar a lo que denominan Sociedad de Bienestar, no es otra cosa que el salto de la responsabilidad colectiva a la responsabilidad individual, a que se considere que cada uno es responsable por sí y para sí mismo de su futuro y sus circunstancias, es el salto desde la protección social al asistencialismo benéfico. La percepción que algunos trabajadores tienen de sí mismos como excluidos sociales, menesterosos ajenos a los derechos ciudadanos, se intensifica.

Pero hay, además, otra diferencia cualitativa. Se agudiza la gravedad del problema por una doble debilidad: la de una norma laboral que actúa hoy como supletoria ante los vacíos de contenido de la negociación colectiva; y la de unos convenios colectivos que todavía no han incorporado plenamente en todos los sectores las materias mínimas para hablar de una correcta regulación. A ello se añade la debilidad de unas organizaciones sindicales que, como la nuestra, todavía distan de tener el poder y la capacidad de intervención necesarias para garantizar el estricto cumplimiento de las normas, ya sean legales o convencionales.

En este sentido, si queremos contribuir a cambiar de forma más eficaz la realidad, si queremos que los papeles, sean leyes, acuerdos o convenios, se traduzcan en realidades, necesitamos reforzar nuestra organización hasta el punto que podamos así reequilibrar nuestras posiciones en los distintos ámbitos de negociación.

Más organización; más afiliación, que refuerce este esfuerzo colectivo y autónomo; más capacidad de representación, intensificando nuestros esfuerzos en los actuales procesos electorales; al fin y al cabo, más capacidad de intervención sindical.

Al mismo tiempo, nuestras propuestas nos deben permitir salir de la sensación de que los sindicatos somos “ciudadelas sitiadas”, como ayer mismo afirmaba un compañero en otro foro, y conseguir atraer nuevos sujetos activos que hoy se sienten alejados de nuestra representación.

Para ello, es importante que los convenios colectivos y su negociación partan de nuestro análisis de los cambios sociales y laborales que se están produciendo, sean capaces de adaptarse a las nuevas realidades que han emergido en las empresas y en los sectores, respondan a las nuevas necesidades y sean ciertamente la referencia para trabajadores y trabajadoras en la regulación de sus condiciones de trabajo.

Desde el ámbito de la negociación confederal también hemos querido contribuir, a lo largo de estos dos últimos años, con acuerdos que tratan de reforzar el sindicalismo confederal y nuestra capacidad de cambiar alguna de las realidades descritas. Los árboles no deberían impedirnos ver el bosque, pero, a veces, tengo la impresión de que la abundancia de acuerdos y pactos firmados (ASEC; empleo rural; formación profesional; salud laboral; seguridad social; estabilidad en el empleo; negociación colectiva; cobertura de vacíos), incluso el propio acuerdo sobre el Estatuto de la Función Pública, y consensos alcanzados (servicio público de empleo), no sólo dificulta su gestión, sino que oculta el análisis de su intención de contribuir de forma coherente y global a una mejor capacidad de intervención sindical en asuntos clave para los trabajadores y trabajadoras y para nuestro propio futuro como organización.

En este empeño seguimos todavía tratando de dar nuevos pasos. Ayer mismo dábamos a conocer el nuevo proceso de negociación que se abre con el Gobierno a partir de la próxima semana. Queremos hacer nuevos esfuerzos en todos los ámbitos de negociación: con el Gobierno, con las organizaciones empresariales, en la negociación colectiva sectorial y de empresa, situando como objetivos cuestiones, como la estabilidad del empleo, que nos permitan romper la sensación que tienen muchos compañeros y compañeras de incertidumbre frente al futuro.

Romper, al fin y al cabo, esa sensación de miedo a poder participar colectivamente en las decisiones que uno tiene que adoptar en su vida para construir su propio futuro, seguir trabajando por una mayor estabilidad en el empleo para que hombres y mujeres jóvenes que tratan de meter la cabeza en el mundo del trabajo y tener garantías de futuro para poder construir su propia vida, puedan hacerlo sin ningún temor. Al fin y al cabo, conseguir que a través de esa mayor estabilidad en el empleo, como objetivo central, y con esa pérdida del miedo, la capacidad de organización colectiva, la capacidad de participación colectiva en la vida sindical, en la vida social, en la vida política, en la vida ciudadana, permita a todos los hombres y mujeres decidir sobre su propia vida, decidir sobre su futuro y decidir, por lo tanto, democráticamente sobre cómo pueden contribuir a una sociedad más justa, con una disminución de las desigualdades sociales y las desigualdades territoriales.

Un trabajo que no se limita a apostar por la mayor estabilidad del empleo, sino que también persigue una mejor protección social, tanto del empleo existente como de aquellas personas que no encuentran, lamentablemente todavía, un puesto de trabajo en el que ejercer una profesión determinada. Ver, por lo tanto, qué podemos hacer en estabilidad y en protección al desempleo, junto a otra mesa de negociación para poder cambiar la situación actual del trabajo a tiempo parcial. Ver qué podemos hacer desde la negociación con la patronal, con el gobierno, pero también desde los convenios colectivos. Estoy hablando siempre en tres planos de intervención en cualquiera de las materias: tanto en estabilidad en el empleo como en cuestiones de protección social o de mejora de la regulación que puedan tener los trabajadores y trabajadoras en distintos aspectos.

Queremos, por ejemplo, cambiar la definición del trabajo a tiempo parcial. Entendemos que es una cuestión clave en un país que tiene todavía un 8% del empleo, nada más, a tiempo parcial, pero donde el objetivo marcado es acercarse progresivamente, pero de una manera bastante rápida, hacia la media europea situada, al menos, en el 16%. Un trabajo a tiempo parcial que afecta fundamentalmente a las mujeres, que prácticamente son el 75% de quienes tienen contratos a tiempo parcial. Un trabajo a tiempo parcial que hoy se aplica en este país con carácter obligatorio, sin posibilidad de elección, que no tiene distancia ni diferencia con el trabajo a tiempo completo y que tiene, además, una situación absolutamente desprotegida. Siempre lo explico con el mismo ejemplo: supongamos hoy dos personas contratadas en la misma empresa, una a tiempo completo y otra a tiempo a parcial, que podría ser una persona contratada por 1760 horas, donde el

convenio colectivo fija una jornada anual de 1770. Primera cuestión, que yo creo que supone una verdadera temeridad, es el no poder distinguir con claridad lo que es un trabajo a tiempo parcial y un trabajo a tiempo completo; que puede permitir que una persona que está en esas condiciones a tiempo parcial, haga después 10 horas extraordinarias y trabaje, por lo tanto, tanto como una persona a tiempo completo.

Y, sin embargo, sigue considerándosele en el contrato como una persona a tiempo parcial, de forma que cuando vayan después estas dos personas, uno con un contrato a tiempo completo y otro con un contrato a tiempo parcial, a la oficina de la Seguridad Social a que les calculen la base reguladora para la pensión, descubrirán, alguno con espanto, que la base reguladora que le calculan al que tiene el contrato a tiempo parcial va a ser prácticamente la mitad de la que le calculan al que tiene el contrato hecho a tiempo completo: trabajando las mismas horas, en la misma empresa, el mismo tiempo y con el mismo salario, prácticamente la mitad.

Por eso nosotros creemos que es un objetivo imprescindible de conseguir a lo largo de este año el, al menos, tratar de la misma manera a quienes tienen un trabajo a tiempo parcial que a quienes tienen un trabajo a tiempo completo. Ni mejor ni peor, igual; que podamos conseguir, al fin y al cabo, que este tipo de trabajo sea un empleo voluntario, regulado, protegido, que desarrolla la igualdad de trato en formación y en promoción y que se consolida como un contrato para mejorar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y no como un contrato marginal para las mujeres en el mundo del trabajo.

Y conseguir, al mismo tiempo, en este proceso de negociación, avanzar en un criterio de solidaridad para mí tan importante como es que aquellos colectivos que tienen hoy más dificultades para insertarse de nuevo en el mundo del trabajo (parados de larga duración, que tienen además cargas familiares) puedan permitirse abrirse paso con una regulación distinta de la protección por desempleo, consiguiendo por lo menos llegar a percibir un subsidio cada mes.

Hacerlo de tal manera que consigamos romper la situación actual que está provocando, a mi entender, una situación de fragmentación social terrible, sufrida por quienes tienen ya determinada edad, arrastrando además cargas familiares y que se perciben a sí mismos como personas sin ninguna posibilidad de reintegrarse al mundo del trabajo ni de percibir ningún tipo de renta. Cómo conseguir, por lo tanto, avanzar en esto que conocemos también como cohesión social, desde la perspectiva no sólo de tratar de manera igual a quienes trabajan en las em-

presas, de tratar de manera igual a quienes aplicamos un determinado convenio colectivo, sino también conseguir que aquellas personas que no han entrado en las empresas, que no tienen puesto de trabajo, sean por lo menos tratadas, desde un punto de vista de renta, con las suficientes garantías como para permitir su subsistencia mínima a lo largo de cada mes.

Queremos ver más cosas en este proceso de negociación. Yo no os voy a contar todas porque sería una larga retahíla de cuestiones, pero es evidente que el problema de las 35 horas surge como uno de los problemas en el proceso de negociación, estando hoy en permanente discusión si el tiempo de trabajo puede contribuir o no y de qué manera a generar empleo, si puede y debe ser considerada como una política de empleo.

En cualquier caso, nosotros creemos, sinceramente, que en un país donde se está produciendo un fuerte crecimiento económico en los últimos años, pero que se arrastra, al mismo tiempo, un desequilibrio importante en la distribución de la riqueza generada, deberíamos hacer esfuerzos para ver de qué manera acompañamos ese crecimiento económico con medidas que permitan mejorar la situación del empleo. Medidas que permitan tener, por un lado, más empleo; por otro, un empleo de mejor calidad; y, por último, un empleo más protegido. Cómo conseguir, por lo tanto, adoptar medidas para salir de una especie de resignación permanente que confía, exclusivamente, en el crecimiento económico para la resolución de los problemas del empleo; medidas que vayan más allá y que engarzan, yo creo que de una forma bastante coherente, con los acuerdos interconfederales que firmábamos el año pasado y con acuerdos que firmábamos con el gobierno también en 1996. Que deberían permitirnos, al fin y al cabo, en las empresas, en los sectores, en los ámbitos de negociación interconfederales o con el gobierno, seguir progresando. Yo entiendo que estas medidas, en todo caso, pueden ser objeto del debate y yo preferiría ahora mismo dejar la intervención en este momento.

JUAN BLANCO

Sociólogo. Gabinete Técnico
de la C.S. de CC.OO.

EL PAPEL DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA COMO FACTOR DE COHESIÓN SOCIAL

“ No hay que ser marxista para suscribir la tesis de que el capital y el trabajo no son partes con iguales derechos a pesar de todos los éxitos del movimiento trabajador; ni se necesita tener dotes proféticas para decir que, en todo caso, un desplazamiento radical de las competencias negociadoras del plano colectivo (negociación colectiva) al plano individual (contratos de trabajo) desplazaría definitivamente el peso en contra de los trabajadores organizados”.

Ulrich Zater: “Los sindicatos en Europa: Crepúsculo o nuevo amanecer”.

Buenos días, en primer lugar querría agradecer a los organizadores la invitación para participar en esta Escuela Sindical de Verano. Mi intervención, que debe ser considerada una modesta reflexión personal, va a estar estructurada, para remitirme a la duración establecida y luego poder tener más tiempo para compartir el debate, las dudas o las críticas que se puedan suscitar, en dos partes.

En una primera, voy a tratar de describir algunas de las principales características del contexto de las relaciones sociolaborales españolas que llevan a propuestas como el título de esta misma sesión: **el papel de la negociación colecti-**

va como factor de cohesión social, enunciado que hace algo más de una década extrañamente alguien habría sugerido en un contexto de esta naturaleza. Quizás, como voy a tratar de argumentar a continuación, debido a que hasta épocas relativamente recientes la cuestión de la “cohesión social” había venido siendo un espacio, de consensos y conflictos, básicamente ligado a los ámbitos sociopolíticos en sentido estricto, preservándose los espacios de regulación contractual, entre empresarios y sindicatos, a la fijación de las condiciones de trabajo en el seno de las empresas y sectores de actividad, con repercusiones relativamente limitadas sobre la socialidad en general y la expresión de los derechos de ciudadanía.

En segundo lugar, y para finalizar, voy a utilizar la cuestión del tiempo de trabajo, no sólo la reducción de la jornada laboral, para ejemplificar uno de los actuales cometidos reguladores de la negociación colectiva en el marco actual de las relaciones sociolaborales.

De forma muy esquemática y a lo mejor también, por tanto, un poco más provocadora de cara al debate colectivo posterior creo que, en el contexto actual de las relaciones sociolaborales, se han instalado de manera creciente la convicción y la necesidad generalizada del “cambio permanente” de la mayoría de las instituciones y formas clásicas de regulación. La filósofa alemana Hannah Arendt, viene a decir, sobre las cuestiones referidas a las relaciones económicas, tecnológicas, sociales, políticas y culturales en la actualidad que: “es tan obvio que estamos en un tiempo de cambio que no sabemos muy bien qué es lo que está cambiando”, es decir, cuáles son los aspectos y sentidos esenciales de esos cambios.

Efectivamente, parece que “el cambio” es el signo característicos de estos tiempos, llevado a su plasmación concreta al mundo del trabajo el término que lo condensa es el de “**flexibilidad**”, el cual se extiende al conjunto de los espacios y ámbitos de la vida cotidiana, incluso al sistema de la moda a través de los anuncios publicitarios (hasta los perfumes tienen que ser flexibles), nadie promociona la venta de un producto bajo el anuncio publicitario de que es rígido.

Con la cuestión de la cohesión social ocurre algo parecido, es aludida desde prácticamente todos los enfoques y discursos, pero en pocos casos es contextualizada en los procesos económicos y sociales que la determinan más radicalmente. Sin pretender ser aquí exhaustivo, abordaremos la evolución y características de algunos de estos procesos más directamente ligados a las relaciones sociolaborales.

En las últimas décadas, sobre todo a partir de la 2ª guerra mundial, en los países europeos más desarrollados hemos ido pasando de una sociedad muy susten-

tada en el concepto de **seguridad social**, pero no la seguridad social restringida a un aparato burocrático administrativo de prestaciones económicas de protección social, sino a la generación en el ámbito socio-político de expectativas de integración social que generaban en la mayor parte de las ciudadanías europeas espacios de certidumbre, y ese espacio de certidumbre en la vida cotidiana de las personas, y sobre todo en las relaciones laborales, ha estado construido por la racionalidad de la seguridad salarial; el hecho masivo de tener un trabajo remunerado, ha supuesto el cenit de los derechos efectivos de ciudadanía en la mayor parte de los países europeos, de lo que hoy llamamos la Unión Europea.

Adicionalmente, las trayectorias laborales, en un proceso de crecimiento y de desarrollo económico bastante fuertes y en una fase de creciente asalarización, se correspondía precisamente con ser bastante homogéneas; con lo cual coincidían estos dos aspectos: de una parte, el trabajo ha sido el centro racionalizador de la organización social de la mayor parte de las actividades culturales, políticas y económicas de estas sociedades, posibilitado por la tendencia, el consenso y la convicción social de las políticas de pleno empleo, cosa que no es lo mismo que haya existido alguna vez el pleno empleo; pero sí que ha habido un consenso, un pacto social, explícito e implícito, basado en el pleno empleo.

Sociedades de pleno empleo que generaban los derechos de ciudadanía básicos, de ciudadanía total, política, social y económica, para la mayor parte de las poblaciones asalariadas; con lo cual se generaba, de una parte, la certeza para la mayor parte de las poblaciones y de otra, se generaba una cierta homogeneidad, lo que algunas corrientes del análisis económico y del sociológico llaman la “normalidad laboral” o **“norma social de empleo”**, con trayectorias muy predefinidas y, por tanto, en paralelo a ellos, lo que se ha desarrollado en el terreno concreto de las relaciones laborales han sido mecanismos de regulación directamente correspondidos con esa normalidad social, también bastante homogéneos y ligados a ese concepto del “pacto por arriba”, del pacto keynesiano, del pacto corporativo o del modelo socialdemócrata, en fin, con diversas denominaciones que por escasez de tiempo no voy a entrar en ellas.

En coherencia con esa lógica, los mecanismos de regulación se constituyeron básicamente desde las legislaciones laborales nacionales (excepto en los países anglosajones) con diferencias entre los distintos países, pero básicamente han sido las encargadas de garantizar las coberturas básicas de los derechos de los trabajadores, que luego se han concretado con diversidad de fórmulas en los marcos de negociación colectiva.

Por tanto, la mayor parte de las cuestiones ligadas a la cohesión social se daban en el seno de ese pacto corporativo entre las grandes confederaciones sindicales, las grandes organizaciones patronales y el Estado, más asistencial en el caso español, más de bienestar en el caso centro y norte europeo, pero en esa misma lógica.

La fractura de ese pacto parece suponer (dando un salto rápido en respeto del tiempo disponible para las intervenciones) el tendencial cambio desde esa **sociedad de la seguridad social**, moderada, pero de seguridad social, hacia una **sociedad del riesgo**, como dice el sociólogo alemán Ulrich Beck, desde una sociedad que distribuye aunque moderadamente la riqueza, a una sociedad que lo que hace es repartir los riesgos. En un proceso, de una parte, de fuerte remercantilización de lo que han sido los espacios públicos de la protección social, a través de una retirada de ese carácter institucional y regulador del Estado y, de otra, por la vía de un proceso de desestructuración de la normalidad laboral.

Uno de los vectores determinantes de ese proceso tendencial de cambio es la fuerte descomposición de la estructura productiva clásica del modelo tayloriano y fordista, estructurado sobre la preeminencia del paradigma de la gran empresa, basada en la racionalidad de las economías de escala, y su sustitución dinámica por otra estructura más difusa, a lo largo de un proceso de fuerte y rápida desconcentración y atomización de la estructura productiva (tanto en los sectores industriales como en los de servicios). Cambio visible a través de su manifestación cuantitativa (en una década el volumen de asalariados en empresas de menos de 50 trabajadores ha pasado de representar el 43% a cerca del 58% respecto del total de asalariados en las empresas españolas).

Sin embargo, a pesar de la espectacularidad del dato cuantitativo parece que, independientemente de cuántos, lo más relevante para el análisis y después para la elaboración de estrategias y propuestas sindicales sería, quizás, entender que desde las políticas de gestión empresarial se ha abandonado el paradigma de las grandes empresas y se ha visto sucedido por el concepto de **empresa mínima**, mínima y articulada en redes complejas de subcontrataciones, de relaciones mercantiles y productivas complementarias etc., como **nuevo paradigma de gestión empresarial de la organización de la producción, de la prestación de servicios y del trabajo**.

Estas transformaciones materiales y substanciales del proceso de trabajo; vienen a presionar sobre las normas legislativas y convencionales que configuran las relaciones laborales elaboradas para la fase anterior del modelo fordista y

taylorista clásico (amparadas y potenciadas por la actual euforia liberalizadora de las, consideradas por muchos, “antiguas rigideces” de los mecanismos institucionales de regulación social y económica). Así, se refuerza la perspectiva consistente en que los mecanismos de regulación más funcionales a esta nueva atomización de la estructura empresarial es también la ruptura de esa normalidad laboral anterior, por medio de la segmentación y de la diferenciación de las normas laborales en función de los diversos segmentos de empresas y de colectivos laborales y es a lo que, yo creo que con carácter limitado, las organizaciones sindicales hemos denominado “la precarización del empleo”.

Con cierto carácter reductivista porque generalmente se ha resumido de manera unívoca la precarización del empleo, desde numerosos análisis y valoraciones durante un largo período de tiempo, en la aparición de nuevas formas de contratación temporal, simbolizado en el término de “contratación a la carta”, centrando radicalmente el concepto de “precarización” en la extensión de una creciente diversidad de formas contractuales temporales, desde principios de la década pasada hasta los Acuerdos Interconfederales de Abril de 1997 (en los cuales, por primera vez desde la vigencia del Estatuto de los Trabajadores, se reducen el número de modalidades temporales y se subrayan con mayor precisión las regulaciones causales concretas de las que se mantienen), en el momento de la contratación individual.

Sin embargo, la envergadura del proceso de precarización, inserto en las sucesivas oleadas ideológicas de remercantilización de las relaciones sociales, parece de mayor calado, tendiendo a desestabilizar el conjunto del Estatuto del Empleo, considerado como Norma Social. Ya que la precarización se produce, no sólo, por la extensión masiva de la temporalidad, sino que junto a la fragmentación del proceso de trabajo y al efecto disciplinante e intimidatorio del desempleo, lo que se genera es una determinación negativa para los marcos clásicos de las relaciones laborales y para las posibilidades de mejora de las condiciones de trabajo.

Determinación sobre los colectivos directamente afectados por las modalidades temporales de contratación y que, a su vez, tiende a crear una tensión general sobre el conjunto de los mercados de trabajo, ya que la presencia de diferentes condiciones en las relaciones laborales (por la precarización de una buena parte de éstas) condiciona las expectativas para el mantenimiento de los derechos de las estructuras “estables” del empleo. Por tanto, no se trata sólo del crecimiento de formas temporales de empleo, sino de una profunda alteración de lo que ha sido la norma laboral, que es a lo que convencionalmente denominamos, desde

diversas perspectivas, la **desregulación laboral**; es decir, la existencia, en los mismo contextos productivos, de normas laborales que diferencian radicalmente las situaciones concretas de trabajo y de empleo de la mayor parte de la población asalariada.

Adicionalmente a estos dos factores de regulación determinantes de los cambios en las relaciones sociolaborales (uno desde el ámbito de la regulación socio-política y otro por el de la regulación del proceso de trabajo), hay un tercer cambio, que tiene que ver con el espacio. Hemos vivido, desde las relaciones sociolaborales, una unidad territorial fuerte en las sociedades y en las economías europeas que ha sido la referencia del Estado-Nación y, en este momento, precisamente por el proceso de globalización, al que aludía Fernando Puig en su intervención, y de relocalización y deslocalización de las actividades productivas, lo que también estamos observando es que se genera una nueva forma de competencia entre territorios, sin adjetivarlos, yo al menos no me atrevería a adjetivarlos, fuera de toda duda, legítimos significantes y/o los sentidos de los territorios (si son naciones, si son regiones, si son nacionalidades pendientes de ser reconocidas como Estados, etc.), pero sí me atrevería a sugerir que son territorios (aquellos que han venido siendo espacios “subnacionales” pero que, en la actualidad, actúan políticamente, o aspiran a hacerlo, en enlaces y relaciones supranacionales directas) que han entrado en la misma lógica de mercado que el conjunto del tejido empresarial, es decir, unos territorios compiten con otros para diferenciar su normalidad laboral respecto de los demás, en el seno de las políticas de facilitación de nuevos asentamientos productivos para nuevas (o no tan nuevas) actividades generadoras de empleos.

Surgimiento de una nueva competencia entre territorios que tiene, metafóricamente, su expresión extrema (e indeseable) en el caso sucedido recientemente en el Principado de Asturias. Aquel en el cual una sociedad mercantil intermediaria ofrece a la Administración Regional el asentamiento de una multinacional que luego no existe, tras un largo proceso de oferta de facilidades fiscales, sociales y económicas para conseguir que se enclavase en este territorio y, por tanto, no en otros colindantes. Extremo que viene a expresar cómo los territorios también pujan (en un mercado mundial virtual), unos frente a otros, generando segmentaciones en el asentamiento del empleo y, lo que es más importante para la cuestión que estamos abordando, generando una tensión también hacia esa vieja normalidad laboral porque se produce desde la configuración de “nuevas” condiciones diferenciadas en territorios que antes estaban homogeneizados por

legislaciones y regulaciones sociolaborales convencionales de ámbito más generalista que los que, en estos nuevos marcos competenciales, se pueden dar.

Esta heterogeneidad viene suponiendo un reto para el análisis y la práctica del movimiento sindical, desde la perspectiva de que lo que se genera es un nuevo espacio para su intervención reguladora, contractual, en los dos ámbitos clásicos: en el ámbito socio-político y en el ámbito concreto y directo de las relaciones de trabajo en las empresas y en los sectores de actividad. Un nuevo terreno, por tanto, caracterizado desde esa base fragmentadora y diferenciadora de ruptura de aquella normalidad laboral, sucedida por la explosión de diferentes formas de identificación de los colectivos laborales; diversidad que implica el que ya no parezca muy pertinente hablar de la existencia de un sujeto general unitario de referencia (al estilo que lo fue “la clase obrera” que, con independencia de si fue materialmente existente o no, funcionó como referente simbólico colectivo que aunó solidaridades activas en un contexto histórico concreto), pues en este momento ese referente simbólico colectivo ha saltado hecho añicos y se ha visto sucedido por situaciones diferenciadas, por fronteras nítidas en función de su posición en el estatuto del empleo, en el proceso de trabajo y en sus formas de relación laboral.

Explosión de identidades que conforma una diversidad considerable de las formas de configurar y vivir, por los distintos colectivos de trabajadores y trabajadoras, cuál es el papel del trabajo, cuál es el papel del empleo, cuál es el sentido (individual y colectivo) de su vida laboral y, por tanto, cómo percibe e identifica a aquellos actores sociales que históricamente participan en la mejora o en la detención del empeoramiento de las condiciones de trabajo a través de formas específicas de regulación sociolaboral en situaciones concretas.

Esto plantea al movimiento sindical, al europeo en general y al español en concreto, una revitalización de la tensión permanente que se ha venido dando en el movimiento sindical de clase o general, hoy más recrudescida, entre el micro y el macro corporativismo, es decir, entre la priorización (explícita o implícita) de garantizar espacios de regulación relativamente bastante saneados para los viejos núcleos obreros de las grandes empresas, donde aún existen capacidades de presión, de mejora, de mantenimiento de determinadas condiciones de trabajo, o tratar de buscar la integración de esas diversidades en una propuesta de carácter más general.

Proceso de integración, general y concreta, que no puede basarse en los viejos esquemas movilizantes de solidaridades mecánicas (sustentadas en la fuerte identificación de “la condición obrera”), precisamente porque en la actualidad

las identificaciones colectivas homogéneas se ven nubladas por las diferentes bases materiales y de representación simbólica generadas por la fragmentación del estatuto del empleo y de la propia estructura social.

Cambios estructurales para la revinculación de los colectivos laborales que, parece, requieren continuar profundizando en la identificación de un programa sindical concreto, en los mundos concretos del trabajo, integrador de las diversidades que se presentan en el estatuto del empleo. En el seno del cual, la negociación colectiva debe cobrar una nueva dimensión, no sólo como instrumento básico de contractualización, sino también en su papel de potencial garante de derechos generales de igualdad y de integración social colectiva de la mayor parte de la ciudadanía de las sociedades occidentales (sobre todo en este momento en el que la, anteriormente aludida, “retirada del Estado”, relega a una parte importante de la población a que el reconocimiento y el ejercicio práctico de sus derechos de ciudadanía laboral, ciudadanía social, estén cada vez más desequilibrados hacia el lado de las condiciones de la nueva norma social del empleo).

Por tanto, las condiciones para la defensa de sus derechos, incluso como ciudadanos, se desplazan más al terreno de la contractualización en las relaciones concretas de empleo, esto no significa que haya que darle la espalda al Estado, a las reivindicaciones al Estado, pero sí que la negociación colectiva pasa a jugar un papel determinante en la generación de derechos mínimos para partes muy importantes de la población.

En este sentido yo creo que la negociación colectiva española no reúne las características estructurales para jugar ese papel hacia la cohesión social, y no las reúne porque el adelgazamiento de la norma, de la norma estatal, de la Ley en general, no ha sido progresivamente cubierto por ámbitos estructurales y estructurantes de condiciones de trabajo generales. De tal forma que, hechos como la fuerte atomización y la baja existencia de marcos generalistas de la negociación colectiva que regulen, al menos aquellos aspectos estructurales de la relación laboral, de la prestación del trabajo, suponen un hueco fácil de descohesión social para facilitar la desigualdad y el no poder tapar zonas de fuerte **vulnerabilidad social** que han ido apareciendo crecientemente entre trabajadores con empleo, porque antes la vulnerabilidad social parecía que era para los excluidos, para “los sin trabajo”, no para el que tenía empleo, pero ahora, en esta nueva fase, hay una frontera más débil y difusa entre los espacios sociales más vulnerables, entre el límite de la pobreza o de las situaciones delicadas de subsistencia, respecto de la fase anterior.

Para concluir con un ejemplo, en los tres minutos que me restan de intervención, querría utilizar la excusa del tiempo de trabajo. Creo que una de las explicaciones de la ruptura de la norma laboral, se puede realizar a partir de la diferencia sustancial en el uso histórico, por parte del movimiento obrero, del concepto de jornada de trabajo y de los cambios que se han venido produciendo en la estructura del tiempo de trabajo.

Durante un largo período, la reducción del tiempo de trabajo (RTT), simbolizada en la jornada del 1º de Mayo, puede encuadrarse en el progresivo devenir de los impulsos del movimiento obrero por la mejora de las condiciones de “su” subsistencia, constante histórica en el conflicto capital-trabajo (esencialista), sin embargo, es fácilmente verificable la actual preferencia por su consideración básica como elemento de las políticas de empleo (instrumental), la cual parece explicarse por la “crisis del empleo en las sociedades salariales” contextualizado en un período histórico concreto.

La primera de las connotaciones de la RTT, la reivindicación sindical de carácter esencialista, se condensaba en el slogan “trabajar menos para vivir mejor”. Su sustitución por “trabajar menos para trabajar todos”, viene a expresar el carácter instrumental de la reivindicación del reparto del trabajo, orientada hacia la posibilidad de aumentar el número de empleos y, por tanto, lograr una mayor integración y cohesión social por el incremento del trabajo asalariado.

Paralelamente al paso de una reivindicación a otra, se ha venido produciendo también la ruptura de la norma del tiempo de trabajo: el tiempo de trabajo ya no está normado de forma tan homogénea, sino que lo que aparece es una fuerte diversificación de las formas del tiempo de trabajo. Diversificación que tiene que ver con tres aspectos fundamentales: uno con su duración, otro con su estructura interna y un tercero con las biografías laborales de los trabajadores.

Ya no se trabajan 40 ó 50 años ininterrumpidos hasta la jubilación como ha-cho generalizado en las biografías laborales, sino que se producen interrupciones temporales de la actividad laboral, desempleo-empleo, etc. Además, la duración de la jornada de trabajo es una duración alojada en espacios diferenciados a los anteriores, antes la jornada semanal era, básicamente, una referencia generalizada y hoy la referencia de la jornada semanal comienza a desdibujarse, no solamente por la anualización sino por distribuciones irregulares y, finalmente, por la incorporación de formas contractuales del empleo ligadas directamente al tiempo, como el del tiempo parcial o por la vía de las disponibilidades horarias absolutamente desreguladas.

Por tanto, el tiempo de trabajo, no sólo la reducción de la jornada semanal de trabajo, sino todas las dimensiones del tiempo de trabajo, es uno de los hechos estructurales que requieren, en el marco concreto de la negociación colectiva, irle buscando regulaciones articuladas con esa nueva base, mucho más flexible, diversa y difusa de organización del trabajo concreto en las empresas, pero no en las grandes empresas sólo, sino en las empresas realmente existentes y yo creo, modestamente, que ese es uno de los papeles fundamentales, en este momento, de la negociación colectiva.

A modo de síntesis final podríamos decir que, en la medida en que el trabajo viene perdiendo la centralidad histórica que había tenido en aquellos contextos de voluntades políticas, explícitas e implícitas, de “pleno empleo” y, por tanto, de conformador de ciudadanía laboral, social y política, a la vez de determinante en la construcción y mantenimiento del pacto fordista/keynesiano, la negociación colectiva cobra una nueva dimensión en su papel de potencial garante de derechos generales de igualdad y de integración social colectiva de la mayor parte de la ciudadanía de las sociedades occidentales.

Potencialidad que, sin presuponer un mero y simplista cambio de centro de interés estratégico por parte del movimiento sindical, como si se tratara de darle la espalda al Estado y sólo la cara al mercado, se condensa en la posibilidad de abrirse, en los actuales mundos del trabajo, a la rearticulación de nuevos vínculos de recomposición de los derechos laborales entre los diferentes colectivos de trabajadores, segmentados por los actuales procesos de trabajo difusos y fragmentados, generando coberturas sociolaborales a los numerosos espacios de “vulnerabilidad laboral y social” que ha ido introduciendo el creciente proceso de precarización del estatuto del empleo, a la vez de incluir en las materias de negociación temas estructurales de las relaciones laborales concretas, anteriormente derivados por la legislación, como el tiempo de trabajo, la calificación profesional de los trabajadores y las políticas de empleo específicas para cada uno de los ámbitos contractuales, entre otras.

Desde esta consideración, el papel de la negociación colectiva no puede ser valorado como de carácter subordinado a la política social general, sino que debe encuadrarse en el terreno de la construcción de una red efectiva de regulación sociolaboral que, en combinación con las reivindicaciones sociopolíticas para que se renueve el carácter desmercantilizador del Estado, restituyan una nueva forma de cohesión social, es decir, de racionalidad social alternativa a la incivilidad competitiva de la exclusiva soberanía del azar del mercado.

CARLOS SÁNCHEZ FERNÁNDEZ

Secretario General de la
Federación de Administración
Pública de CC.OO.

EL PAPEL DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA COMO FACTOR DE COHESIÓN SOCIAL

En primer lugar, como es de rigor, quisiera agradecer la invitación que nos ha cursado la federación Minerometalúrgica para participar en esta II Escuela de verano. Probablemente voy a estar obligado a hacer una intervención atípica en la que, además de exponer nuestros planteamientos y análisis sobre la cuestión a debate, me vea obligado a hacer un repaso didáctico, por decirlo de alguna manera, sobre la Función Pública Española que explique mejor esa realidad que se da en las Administraciones Públicas; en los Servicios Públicos, y que es distinta al resto del mundo del trabajo, para al final, que es la parte que más me interesa, poder demostrar que partiendo de realidades diferentes podemos llegar a las mismas conclusiones cuando hablamos de negociación colectiva; de estructura y articulación de la negociación en el objetivo de la cohesión social.

A la vez que, aprovechar la ocasión para explicaros, desde los Servicios Públicos, las realidades y los retos que el sindicalismo confederal afronta en ese peculiar mundo laboral que se da en las Administraciones Públicas, intentaré, como es obvio, atender al título del debate que tiene la Jornada de hoy, me refiero al desafiante título “El papel de la negociación colectiva como factor de cohesión social”.

Se ha entregado un documento titulado “La reforma del Empleo Público”, al que me referiré en grandes líneas. Se trata de un documento que aborda con mayor detalle y precisión nuestros análisis del Estatuto Básico de la Función Pública y puesto que sólo ello daría lugar a una conferencia monográfica he creído conveniente que se entregue como material complementario.

Como sabéis, el Área Pública de Comisiones Obreras, que está constituido por cuatro Federaciones de la Confederación: la Federación Estatal de Sanidad, la Federación de trabajadores de la Enseñanza, la Federación de Comunicación y Transporte y la Federación de Administración Pública, ha abordado recientemente la negociación del Estatuto de la Función Pública dando con ello (falta que el Parlamento lo apruebe) cumplimiento a la previsión constitucional de regular la Función Pública a través de un Estatuto. Ese Estatuto que, de manera genérica, y en términos básicos, va a afectar a dos millones de Empleados Públicos es, ni más ni menos, el marco Jurídico de las Relaciones de Trabajo en la Función Pública Española a semejanza del Estatuto de los Trabajadores del Artº 35 de la Constitución.

La Función Pública de nuestro país, heredera del más viejo y rancio modelo de la unilateralidad en el establecimiento de las condiciones de trabajo, está inmersa en un profundo proceso de cambio en el que la contractualidad debe desempeñar un papel fundamental, porque no todas las condiciones de entrada, estancia y salida del “mercado de trabajo público” deben ser establecidos por Ley. La Ley aquí ha desempeñado un papel de mordaza, desde una pretendida concepción garantista de derechos y obligaciones, para terminar de imponer las condiciones de trabajo bajo palio de la dictadura de mejor disponer en atención al interés general, interpretado por los poderes públicos que en definitiva son nuestra patronal.

De lo que se puede deducir que nuestro Área Pública, porque, lo vive y lo padece, podría escribir un tratado sobre los “beneficios” de la regulación de los derechos en sede de Ley o en sede de ámbito convencional. Es cierto que la contractualidad significa asumir riesgos y el Sindicato debe exhibir una gran fortaleza en todos los planos (organizativo y propositivo), pero no debe caber duda que es mejor cumplir con nuestra función afrontando los desafíos, que no tener función viviendo bajo la bota de la odiosa tutela de la Ley garantista escrita por el patrón. Hablamos de un marco normativo, el actual, que ignora el conflicto de intereses porque se ampara en la patente de corso de ser dictada en atención a un interés mayor: “el interés general”. Dicho de otra manera, y si se me permite exagerar, es como si a la CEOE se le reconociese, más allá de su capacidad de presión, capacidad legislativa, si así fuera, entonces, no habría ninguna duda, barrerían para casa poniendo a remojo los derechos, eso sí, nos harían saber que así se dispone en atención al interés general que se deriva, en su caso, de ese llamado humanismo liberal al parecer innato a la función empresarial.

También se ha hablado estos días en el marco de las Jornadas, podríamos nosotros también hablar de ello y escribir mucho sobre autonomía, no autonomía colectiva, sino autonomía sindical o de la independencia de los sindicatos en relación a los partidos políticos, o incluso de la necesidad de no confundir la Administración y las instituciones públicas con los partidos políticos, alguno ya confunde su propio partido político, no con las instituciones, sino con regiones o comunidades enteras, alguno llega a esos extremos. Y sobre todo, cogiendo al hilo alguna de las intervenciones de ayer, cuando hablábamos de esto, la confusión que se produce cuando no se comparte que los servicios públicos se prestan con criterio de solidaridad en el marco del Estado de Bienestar, insisto en que se ha hablado estos días de esto y no quiero yo contribuir a esa polémica, pero sí quisiera añadir que, en muchas ocasiones, la ausencia de políticas públicas, ejercidas con la requerida neutralidad, sino como consecuencia de aritméticas políticas o como consecuencia de la primacía, en muchas ocasiones, en las decisiones públicas de intereses clientelares, no sólo cosechan cierta deslegitimación o descrito social de lo público, sino que también añaden muchas y cada vez mayores dificultades o paralizan, en muchas ocasiones, políticas de inversión pública y de recursos tendentes a reequilibrar desajustes territoriales que pudieran favorecer una mayor cohesión social; se puede poner como ejemplo, no diré como un ejemplo que sirva de norma y por tanto no hablaré como paradigma, pero como ejemplo, lo que planteó ayer César Estrada, que tras 17 años de existencia de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, su artículo 15 no se aplica y está impidiendo poner en práctica la previsión de recursos financieros suficientes, de carácter complementario, para alcanzar un nivel de servicios públicos mínimos igual para todas las Comunidades Autónomas.

Quizá debamos pensar que muchas decisiones públicas que se adoptan se hacen para pagar ciertos peajes, ciertos peajes que exigen circular probablemente más por la derecha, peajes que, finalmente, pagamos todos y que, en el fondo, lo que están exigiendo es una modificación substancial del Estado del Bienestar para llevarnos a las cocheras del Estado Asistencial residual. Yo creo que, sin duda, esto, si es así, daría mucho más sentido a la ofensiva privatizadora y a la provisión de servicios públicos complementarios atendidos y prestados desde el mercado y, naturalmente, pagados con la tarjeta de crédito ¿no?.

En fin, me he permitido este retorno al debate de ayer, porque seguramente le dará más sentido a algunas de las cuestiones que al final de mi intervención y, hablando de la acción del Sindicato, abordaré.

Haciendo ese repaso didáctico por la Función Pública, señalaré que tenemos una Función Pública compuesta por algo más de dos millones de empleados públicos, que representan el 16,3% de la población ocupada, siendo Catalunya y Extremadura las CC.AA. que ostentan el menor y el mayor porcentaje respectivamente. Considerando el peso de los empleados públicos en el conjunto de la población, tenemos una media de 4,5 empleados públicos por cada 100 habitantes, colocando nuevamente a Catalunya en el valor más bajo, 3 empleados públicos por cada 100 habitantes.

Diré también que no existen diferencias apreciables en la distribución por sexos, siendo el grupo de edad 35-44 años el de mayores efectivos, llamando la atención el pequeño número de jóvenes, apenas el 4% (16-24 años), situación, esta última, que se da en gran parte como consecuencia de las sucesivas congelaciones de las ofertas de Empleo Público de los últimos años.

En cuanto a la distribución sectorial de efectivos, el 43% presta sus servicios en la Sanidad y la Enseñanza, que sumado a los efectivos de la Admón. Local (25%) y otros servicios sociales asistenciales, de protección y seguridad, medio ambiente etc., nos indica que mayoritariamente los empleados públicos están ligados estrechamente a los ciudadanos a través de la prestación de servicios públicos directos.

La Acción de los Sindicatos Confederales se extiende al conjunto del Empleo Público con excepción de Jueces y Magistrados, Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Los empleados públicos se dividen, en términos generales, en dos tipos de personal en función de su vinculación jurídica con la Administración. El 75% corresponde a trabajadores sometidos a un régimen administrativo, funcionarios o estatutarios, aunque a estos últimos se les aplica cierta normativa laboral, y el restante 25% (500.000), es personal laboral sujeto a contrato de trabajo. Unos, los del régimen funcionarial acceden a la Función Pública a través de nombramiento y juran prometer la Constitución y/o los Estatutos de Autonomía, y otros se vinculan a la Administración con la firma de un contrato. En los dos casos es posible la eventualidad, interinos en caso de la vinculación Administrativa y todas las modalidades de contratación eventual de la normativa laboral para el personal sujeto a contrato.

El derecho a la negociación colectiva esta regulado de manera distinta también en función de las diferentes vinculaciones jurídicas, unos pueden tener Convenio y otros Acuerdos (que es como se denomina al acuerdo colectivo para los funcio-

narios / estatutarios), en ambos casos diremos que el derecho a la negociación y, sobre todo, la seguridad jurídica de los acuerdos colectivos están condicionados por imperativo legal. Hablaremos de que, con el marco jurídico actual, la negociación colectiva en la Función Pública no puede ser plena, pues se trata de un derecho capado por la jerarquía mayor de la norma jurídica que aprueba las políticas económicas, esto es los Presupuestos Generales del Estado. Políticas que no sólo afectan a los salarios, sino también al empleo público, y a tantos derechos que se miden en términos de gasto público. Y el problema aquí no está situado en relación a la capacidad soberana de la Institución Parlamentaria, que desde luego la tiene y se la reconocemos ¡faltaba más!, el problema está situado cuando el gobierno, en fase de elaboración del anteproyecto de presupuestos, fija los parámetros macro-económicos cerrando a cal y canto la negociación sin haberla iniciado o incumpliendo, como así ha sucedido, acuerdos y convenios plurianuales.

Por otro lado, la estructura de la negociación colectiva en las Administraciones Públicas es la siguiente: Mesa General de Negociación de la Administración del Estado (aquí discutimos cuestiones que afectan a todos los empleados públicos, con el problema añadido de que en la contraparte no están representadas la Administración Autonómica y las Corporaciones Locales), de esta Mesa se derivan otras Sectoriales para la Enseñanza Pública, para el personal de las Instituciones Sanitarias Públicas, para la Administración de Justicia y otra para el personal de Correos, también en el ámbito del Estado coexisten en la actualidad 58 Convenios Colectivos correspondientes al personal laboral de distintos Ministerios y Organismos Autónomos.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas se reproduce el modelo de Mesa General y Mesas Sectoriales y con carácter general el personal laboral dispone de Convenio Único.

En la Administración Local (Diputaciones y Ayuntamientos), la atomización caracteriza la negociación colectiva, tengamos en cuenta que hay algo más de 8.000 Ayuntamientos, cincuenta y tantas Diputaciones y Cabildos Insulares, que podrían disponer potencialmente de Convenio Colectivo de “empresa” para el personal laboral o de acuerdo colectivo, aunque en realidad hay algo más de 350 unidades de negociación que coinciden con las Diputaciones y los Ayuntamientos grandes. Y es precisamente en la Administración Local, con una mayor potencialidad de unidades de negociación, donde a pesar de la existencia de Convenios Colectivos con solera y larga tradición sindical se da un claro vacío convencional (hablamos de nuestra PYME).

En los últimos años, el sindicato así lo ha defendido, se han impuesto negociaciones colectivas mezclando laborales y funcionarios y, en algunas comunidades autónomas (Madrid, Euskadi y Catalunya), se han firmado acuerdos/convenios con las Federaciones de Municipios y Provincias. Con estos acuerdos/convenios hemos intentado superar la clásica separación y diferencias de derechos entre funcionarios y laborales, a la vez que, con una estructura de negociación supra-ayuntamiento, tratamos de extender la negociación a cientos de entidades locales que carecían de ella, consiguiendo una cierta homogeneidad y coherencia en las relaciones laborales en este nivel regional.

Perseguimos que el modelo racionalice la estructura de negociación, que la simplifique y que la haga gobernable, se inscribe en los objetivos de reforzar la contractualidad y extender los derechos y dar cobertura a la negociación, cabe aquí, por tanto, hablar de cohesión social desde el punto de vista de la extensión y de la cobertura de vacíos, y cabe hablar de un modelo de negociación más solidario. Las experiencias de convenios únicos y negociaciones unificadas para el personal laboral y funcionario de las Comunidades Autónomas es una buena experiencia, como lo es también la negociación regional para el conjunto de Ayuntamientos, muy a pesar de toparnos con la consabida inseguridad jurídica de los resultados de la negociación y de la incertidumbre de la voluntad política de cumplir y aplicar los acuerdos.

En estos momentos estamos abordando un proceso de negociación en la Administración General del Estado que unifique los actuales 58 convenios colectivos de los Ministerios y Organismos Autónomos en uno sólo, y éste será, probablemente, uno de los mayores convenios (100.000 trabajadores), y no quiero ocultar que hay cierta resistencia de algunos Comités y Secciones e, incluso, de responsables de personal de alguno de los Ministerios.

El pasado mes de febrero dimos por concluida con el Gobierno la negociación de lo que ha de ser el Proyecto de Ley de Función Pública (Estatuto Básico). Un Estatuto que ha de dar cumplimiento, ni más ni menos, que a lo establecido en el artículo 103.3 de la Constitución, dando al empleo público un nuevo marco normativo que, a semejanza del Estatuto de los Trabajadores previsto en el artículo 35 de la C.E., regule, entre otros, el acceso a la función pública; el sistema de incompatibilidades; las peculiaridades del ejercicio del derecho a la sindicación y a la negociación colectiva, que nos permita fijar un nuevo marco jurídico para el empleo público y, sobre todo, renovar, modernizar y democratizar unas relaciones laborales que han estado, y están, sometidas a la inseguridad y a la hiperegulación de la unilateralidad.

El modelo de negociación que hemos pactado en el Estatuto Básico pretende reforzar la negociación y tiene el siguiente esquema:

1. Creación de una Mesa de Negociación para todas las Administraciones Públicas, con presencia de todas las patronales, que permita el Acuerdo General – Convenio General (ámbito personal 1.800.000 trabajadores).
2. Mesa de Negociación para cada una de los Ámbitos Sectoriales a nivel Estatal: Sanidad, Enseñanza, Justicia y Administración General.
3. Mesa de Negociación para cada una de las Comunidades Autónomas, que podrá regular derechos para los trabajadores de la Administración Autonómica y también, si así se dispone, para el conjunto de Administraciones Locales de su ámbito.
4. Posibilidad de existencia de Convenios Colectivos en los Ayuntamientos que así lo establezca por acuerdo colectivo.

Por tanto, un modelo y una estructura de negociación que deberá empezar por arriba, regulando los derechos y aspectos de las condiciones de trabajo, y que permita mantener en el empleo público una cierta coherencia que, entre otras cosas, evite desigualdades injustificadas, dejando a disposición de la negociación para ámbitos inferiores (en términos Territoriales y Sectoriales) todas aquellas cuestiones que por su naturaleza específica y singularidad no deban ser abordadas por la negociación superior.

Pero hay otra cuestión no menos importante, cuando hablamos de cohesión social y de negociación colectiva en la Función Pública, me refiero a la repercusión que en el “producto final” tienen las condiciones de trabajo en unas empresas tan peculiares como lo son los servicios públicos. En unas empresas donde el empresario son los políticos, las estrategias industriales y/o comerciales son estrategias y programas de los partidos políticos, donde los accionistas son los ciudadanos y las empresas son gobernadas por Consejos de Gobierno o de Ministros y por Juntas de accionistas que son las Cortes y los Parlamentos. Me permito esta licenciosa comparación para mejor situar que la resolución de muchos de los problemas de los trabajadores de las Administraciones, de los Servicios Públicos, tienen que tener en cuenta el Servicio Público y la finalidad de los mismos.

Y con esto enganchó con lo que señalé al principio en relación al papel de los Servicios Públicos en el Marco del Estado del Bienestar, y por ello, me siento en la obligación de reiterar nuestro compromiso con los servicios públicos, con la defensa de lo público. Por ello, la negociación colectiva también debe desempe-

ñar un papel muy importante en todo esto, porque la defensa de lo público pasa, no sólo por combatir con mayor o menor acierto la ideología neoliberal-conservadora, sino también por asegurar que los medios materiales y humanos que pone democráticamente la sociedad en manos de las Administraciones Públicas sean utilizadas eficientemente.

Diré, para finalizar, que hacer compatible la acción reivindicativa por los derechos inmediatos y la mejora de los Servicios Públicos requiere, sin lugar a dudas, una nueva mentalidad sindical de muchos de nuestros cuadros y delegados.

Y me pregunto si de la misma manera que profundizamos en el debate más Confederal de maduración de nuestra mentalidad en relación con la Empresa, lo que nos ha llevado a apostar por un sindicalismo no sólo de reivindicación sino también de disputa y participación en la elaboración de estrategias empresariales, si queremos que nuestras empresas sean competitivas, que generen empleo y riqueza y que se autosostengan; ¿por qué nosotros no vamos a militar en ese cambio de mentalidad sindical que debe tener su correlato en la acción sindical de las Federaciones del Área Pública?, en relación a nuestras peculiares empresas que son las Administraciones Públicas y más con el factor añadido de que en el conflicto en los servicios públicos hay un tercer protagonista que son los receptores de estos últimos, los ciudadanos.

Nuestra práctica sindical debe asumir la existencia de los tres protagonistas de los servicios públicos. La Negociación Colectiva tiene un papel que desempeñar más allá de atender y gobernar los derechos más inmediatos.

JOAQUÍN GONZÁLEZ MUNTADAS

Secretario General de FITEQA
de CC.OO.

EL PAPEL DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA COMO FACTOR DE COHESIÓN SOCIAL

Buenos días, os agradezco esta oportunidad que me permite exponer algunas ideas en relación a la negociación colectiva.

Las ideas a las que me referiré están relacionadas esencialmente con la práctica, creo que de modelos ya estamos algo cansados de discutir. Ya tenemos suficiente historia acumulada para poder empezar a verificar prácticas, poder analizar realidades, unas realidades, ante las cuales, nosotros como sindicato, como federaciones, como confederación, tenemos mucha responsabilidad, así lo espero. Lo contrario nos estaría diciendo que hemos tenido escasa influencia.

Mi intervención no girará tanto sobre los contenidos y los resultados de la negociación colectiva, aún sabiendo que es precisamente el resultado de los convenios lo que aporta más o menos cohesión social; me centraré en la cohesión sindical porque creo que es una parte necesaria, no suficiente, pero, sin lugar a dudas, una parte necesaria para la cohesión social.

Me referiré, para entendernos, sólo al continente y no al contenido. Me referiré a la ESTRUCTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, o más en concreto y para ser más preciso, a LA ESTRUCTURA DE LOS CONVENIOS COLECTIVOS. Y más en particular a la parte de la que nosotros como sindicatos somos responsables, la que es resultado de nuestra política y de nuestras apuestas como organización sindical. En los contenidos, como todos sabemos, entran otros factores como la situación económica, la realidad industrial, la competencia, la correlación de fuerzas, etc..

Pero la estructura y el ámbito de los convenios sí dependen de nuestra apuesta como sindicato, de cuál ha sido y es nuestro diseño, por dónde se han movido y se mueven nuestras prioridades, por qué carriles queremos que circule la negociación colectiva y, conscientes todos de que el continente condiciona al contenido, sabemos que el ámbito del convenio condiciona positiva o negativamente las materias a negociar.

Yo voy a explicar una realidad. Me voy a centrar en la realidad de los sectores industriales que organiza FITEQA, la Federación de Industrias Textil-Piel, Químicas y afines de CC.OO..

Salvando todas las distancias, que sin duda existen, creo que tenemos empresas, grupos industriales y sectores con algunos aspectos parecidos a sectores de vuestra Federación Minerometalúrgica. Pero lo que a mi entender es más parecido, es que las empresas, tanto las de vuestra federación como de la nuestra, fabrican productos, que éstos están sujetos a la competencia, que la competencia está internacionalizada y que la competitividad, o sea, la calidad y el precio del mismo, condiciona de forma determinante el empleo, las relaciones industriales y laborales en las empresas y en los sectores.

Y para entrar en materia, he dicho que iba a hablar de una práctica y experiencia determinada, la de FITEQA, y ésta es la de sectores con convenios colectivos de ámbito estatal. Ninguno de estos sectores tenía convenio estatal en los tiempos del sindicato vertical y, por tanto, todos estos convenios estatales son el resultado de una apuesta, primero de una apuesta sindical, después, en algunos casos, tras duros conflictos con la patronal y en las empresas, también una apuesta de las respectivas organizaciones patronales. ¿Y por qué apostamos entonces, ahora hará 20 años, por convenios de ámbito estatal?

Pues porque nuestros sectores ya eran hace 20 años unos sectores tremendamente relacionados entre sí. Profundamente abiertos a la competencia, hecho que nos llevó a realizarnos la siguiente pregunta: ¿Qué tiene de distinto un trabajador del sector, por ejemplo, del transformado del caucho de Barcelona, con su convenio provincial, con un trabajador de este mismo sector de Vizcaya, Valencia o Madrid, cada uno de ellos con su convenio provincial, y por tanto diferente? ¿Qué elemento diferenciador, qué elemento específico aporta la provincia en la que está ubicado el centro de trabajo para determinar un marco propio de relaciones laborales como es el convenio provincial?

La respuesta que dimos en su día y la que demos hoy debería ser la misma: en sectores industriales como los nuestros la especificidad de las relaciones labora-

les no la determina el territorio donde está ubicada la empresa y sí las características de ésta: su nivel tecnológico, su capital, su organización del trabajo, sus niveles de formación, su productividad, sus beneficios o sus pérdidas, el nivel de sindicalización, la correlación de fuerzas, etc..

Todos estos factores son los que hacen diferentes a las empresas en un mismo sector, incluso, de un mismo sector en la misma localidad.

Esta fue la reflexión, y como consecuencia de ella nos planteamos un objetivo: La necesidad de superar los convenios provinciales y de empresas existentes absorbiéndolos en un ámbito estatal común, en convenios estatales de sector.

Y estos convenios sectoriales y estatales son: Convenio Estatal de Textil-Confección, Convenio General de la Industria Química, Convenio Estatal de Perfumería y Cosmética, Convenio Estatal del Calzado, Convenio Estatal del Curtido de la Piel, Convenio Estatal del Vidrio y Cerámica, Convenio Estatal del Frío Industrial, Convenio Estatal de Mayoristas de Productos Químicos.

Con esta enumeración de convenios ¿ qué quiero significar ? Pues que la estructura de la negociación colectiva actual, basada en convenios colectivos estatales, no es el fruto de la coincidencia o de la casualidad. El hecho de que todos los sectores que se organizan en nuestra Federación tenga convenio estatal es el resultado de una apuesta. De una apuesta que ha representado uno de los ejes del debate y también, muchas veces, de la confrontación sindical en las empresas, en los sindicatos comarcales y provinciales, en las Federaciones Regionales y de Nacionalidad, y cómo no, en los órganos de dirección de la Federación Estatal.

Un debate y unas discusiones que se han saldado con un amplísimo consenso interno, con un importante nivel de cohesión interna. Pero también, hay que decirlo, con muchas incomprensiones en amplios sectores y a todos los niveles de nuestro sindicato durante 20 años.

Incomprensiones lógicas y que se explican por la concepción hasta hace bien poco que el sindicato ha tenido de la negociación colectiva y con ello del papel de los convenios.

Repasemos solo algunas de las cosas que nuestro sindicato ha dicho, escrito y votado: “Vamos a hacer de cada convenio un conflicto con el Gobierno”. Si cada convenio es un conflicto, cuantos más convenios más conflictos. “Todo ámbito de negociación es una conquista sindical”. “Hemos de impedir que se impongan los convenios estatales como el General de la Industria Química porque es el modelo empresarial, ya que absorbe los convenios provinciales”, se dijo en un momento por suerte superado.

La propia teoría de la negociación colectiva articulada, de unos convenios colectivos de mínimos, de unos convenios a superar en los ámbitos inferiores, era en parte, entiendo yo, la traslación poco matizada a la realidad de nuestro país del debate que estaba teniendo el sindicalismo italiano a finales de los 70; pero sin tener presente algunas diferencias substanciales que a mi entender eran esenciales, como son: que en Italia llevaban años con convenios sectoriales estatales, que estaban en pleno debate para la descentralización de éstos uniéndolo a la fuerte apuesta que en aquellos tiempos el sindicalismo italiano estaba haciendo a favor de los representantes unitarios en la empresa y de la unidad sindical, todo ello enmarcado, por el fuerte crecimiento económico.

Pero la realidad del sindicalismo español, la realidad de nuestra negociación colectiva, era poco comparable, porque teníamos unos representantes unitarios más consolidados que el sindicato como organización, porque partimos de una negociación colectiva fuerte en las empresas y de una estructura de la negociación colectiva profundamente descentralizada, de unos convenios colectivos con inercia propia y sin interrelación entre sí y todo ello enmarcado por los primeros síntomas de la fuerte crisis económica de aquellos.

Este hecho: la ausencia de ámbitos de negociación amplios y fuertes, es a mi entender una de las causas que explican la debilidad de las estructuras sectoriales de nuestra Confederación. Y si a ello le sumamos el fuerte contenido político que ha tenido nuestra actividad como “sindicato general”, se explica que en muchos casos haya sido difícil encontrar sentido o utilidad a la estructura federal, una de las herramientas, yo creo, esenciales para la cohesión sindical y social.

Este papel subalterno de la estructura sectorial, este papel subalterno de las Federaciones, se comprueba en cómo durante años hemos aprobado los criterios de negociación colectiva: entendiéndolos como unos criterios para todo y para todos los sectores industriales y de servicio porque estaban pensados en lógica territorial, en lógica socio-política y porque más del 80% de los convenios colectivos de nuestro país se han negociado por las estructuras territoriales, por las uniones provinciales. Y se comprueba también por los escasos medios que disponemos las Federaciones o por las sedes de la mayoría de las Federaciones Estatales, yo no he encontrado a estas alturas ni un solo local en peores condiciones de imagen y representación que Cristino Martos. Ya sé que el hábito no hace al monje, pero a veces ayuda a saber a qué congregación pertenece.

Vuelvo al tema de la negociación colectiva como factor de cohesión social y dejo para otra ocasión u otro seminario, si un día lo organizáis, mis opiniones so-

bre las estructuras organizativas y sobre la distribución de los medios en nuestra Confederación Sindical de CC.OO..

Mi opinión y experiencia en relación a la negociación colectiva se resume en la apuesta por ámbitos sectoriales estatales, por convenios estatales de sector y con algunos aspectos a desarrollar o adecuar de éstos en determinados núcleos o zonas homogéneas, que no coinciden necesariamente ni con la provincia ni, muchos menos, con la comunidad autónoma. Nuestro concepto de articulación se parece más al que se le da en mecánica: “Enlace o unión entre dos piezas o elementos de una misma máquina o instrumento que permite la rotación de uno respecto al otro”.

Me refiero, por ejemplo, a articular el Convenio General de la Industria Química en el polo químico de Tarragona o Huelva en materia de medio ambiente, “articular” el Convenio Estatal de la Industria del Calzado en las comarcas de Elche o en la localidad de Almansa, o “articular” el Convenio Textil-Confección en las comarcas gallegas, con un fuerte componente de economía sumergida.

Otros espacios o ámbitos de “articulación” del convenio estatal son los que hacen referencia al subsector. En la química, por ejemplo, el sector del caucho en el que, dándose una realidad determinada en materia de salud laboral, han tenido para este subsector un tratamiento y una adecuación específica; o en el textil-confección, a la hora de concretar algunas materias de la organización del trabajo o la regulación de la jornada laboral, la especificidad de los sectores de cabecera se tiene presente.

Como podéis ver este modelo no se parece en nada, o se parece poco, a la idea de articulación que creo que vosotros como Federación Minerometalúrgica defendéis. Este modelo no se parece en nada, o se parece poco, al convenio estatal de mínimos a desarrollar posteriormente, o mejor dicho, a mejorar luego en las Comunidades Autónomas.

El convenio que yo defiendo es un convenio estatal del máximo posible y para ello debe afectar a las empresas grandes también. Debe afectar plenamente a las zonas fuertes también. Y cuando digo afectar plenamente me refiero a aquellas materias que vinculan, como el salario y sus incrementos.

El convenio que yo defiendo es el convenio estatal que se articula y desarrolla en la empresa, siendo ésta el otro eje de la negociación no alternativo al convenio sectorial y sí complementario en función de la realidad específica de la empresa como ya he dicho anteriormente.

Para esta negociación colectiva, la que en FITEQA defendemos, es precisa

una fuerte y muy amplia cohesión sindical interna en CC.OO., y una fuerte unidad sindical con UGT. No es lo mismo la negociación colectiva por convenios colectivos de empresa y/o convenios provinciales que permiten jugar muchos partidos con equipos distintos, con equipos enfrentados, con objetivos incluso enfrentados, donde los éxitos de unas estructuras del sindicato se pueden percibir incluso, a veces, como fracasos de otras o a la inversa porque los convenios pueden partir con objetivos, prioridades y plataformas distintas, y distintas no sólo por la realidad del sector o la empresa, que es lógico, sino distintas también por las mayorías que existen en cada ámbito de negociación, provincial o de empresa de una misma federación.

Pero en la negociación colectiva de ámbito estatal la realidad es muy distinta, porque los errores y los aciertos de una zona, de unos colectivos o de unas determinadas estructuras sindicales repercute positiva o negativamente al conjunto.

En un convenio estatal no son posibles políticas distintas enfrentadas una vez aprobados los criterios y prioridades de la negociación, y ello obliga a realizar esfuerzos para tejer el consenso interno entre zonas, colectivos y sensibilidades que existen en la Federación y a los que les afecta el convenio, que tendrán que movilizarse por él, que tendrán que hacer el seguimiento de su aplicación, y si no lo hacen, o lo hacen mal, debilitan al conjunto.

Por decirlo de alguna forma, y a modo de ejemplo, es la misma diferencia que existe entre una empresa intercentros con convenios independientes en cada centro de trabajo y otra donde el convenio es único para todos los centros de trabajo. En esta última las necesidades de cohesión entre todos los centros de trabajo es vital para la acción sindical.

Otro elemento especialmente complejo a la hora de abordar la negociación colectiva de ámbito estatal, es la participación y la información. Y es ahí donde, en parte, el sindicato se juega el éxito o el fracaso en la negociación.

Es especialmente complejo porque los convenios de ámbito estatal afectan a miles de empresas y decenas de miles de trabajadores y trabajadoras y no cuentan con la resonancia de los medios de comunicación de una negociación confederal o una reconversión de un sector.

Por ello es tan imprescindible una federación estatal estructurada en todas las zonas del país, porque es la que debe ser el hilo directo entre los centros de trabajo y la negociación, y para ello es imprescindible una fuerte sindicalización en las formas y modos de negociar el convenio.

Nosotros no hemos compartido ni compartimos propuestas que se han debati-

do o programas de elecciones sindicales donde el sindicato, en forma de código de conducta, se compromete a que la composición de las mesas negociadoras tendrán representación directa de delegados de pequeñas empresas o mesas negociadoras que representarán a las asambleas de delegados de zonas etc..

Nosotros entendemos que es la estructura organizada de la federación la que tiene que dirigir y organizar la participación de los afiliados y trabajadores, y que es la sección sindical la directa responsable del seguimiento de la aplicación del convenio que ha firmado su sindicato.

He intentado exponer algunos aspectos de una realidad específica dentro de la negociación colectiva de nuestro país, aquella cuyo eje es el sector estatal y la empresa, y espero no haber sido demasiado largo, gracias.

IGNACIO FERNÁNDEZ TOXO

Secretario General de la
Federación Minerometalúrgica
de CC.OO.

EL PAPEL DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA COMO FACTOR DE COHESIÓN SOCIAL

Nosotros en la Federación tenemos más dudas, seguramente, que Joaquín, tanto personales como sobre el resultado del debate colectivo, posiblemente, porque hemos hecho una aproximación diferente al tema desde nuestras respectivas federaciones.

La Federación del Metal de CC.OO. ha hecho en el pasado una aproximación al debate entorno a la articulación de la negociación colectiva que intentando ser sindical venía muy condicionada por una excesiva politización partidaria. Esto, a su vez, ha condicionado de forma importante los debates y las conclusiones confederales.

De una atenta lectura de los documentos congresuales, tanto de la Federación como de la Confederación, además del parecido que hay entre unos y otros, como si no importase que unos se dirigiesen al sector y otros al conjunto de la Confederación, nos encontramos con que hay una influencia determinante en los mismos de una idea de Sindicato, que se expresa claramente en dos momentos importantes, y que creo han sido clave para nuestras propuestas en materia de negociación colectiva, aparte de las influencias externas a las que se refería Joaquín.

Primero, que a partir de los Pactos de la Moncloa convertimos a la negociación colectiva poco menos que en el instrumento para consolidar la democracia. El papel que nos autoasignamos fue tremendo, así como la responsabilidad que echábamos sobre nuestras organizaciones y las espaldas de los trabajadores.

Y, en segundo término, antes y después de los Pactos de la Moncloa consideramos el convenio colectivo como plataforma privilegiada para la acumulación

de fuerzas para erosionar al gobierno de turno. Primero fueron los gobiernos de la UCD y más tarde mantuvimos la misma actitud con los gobiernos del Partido Socialista.

A partir del V Congreso Confederal se produce una modificación substancial en la forma de posicionarse el sindicato ante los trabajadores y los instrumentos a utilizar: el papel de la negociación colectiva muy en la clave de la crisis, en ese momento, del modelo de producción fordista; aunque no acertamos, totalmente, a diseñar la respuesta en el marco de las relaciones laborales y de las necesidades que se desprenden de la sustitución del taylorismo. Sin embargo, el giro que se ha producido a partir del V Congreso Confederal ha sido importante, aunque es necesario profundizar en él. Entre otras cosas porque las inercias son de gran importancia, más en unos sectores que en otros. En el nuestro partimos de una concepción de la negociación colectiva muy vinculada al discurso político partidario, independientemente de quién fuese el responsable de turno. Era parte del acervo colectivo del Sindicato, era un problema del conjunto de la organización, del conjunto de la Confederación, y algunos de sus efectos siguen pesando como una losa sobre los comportamientos de las Comisiones Obreras. Sin embargo, también se han producido aciertos en el enfoque de la negociación colectiva. No obstante, es necesario decir que ya en los primeros Congresos del Sindicato, aunque más de forma intuitiva que racional, comenzamos a esbozar una serie de propuestas incompletas que forman parte de las bases que hoy nos permiten una aproximación más sólida, más seria, más íntegra respecto a las preocupaciones de los trabajadores y las necesidades que se derivan de los cambios que se han operado en el mundo del trabajo.

Teníamos un modelo que, teóricamente, se basaba en la necesidad de la articulación de la negociación colectiva. Como muestra, algunas frases textuales de lo que decíamos en el II Congreso Confederal: “El modelo de negociación colectiva debe basarse en los convenios colectivos y la extensión de los ámbitos de contratación, convenios estatales, de nacionalidad o región y desarrollo de los existentes: convenios provinciales, de empresa, etc.”. Es decir, no sólo se apostaba por los convenios estatales, sino también por los de nacionalidad y, además, por el mantenimiento de los que ya había. Los provinciales y de empresa, y la creación de aquellos cuantos pudieran generarse a través de la acción del Sindicato. Esta misma formulación se repite en los sucesivos Congresos del Sindicato.

También en el II Congreso Confederal se plantea la necesidad de extender la negociación colectiva a los trabajadores que no poseen este derecho; sin embar-

go, se estaba refiriendo, casi exclusivamente, a los trabajadores de la función pública, a los funcionarios públicos, olvidándose, y esa es también una constante en nuestras reflexiones, de otros colectivos de trabajadores que, tradicionalmente, han estado fuera del circuito de la negociación colectiva. Era una negociación colectiva diseñada desde la experiencia, desde la implantación del Sindicato en la gran empresa, y muy marcada, además, por el peso del sector público industrial en el Sindicato y sus órganos de dirección, en el desarrollo de los debates congresuales, también por la crisis y la reconversión industrial. No hay en los Congresos ni una sola referencia a las pequeñas y medianas empresas (Pymes). Creo que es en el IV Congreso cuando empieza a hablarse algo de los técnicos profesionales y cuadros (TPC,s), tradicionalmente alejados de la actividad sindical y de la afiliación. Este es un déficit en los análisis del Sindicato que arrastramos durante años y que se manifiesta con toda su crudeza a partir de la explosión de la precariedad que se produce en la década de los 80, sobre todo a partir de la Ley Básica de Empleo.

Con esa visión de la articulación de la negociación colectiva, profundizamos más en ese diseño muy corporativo, adjudicando, en exclusiva, la negociación en la empresa al Comité. Esto a pesar de que, ya en el mismo Congreso, se reconoce que el Sindicato ha perdido pie en la empresa. “La débil afiliación y presencia sindical, la ausencia de legislación favorable a la implantación de los Sindicatos y la excesiva polarización hacia los comités en detrimento de las secciones sindicales”, son algunos de los problemas con los que el Sindicato se encuentra ya en ese momento, no digamos ahora. Se hacía necesario que esa reflexión se convirtiese en toma de decisiones, sin embargo, continuamos teorizando a contracorriente del avance de la legislación. Incluso, cuando el Estatuto de los Trabajadores marca un camino legal diferente al diseñado en nuestro primer Congreso Confederal, a pesar de ello, seguimos insistiendo en el mismo enfoque en el II, III, y aún en el IV Congreso Confederal. No entendimos entonces, y hoy sólo a medias, el papel del Sindicato en relación con la articulación de la negociación colectiva y los objetivos a priorizar en la misma.

En ese Congreso están condensados buena parte de los errores de diseño que, insisto, pesan como una losa, son un lastre todavía muy importante, en algunos sectores más que en otros, para que este sindicato se sitúe en condiciones de dar pasos trascendentes, en el diseño que hacemos a partir del V Congreso.

El objetivo de la negociación articulada se torna imposible cuando afirmamos en el III Congreso Confederal que, cito otra vez textualmente, “nuestra concep-

ción de la articulación de los convenios se asienta, además, sobre la base de la plena libertad de negociación en los distintos convenios”. Es decir, la negociación en cascada. No hay ninguna relación entre un convenio y otro, entre un marco de negociación y otro se puede estar negociando un convenio general (aquella teoría de los convenios de mínimos, que hizo furor en el Sindicato durante, prácticamente, toda la década de los 80) y, al mismo tiempo, todos y cuantos convenios te surjan en el proceso. No voy a insistir en este tema, pero es conveniente recuperar la memoria, echar un vistazo al pasado para saber lo que no debemos repetir y qué factores condicionan lo que estamos haciendo en este momento.

A pesar de algunos apuntes teóricos en la dirección correcta, en la práctica, cooperamos con el desarrollo de un modelo de negociación colectiva que consolidaba la fractura de los trabajadores excluyendo del circuito de la negociación y, por tanto, del Sindicato, a importantes colectivos cada vez con más peso en la composición de los asalariados. No es sólo la crisis lo que incide en la caída de la afiliación sindical, son también nuestros errores a la hora de diseñar la forma de acercarnos a los trabajadores, de modo que éstos nos vean como un instrumento útil. Al trabajador de la Pyme, cuyas referencias del Sindicato se limitan a la acción en la gran empresa, más sindicalizada, el Sindicato le sirve para acudir a sus servicios jurídicos cuando le despiden y poco más, y eso pesa de forma muy determinante, insisto, en el hecho de que la afiliación, en nuestro país, haya caído en picado después del inicio de la transición democrática.

Como decía, el V Congreso Confederal supone un cierto punto de inflexión, aunque incompleto. La crisis del sistema fordista está en la base muy intuitiva también de las reflexiones que hacemos en ese Congreso. Eso se manifiesta de forma muy clara, con toda su crudeza y, además, con carácter irreversible, en los últimos 10 años, en los que no acertamos a comprender la necesidad de sustituir los sistemas de organización del trabajo autoritario de las Ordenanzas, por un nuevo sistema en el que el Sindicato jugase un papel determinante en las relaciones en el seno de la empresa. Ésto, más que ninguna otra cosa, pone de manifiesto también la debilidad del sistema de negociación colectiva, y acentúa las debilidades del movimiento sindical y, aún más, cuando la desregulación es un hecho, cuando se hace más necesario sustituir la norma, que se hace más flexible, por el convenio colectivo, por la capacidad contractual del Sindicato.

Hemos intervenido poco, tarde y mal en relación con temas como la productividad. En el IV Congreso Confederal, se decía textualmente: “Mientras invertimos todo el esfuerzo en disputar a la patronal el salario, los empresarios gobier-

nan todos los factores que determinan la capacidad productiva del trabajo. No basta con incluir en las plataformas reivindicativas la reducción de la jornada y la creación de empleo, si los sindicatos no irrumpimos en la negociación de los sistemas de organización técnica del trabajo y el reparto de los beneficios de la productividad, estaremos dejando una parte, cada vez más importante, del valor del trabajo, del salario, en el bolsillo del patrón y, aún consiguiendo reducir la jornada, no se creará empleo”. En ese mismo Congreso, se hace un elogio encendido de los sindicatos metalúrgicos alemanes, tras la conquista de las treinta y ocho horas y media de jornada semanal en el Metal a base de intervenir y negociar los “cotos vedados” de la patronal hasta ese momento. Por los entrecomillados “cotos vedados”, entiendo que se está refiriendo al papel del sindicato en la organización del trabajo, al gobierno de la distribución del tiempo de trabajo y la organización del mismo; lo que no hace el Congreso es valorar el papel de la co-gestión en Alemania a la hora de determinar el papel del sindicato en las relaciones laborales, porque seguía siendo un tabú, en realidad, todo lo relacionado con la productividad y la organización del trabajo.

El reto que tenemos ahora es la consolidación de los pasos que hemos venido dando en los últimos años, aprendiendo de nuestras propias experiencias, seguramente copiando algo de fuera, pero mirando también más para adentro de lo que solemos hacer. Creo que hay experiencias muy interesantes realizadas por Comisiones Obreras, aunque seguramente, no puedan trasladarse todas de una forma mimética al conjunto de los sectores.

En el terreno de la articulación, al menos en el Metal, necesitamos conseguir, en un tiempo razonable, que nuestra estrategia de negociación colectiva se abra paso, porque, de lo contrario, en un espacio de tiempo relativamente corto (3 ó 4 años, a lo sumo) seguramente tendríamos que resituar las cosas.

El marco de relaciones laborales, constituye una de las dudas a las que me refería al comienzo de mi intervención. Avanzamos en un proceso de integración europea. Estamos reclamando también un determinado avance social de la Unión Europea, pero no es menos cierto que el Estado español se ha configurado como un Estado de las Autonomías. Se trata de un modelo abierto todavía, los marcos de relaciones laborales los definen no sólo las normas, las leyes, con el Estatuto de los Trabajadores, como norma central; los definen también los marcos de negociación colectiva. Y creo que, posiblemente, éste es el punto en el que menos hemos avanzado en la reflexión conjunta y por separado, hemos llegado a conclusiones con matices importantes, diferentes. Convendría, cuando

menos, contrastar estas diferencias para ver cómo nos interesa situar hoy las propuestas de articulación de la negociación colectiva.

En el Metal hemos hecho una apuesta, ya desde el V Congreso de la Federación, por una estructura de negociación colectiva que intenta asentarse en tres planos que entendemos complementarios: El convenio general, estatal, como elemento central, evidentemente, y sin el cual no tienen sentido el resto de las propuestas que estamos haciendo; el convenio de la Comunidad Autónoma, que intenta dar respuesta a dos aspectos: por una parte, al avance del Estado de las Autonomías en el país y, por otra parte, a la disgregación de la negociación colectiva en los sectores metalúrgicos a través de los convenios provinciales (muchos de ellos muy débiles porque la base industrial en la que se asientan, que es de PYMES, fundamentalmente, también lo es); y, por último, el convenio de empresa.

La articulación, en nuestra opinión, exige especialización, evitando repetir en cascada la negociación en cada uno de los convenios. Determinar las materias que deben negociarse en el ámbito estatal, las que se reservan al ámbito de la Comunidad Autónoma y las que se negocien en el ámbito de la empresa. Y, posiblemente, la negociación también tendrá que ser diferenciada en el tiempo: no creo que fuera posible ni prudente, negociar en el mismo año el convenio general estatal, el convenio en la Comunidad Autónoma y el convenio en la empresa. Aunque, tal vez, el de la empresa tendría menos importancia. La proximidad de los trabajadores a la negociación colectiva no la determina lo reducido del ámbito, sino la forma en que el sindicato consigue que los trabajadores y trabajadoras se identifiquen, desde la acción del sindicato, con la negociación desde el momento de la elaboración de la plataforma reivindicativa hasta el cierre de la negociación colectiva con la firma del convenio.

El Sindicato y cada una de las organizaciones que lo integran, está inmerso en una dinámica de dispersión importante, territorial y federativa. Algo tiene esta situación que ver con el modelo de Estado y, entre otras cosas, con la pérdida de referencias, por lo que sería conveniente que la aproximación a esta discusión pudiera hacerse antes del próximo Congreso Confederal.

El reto es invertir la tendencia a la corporativización, a la individualización creciente de la relación laboral, lo que Juan Blanco denominaba el microcorporativismo, propiciado por la atomización de la negociación colectiva. Tenemos cada vez más convenios y cada vez menos trabajadores cubiertos por los mismos. Se nos escapan de los convenios por abajo y por arriba. Se nos van los técnicos, por un lado, y los precarios, por otro. En cuanto a los trabajadores de las

PYMES, aunque formalmente, al menos una parte de ellos, estén cubiertos por un convenio colectivo, la realidad es que éste tiene poca influencia en las relaciones en el seno de la empresa.

Por último alertar sobre la influencia que sobre la negociación comienza a tener el proceso de creación de Comités de Grupo en las empresas multinacionales y las derivas corporativas que pueden tomar en ausencia de un Sindicato europeo. Hasta ahora no hay mucho riesgo porque los comités de grupo europeos sólo tienen funciones en el terreno informativo y de coordinación de las experiencias de los sindicatos de cada uno de los países. Pero si se da un salto (el del derecho de huelga, el del derecho a la negociación colectiva en el ámbito europeo, etc.), y éste se instala en las multinacionales, sin que se haya consolidado el sindicalismo europeo, los comités de empresa europeos pueden jugar el mismo papel que jugaron a principio de los años 80 los comités de empresa en nuestro país, sin prácticamente ningún control sindical o, lo que es peor, controlados sindicalmente por los sindicatos de las casas matrices. Este riesgo está ahí, y no podemos perder de vista que está prevista la constitución de no menos de 500 comités de grupo en Europa y eso es mucho decir.

En definitiva, sólo si el Sindicato asume plenamente sus responsabilidades en relación con la negociación colectiva, impulsando decididamente un cambio de modelo, tanto en la articulación como en los contenidos, muy especialmente desde una apuesta por la gestión compartida de la organización del trabajo que propicie también el acercamiento de nuestro modelo de relaciones laborales a los modelos imperantes mayoritariamente en la UE, nos situaremos en condiciones de convertir la negociación en un verdadero instrumento de la cohesión social.

ANEXO I

La financiación del Estado de las Autonomías. Evolución reciente y valoración de las decisiones adoptadas para el quinquenio 1997-2001

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA

Economista. Gabinete Técnico
de la C.S. de CC.OO.

INDICE

1. Introducción141

2. Los distintos Modelos autonómicos:

 Régimen Común y Sistema Foral.142

 2.1. Modelo autonómico de Régimen Común. 143

 2.2. El modelo de financiación basado en el Sistema Foral

 (concierto y convenio autonómico) 154

3. Algunos problemas del modelo y alternativas disponibles

 para el futuro157

4. Las soluciones del Grupo de Estudio

 sobre Financiación Autonómica (1995)161

5. Las decisiones adoptadas para el quinquenio 1997-2001165

6. Algunas conclusiones173

 Anexo Legislación185

1. Introducción

El actual Estado de las Autonomías ha sido consecuencia de un acuerdo político que se plasma en la Constitución Española (CE) y, se desarrolla posteriormente en una legislación relativamente amplia.

El reconocimiento de la autonomía de las regiones y nacionalidades se recoge como concepto genérico en el artículo dos de la Constitución, dentro de un marco determinado por un territorio común, Estado Español, en el que se incluye la garantía de solidaridad territorial.

La configuración legal del Estado de las Autonomías, reflejo de la decisión adoptada en su momento en el Parlamento estatal de lograr una mayor articulación institucional a nivel territorial, se corresponde también con un objetivo teórico de eficiencia económica. Esto supone que la descentralización del gasto tiene la virtud de mejorar la gestión de los recursos públicos gracias a la mayor proximidad de la administración con sus administrados.

El principio de autonomía de las regiones y nacionalidades se concreta y amplía en el texto constitucional abarcando diferentes materias: grados de competencia en materias de actuación (art. 148), instrumentos de financiación (art. 156) y solidaridad y equilibrio económico entre regiones (artículos. 138, 156 y 158) (ver anexo legislativo).

Disponiendo de un marco de materias objeto potencial de transferencia a los gobiernos autónomos, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) aprobada en 1980 definió el marco legal del sistema de financiación del Estado de las Autonomías. En esta norma se establecían una serie de instrumentos financieros que debían dotar a las nuevos parlamentos y sus administraciones de los recursos necesarios para afrontar con éxito sus competencias.

Las medidas adoptadas desde 1978 han construido un escenario con una muy importante descentralización territorial del gasto público, con diferencias entre regiones dependiendo de su adscripción al sistema foral o al régimen común y, dentro de este último dependiendo si pertenecen a la vía rápida (art. 151 de la C.E.) o la lenta (art. 143 de la C.E.). Analizando con algo más de detalle este proceso se aprecia un cierto desorden, al primar el oportunismo político, en más ocasiones de las deseables, dentro de situaciones de correlación de fuerzas poco favorables. Características del proceso que han impedido utilizar criterios más equilibrados y sensatos, o como mínimo, más racionales.

Pese a existir una Ley orgánica específica que regula los mecanismos de financiación del Estado de las Autonomías, la progresiva pero muy amplia descentralización de las materias de gasto, no se ha acompañado de un modelo de financiación solvente elaborado con un mayor número de criterios sociales y económicos. Un modelo definitivo desarrollado a partir de la equidad en el reparto de la cargas entre los ciudadanos, la solidaridad territorial, a la vez que intenta maximizar la eficacia y eficiencia en la utilización del gasto público.

En el año 1996 se han acumulado una serie de factores que han influido significativamente en el futuro del sistema. Las elecciones legislativas de marzo de 1996 traducidas en una victoria del Partido Popular (PP), sin disponer de mayoría absoluta para formar Gobierno, les obligó a pactar con los partidos nacionalistas (Convergencia y Unión, Partido Nacionalista Vasco y Coalición Canaria). La formación de un nuevo Gobierno con esas características ha influido decisivamente en un cambio de la idea inicial manejada por el PP en materia autonómica. Dada la coincidencia con la finalización del periodo de financiación, este partido en situación de mayoría relativa tuvo que articular el modelo para el próximo quinquenio (1997-2001) en unas condiciones menos favorables de las imaginadas por sus responsables.

Antes de profundizar en las posibles repercusiones para el futuro de las modificaciones introducidas es conveniente analizar, aunque sea brevemente, la génesis del Estado de las Autonomías y su evolución hasta la situación actual.

2. Los distintos Modelos autonómicos: Régimen Común y Sistema Foral

A partir del reconocimiento del Estado de las Autonomías era necesario llenarlo de contenido, asignando las competencias en políticas de gasto a las distintas Administraciones (Central, Autonómica y Local) y formalizando mecanismos de financiación para poner en práctica la nueva distribución de atribuciones.

El tránsito desde un estado centralista a uno descentralizado, tomando como base las regiones y nacionalidades, se rige mediante dos modelos totalmente distintos: régimen común para la mayoría y, sistema foral para el País Vasco y Navarra. A la vez, las de régimen común se subdividen en las de vía rápida adscritas al Art 151 de la CE (Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias) y el resto, denominadas de vía lenta, guiado por el artículo 143 de la CE.

Básicamente, las dos vías de CC.AA. del régimen común se diferencian en la rapidez con la que pueden acceder al techo de competencias potencialmente transferibles. Este diferencial se ha ido estrechando con el paso del tiempo, a medida que se ha generalizado el traspaso de las competencias comunes.

2.1. Modelo autonómico de Régimen Común

La situación en la que se desenvuelven las CC.AA. de régimen común, se puede sintetizar agrupando por un lado los procesos de transferencias de materias y, por otro, en los recursos financieros disponibles para su puesta en práctica incluyendo su origen.

a) Transferencia de materias

Las competencias objeto de transferencia vienen marcadas por las posibilidades establecidas en la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía. Como es lógico las transferencias generan un gasto calculado inicialmente utilizando un método denominado de coste efectivo. La metodología de coste efectivo se definió en 1982 en el Consejo de Política Fiscal y Financiera ⁽¹⁾ utilizando los siguientes criterios:

- Costes directos necesarios para desarrollar la materia (personal y gastos de funcionamiento para la prestación de la materia).
- Costes indirectos asociados (apoyo, dirección y coordinación de la materia), sin incluir los posibles gastos correspondientes a nuevas inversiones.
- Gastos en inversiones de conservación, mejora o sustitución para mantener el nivel de stock transferido.
- Gastos en inversión nueva. Este concepto se incorporó en la revisión realizada en 1992, momento en el que se inicia el periodo definitivo después de la etapa provisional (1986-91).

La experiencia acumulada en los quince años de desarrollo autonómico permite observar algunas deficiencias en el método utilizado. Entre ellas, se puede

⁽¹⁾ El Consejo de Política Fiscal y Financiera en un órgano colegiado de coordinación de la actividad financiera de las CC.AA. y la Hacienda Pública. En él están representados el Gobierno por una parte y las CC.AA. de régimen común. Su actividad principal es definir los sistemas de financiación con una periodificación quinquenal y, observar su correcto seguimiento pero carece de potestades decisorias.

Las transferencias se deciden mediante contactos bilaterales entre representantes del Gobierno y de las Comunidades Autónomas afectadas.

resaltar el cálculo al gasto en el que incurría el Estado para atender el conjunto de materias objeto de traspaso en el momento de iniciar la transferencia. Cuantificación difícil de realizar en la mayoría de las materias que, además, no tenía en cuenta las diferencias existentes en los distintos territorios respecto al nivel medio de la prestación. No obstante, en defensa de los autores del método, se debe recordar la ausencia de contabilidad analítica en el sector público, lo que en la práctica suponía desconocer el coste real de la materia en cuestión, siendo preciso por tanto emplear un coste pactado políticamente.

En líneas generales, a pesar de las modificaciones introducidas desde 1992, el elemento central de cálculo sigue siendo el coste efectivo inicial, incrementándose anualmente la cantidad de acuerdo a la evolución de los gastos del Estado, siempre que lo permitiese la evolución de sus ingresos.

El grado de descentralización de competencias y, por tanto de gasto público, alcanzado hasta la fecha se puede calificar de elevado (el gasto de las CC.AA. es equivalente al 40% del presupuesto del Estado). Sin menospreciar la importancia de materias tan significativas como la política industrial, infraestructuras, vivienda o medio ambiente, el volumen de gasto en términos absolutos se ha incrementado fuertemente a partir de la inclusión de la política educativa y de las prestaciones sanitarias.

b) Financiación de las Comunidades Autónomas

Como en cualquier Administración Pública, el volumen de recursos financieros disponible por las CC.AA. viene determinado por los ingresos y su capacidad de endeudamiento. Hasta las modificaciones aprobadas en 1996 de aplicación el siguiente año, las fuentes de ingresos eran las siguientes:

- **Tributos cedidos por el Estado a las Comunidades Autónomas.** La cesión se limitaba a la recaudación de una serie de impuestos en los que el Estado conservaba la capacidad normativa. Es el caso del Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Transmisiones y Sucesiones, Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados e Impuestos sobre el Juego.
- **Posibilidad legal de establecer recargos sobre otros impuestos con competencia normativa exclusiva del Estado (IRPF e IVA minorista).** Ninguna Comunidad Autónoma ha utilizado esta prerrogativa⁽²⁾.

⁽²⁾ Los responsables de la Comunidad de Madrid hicieron un intento que fue retirado al observar el ambiente de rechazo creado.

- **Nuevos impuestos, tasas o contribuciones propias de las CC.AA.**, con el límite de no duplicar hechos imponible estatales o hechos con radicación territorial distinta a su ámbito (art 139 y 157 de la CE).
- **Tasas conectadas a los servicios transferidos.**
- **Participación en los ingresos del Estado (PIE).** La base de cálculo son los Ingresos totales del estado (ITAE), en la que se incluyen los impuestos recaudados por el Estado y las cotizaciones sociales. Desde 1992, el cálculo del PIE para cada CC.AA. se realiza mediante una compleja fórmula polinómica basada en el coste efectivo de los servicios, ponderada de forma adicional con siete variables (población, superficie, número de unidades administrativas, insularidad, dispersión de la población, esfuerzo fiscal y pobreza relativa) en la que la población es la principal de ellas.

En una primera etapa la PIE actuaba como simple elemento compensador del resto de las fuentes de financiación hasta alcanzar el coste efectivo fijado para cada CC.AA. de acuerdo a sus competencias. A partir de 1992, aunque mantiene su función de ajuste contable, se tiene en cuenta para el cálculo de cada porcentaje un objetivo de recaudación de los impuestos cedidos, evitando así el desincentivo de las CC.AA. para mejorar su gestión existente en la etapa anterior.

A partir del año 1993, la PIE mantiene el volumen de recursos en el mismo nivel anterior, pero se ha desdoblado en dos tramos: recaudación territorial del IRPF (15% de la cuota líquida) y recaudación estatal (ITAE). No se trataba, por tanto, de una cesión parcial del IRPF sino de una fórmula diferente de cálculo que combina la evolución del total de ingresos del Estado con la cuota líquida asignada como objetivo a cada CC.AA., estipulando un tope a su crecimiento. Los resultados finales para el cálculo del PIE son en términos absolutos bastante similares a los anteriores.

- **Transferencias del estado con destino condicionado.** Existen una serie de transferencias giradas desde el Estado que tienen que ser utilizadas para un fin específico por lo que se denomina de financiación condicionada. Aunque existen otros, el caso más significativo por su importancia y cuantía de recursos es la sanidad, al ser el régimen económico de la Seguridad Social es materia exclusiva del Estado.
- **Posibilidad de establecer asignaciones para nivelación territorial o de servicios públicos.** Existe la posibilidad de establecer mecanismos redistributivos dentro del sistema de financiación que afecten a distintas materias.

En el caso de la nivelación de servicios básicos no se han desarrollado ningún instrumento para paliar los desequilibrios en los niveles de servicios que sin duda existen en los territorios. Por contra, sí se han establecido en lo que afecta a los desequilibrios territoriales como concepto genérico, al institucionalizar el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) como instrumento de solidaridad de gestión autonómica.

- **Fondos estructurales comunitarios** (FEDER, Fondo Social Europeo y FEOGA en su sección orientación) gestionados por los Gobiernos autónomos de las regiones objetivo nº 1 (estructuralmente atrasadas) y 2 (declive industrial), articulados en los submarcos de apoyo comunitario regionales⁽³⁾.
- **Endeudamiento de las CC.AA.** Este instrumento ha sido muy utilizado a partir de 1990, hasta alcanzar una deuda acumulada del 6% del PIB estatal (4,2 bpts). En 1995 el déficit en el que incurrieron las CC.AA. de régimen común fue aproximadamente de 647 mmpts (0,8% del PIB estatal), al que se debe añadir el de los territorios forales equivalente a 100 mmpts. Las previsiones disponibles disminuyen el porcentaje hasta el 0.3% para 1997.

Conocida la enumeración de fuentes de financiación, se comprueba la convivencia de transferencias recibidas del Estado y de recursos propios (tributos, tasas y endeudamiento). Las primeras, tal y como se puede observar en la tabla correspondiente, se pueden dividir en dos apartados: con destino condicionado e incondicionado. Las condicionadas implican la obligación de gasto en un fin determinado (valga el ejemplo de la sanidad), mientras las segundas (2,1 bpts en 1995) se remiten de forma agregada sin destino específico siendo prerrogativa de la Comunidad Autónoma su reparto entre las distintas políticas.

⁽³⁾ El marco de apoyo comunitario (MAC) aprobado para el periodo 1993-1999 se divide en dos tipos de submarcos: uno plurirregional (competencia de la administración central) y uno regional por cada territorio afectado.

Transferencias de la AA.CC. a las CC.AA.
condicionadas + incondicionadas
(en mmpts corrientes)

	1993	1994	1995	1996	1997
Financiación incondicionada	1,834.5	2,058.4	2,092.3	2,349.8	2,601.7
Sanidad	1,362.8	1,446.9	1,786.2	1,951.0	1,975.5
Otras prestaciones sociales	83.9	84.0	88.9	127.6	148.6
Vivienda	24.9	25.9	30.2	31.4	35.8
Fomento empleo	4.2	6.5	7.7	8.2	8.4
Infraestructuras	14.2	25.2	16.6	18.8	23.6
Subvenciones transporte				16	21
Admon Tributaria	3.6	4.2	5.2	5.2	7.3
Agricultura	3.1	3.0	2.6	0.3	0.3
Educación	0.8	0.8	1.3	1.2	0.5
Seguridad Ciudadana	0.5	0.3	0.3	0.0	0.5
Pol. industrial y energetica	0.2	0.3	0.2	0.2	0.3
Investigación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otras	2.2	2.5	4.3	1.0	0.9
TOTAL	3,334.9	3,658.0	4,035.8	4,510.9	4,824.3

Fuente: PGE

Transferencias desde la Administración Central a las Comunidades Autonomas régimen común (1996)
(miles de millones de pesetas)

	transferencias incondicionadas			transferencias condicionadas			TOTAL
	PIE (1)	Coste efectivo	TOTAL	sanidad	Otras (2)	TOTAL	
Andalucía	619.1		619.1	593.5	135.3	728.8	1,347.9
Canarias	147.5		147.5	120.9	46.8	167.7	315.2
Cataluña	400.6	13.5	414.1	582.9	56.3	639.2	1,053.3
Galicia	260.2	0.4	260.6	265.1	54.0	319.1	579.7
C. Valenciana	249.7		249.7	358.3	41.0	399.3	649.0
TOTAL 151	1,677.1	13.9	1,691.0	1,920.7	333.4	2,254.1	3,945.1
Aragón	28.7	13.1	41.8		43.2	43.2	85.0
Asturias	19.8	10.8	30.6		15.2	15.2	45.8
Baleares	16.1	0.4	16.5		4.4	4.4	20.9
Cantabria	20.6	5.8	26.4		4.9	4.9	31.3
Castilla-La Mancha	63.7	8.5	72.2		129.7	129.7	201.9
Castilla León	89.1	30.1	119.2		210.0	210.0	329.2
Extremadura	46.7	9.2	55.9		25.7	25.7	81.6
La Rioja	8.2	2.6	10.8		1.7	1.7	12.5
Madrid	99.2	73.0	172.2		91.4	91.4	263.6
Murcia	17.3	9.2	26.5		22.6	22.6	49.1
TOTAL 143	409.4	162.7	572.1	0.0	548.8	548.8	1,120.9
TOTAL CC.AA.	2,086.5	176.6	2,263.1	1,920.7	882.2	2,802.9	5,066.0

(1) incluye CL 15% del IRPF

(2) FCI + Fondos estructurales comunitarios + subvenciones

Elaboración propia a partir de diferentes fuentes.

TRANSFERENCIAS TOTALES de la AA.CC. a AA.TT.
(En mmpts)

	1993	1994	1995	1996	1997
Comunidades Autonomas	3,335.1	3,634.6	4,035.8	4,476.6	4,824.5
Corporaciones Locales	1,121.3	1,148.7	1,232.1	1,291.9	1,353.4
TOTAL	4,456.4	4,783.3	5,267.9	5,768.5	6,177.9
CC.AA. en % PIB	5.5%	5.6%	5.8%	6.0%	6.1%
CC.LL. en % PIB	1.8%	1.8%	1.8%	1.7%	1.7%
AA.TT. en % del PIB	7.3%	7.4%	7.6%	7.8%	7.9%

Fuente: PGE

Dentro de las transferencias financieras existen algunas contradicciones entre las funciones a cumplir por los distintos instrumentos, según se utilice el contenido de los mandatos legales y las conclusiones extraídas de la experiencia acumulada. Así, la LOFCA (artículo 13) establece como un principio para la configuración de la PIE, tener en cuenta los déficits en servicios sociales e infraestructuras existentes en las CC.AA. frente al Estado, y a las diferencias de costes sociales y administrativos. La experiencia en los quince años de aplicación del sistema, parece demostrar que la separación de instrumentos es más eficiente según las funciones a cumplir, por lo que en la práctica se ha descargado a la PIE de cumplir con los objetivos de solidaridad interterritorial.

Aunque se han introducido algunas variables que ponderan relativamente la distribución del monto total asignado entre las regiones y nacionalidades, la PIE sigue cumpliendo como función básica la de cubrir el coste efectivo de las políticas transferidas, siendo, por tanto su objetivo fundamental lograr la suficiencia de los territorios para responder a las obligaciones contraídas.

Aunque existe alguna polémica al respecto, en términos teóricos el FCI es el instrumento de reequilibrio territorial en manos de las CC.AA., pero no quiere decir que sea el único existente.

El FCI, después de un periodo en el que debía cumplir con la doble función de actuar de instrumento de solidaridad interterritorial y de acoger la financiación para las nuevas inversiones, a partir de 1992 se limita al primer objetivo, trasladando el segundo a la PIE. Para el periodo actual, las regiones beneficiarias del FCI son aquellas cuyo PIB por habitante es inferior al 75% de la media de la Unión Europea (coincidente con las regiones objetivo nº 1 comunitario), maneja recursos financieros equivalentes al 35% de la inversión del Estado (anteriormente 30%) y su destino se ciñe exclusivamente a proyectos de inversión, excluyendo los gastos corrientes.

CC.AA. régimen común. (mmptas)				
Año 1994				
	FCI		FF.EE.	
Andalucía	49.9	38.9%	44.1	11.2%
Canarias	5.1	4.0%	23.3	5.9%
Cataluña		0.0%	26.5	6.7%
Galicia	24.0	18.7%	16.2	4.1%
C. Valenciana	5.7	4.4%	11.2	2.9%
TOTAL 151	84.7	66.0%	121.3	30.9%
Aragón			37.1	9.4%
Asturias	4.0	3.1%	6.9	1.8%
Baleares			0.4	0.1%
Cantabria	1.2	0.9%	2.4	0.6%
Castilla León	12.6	9.8%	108.3	27.6%
Castilla-La Mancha	10.9	8.5%	101.6	25.9%
Extremadura	11.4	8.9%	5.5	1.4%
La Rioja			2.3	0.6%
Madrid	3.6	2.8%	3.5	0.9%
Murcia			3.5	0.9%
TOTAL 143	43.7	34.0%	271.5	69.1%
TOTAL CC.AA.	128.4	100.0%	392.8	100.0%
FF.EE.: Fondos estructurales comunitarios gestionados por las CC.AA.				

Si se utiliza un concepto amplio al hablar de instrumentos financieros de solidaridad interterritorial, se deberían agregar las inversiones decididas y gestionadas por las distintas regiones y nacionalidades con financiación de la Unión Europea a través de los fondos estructurales ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Los submarcos de apoyo comunitario regionales competencia de las CC.AA. afectadas por el objetivo 1 reciben mediante los fondos estructurales 1,4 bpts para el periodo 1994/1999 (240 mmpts/año).

Con objeto de enlazar de alguna forma las distintas políticas regionales a nivel estatal, regional y supranacional, las comunidades beneficiarias del FCI pueden desde 1987 solicitar financiación al FEDER por una cantidad equivalente al 30% del su participación en el FCI, con posibilidades a partir de 1990 para presentar proyectos, no solo de inversión sino también de transferencias de capital. La fórmula establecida son los submarcos comunitarios de apoyo regionales, en los que se contienen proyectos cofinanciados por la Unión Europea en aproximadamente un sesenta por ciento del gasto, con lo que una parte de los recursos obtenidos a través del FCI sirven en la práctica como complemento al dinero comunitario para la puesta en práctica de los proyectos.

Complementariamente, fuera de la competencia autonómica, el Estado (gobierno estatal) desarrolla proyectos cofinanciados con la Unión Europea definidos en los Marcos Comunitarios de Apoyo pluriregionales. Con estos fondos la Administración Central debe realizar determinados proyectos de inversión, incluidos los de formación de recursos humanos, de manera obligada en estas regiones menos desarrolladas (objetivo 1) y en declive industrial (objetivo 2). Proyectos articulados en los ejes y subejos de actuación de los MAC, concretados en los Programas Operativos, cuyo coste es financiado en una proporción aproximada de 60/40 por la Unión Europea y la Hacienda estatal.

Las CC.AA. de régimen común manejaron en 1995 un presupuesto de gastos de 6,7 billones de pesetas, equivalente al 39% de los gastos realizados por el Estado ⁽⁵⁾, casi el 10% del PIB español. Si se descuentan los gastos correspondientes a transferencias condicionadas, el presupuesto manejado disminuye a 4,8 billones de pesetas: el 28% del gasto del Estado (7% del PIB).

Después de tres etapas de evolución del modelo de financiación (1980-86; 1987-91 y 1992-96), las necesidades de gasto de las regiones y nacionalidades de régimen común siguen siendo financiadas en su mayor parte con las aportaciones del Estado realizadas a través de la Participación en los Ingresos del Estado (PIE) y el Fondo de Compensación Interterritorial. El total de transferencias, especialmente la PIE, financiaba en 1995 el sesenta por ciento del presupuesto de gastos ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ No se incluyen los gastos incluidos en los Presupuestos de la Seguridad Social y Organismos Autónomos.

⁽⁶⁾ El porcentaje en 1993, último año con liquidación oficial intervenida por el IGAE, era del 72,9%.

Presupuesto CC.AA. de régimen común (1995)			
en mmpts corrientes		% gasto	% PIB
Total gastos	6,737		9.7%
1.- Ingresos propios	1,255	18.6%	1.8%
<i>Impuestos cedidos</i>	850		1.2%
<i>tasas</i>	405		0.6%
2.- Transferencias Estado	3,968	58.9%	5.7%
<i>PIE</i>	1,948		2.8%
<i>Sanidad (condicionada)</i>	1,725		2.5%
<i>Otras condicionadas</i>	165		0.2%
<i>FCI</i>	130		0.2%
3.- Transferencias U Europea	270	4.0%	0.4%
<i>fondos estructurales (1)</i>	270		0.4%
4.- Otras transferencias (2)	600	8.9%	0.9%
5.- Endeudamiento	647	9.6%	0.9%
Total ingresos	6,740		9.7%
Elaboración propia (a partir de PGE y D.Gral Coordinación AA.TT.)			
(1) Los MAC regionales de los objetivos 1 y 2 asignan			
1.420 y 204 mmpts para el periodo 1994/1999 (seis años)			
(2) El origen puede ser el FEOGA en concepto garantía precios agrícolas			

Mientras, los ingresos propios de las CC.AA. obtenidos a través de los impuestos cedidos y tasas tan sólo cubrieron el 18% del presupuesto (1,8% del PIB frente al 10% de gasto). Otras transferencias, especialmente las realizadas desde la Unión Europea, aportan el resto. El diferencial entre gastos e ingresos se cubre con un endeudamiento, bastante elevado en términos proporcionales, equivalente aproximadamente el diez por ciento del presupuesto.

Ingresos AA.PP por impuestos (sin tasas ni cotizaciones sociales)

Distribución por Administraciones (excepto Euskadi)

	1980	1983	1985	1990	1994
TOTAL AA.PP.	2,080	3,630	5,041	10,994	13,210
ESTADO	1,812	2,937	3,911	8,823	10,489
AA.TT.	268	693	1,130	2,171	2,721
CC.AA. (1)	1	128	329	785	897
CC.LL.	267	565	802	1,386	1,824
Participación epígrafes					
TOTAL AA.PP.	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
ESTADO	87.1%	80.9%	77.6%	80.3%	79.4%
AA.TT.	12.9%	19.1%	22.4%	19.7%	20.6%
CC.AA. (1)	0.1%	3.5%	6.5%	7.1%	6.8%
CC.LL.	12.8%	15.6%	15.9%	12.6%	13.8%
Sobre PIB					
TOTAL AA.PP.	13.7%	16.3%	17.9%	22.0%	20.4%
ESTADO	12.0%	13.2%	13.9%	17.6%	16.2%
AA.TT.	1.8%	3.1%	4.0%	4.3%	4.2%
CC.AA. (1)	0.0%	0.6%	1.2%	1.6%	1.4%
CC.LL.	1.8%	2.5%	2.8%	2.8%	2.8%

Fuente: Boletín de información estadística del sector público. M. Economía y Cuentas Administraciones Públicas

(1) Sin Euskadi. Al cobrar las Diputaciones forales se contabilizan como transferencias corrientes.

Diferencia en datos absolutos debido a la metodología.

Total AA.PP. (1993)**Total sistema tributario (impuestos + tasas)**

	Impuestos + tasas			Participación epígrafes			% sobre PIB		
	Impios	tasas	Total	Impios	tasas	Total	Impios	tasas	Total
TOTAL AA.PP.	13,210	1,371	14,581	100%	100%	100%	21.7%	2.3%	23.9%
ESTADO	10,489	326	10,815	79%	24%	74%	17.2%	0.5%	17.8%
AA.TT.	2,721	1,045	3,766	21%	76%	28%	4.5%	1.7%	6.2%
CC.AA.	897	385	1,282	7%	28%	9%	1.5%	0.6%	2.1%
CC.LL.	1,824	660	2,484	14%	48%	17%	3.0%	1.1%	4.1%

Presupuesto CC.AA. (1993). Administración general

en mmpas corrientes		Ingresos					% sobre gastos					
		Gastos	Impuestos	Tasas	Transf.	Déficit	Total	Impuestos	Tasas	Transf.	Déficit	Total
en mmpas corrientes	Andalucía	1,807	95	52	1,568	135	1,849	5.2%	2.9%	86.8%	7.4%	102.3%
	Aragón	137	22	12	92	7	133	15.8%	8.9%	67.2%	5.2%	97.1%
	Asturias	121	19	8	59	33	120	15.9%	6.9%	48.6%	27.5%	98.8%
	Baleares	53	29	2	21	5	57	54.8%	4.3%	39.5%	8.7%	107.4%
	Canarias	456	87	26	306	17	435	19.1%	5.7%	67.1%	3.6%	95.5%
	Cantabria	39	12	2	22	1	37	30.0%	4.3%	57.0%	1.8%	93.1%
	Castilla-La Mancha	312	19	10	264	13	306	9.8%	6.2%	76.5%	6.1%	98.6%
	Castilla y León	346	34	22	265	21	341	9.8%	6.2%	76.5%	6.1%	98.6%
	Cataluña	1,684	183	51	1,241	318	1,793	10.9%	3.0%	73.7%	18.9%	106.5%
	Extremadura	127	9	8	102	13	132	6.8%	6.6%	80.4%	9.9%	103.7%
	Galicia	536	36	19	420	63	537	6.6%	3.5%	78.4%	11.7%	100.2%
	Madrid	295	112	7	129	32	279	37.8%	2.4%	43.5%	10.8%	94.6%
	Murcia	74	15	8	46	8	77	20.4%	10.5%	62.0%	10.9%	103.8%
	La Rioja	31	6	4	18	2	30	19.1%	13.6%	58.9%	5.8%	97.4%
	Pais Valenciano	841	93	55	636	51	835	11.1%	6.5%	75.7%	6.0%	99.3%
	Régimen común	6,859	769	286	5,188	717	6,960	11.2%	4.2%	75.6%	10.5%	101.5%
	Navarra	239	195	13	22	27	256	81.4%	5.2%	9.2%	11.4%	107.1%
Euskadi	680	506	17	72	88	683	74.5%	2.4%	10.6%	13.0%	100.5%	
Total	7,778	1,470	315	5,282	833	7,900	18.9%	4.1%	67.9%	10.7%	101.6%	

Fuente: Liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas 1995. Dirección General de Coordinación de las Administraciones Territoriales.

2.2 El modelo de financiación basado en el sistema foral (concierto y convenio autonómico)

A diferencia del régimen común aplicado en la mayoría de las CC.AA., las Comunidades forales (Euskadi y Navarra) tienen un modelo de funcionamiento totalmente diferente. El origen de la mismo proviene del amparo y respeto de los derechos históricos de los territorios forales reconocidos en la Constitución Española (adicional primera), desarrollado posteriormente en la LOFCA (disposición adicional primera y segunda) y, refrendado en los respectivos Estatutos de Autonomía aprobados en el Parlamento estatal⁽⁷⁾.

El concierto y/o convenio económico foral, tal y como se denomina respectivamente el sistema foral en el País Vasco y Navarra, contiene claras diferencias que se centran fundamentalmente en el capítulo de ingresos. Básicamente, en este sistema los territorios afectados recaudan sus impuestos para realizar con los ingresos obtenidos el conjunto de políticas transferidas. Adicionalmente, pagan un cupo al Estado por los servicios comunes que éste desarrolla (defensa, asuntos exteriores, casa real y Fondo de Compensación Interterritorial).

Como excepción, quedan fuera de su competencia de gasto las prestaciones económicas de la Seguridad Social que por mandato constitucional constituyen competencia exclusiva del Estado.

El modelo foral funciona de forma inversa al de régimen común. Mientras, que en éste último la fuente de financiación fundamental son las transferencias del estado, en el sistema foral disponen de los recursos propios obtenidos por vía tributaria. Así, el sistema foral tiene mucha autonomía financiera que acoge, no sólo el control de la recaudación, sino que se amplía al disponer de competencia sobre la elaboración de la normativa de manera total o parcial.

Este modelo totalmente diferente, fruto de un derecho histórico adquirido, debe convivir con el cumplimiento del mandato constitucional por el que no deben existir privilegios económicos o sociales dentro del conjunto del Estado derivados de las diferencias entre los distintos Estatutos de Autonomía (artículo 138).

En coherencia con la filosofía del sistema foral, hasta 1997 las administraciones forales han recaudado la mayor parte de los impuestos directos y el IVA en su segmento minorista (impuestos concertados) utilizando la recaudación para

⁽⁷⁾ Estatuto Autonomía del País Vasco . En su artículo 41 se recoge: “las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema tradicional de concierto económico o convenios.”

desarrollar las múltiples políticas transferidas (educación, cultura, policía autónoma, sanidad, etc...). La competencia sobre la normativa del IRPF es total en Navarra y era parcial para las Diputaciones forales en el País Vasco, no el Gobierno de Euskadi. Estas últimas, por contra gozan de total potestad normativa en el Impuesto de Sociedades aplicable a las empresas radicadas en su territorio. Después del reciente acuerdo alcanzado, la potestad sobre la normativa se ampliará hasta la totalidad del IRPF en el País Vasco, añadiendo la recaudación de los impuestos especiales librados en su territorio ⁽⁸⁾.

Hasta la fecha la experiencia de descentralización normativa a Comunidades Autónomas se limitaba a los territorios forales, con resultados dispares dependiendo del impuesto y el territorio. En Navarra, existe una configuración del IRPF bastante similar al del resto del Estado, aunque el tipo marginal superior es ligeramente más reducido. Sin embargo, en el caso del Impuesto de Sociedades, las Diputaciones forales vascas, sobre todo la de Vizcaya, ha tendido a una disminución de las obligaciones fiscales para las empresas en bastantes supuestos (vacaciones fiscales para las empresas de reciente creación, actualización de balances y reducción del tipo de gravamen general).

La explicación a la diversidad de comportamientos, además del grado de influencia de las teorías neoliberales que relacionan la menor presión fiscal con la mayor actividad económica, puede estar en las superiores necesidades financieras de Navarra para poner en práctica las materias de su competencia que le impide, aunque quisiera, reducir la presión fiscal.

La rebaja en la tributación de las rentas de capital emprendida en el País Vasco ha creado una delicada situación de competencia fiscal con los territorios colindantes (Cantabria y La Rioja) al haber propiciado la deslocalización de algunas sociedades. Un proceso de cambio de emplazamiento de doble dirección provocado al utilizar otros mecanismos como la disponibilidad de equipamientos industriales a menor precio o rebajas en tributos municipales.

A la competencia desleal generada por una situación asimétrica en las competencias sobre la normativa de algunos impuestos, se puede añadir las posibles consecuencias a medio plazo en los propios territorios forales, no sólo por la discriminación negativa que somete a las rentas del trabajo sino también por la disminución de la recaudación, si al final del proceso no se consigue en contrapartida un mayor desarrollo de las inversiones y del tejido productivo.

⁽⁸⁾ Solo se conoce su contenido por las declaraciones realizadas por los firmantes no existiendo texto escrito disponible.

Como ya se ha mencionado, de forma complementaria las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra aportan anualmente una cantidad al Estado denominada cupo, en concepto de las políticas comunes con titularidad de la Administración Central. El cálculo es más complicado ya que hasta la fecha se incluyen también las materias potencialmente transferibles desarrolladas todavía por ésta última y los impuestos que la Administración Central recauda en los territorios forales ⁽⁹⁾. Con todos estos factores calcular la cuantía del cupo no es un trabajo fácil, añadiendo a su dificultad intrínseca un proceso de negociación muy poco transparente.

La cuantía del cupo se negocia cada cinco años finalizando el actual periodo en 1996. Desde el inicio del sistema, el cupo ha sido el 6,24% y 1,60% respectivamente para el País Vasco y Navarra, coincidiendo con su participación en la renta estatal en 1981. Con el paso de los años se han acumulado una serie de razones que hacían razonable pensar en una posible modificación en la fórmula de cálculo: antigüedad de la referencia o, el resultado casi negativo en el último ejercicios. A pesar de estas variables, la reciente negociación para el País Vasco mantiene inalterable el porcentaje del 6,24%.

Presupuesto sistemas forales (1993)

En mmpts corrientes

	Gastos	Ingresos				Total
		Impuestos	Tasas	Otros	Endeudam.	
Euskadi	618	440	22	89	62	613
Navarra	237	145	9	41	32	227

Fuente: Cuentas de las Administraciones Públicas 1993. M Economía y Hacienda

Cupo

Euskadi: 32,4 mmptas

Navarra: 22,4 mmpts

⁽⁹⁾ Artículo 41.b del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

3. Algunos problemas del modelo y alternativas disponibles para el futuro

Después de quince años, el Estado de las Autonomías ha alcanzado una elevada descentralización del gasto como consecuencia del importante número de materias transferidas desde el Estado Central a las Comunidades Autónomas.

A la fuerte descentralización se suma la poca homogeneidad territorial del mismo, lo que constituye una restricción para hacer un análisis en profundidad de su funcionamiento. La ausencia de uniformidad en las materias bajo el control de cada Comunidad Autónoma entorpece el análisis, realizar comparaciones entre territorios y, en definitiva obtener conclusiones sobre las avances logrados o, por el contrario, las posibles deficiencias en las que se haya podido incurrir.

El profundo proceso de trasposos en materias de gasto no se ha acompañado del mismo grado de autonomía fiscal de las administraciones que lo realizan, con excepción de las regidas por el sistema foral. En este hecho han influido las escasas potestades disponibles por las Comunidades Autónomas en materia de ingresos, pero también el comportamiento de sus Gobiernos al descartar crear nuevos impuestos y, sobre todo, rechazando utilizar recargos en alguno de los ya existentes. Las Comunidades Autónomas han optado por mantener una situación relativamente cómoda que les permite gastar sin tener que solicitar a sus votantes mayores esfuerzos elevando los impuestos. Con este comportamiento, la demanda al Estado de mayores recursos financieros se ha convertido en norma, llegando a utilizar la negativa a sus pretensiones financieras como justificación ante los ciudadanos de algunas de las deficiencias en los servicios prestados ahora bajo su responsabilidad.

El modelo de financiación vigente fue creado y así ha venido funcionando hasta la fecha, con criterios bastante prácticos, buscando que las regiones y nacionalidades asumieran el máximo de competencias posibles. Conocida la posición de partida y el objetivo político de crear un Estado de las Autonomías este comportamiento puede ser valorado positivamente, pero la escasa autonomía financiera de las administraciones territoriales compensada con elevadas transferencias estatales ha generado un situación que parece haber tocado techo.

Aunque la falta de autonomía financiera no debería limitar los incentivos de cualquier gobierno para gastar adecuadamente, la experiencia muestra algunas deficiencias y distorsiones en este capítulo, que a veces se han intentado tapar utilizando cruces de acusaciones entre las diferentes Administraciones.

El complejo y poco transparente sistema actual en el que conviven los recur-

sos propios y las transferencias del Estado, sin identificar de forma suficiente su destino en las políticas de gasto, entorpece seriamente adjudicar responsabilidades entre las distintas Administraciones. **El sistema aplicado ha generado duplicidades de gasto entre administraciones y ha mermado la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos disponibles, impidiendo decidir su destino con la necesaria rentabilidad social y económica. Como corolario, ha influido negativamente en el saldo de las cuentas públicas generando un excesivo endeudamiento.**

Complementariamente, la falta de definición del modelo y su permanente situación transitoria dificulta seriamente estructurar las funciones de cada administración en este Estado plurinacional. Distribución de funciones que, desde una óptica progresista, deben incluir la redistribución de riqueza a nivel territorial y personal y la garantía de acceso para los ciudadanos a todos los servicios públicos.

Estos argumentos, algunos de ellos con importantes repercusiones cualitativas y cuantitativas, hacen necesario plantear la introducción de reformas que afecten especialmente a la financiación, aunque sin olvidar una estructura de las materias objeto de gasto estable en el medio plazo.

Antes de enumerar una serie de ventajas e inconvenientes asociadas a las posibles opciones de reforma, es conveniente aclarar algunos términos manejados habitualmente cuando se trata este tema: autonomía financiera, suficiencia financiera, y corresponsabilidad fiscal. Dadas sus repercusiones y las distintas interpretaciones manejadas públicamente sería deseable alcanzar un mínimo acuerdo sobre lo que se entiende por cada uno de ellos.

Se puede entender por autonomía financiera de una administración la capacidad de generar los recursos necesarios para asumir sus competencias de gasto. En términos teóricos, esta interpretación implicaría la posibilidad para las Administraciones Territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) de establecer los tributos que consideran oportunos para lograr la recaudación que les permita desarrollar las políticas bajo su competencia. Esta interpretación de la autonomía fiscal incluye la capacidad normativa sobre los tributos.

Concretar la autonomía financiera en cada territorio dependería de múltiples factores: el nivel de servicios prestados, el esfuerzo fiscal exigido a sus contribuyentes, el grado de redistribución de renta perseguido o el nivel de fraude fiscal soportado y admitido. Obviamente, asumir este planteamiento de forma íntegra implicaría una diversidad de fórmulas que rompería la capacidad de estructurar una mínima armonía a nivel estatal.

La ausencia de suficiente autonomía fiscal, situación de las Comunidades Autónomas de régimen común a final de 1996, no extiende de forma obligada este calificativo a la suficiencia financiera. Se puede entender por suficiencia financiera de una administración pública disponer de los recursos financieros necesarios para poner en práctica las competencias transferidas. Aunque existen diferentes opiniones, si se acepta el método de coste efectivo utilizado desde el inicio del proceso, se puede afirmar que en la actualidad se cumple en buena medida el concepto de suficiencia financiera. Sin embargo, es difícil trazar la línea a partir de la cual se colma la satisfacción de los ciudadanos, llegando probablemente a necesitar recursos infinitos en alguna de ellas (valga el ejemplo de la sanidad).

Aunque es difícil introducir mecanismos de evaluación en la prestación de servicios, se puede compartir la idea de aquellos que defienden la existencia de diferencias relativamente importantes a nivel territorial en distintos ámbitos. Las asimetrías en el desarrollo del proceso de descentralización han generado algunas concesiones específicas o, endeudamientos excesivos no generalizados al conjunto de las CC.AA., que han permitido implementar niveles superiores de servicios, acumulables a las diferencias iniciales. Existen motivos suficientes para pensar que existe discriminación en el grado de prestación de servicios para una parte de la ciudadanía por el hecho de su localización territorial. Diferencias que ninguno de los sucesivos Gobiernos han intentado identificar y solventar, al haber renunciado a utilizar los mecanismos equilibradores disponibles en el artículo 15 de la LOFCA.

Como último de los grandes conceptos manejados aparece el de corresponsabilidad fiscal, en el que hay mas discrepancias en su definición ⁽¹⁰⁾. Algunos sectores de opinión identifican la corresponsabilidad fiscal con la participación de las distintas administraciones en la definición del modelo tributario. Asumiendo este contenido la corresponsabilidad fiscal coincidiría con el concepto de autonomía fiscal.

Utilizando una interpretación algo más amplia del término, la corresponsabilidad fiscal incluiría compartir obligaciones en la aplicación del gasto y en el cumplimiento de los objetivos supraterritoriales sobre el déficit público. Con este planteamiento, se conseguiría una verdadera corresponsabilidad fiscal (ingresos, gastos y déficit), cuando el ciudadano dispone de mecanismos objetivos para medir la relación entre el servicio recibido y el pago rea-

⁽¹⁰⁾ Para observar las diferencias en su definición se puede leer el número monográfico de Hacienda Pública Española 1/1992 (doce artículos) en el que distintos expertos en la materia exponen sus criterios.

lizado, evaluando el nivel de eficiencia logrado por cada una de las Administraciones (Central, Autonómica y Local).

Con esta perspectiva, la corresponsabilidad fiscal se concibe como un instrumento para mejorar la eficacia y eficiencia del gasto público en un territorio definido.

Con estas aclaraciones de método, se hace más fácil realizar algunos razonamientos sobre el futuro del modelo de financiación autonómico. La mayoría de las opiniones coinciden en la necesidad de proseguir el proceso de descentralización del gasto en la línea de lograr una mayor igualación en el techo competencial de las CC.AA. de régimen común. Sin embargo no existe tanta coincidencia en cuál debe ser la opción elegida para el modelo de financiación eligiendo dentro del abanico de decisiones disponibles.

1. Una opción es mantener una estructura similar a la realizada hasta 1996, en la que las transferencias del Estado son la principal fuente de financiación, incluyendo dentro de éstas el 15% de la cuota líquida del IRPF recaudada en cada territorio. Este modelo presenta una serie de defectos ya mencionados, pero mantenía **como ventaja principal la garantía de una amplia armonía territorial en el grado de equidad de los principales impuestos** al quedar en manos del Gobierno del estado su total definición (salvo IRPF en Navarra e Impuesto de Sociedades en Euskadi).

2. Una segunda posibilidad consiste en utilizar una parte mayor de la recaudación medida territorialmente de IRPF o de cualquier otra figura tributaria (IVA o Impuestos especiales fundamentalmente) como variable de cálculo. Esta opción, en la práctica es muy similar a la anterior cambiando tan sólo el nombre de las variables utilizadas. Con esta opción la mayor proporción de la financiación siguen siendo las transferencias estatales sin que existan incentivos claros para mejorar su gestión.

3. En una dirección alternativa, opción elegida finalmente por los partidos con mayoría parlamentaria, se podía avanzar en la autonomía financiera transfiriendo competencias sobre la normativa de algún impuesto significativo. La recaudación así obtenida, complementaria de los tributos en los que ya se había cedido la recaudación, sería sustitutiva, parcial o totalmente, de las transferencias recibidas desde el Estado.

Este método tiene ventajas, siempre y cuando se avance en la corresponsabilidad fiscal en sentido amplio. La principal ventaja vendría dada si el ciudadano consigue identificar los ingresos propios de cada Comunidad con la cobertura de una serie de materias ya transferidas. Las ventajas podrían convertirse en incon-

venientes, si se mantiene la confusión actual de cruzar acusaciones entre administraciones. Si esto sucede, la mayor autonomía financiera lograda al traspasar la competencia normativa sobre una o varias figuras tributarias, no llevaría incorporada paralelamente una solución a las deficiencias actuales y, sin embargo, podría abrir un proceso de desfiscalización competitiva a nivel territorial.

Como se puede observar, cada una de las opciones tiene sus ventajas e inconvenientes. Disponer de mecanismos suficientes de compensación y nivelación sería un factor que influiría decisivamente en los resultados finales.

Una cuestión adicional relacionada con el modelo de financiación es la demanda de actualización del coste efectivo de algunas de las materias transferidas de manera incondicionada o condicionada. Ante esta reivindicación, correcta en algunos casos, no se debe ocultar su casi seguro mayor coste, debiendo buscar las fuentes complementarias de financiación, si se considera oportuno satisfacer la demanda.

En la búsqueda de soluciones para mejorar el modelo, no se debe olvidar que el objetivo de eficiencia en la aplicación del gasto público, **se debe combinar con el cumplimiento de otros objetivos de igual o, incluso mayor importancia: solidaridad a nivel personal e territorial en las políticas de gasto y equidad en la distribución de los esfuerzos fiscales entre los ciudadanos y las regiones o nacionalidades.**

4. Las soluciones del Grupo de Estudio sobre Financiación Autonómica (1995)

A petición del Consejo de Política Fiscal y Financiera un grupo de estudio (GE) compuesto por cuatro expertos ⁽¹¹⁾ ha realizado un informe sobre el modelo de financiación autonómica. El encargo se centraba en el análisis del sistema de financiación regulado por la LOFCA, sin contar con el régimen foral de concierto o convenio económico. Aunque parte de sus reflexiones no pueden obviar su influencia sobre los territorios de régimen común, hasta el punto de considerar que *“la única forma de solventar esta cuestión (discriminación entre territorios) es procurando una aproximación entre los resultados del sistema foral y los que proporciona el sistema de la LOFCA”*.

⁽¹¹⁾ Carlos Monasterio Escudero; Francisco Pérez García; José V. Sevilla Segura y Joaquim Solé Vilanova son los autores de ‘Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas’. Instituto de Estudios Fiscales. Marzo 1995.

El informe constata un contexto marcado por un elevado grado de descentralización en el gasto, incrementado sustancialmente en los últimos años al acompañar a las competencias comunes, las de educación, servicios sociales y sanidad. Esta descentralización se acompaña de un sistema de ingresos apoyado básicamente en las transferencias del Estado, con una bastante tímida autonomía fiscal de las CC.AA limitada a la cesión de algunas figuras tributarias de segundo orden. Este marco muestra para los autores *“un agotamiento del actual sistema de financiación autonómica cuya concepción responde en mayor medida a las necesidades del periodo transitorio (1980-86), a la fase de traspaso de servicios, que a las exigencias de un Estado políticamente descentralizado”* Según su criterio, bastante acertado a la vista de la experiencia acumulada, ***“Es necesario, un nuevo modelo de financiación autonómica que responda plenamente a la lógica de la actual estructura política del Estado”***.

El Grupo de Estudio no se limita a considerar la necesidad de afrontar una descentralización de los ingresos, ampliándolo a establecer un marco global en el que se debe tener en cuenta la corresponsabilidad fiscal, la autonomía financiera de acuerdo a los requerimientos de la autonomía política y la incorporación de mecanismos de nivelación para distintas funciones. Tal y como mencionan: *“en consecuencia, lo que hay que plantearse es el diseño de un modelo de financiación pública acorde con la estructura política del Estado, que constituya la referencia normativa de donde pueden deducirse las respuestas a todas las cuestiones planteadas.”*

A partir de esta valoración, descentralizar los ingresos se convierte en objetivo central de su propuesta, recomendando conseguir una mayor corresponsabilidad fiscal de las CC.AA.. Para lograrlo, los expertos plantean continuar en la línea iniciada con la cesión de tributos, ampliando la descentralización en los ingresos mediante la opción de los tributos compartidos dentro de un proceso en el que paralelamente se debe reducir las transferencias del Estado (participación en los ingresos del Estado).

Este modelo se aplicaría **utilizando los impuestos autonómicos normalizados**, definición que corresponde a una versión matizada de los recargos pero, que a diferencia de éstos, giran sobre la base imponible en lugar de hacerlo sobre la cuota. Las CC.AA. podrían decidir el tipo aplicable en algunos impuestos, IRPF e IVA minorista, con lo que dispondrían de flexibilidad para determinar el volumen de ingresos.

Utilizando el IRPF como impuesto cedido existen múltiples posibilidades de articular la participación, dependiendo de ella las repercusiones finales sobre la

equidad en el tramo estatal y el autonómico. Excluida la posibilidad de establecer un recargo sobre la cuota líquida, cabe dotar a las Haciendas Autonómicas de competencias para definir la base imponible (gastos deducibles) o incidir sobre la base imponible ya calculada.

El Grupo de estudio se inclina por la segunda opción al considerar que la posibilidad de incidir sobre la definición de la base imponible abriría procesos de competencia fiscal introduciendo gastos deducibles más generosos para determinados rendimientos que pueden ser más atractivos en cuanto a recaudación. Dentro de compartir la base imponible ya calculada, cabe elegir realizar un desdoblamiento de la tarifa con un tipo único o mediante una tarifa paralela para el tramo autonómico.

Considera como propuesta más sencilla y con más ventajas un desdoblamiento inicial de la tarifa aplicada, minorando la Central en seis puntos todos los tipos marginales que sería el tipo aplicable en el nuevo tramo autonómico. Según su criterio *“el tipo fijo del impuesto autonómico podría ser el mismo para todos los sujetos, tanto si han optado por la declaración conjunta como por la individual y, asimismo sería el aplicable para la renta irregular”*. Con esta fórmula el nivel de progresividad inicial se mantendría constante siempre que se utilice en ambos tramos el total de la base imponible para realizar el cálculo de la cuota íntegra.

Según los autores, esta fórmula mantiene la independencia de las dos administraciones para ejercer su autonomía fiscal. No aumenta inicialmente la carga fiscal de los ciudadanos al reducirse previamente de la tarifa estatal el tipo transferido a las Comunidades Autónomas. Además, preserva en manos del Gobierno estatal la función redistributiva al permitirle marcar el grado de progresividad de la tarifa del IRPF.

Los tipos aplicables en los distintos impuestos factibles de compartir según su criterio, inicialmente idénticos para todas las CC.AA. con igual nivel competencial, se determinarían de forma que en las de mayor capacidad de recaudación, los ingresos obtenidos fueran más o menos los recursos que actualmente obtienen a través de la PIE.

Los medios financieros obtenidos mediante los impuestos compartidos, cedidos y propios, además de las tasas y precios públicos bajo su competencia, deben permitir financiar prácticamente la totalidad de los gastos en el caso de las CC.AA. con mayor capacidad fiscal. Mientras tanto, las que tengan menor capacidad de recaudación con los tipos establecidos inicialmente verán complementados sus recursos con las transferencias de nivelación recibidas desde el Estado Central.

De acuerdo a su cálculos, en un supuesto que parte de la homologación competencial al nivel elevado (transferencia de la educación a todas las CC.AA. de régimen común) **con un tipo de gravamen del 6% en la tarifa autonómica del IRPF, dos puntos porcentuales del IVA como tipo autonómico y el 80% de la participación territorializada en la recaudación de los impuestos especiales, daría como resultado una recaudación que cubriría como media el 75% de los gastos de las CC.AA de régimen común.**

El modelo de financiación alternativo propuesto por el Grupo de Estudio que incluye los impuestos compartidos se debería aplicar según sus autores cumpliendo una serie de premisas:

1. Mantener la unidad básica del sistema fiscal español, al actuar las distintas Haciendas sobre el mismo conjunto de impuestos.
2. Separar nítidamente las decisiones fiscales entre las distintas Administraciones, concediendo la capacidad de fijar el tipo de gravamen del IRPF, IVA e impuestos especiales en el tramo específico.
3. Mantener el mismo nivel de presión fiscal que existe actualmente en los impuestos compartidos. La cantidad recaudada a través de los mismos se reduciría automáticamente de la actual asignación procedente de la Participación del Estado (PIE). Paralelamente se debería reducir la tarifa de la Administración Central para no penalizar al contribuyente.
4. Los tipos de gravamen autonómicos iniciales se deberían establecer con el criterio de que las regiones con mayor nivel de renta cubran mediante los impuestos compartidos la mayoría de sus necesidades de gasto, evitando generar saldos negativos.

No obstante, el esquema presentado por el Grupo de Estudio hace un extraordinario hincapié **en el compromiso entre autonomía fiscal y solidaridad**, considerando que ambos términos no son excluyentes, siendo imprescindible su cumplimiento de manera simultánea si se pretende alcanzar un modelo de financiación estable y justo. Hasta el punto de afirmar que ***“la nivelación (mecanismo de solidaridad) constituye la contrapartida de la descentralización. Por eso resulta aconsejable configurarla simultáneamente, para que pueda conocerse el resultado final del proceso descentralizador evitando suspicacias que, en ocasiones, se han suscitado”***.

Complementariamente, el Grupo de estudio concluye que para lograr la necesaria solidaridad mediante la nivelación es necesario explicitar criterios de equidad, siendo éste el que ‘ha de permitirnos derivar el patrón distributivo deseable,

el que se pretende alcanzar y solo contando con esta referencia podremos instrumentar las políticas redistributivas mas adecuadas y conocer sus consecuencias’.

Partiendo de considerar la determinación del nivel de equidad una opción política, muestran dos criterios que manejan parámetros mas o menos objetivables:

- Asignación de recursos proporcionalmente al número de habitantes de cada región o nacionalidad.
- Garantía de prestación de servicios como mínimo igual a la existente en la hacienda central. Si la hacienda autonómica, realizando el esfuerzo fiscal requerido, no dispone de suficientes ingresos deberá obtener recursos complementarios desde el Estado. A igual esfuerzo fiscal, iguales servicios, con independencia del volumen de ingresos obtenidos.

El primero es probablemente demasiado simple aunque sencillo de aplicar. El segundo es más completo pero a la vez más complejo, con algunos problemas que solucionar, valga reseñar: medición de la prestación de servicios en los territorios y el resto del Estado (coste unitario, costes añadidos por dispersión, satisfacción del usuario, ...) y, medición del esfuerzo fiscal (recaudación por menor fraude, renta personal, elevación de los tipos iniciales).

5. Las decisiones adoptadas para el quinquenio 1997-2001

La necesidad de dar solución a las deficiencias del modelo de financiación autonómico, a lo que sumar la victoria sin mayoría absoluta del Partido Popular (PP) en las elecciones generales celebradas el año pasado (marzo de 1996), han condicionado las recientes decisiones adoptadas en esta materia que afectan como mínimo al próximo quinquenio.

La búsqueda obligada de apoyos parlamentarios para desarrollar las tareas de Gobierno, desembocaron en varios pactos bilaterales con partidos nacionalistas (Convergencia y Unión, Partido Nacionalista Vasco y Coalición Canaria).

En el contenido de los pactos se diseña en términos genéricos la reforma del sistema de financiación (1997-2001) de régimen común y foral. La redacción del pacto alcanzado con CiU, extrapolable en buena parte de su contenido al resto de los territorios de régimen común, incluye algunas declaraciones teóricas de principios sobre la necesaria solidaridad entre las diferentes nacionalidades y regiones. Pero, las medidas propuestas tienen como rasgo más importante y novedoso

apostar por el sistema de impuestos compartidos para mejorar la autonomía financiera de las Haciendas Autonómicas. En cuanto al acuerdo alcanzado con el PNV su contenido profundiza en su autonomía fiscal traspasando la normativa del IRPF y la recaudación de los Impuestos Especiales, a la vez que mantiene inalterable la fórmula para calcular el cupo con la Administración Central (6,24%).

El proceso iniciado con los pactos de gobierno ha proseguido con las decisiones adoptadas en el Consejo de Política Fiscal y Financiera del mes de setiembre de 1996, en donde la mayor parte de las CC.AA., coincidentes con gobiernos autónomos del PP, apoyaron un determinado sistema de financiación para el próximo quinquenio. La propuesta fue rechazada por las Comunidades con gobiernos del PSOE (Andalucía, Extremadura y Castilla - La Mancha).

El nuevo modelo implica, según sus defensores, ganar corresponsabilidad fiscal efectiva para las Comunidades Autónomas. Como declaración de intenciones propone *“un nuevo esquema financiero basado fundamentalmente en los tributos compartidos y la limitación de las transferencias (del Estado) a la función de nivelación interna del sistema”*. **Según su criterio la autonomía financiera se iguala en la práctica a corresponsabilidad fiscal.**

Con los objetivos mencionados, y la teórica limitación de no restar recaudación a la Hacienda Central, se articulan una serie de medidas:

- Cesión inicial a las Comunidades Autónomas del 15% del IRPF hasta alcanzar el 30% al final del quinquenio. Las competencias en recaudación se acompañan de facultades normativas en este tramo del IRPF. Capacidad normativa que se transfiere también a los impuestos ya cedidos anteriormente (Impuestos sobre el Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Actos Jurídicos e Impuestos sobre el juego).
- Mantener las variables y ponderaciones aplicadas actualmente para el cálculo de la financiación global de cada una de las Comunidades Autónomas.
- Creación de un grupo de estudio para diseñar los medios que permitan una nivelación de los servicios asumidos. Esta propuesta ya se contemplaba en el acuerdo firmado para el periodo finalizado en 1996 con resultado negativo no habiéndose ni siquiera constituido el grupo.
- Constituir un Fondo de Garantía cuyo objeto es garantizar a todas las Comunidades Autónomas la evolución de sus recursos financieros en un porcentaje mínimo respecto al resto de los territorios, colaborando a mejorar la distribución de recursos dentro del sistema diseñado. Este fondo de garantía entraría en funcionamiento de acuerdo a tres mecanismos de medida:

- Límite mínimo de evolución de los recursos del IRPF. La evolución de la recaudación del tramo cedido del IRPF debe ser igual a la del PIB del conjunto del Estado. Si el PIB estatal creciera más que el IRPF, entonces la garantía se establece en el 90% del crecimiento del IRPF a nivel estatal.
- Garantía de suficiencia dinámica. El incremento del total de recursos de cualquier Comunidad Autónoma nunca será inferior al 90% del que presenta el conjunto de las regiones y nacionalidades.
- Capacidad de cobertura de la demanda de servicios. La financiación por habitante de cualquier Comunidad Autónoma, cuando se generalice la transferencia por educación no universitaria, no podrá ser inferior al 90% de la media por habitante existente para el conjunto de las CC.AA.

Los mecanismos de garantía elegidos pretenden garantizar que ninguna Comunidad Autónoma sufra una pérdida excesiva de recursos en comparación con la media del conjunto de territorios, rechazando utilizar comparaciones con aquellos que tienen mayores posibilidades de ampliar sus recursos financieros propios.

El Acuerdo establece una nueva estructura financiera del modelo para calcular los recursos disponibles por cada Comunidad Autónoma, con excepción de recargos sobre tributos ya existentes y endeudamiento propio.

En el sistema vigente hasta final de 1996, la financiación total era el resultado de:

- Recursos propios de la Comunidad Autónoma (tributos cedidos y tasas asociadas a la prestación de servicios transferidos)
- Transferencias del Estado desglosada en dos segmentos: 15% de la cuota líquida del IRPF cobrado en cada territorio con limitaciones de crecimiento y Participación en los Ingresos del Estado.

El nuevo sistema, con una presentación tan confusa y compleja como en anteriores ocasiones, se construye utilizando el año 1996 como base. Utiliza la restricción inicial de garantizar a todos los territorios una financiación total como mínimo idéntica a la obtenida por cada territorio en ese año (neutralidad financiera). La novedad para el próximo quinquenio estriba en introducir un nuevo factor de cálculo: 15% adicional del IRPF con capacidad normativa por parte de las Comunidades Autónomas (definición de la tarifa con límites y algunas deducciones) antes de realizar el cálculo de la transferencia del Estado.

El total de financiación será el resultado de:

- Recaudación de los tributos y tasas ya cedidos anteriormente, ahora con capacidad normativa incluida.
- 15% IRPF con capacidad normativa (ampliable hasta el 30% al final del periodo)
- El 15% del cuota líquida del IRPF sin capacidad normativa
- Nuevo porcentaje de PIE. Este porcentaje será la diferencia entre la recaudación obtenida a través de los tributos y tasas y la nueva financiación total definida como restricción inicial.

Sistema anterior:1992-1996

Financiación 96 = tributos cedidos (recaudación) + tasas propias + transferencias del Estado (CL 15%IRPF + PIE)

Nuevo sistema: 1997-2001

Restricción inicial:

Financiación 97 (1) = tributos cedidos 96 + tasas propias 96 + transferencias del Estado 96

Desarrollo del nuevo sistema:

- Financiación 97 (1) - tributos y tasas cedidos (normativa propia) =
Financiación 97 (2)
- Financiación 97 (2) - Tramo autonómico 15%IRPF (normativa) =
Financiación 97 (3)
- Financiación 97 (3) - CL 15%IRPF = PIE (ahora se denomina PIG)

El % PIE por CC.AA. calculado el año inicial será aplicable a todo el quinquenio con independencia de como evolucionen el resto de las variables. (En términos nominales se actualizará según evolucione el ITAE).

Términos utilizados:

- * PIE: participación en los ingresos del Estado
- * CL 15% IRPF: transferencia cuota líquida IRPF sin capacidad normativa autonómica (ahora se denomina tramo de los ingresos territoriales).
- * Tramo autonómico 15% IRPF: cesión a las CC.AA. de la recaudación sin límites y normativa
- * ITAE: Ingresos totales del Estado (tributos + cotizaciones sociales)

La Participación en los ingresos del Estado mantendrá, por tanto, un carácter de variable contable de ajuste. No obstante, existe un dato significativo que afecta a la evolución dinámica del modelo. **El cálculo del porcentaje a cada territorio de la PIE se realizará el primer ejercicio, manteniéndose ese ratio durante el quinquenio aunque la recaudación obtenida a través del tramo autonómico del IRPF se modifique, situación previsible dadas las importantes diferencias para generar riqueza de los territorios afectados.**

El modelo diseñado permitirá una superior financiación para aquellas Comunidades Autónomas con mayor capacidad de recaudar, ya que con el paso del tiempo podrán ingresar más mediante el IRPF, a la vez que mantienen su porcentaje de transferencia estatal (PIE) establecido el primer año.

A partir de las decisiones adoptadas que afectan al diseño del modelo, se han aprobado en el Parlamento las modificaciones normativas necesarias para su aplicación. La primera afecta a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (Ley Orgánica 3/96) incorporando en síntesis dos nuevos conceptos:

- Ampliar los tributos transferibles a las Comunidades Autónomas. A los que ya tenían traspasada su recaudación (Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre transmisiones patrimoniales, Impuestos sobre Sucesiones y donaciones y los Impuestos sobre el juego) se suman: el IRPF en un máximo del 30% (sin especificar que concepto) y los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales.
- Incluir competencias normativas dentro de la cesión de los tributos:
 - IRPF: tarifa y deducciones de la cuota.
 - Impuesto sobre el Patrimonio: mínimo exento y tarifa.
 - Impuesto sobre sucesiones y donaciones: cuantía y coeficientes sobre patrimonio preexistente y tarifa. Así como reducciones de la base imponible en el caso de adquisiciones “mortis causa”.
 - Impuesto sobre transmisiones: regulación del tipo de gravamen en las concesiones administrativas, de bienes inmuebles y derechos reales. En actos jurídicos documentados el tipo de gravamen de los documentos notariales.
 - Tributos sobre el juego: exenciones, base imponible, tipos de gravamen, regulación de gestión, liquidación y recaudación.

El mayor potencial de traspaso de competencias en materia impositiva abierto por las modificaciones introducidas en la LOFCA, se concreta para el futuro inmediato en una nueva ley aprobada simultáneamente (Ley 14/1996 de cesión de

tributos a las Comunidades Autónomas) que regula los tributos afectados en los próximos años.

En el IRPF, la principal novedad dentro de los tributos tratados, se concretan los siguientes criterios de aplicación:

- En la tarifa:
 - Se reducen los tramos (de dieciocho a diez).
 - Un desdoblamiento en dos de la actual tarifa (15% autonómico y 85% estatal). Aparece un tramo autonómico con un tipo marginal que oscila entre el 3 y el 8,4% dependiendo del nivel de renta (base imponible) adicional al tramo estatal que queda minorado en idéntica cuantía. Con la configuración inicial, la adición de ambas tarifas tiene un resultado idéntico a la actual (tipos marginales máximo y mínimo del 56 y 20%).

No obstante, la ley concede competencias a la CC.AA. para modificarla en un margen de más/menos veinte por ciento, con la sola obligación genérica de mantener una estructura progresiva.

La aplicación de la tarifa autonómica debe ser aprobada por la Comunidad Autónoma, siendo posible su puesta en práctica en el ejercicio fiscal de 1997 (liquidación en junio 1998).

- Abre la posibilidad, sin cuantificar, de aplicar deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta siempre que no supongan una minoración del gravamen para alguna o algunas categorías de renta. Las establecidas por el Estado serán repartidas con las CC.AA. en el porcentaje establecido (máximo 70 / 30% al final del quinquenio).
- No se incluye como competencia la definición del mínimo exento aunque estaba contemplado en el acuerdo del Consejo de política fiscal y financiera.

TARIFAS IRPF (comparación con modificaciones introducidas en 1997)

Mantener la situación actual: Actualización tarifa 1996 con el +2,6% (deflactor)					
CONJUNTA			INDIVIDUAL		
Base liquidable	Cuota integra	Tipo marginal	Base liquidable	Cuota integra	Tipo marginal
0	0	0.0%	0	0	0.0%
879,282	0	20.0%	441,180	0	20.0%
2,197,692	263,682	24.5%	1,099,872	131,738	22.0%
2,885,112	432,100	27.0%	1,725,732	269,428	24.5%
3,572,532	617,703	30.0%	2,351,592	422,763	27.0%
4,259,952	823,929	32.0%	2,977,452	591,746	30.0%
4,947,372	1,043,904	34.0%	3,603,312	779,504	32.0%
5,634,792	1,277,627	36.0%	4,229,172	979,779	34.0%
6,322,212	1,525,098	38.0%	4,855,032	1,192,571	36.0%
7,009,632	1,786,317	40.0%	5,480,892	1,417,881	38.0%
7,697,052	2,061,285	42.5%	6,106,752	1,655,708	40.0%
8,384,472	2,353,439	45.0%	6,732,612	1,906,052	42.5%
9,071,892	2,662,778	47.0%	7,358,472	2,172,042	45.0%
9,759,312	2,985,865	49.0%	7,984,332	2,453,679	47.0%
10,446,732	3,322,701	51.0%	8,610,192	2,747,833	49.0%
11,134,152	3,673,285	53.5%	9,236,052	3,054,505	51.0%
12,096,540	4,188,163	56.0%	9,861,912	3,373,693	53.5%
			10,487,772	3,708,528	56.0%
Tarifa para 1997 LEY de CESION DE TRIBUTOS 14/1996					
Conjunta			Individual		
Tarifa estatal (1)					
Base liquidable	Cuota integra	Tipo marginal	Base liquidable	Cuota integra	Tipo marginal
882,000	0	17.00%	442,000	0	17.00%
2,198,000	223,720	20.83%	1,136,000	117,980	19.55%
3,100,000	411,607	24.65%	2,305,000	346,520	23.80%
4,300,000	707,407	28.05%	3,474,000	624,742	27.20%
5,550,000	1,058,032	31.45%	4,643,000	942,710	30.60%
6,850,000	1,466,882	34.85%	5,812,000	1,300,424	34.00%
8,150,000	1,919,932	38.25%	6,981,000	1,697,884	38.25%
9,450,000	2,417,182	42.50%	8,150,000	2,145,026	41.65%
10,750,000	2,969,682	45.05%	9,319,000	2,631,915	45.05%
12,100,000	3,577,857	47.60%	10,488,000	3,158,549	47.60%
Tarifa Autonómica (2)					
882,000	0	3.00%	442,000	0	3.00%
2,198,000	39,480	3.67%	1,136,000	20,820	3.45%
3,100,000	72,583	4.35%	2,305,000	61,151	4.20%
4,300,000	124,783	4.95%	3,474,000	110,249	4.80%
5,550,000	186,658	5.55%	4,643,000	166,361	5.40%
6,850,000	258,808	6.15%	5,812,000	229,487	6.00%
8,150,000	338,758	6.75%	6,981,000	299,627	6.75%
9,450,000	426,508	7.50%	8,150,000	378,534	7.35%
10,750,000	524,008	7.95%	9,319,000	464,456	7.95%
12,100,000	631,333	8.40%	10,488,000	557,391	8.40%
TOTAL TARIFA: Resultado agregado 1+2					
882,000	0	20.0%	442,000	0	20.0%
2,198,000	263,200	24.5%	1,136,000	138,800	23.0%
3,100,000	484,190	29.0%	2,305,000	407,671	28.0%
4,300,000	832,190	33.0%	3,474,000	734,991	32.0%
5,550,000	1,244,690	37.0%	4,643,000	1,109,071	36.0%
6,850,000	1,725,690	41.0%	5,812,000	1,529,911	40.0%
8,150,000	2,258,690	45.0%	6,981,000	1,997,511	45.0%
9,450,000	2,843,690	50.0%	8,150,000	2,523,560	49.0%
10,750,000	3,493,690	53.0%	9,319,000	3,096,371	53.0%
12,100,000	4,209,190	56.0%	10,488,000	3,715,940	56.0%

Comparación tarifa 1997 / 1996 actualizada (+2,6%)**1997 (suma de tarifa A.Central + Comunidad Autónoma). Ley 14/1996**

BASE IMPONIBLE	En pts nominales		En % Cíntegra		Tipo medio % dfa	
	Conjunta	Individual	Conjunta	Individual	Conjunta	Individual
1,000,000	(544)	(2,714)	-2.3%	-2.4%	-0.1%	-0.3%
1,500,000	(544)	203	-0.4%	0.1%	0.0%	0.0%
2,000,000	(544)	447	-0.2%	0.1%	0.0%	0.0%
2,500,000	(557)	(562)	-0.2%	-0.1%	0.0%	0.0%
3,000,000	(3,430)	3,761	-0.7%	0.6%	-0.1%	0.1%
3,500,000	2,070	(5,199)	0.3%	-0.7%	0.1%	-0.1%
4,000,000	(754)	(3,133)	-0.1%	-0.3%	0.0%	-0.1%
4,500,000	(2,555)	(8,549)	-0.3%	-0.8%	-0.1%	-0.2%
5,000,000	1,393	(7,169)	0.1%	-0.6%	0.0%	-0.1%
1,000,000	(544)	(2,714)	-2.3%	-2.4%	-0.1%	-0.3%
2,000,000	(544)	447	-0.2%	0.1%	0.0%	0.0%
3,000,000	(3,430)	3,761	-0.7%	0.6%	-0.1%	0.1%
4,000,000	(754)	(3,133)	-0.1%	-0.3%	0.0%	-0.1%
5,000,000	1,393	(7,169)	0.1%	-0.6%	0.0%	-0.1%
6,000,000	2,089	(10,031)	0.1%	-0.6%	0.0%	-0.2%
7,000,000	4,533	(13,630)	0.3%	-0.7%	0.1%	-0.2%
8,000,000	7,152	(4,982)	0.3%	-0.2%	0.1%	-0.1%
9,000,000	10,764	1,221	0.4%	0.0%	0.1%	0.0%
10,000,000	14,888	9,731	0.5%	0.3%	0.1%	0.1%
11,000,000	21,322	7,284	0.6%	0.2%	0.2%	0.1%
12,000,000	19,676	7,284	0.5%	0.2%	0.2%	0.1%
13,000,000	19,090	7,284	0.4%	0.1%	0.1%	0.1%
14,000,000	19,090	7,284	0.4%	0.1%	0.1%	0.1%
15,000,000	19,090	7,284	0.3%	0.1%	0.1%	0.0%
16,000,000	19,090	7,284	0.3%	0.1%	0.1%	0.0%
17,000,000	19,090	7,284	0.3%	0.1%	0.1%	0.0%
18,000,000	19,090	7,284	0.3%	0.1%	0.1%	0.0%
19,000,000	19,090	7,284	0.2%	0.1%	0.1%	0.0%
20,000,000	19,090	7,284	0.2%	0.1%	0.1%	0.0%
40,000,000	19,090	7,284	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
60,000,000	19,090	7,284	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
80,000,000	19,090	7,284	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
100,000,000	19,090	7,284	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

Elaboración propia.

6. Algunas conclusiones

Con el consenso de la mayoría de las formaciones políticas con representación parlamentaria, se adopta en 1978 la decisión de crear un Estado de las Autonomías. El acuerdo se produce a partir de reconocer la diversidad entre las regiones y nacionalidades, aceptando la existencia de hechos diferenciales. Todo ello, sin olvidar que el Estado de las Autonomías constituye un territorio común (estado plurinacional) dentro del cual, según el mismo acuerdo, se deben garantizar al conjunto de los ciudadanos una serie de derechos y obligaciones.

El Estado de las Autonomías es, por tanto, el resultado de una decisión política plasmada en la Constitución Española, que se apoya adicionalmente en un argumento económico: la teórica mayor eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos gracias a la cercanía entre administración y administrados.

Así, partiendo de un modelo totalmente centralista, en menos de veinte años se ha alcanzado una amplia autonomía política de las regiones y nacionalidades que componen el estado español. Las decisiones adoptadas han desembocado en una fuerte descentralización de las competencias de gasto dentro de un proceso pleno de singularidades. Un proceso de transferencias que no afecta tan solo a la gestión de unos recursos, sino que en la mayoría de los casos, incluye la competencia exclusiva en la definición de la propia política, con el sólo límite de algunas leyes marco vigentes para el conjunto del estado.

La necesaria transmisión de competencias hacia las Comunidades Autónomas ha estado acompañada de un inferior nivel de traspasos en los mecanismos propios de ingresos. Aún cuando, se debe recordar el escaso interés de las administraciones territoriales para desarrollar los instrumentos disponibles, sobre todo, asumir el coste electoral de establecer recargos sobre los impuestos existentes.

La situación actual es reflejo de un avance sustancial en el cumplimiento del mandato constitucional, pero a la vez contiene una serie de deficiencias al haber generado duplicidades de gasto entre administraciones y ciertas diferencias territoriales en los niveles de prestación de servicios. En la misma línea, el necesario esfuerzo descentralizador ha ocultado un relativo olvido en la configuración de las tareas a desarrollar por el estado central en el nuevo modelo adoptado.

En este punto del proceso existen un amplio abanico de políticas aplicables según los objetivos que se persigan. Desde una perspectiva progresista, el conjunto de políticas públicas deben perseguir, además de una distribución equilibrada de la riqueza creada, una posterior redistribución de la misma buscando

con ella reducir en lo posible los desequilibrios que la libre actuación del mercado provoca a nivel personal y territorial. Paralelamente a estos objetivos, se debe marcar como meta la mejor utilización posible de los recursos públicos, además de garantizar a todos los ciudadanos la igualdad en el acceso a prestaciones públicas similares. La amplia autonomía de las administraciones autónomas se debe conjugar con la solidaridad y la eficiencia a nivel estatal.

Buscando la mejora del actual modelo autonómico, el gobierno y sus socios parlamentarios han aprobado en los últimos meses una serie de medidas ya comentadas en profundidad en los capítulos anteriores. La nueva estructura incorpora una mayor autonomía fiscal/financiera de las Comunidades Autónomas dotándolas de más numerosos y potentes mecanismos de recaudación propios. La capacidad para modificar la norma, total o parcialmente, en un número amplio de figuras tributarias (Impuesto del Patrimonio, Impuesto de Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales e Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas) permite a las Comunidades Autónomas decidir cómo y en qué cuantía se generan una parte importante de sus ingresos.

Algunos sectores de opinión, expertos en la materia y partidos políticos (PP y CiU fundamentalmente), observan junto a la mayor autonomía fiscal también un avance en el terreno de la corresponsabilidad fiscal, atribuyendo una relación directa y automática entre ambas. Desde su criterio, la posibilidad de tomar decisiones que afecten a la normativa de algún impuesto influirán en un mayor compromiso de las administraciones territoriales en las políticas de gasto y déficit.

Las modificaciones introducidas han ampliado el índice de materias afectadas. Hasta este momento el modelo de financiación autonómica afectaba a una serie de temas limitados casi en su totalidad al apartado de gasto público. Con las medidas introducidas para el próximo quinquenio que ceden a los gobiernos autónomos la normativa sobre algunas figuras impositivas, se introduce una nueva perspectiva que afecta también a la definición del sistema tributario.

Con esta ampliación, las conclusiones no se limitan a considerar si el modelo reformado afecta a la eficiencia y la equidad de las políticas de gasto, incluyendo en ésta última la garantía de igual acceso de todos los ciudadanos a un nivel similar de prestaciones públicas. En la valoración del nuevo modelo se deben incluir las repercusiones en el grado de equidad del sistema tributario: vertical (progresividad), horizontal (aportación de las distintas fuentes de renta) y territorial (esfuerzo fiscal por habitante en cada región y nacionalidad).

En un modelo administrativo tan especial como el español, por no decir único

con características cuasifederales, los conceptos de suficiencia financiera, autonomía fiscal y corresponsabilidad fiscal se han convertido en objeto de reflexión desde múltiples ámbitos. Siendo conscientes de la importancia de todos ellos, no es prudente considerarlos como un fin en sí mismos esperando de su sola existencia éxitos automáticos sobre los objetivos elegidos.

En términos teóricos el nuevo modelo, salvo sorpresas posteriores o pactos secretos, mantiene el mismo nivel teórico de suficiencia financiera para las Comunidades Autónomas, al establecer inicialmente un total de recursos para 1997 idéntico al dispuesto en 1996 y mantener el actual coste efectivo de las materias ya transferidas.

El nuevo modelo mejora, sin duda, la autonomía fiscal y reduce la dependencia financiera de las Comunidades Autónomas con el Estado al disminuir las transferencias recibidas desde éste último. Adicionalmente, el hecho de compartir impuestos puede generar ventajas para ambas administraciones derivadas de un mayor aliciente de los gobiernos autónomos para combatir el fraude fiscal buscando aumentar la recaudación.

Sin embargo, la supuesta relación directa y automática manejada por los responsables de la reforma entre autonomía fiscal y corresponsabilidad fiscal puede ser cuestionada. Si para el cumplimiento de éste último concepto se considera necesaria la posibilidad real por parte de los ciudadanos de premiar o penalizar a sus gobernantes por la gestión realizada, la nueva fórmula genera muchas dudas sobre un sustancial avance en este punto clave.

El nuevo modelo aprobado podría avanzar en el camino de la corresponsabilidad fiscal si el ciudadano puede identificar los recursos propios de las Comunidades Autónomas, incluido el 30% del IRPF, con una serie de políticas a suministrar por su gobierno autónomo. Este supuesto es difícil de cumplir por varios motivos. No es sencillo que la población llegue a conocer la relación de políticas diferenciando las competencias por administraciones. La situación se complica, si además debe separar dentro de las competencias autonómicas las de financiación incondicionada o condicionada. Dificultad que se hace todavía mayor al coexistir una gran diversidad de situaciones en las distintas regiones y nacionalidades, no contando con un grado mínimo de uniformidad en las políticas transferidas.

Las declaraciones públicas realizadas por algunos de los implicados no van tampoco por el camino de diferenciarlas, sino más bien todavía de mezclar más las fuentes de financiación. La propuesta de financiar la sanidad mediante los impuestos especiales (política de financiación condicionada al ser una prestación

económica de la Seguridad Social de competencia exclusiva del Estado) puede ser un ejemplo bastante claro de esta tendencia, en la que se mezclarían las políticas y las fuentes de financiación.

Con la información disponible en la actualidad, se hace difícil pensar que los ciudadanos de una Comunidad Autónoma tengan elementos suficientes para valorar la gestión de su gobierno autónomo, relacionándola con el esfuerzo que les ha sido exigido en los impuestos pagados. La nueva situación en la que los contribuyentes pagarán de forma diferenciada sus aportaciones al IRPF, no parece un hecho suficiente para que el ciudadano pueda valorar el grado de responsabilidad de su gobierno autónomo. No parece posible que el ciudadano/contribuyente pueda evaluar si las deficiencias en la gestión son responsabilidad del gobierno autónomo o, del Estado como consecuencia de las insuficientes transferencias.

Se está todavía lejos de conseguir en el nivel autonómico una relación estrecha entre definición de impuestos y servicio prestado, en la que el gobernante y los ciudadanos deban elegir entre más/menos impuestos y menos/más servicios, siempre que no se mejore la gestión y el grado de cumplimiento del sistema tributario.

Si no se avanza en esa materia central, y se siguen manteniendo el cruce de acusaciones entre administraciones, limitando la eficiencia de los recursos públicos disponibles, las reformas introducidas no habrían colaborado demasiado en la solución de las deficiencias del anterior modelo de financiación autonómico.

Así, mientras existen bases razonables para dudar de las ventajas reales del nuevo sistema en lo que respecta a mejora de la eficacia y eficiencia del sistema como consecuencia de haber conseguido una mayor corresponsabilidad fiscal, se observan determinados puntos en otros apartados que provocan algunos recelos:

- El método de cálculo de la PIE desequilibra en términos dinámicos el modelo de financiación. La asignación para todo el periodo de un porcentaje de Participación sobre los Ingresos del Estado (PIE) a cada Comunidad Autónoma, calculado el primer año utilizando variables dinámicas (ingresos diferentes en cada Comunidad Autónoma de los tributos cedidos total o parcialmente) favorece a priori a las regiones con mayores ingresos.

Estas regiones o nacionalidades dispondrán de recursos extras aplicables a las políticas que consideren oportunas (condicionadas o incondicionadas). Conociendo la potencialidad de las regiones más ricas para generar actividad derivada de las economías de escala, el diseño aprobado parece inicialmente beneficiar a es-

tas regiones. No obstante a la vista de la evolución del IRPF en los últimos cinco ejercicios fiscales es preciso introducir algunas matizaciones importantes. Como se puede observar en la tabla adjunta regiones con menor renta muestran un crecimiento en la recaudación del IRPF bastante superior a la media estatal. Es el caso de Andalucía (+63%), Galicia (+27%), Canarias (+27%), Extremadura (+22%), Castilla la Mancha (+18%), Asturias (+11%). En sentido contrario, la recaudación de Madrid crece a una tasa bastante inferior a la media estatal (-46%), fenómeno compartido por Navarra (-74%) y en menor medida por Cataluña (-10%) y Euskadi (-18%). Rompiendo esta tendencia existen regiones con niveles elevados de riqueza, como es el caso de la Comunidad Valenciana que siguen manteniendo crecimientos en el IRPF superiores a la media (+11%).

Recaudación IRPF	Evolución 1990/1994		
	en %	desviación s/ promedio	tasa anual acumulativa
Andalucía	51.6%	0.63	11.0%
Aragón	27.5%	-0.13	6.3%
Asturias	30.6%	-0.03	6.9%
Baleares	35.1%	0.11	7.8%
Canarias	40.1%	0.27	8.8%
Cantabria	16.8%	-0.47	4.0%
Castilla-La Mancha	37.4%	0.18	8.3%
Castilla León	36.7%	0.16	8.1%
Cataluña	28.5%	-0.10	6.5%
Comunidad Valenciana	35.0%	0.11	7.8%
Extremadura	38.5%	0.22	8.5%
Galicia	40.3%	0.27	8.8%
Madrid	17.2%	-0.46	4.0%
Murcia	33.8%	0.07	7.6%
Navarra	8.1%	-0.74	2.0%
País Vasco	26.1%	-0.18	6.0%
Rioja (La)	34.5%	0.09	7.7%
D.G Tesoro	0.3%	-0.99	0.1%
TOTAL	25.7%	-0.19	5.9%
	31.6%	Promedio	7.1%

Fuente Memoria Tributaria.

Diferencias con la media estatal extensible cuando se compara el crecimiento en la recaudación vía IRPF con la media de creación de riqueza en cada territorio (Andalucía: +86%, Galicia: +42%, Extremadura: +31%, Castilla la Mancha: +26%, Asturias: +25%).

Ante esta tendencia, de difícil y compleja explicación, las posibilidades de crecimiento en el próximo quinquenio de la recaudación del IRPF aparecen más favorables para una parte significativa de las regiones menos favorecidas.

No obstante, hay motivos para pensar que el fenómeno pudiera ser coyuntural en el tiempo. Las regiones con crecimiento de la recaudación en el IRPF superior a la media todavía aportan en este impuesto porcentajes inferiores a lo que les correspondería según la distribución de la renta (Andalucía: -36%, Extremadura: -50%, Castilla la Mancha: -48%, Galicia: -31%). La tendencia de los últimos cinco años supone un avance, más tardío que en las más desarrolladas, para ponerse al día en sus obligaciones fiscales que finalizará cuando se equilibre el porcentaje de recaudación en el IRPF y el de la renta generada. Sin embargo, observando el todavía amplio diferencial no parece lógico esperar el final de este proceso en el próximo quinquenio.

Comparación IRPF y Valor Añadido Bruto por regiones

	Evolución 1990-1994			participación regional 1994		
	IRPF	VAB	Dfa	IRPF	VAB	Dfa
Andalucía	51.6%	27.8%	86%	8.3%	12.9%	-36%
Aragón	27.5%	26.6%	3%	2.9%	3.3%	-14%
Asturias	30.6%	24.5%	25%	2.2%	2.4%	-10%
Baleares	35.1%	43.0%	-18%	1.7%	2.9%	-42%
Canarias	40.1%	39.3%	2%	2.4%	4.1%	-40%
Cantabria	16.8%	26.0%	-35%	1.7%	1.2%	37%
Castilla-La Mancha	37.4%	29.6%	26%	1.9%	3.6%	-48%
Castilla León	36.7%	30.4%	21%	4.0%	5.8%	-32%
Cataluña	28.5%	25.9%	10%	21.3%	19.4%	10%
Comunidad Valenciana	35.0%	26.2%	34%	7.2%	10.0%	-29%
Extremadura	38.5%	29.4%	31%	0.9%	1.9%	-50%
Galicia	40.3%	28.4%	42%	4.0%	5.8%	-31%
Madrid	17.2%	25.4%	-33%	32.3%	16.3%	99%
Murcia	33.8%	25.5%	33%	1.2%	2.2%	-44%
Navarra	8.1%	29.8%	-73%	0.2%	1.6%	-89%
País Vasco	26.1%	27.2%	-4%	1.9%	5.9%	-68%
Rioja (la)	34.5%	32.1%	8%	0.5%	0.8%	-33%
TOTAL	25.7%	27.8%	-7%	100.0%	100.0%	0%

Elaboración propia a partir de Memoria Tributaria, FIES y BBV.

Complementariamente, se debe tener en cuenta que los mayores crecimientos de las regiones menos ricas se producen partiendo de bases inferiores, aspecto que limita seriamente su impacto financiero real.

La Comunidad de Madrid constituye un caso particular y único al absorber una cantidad desproporcionada de recaudación en el IRPF comparada a la renta disponible (+99%). Ante esta cuestión, su menos favorable evolución en la recaudación podría ser interpretado como un obstáculo bastante compensado al disponer de una base imponible muy amplia (recauda una tercera parte de todo el IRPF). La respuesta última sobre su situación dentro del modelo de financiación autonómica vendrá dada cuando asuma competencias en materias que necesitan superiores dotaciones financieras (sanidad y educación).

- Los mecanismos de garantía para los territorios con menor recaudación son insuficientes al estar referenciados siempre sobre conceptos utilizados en media: crecimiento de la recaudación (igual al PIB estatal o del 90% del IRPF)⁽¹²⁾, del total de financiación (90% del gasto del conjunto del conjunto) y del gasto por habitante (90% del gasto por habitante del total de regiones y nacionalidades). El tercero de los elementos referido al gasto medio por habitante parece mostrar la elección definitiva de la población como medida central de distribución, olvidando otros importantes como pueden ser la dispersión, la dimensión del territorio o, la insularidad.

Complementariamente, queda pendiente de conocer que sucederá en la próxima revisión, si a pesar de los mecanismos de garantía se han abierto brechas significativas en el nivel de ingresos de algunas CC.AA. respecto al resto.

- No se pone *'el contador a cero'* en el nivel de prestación de servicios. El atípico y diverso, singular en muchos casos, desarrollo del sistema de descentralización de políticas y fuentes de financiación ha generado diferencias territoriales en los servicios prestados que implican discriminaciones para una parte de la población derivada de su lugar de residencia. La necesaria y difícil nivelación de servicios públicos se limita a la creación de un grupo de estudio, decisión ya adoptada al inicio de la anterior programación con resultados nulos. Podría ser útil establecer un procedimiento alternativo al coste efectivo que refleje las necesidades de gasto por política desde una óptica de armonía territorial. Una nueva fórmula de cálculo que cuente con la aceptación general dotaría de mayor estabilidad y equidad el modelo autonómico.

⁽¹²⁾ La relación entre crecimiento de la recaudación del IRPF y el PIB es inversa.

- Se pueden generar pérdidas de equidad en el sistema tributario. Existen serias posibilidades de ruptura de la armonía del sistema tributario al no acompañarse de mecanismos que permitan a los ciudadanos valorar las aportaciones realizadas y los servicios recibidos desde las distintas administraciones. La ausencia de corresponsabilidad fiscal en sentido amplio abre la vía a una posible rebaja en las distintas figuras tributarias como instrumento de competencia en los regímenes para atraer inversiones o localización de particulares. Caso de producirse este fenómeno provocaría serios quebrantos en la equidad del sistema tributario a nivel estatal.

Adoptada la decisión de compartir la normativa del IRPF existen métodos alternativos para concentrar en el estado la decisión sobre el grado de progresividad del impuesto. La opción elegida no parece la más adecuada si se pretende mantener la armonía territorial en términos de equidad vertical.

La aplicación de la cesión total de normativa a los tributos con recaudación ya cedida anteriormente implica profundizar en una estructura que no había nacido con esos objetivos. Posiblemente si se hubiera pensado inicialmente en la cesión de tributos no se hubiera utilizado el Impuesto sobre el Patrimonio o el de Sucesiones.

- Mayor coste final para el estado derivado de la infravaloración de los tributos con recaudación cedida y la evolución dinámica de algunos factores hasta el final del periodo. La asignación de 785,1 mmptas a los tributos ya cedidos anteriormente está infravalorada ya que en 1994 la recaudación había ascendido a 853,2 mmptas y casi con toda certeza será todavía superior en 1996. También cabe preguntarse si al final del periodo de programación la PIE se reducirá en la misma proporción que hayan aumentado los ingresos propios de las Comunidades Autónomas o, si por el contrario, se utilizará la ya normal restricción inicial de mantener los niveles de financiación del ejercicio anterior.

Parece innegable que la transferencia a las Comunidades Autónomas de competencias sobre la normativa de algunos impuestos, especialmente el IRPF, tendrá consecuencias importantes en el funcionamiento del estado. Las normas aprobadas incorporan un grado muy elevado de autonomía financiera y fiscal para las regiones y nacionalidades a la vez que descentralizan una parte de la política redistributiva del estado, transfiriendo a diecisiete órganos de decisión una parte del poder de decisión sobre la progresividad del sistema tributario (IRPF e Impuesto sobre el Patrimonio). Capacidad que implica el riesgo de incurrir en

una pérdida de armonía territorial aunque también es probable que genere ventajas derivadas de un interés superior en luchar contra el fraude.

Aunque el Estado mantiene todavía poderosos mecanismos de redistribución, sus posibilidades se limitan al reducir su control sobre el IRPF al 55% de la recaudación y el 70% de la definición de su tarifa. Una importante limitación, a la que se añaden las serias dificultades del estado para actuar en amplias áreas cuya competencia es exclusiva de las Comunidades Autónomas. Como ejemplo valga mostrar que la Administración Central aunque disponga de los recursos financieros no tiene capacidad para realizar ningún tipo de acción en el capítulo sanitario en un territorio aislado con competencias transferidas en esta materia, sin contar con el acuerdo general.

La opción política adoptada con el estado de las autonomías y su concreción en el texto constitucional implica un modelo bastante asimétrico. Asumir esta realidad de diferencias en el diseño inicial y posterior desarrollo del mismo, en un escenario de garantía de un nivel suficiente de prestaciones y servicios públicos, parece condición imprescindible para avanzar en la solución de sus actuales problemas.

La experiencia acumulada en dieciséis años identifica como principales enemigos de la construcción del Estado de las Autonomías a la permanente indefinición del modelo y su continuo cuestionamiento desde distintos frentes. Precisamente mejorar esta situación debiera haber sido objeto principal de la reforma, evitando mantener continuamente abierto un conflicto, que en buena parte de las ocasiones, se cierra con falsas soluciones logradas a partir de correlaciones de fuerzas muy localizadas que no recogen el sentir mayoritario.

Asumir una realidad asimétrica no excluye alcanzar algunas metas que puedan mejorar la actual situación. Lo ideal sería alcanzar un acuerdo definitivo sobre el modelo de funcionamiento del Estado de las Autonomías, aún a fuerza de que su contenido no pudiera ser calificado de perfecto. Conocidas las dificultades para alcanzarlo, por lo menos se debería llegar a un acuerdo, que identificando las funciones tanto de las administraciones territoriales como de la central, le dotase de una estabilidad a medio plazo permitiendo paralelamente construir de forma racional un sistema fiscal progresista para el conjunto del estado.

El sistema foral de Euskadi y Navarra es un modelo peculiar construido de forma inversa al vigente para el resto de las regiones y nacionalidades. La recaudación de casi todos los impuestos y la definición de un cupo como pago de los servicios prestados por el Estado en sus territorios implica una autonomía fiscal

muy elevada aunque también incluye asumir la responsabilidad derivada de la aplicación de las políticas en su territorio.

El traspaso a Euskadi de la normativa integra en el IRPF y la recaudación de los impuestos especiales supone alcanzar la casi total autonomía a nivel tributario, con la única obligación de mantener una presión agregada equivalente a la estatal. La situación de hecho en el capítulo de ingresos deja casi como único vínculo con el estado la recaudación/prestaciones de la Seguridad Social que mantienen su funcionamiento en régimen de caja única.

Con el nivel de desarrollo del sistema foral en Euskadi, las posibilidades de colaborar en la redistribución de la renta en un escenario territorial más amplio son muy reducidas, por lo que sería preciso incorporar en mayor medida esta variable a la hora de calcular el cupo. Aceptando su aplicación en las nacionalidades mencionadas, la exportación del sistema a otros territorios dentro del estado limitarían seriamente alcanzar una buena parte de los objetivos que debe cumplir un estado plurinacional como, con bastante acierto, se ha definido al español. El sistema foral debe ser tratado más como una excepción que como una alternativa de aplicación universal.

Asumir esta excepción no implica que el resto de las regiones y nacionalidades deba presentar un marco de competencias único igual para todas. Si bien en términos teóricos pudiera ser deseable alcanzar la total uniformidad, todo parece apuntar que no sería la muestra de la realidad histórica, social y política. Pretender alcanzar el objetivo de total uniformidad podría degenerar en una carrera inacabable entre regiones por diferenciarse entre ellas que puede dar como resultado un importante vaciado de funciones del estado.

En el capítulo de competencias de gasto se debe intentar alcanzar una mínima armonía en los niveles de competencias que evite una agregación de casos únicos. Es preciso alcanzar una homologación de techos competenciales a partir del cual articular las condiciones diferenciales para las nacionalidades históricas.

No se deben ocultar las dificultades para alcanzar un equilibrio estable entre autonomía, solidaridad y equidad. Teóricamente cabría definir un nivel estándar de bienes y servicios prestados a los ciudadanos con un nivel también estándar de impuestos pagados. No obstante, siendo difícil establecer el nivel de prestaciones suficiente todavía lo es más establecer un esfuerzo fiscal similar. No parece válido en términos de equidad utilizar el ratio recaudación/PIB regional ya que beneficiaría a las regiones más ricas. También ofrece dificultades medir el esfuerzo fiscal a nivel individual al ser un cálculo complejo que se simplificaría

utilizando la media por habitante, convirtiendo el ratio en poco explicativo al depender excesivamente de como se reparte la progresividad del IRPF.

A partir de una definición del modelo, si no es posible definitiva por lo menos estable a largo plazo, sería más sencillo construir un sistema tributario basado en la equidad de las aportaciones en sus segmentos vertical, horizontal y territorial, junto a mecanismos apropiados de compensación y nivelación. En éste aspecto frente a la decisión adoptada por el Gobierno cabía y, cabe todavía, la posibilidad de articular una de las propuestas realizadas por el Grupo de Estudio, autores del Libro Blanco sobre financiación autonómica: transferir seis puntos lineales del IRPF, dos puntos de IVA y el cincuenta por ciento de los impuestos especiales.

Esta propuesta, si bien mantiene los problemas para aumentar la corresponsabilidad fiscal en sentido amplio, aumenta sustancialmente la autonomía fiscal de las Comunidades Autónomas y logra de manera paralela una mayor armonía del sistema tributario, alejando la posibilidad de utilización como instrumento de competencia entre territorios.

La transferencia inicial de seis puntos de IRPF, previamente reducidos de la tarifa estatal permite mantener en manos de la Administración Central la prerrogativa sobre el grado de progresividad del impuesto, incorporando un mayor grado de estabilidad al tramo autonómico que obligaría a pensar más las modificaciones, superando el hecho de atraer contribuciones deslocalizadas de otros territorios. Esta transferencia de una serie de puntos sobre el IRPF, cuya cuantía sería modificable por los gobiernos autónomos, constituye una opción diferente al recargo al actuar sobre la base imponible y no sobre la cuota ⁽¹³⁾.

La cesión de dos puntos del IVA también permitiría margen de autonomía fiscal ya que, aunque se está dentro de un proceso de armonización a nivel comunitario, existen todavía márgenes de maniobra si se considera oportuno ⁽¹⁴⁾. El 50% de los impuestos especiales dotaría a las Comunidades Autónomas de una potente fuente de recursos financieros.

Este modelo de aplicación al conjunto de las regiones de régimen común debe convivir con el sistema foral. Dentro de un planteamiento progresista las diferencias actuales deberían converger dentro de un proceso que incluyera al conjunto de la Unión Europea. No obstante, en la situación actual las diferencias entre ambos en la capacidad normativa transferida pueden crear distorsiones a las regiones limítrofes de Euskadi y Navarra, por lo que es necesario articular las medidas compensatorias que eviten perjuicios derivados de una posible falta de armonización.

El Estado de las Autonomías constituye un elemento de primera magnitud en la vida social y económica del conjunto de ciudadanos españoles. Dado que las repercusiones aumentan constantemente a medida que pasa el tiempo, mejorar su funcionamiento debe ser un objetivo central. Como se ha intentado demostrar en los capítulos anteriores, las reformas introducidas aprovechando la negociación para el próximo quinquenio son insuficientes. Existen dudas razonables sobre las posibles ventajas en términos de eficiencia mientras aparecen sombras en otros aspectos básicos como puede ser la equidad del sistema tributario. Se sigue posponiendo la necesaria nivelación de servicios y los mecanismos de compensación aparecen demasiado difusos.

Tampoco se han dado pasos firmes en cuanto a las funciones a cumplir por el estado, la necesaria coordinación de las políticas entre las distintas administraciones y la transparencia de las actuaciones en todos los niveles, especialmente autonómicos.

Más importante si cabe, no se ha avanzado de manera decidida en el objetivo de completar una estructura del modelo definitiva o, por lo menos estable a largo plazo. No se debería profundizar en experiencias anteriores en las que se ha avanzado en el proceso de transferencias a impulsos, muchas veces poco racionales y menos coherentes, condicionados habitualmente por una correlación de fuerzas poco favorable. La discusión permanente del modelo, su casi perpetuo cuestionamiento mezclándose pretensiones muy diferenciadas según el origen de la crítica, el cruce de acusaciones entre administraciones, son elementos muy influyentes no despejados con las reformas aprobadas. Esta desfavorable situación con procesos de negociación recurrentes condiciona seriamente las decisiones, en muchos casos contradictorias, que se convierten en más situaciones de las deseables en parches superpuestos alejados de los teóricos objetivos finales. Objetivos y prioridades que además de necesitar una base social suficiente no están fijados todavía con la claridad necesaria.

⁽¹³⁾ Impuestos autonómicos normalizados según definición del Grupo de estudio sobre financiación autonómica.

⁽¹⁴⁾ La normativa comunitaria establece un abanico del 5-15% para el tipo reducido y del 15-25% para el tipo normal.

ANEXO LEGISLACIÓN

Constitución Española

- **Artículo 2.:**

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de la nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

- **Artículo 138**

1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo dos de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.
2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos y sociales.

- **Artículo 148.**

Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

- 1^a Organización de sus instituciones de autogobierno.
- 2^a Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
- 3^a Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- 4^a Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.

- 5^a Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
- 6^a Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
- 7^a La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
- 8^a Los montes y aprovechamientos forestales.
- 9^a La gestión en materia de medio ambiente.
- 10^a Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales, regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.
- 11^a La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la agricultura, la caza y la pesca fluvial.
- 12^a Ferias interiores.
- 13^a El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
- 14^a La artesanía.
- 15^a Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
- 16^a Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
- 17^a El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.
- 18^a Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
- 19^a Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.
- 20^a Asistencia social.
- 21^a Sanidad e higiene.
- 22^a La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, La coordinación y demás facultades en relación con los policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

Transcurridos cinco años y mediante reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

- **Artículo 149**

.../...

3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución (subapartados 1 y 2 del artículo 149) podrán corresponder a las CC.AA., en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido en los estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

- **Artículo 156**

1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda Estatal y de solidaridad entre todos los españoles.
2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores de Estado en la recaudación, la gestión y liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos.

- **Artículo 158**

1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.
2. Con el fin de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.

- **Adicional 1ª**

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

Bibliografía

- “Acuerdo de investidura y gobernabilidad”, firmado por el Partido Popular y Convergencia y Unión.
- Consejo de Política Fiscal (1991). “Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1992-1996”.
- Consejo de Política Fiscal (1996). “Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001”.
- Gimenez Montero A. (1995) - “Desequilibrios fiscales, financiación de las Comunidades Autónomas y participación en los ingresos del Estado: Situación actual y perspectivas”. Papeles de Economía perspectivas del sistema financiero nº 51.
- Gimenez Montero, A. (1996) - “Autonomía y dependencia financiera en el nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas del régimen común”. Cuadernos de Información Económica. nº 116 noviembre.
- Grupo de estudio constituido a propuesta del Consejo de política fiscal y financiera. (Monasterio C.; Pérez F.; Sevilla J.V.; Solé J.) (1995) - “Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas.” Instituto de Estudios Fiscales
- Monasterio C. (1992).- “Una visión general de la financiación de las Comunidades Autónomas”. Papeles de Economía. suplementos sobre el sistema financiero nº 40.
- Monasterio C. (1995) - “Las propuestas de descentralización fiscal del libro blanco sobre la financiación autonómica”. Revista asturiana de economía. RAE nº 3
- Monasterio, C. y Zubiri, I. (1996) - “La financiación de las Comunidades Autónomas: Balance y propuestas de reforma”. Papeles de Economía Española nº 69.
- Pérez García F. (1995) - “Haciendas Locales: dimensión, competencias y recursos”. Economistas nº 65
- Ramallo Massanet J. y Zornoza Perez, J (1995) Sistema y modelos de financiación autonómica. Perspectivas del sistema financiero nº 51 FIES.
- Suarez Pandiello J. (1992) - “Las Haciendas territoriales en la España de las Autonomías”. Papeles de Economía Suplementos del sistema financiero nº 40.
- Zabalza A. (1994) - “Un mecanismo de corresponsabilidad fiscal para el sistema de financiación autonómica”.. Revista Española de Economía. Vol.11 nº 2 .Zurdo J.; Zurdo I.; y Gimenez-Reyna E. (1992) - ‘El acuerdo sobre el sistema de financiación Autonómica para el período 1992-1996’.. Papeles de economía. Suplementos del sistema financiero nº 40.

ANEXO II

La reforma del empleo público

CARLOS SÁNCHEZ FERNÁNDEZ
Secretario General de la FSAP-CC.OO.

INDICE

I. Introducción193

II. La visión de CC.OO. sobre el Estatuto Básico
de la Función Pública.194

I. Introducción

Si nos pusiéramos en la piel de un ciudadano cualquiera que no sea empleado público o que no esté dedicado a una actividad política, sindical, académica o profesional que le acerque al mundo de la función pública, creo que estaríamos sumidos en una profunda confusión, cuando no desinformación, como consecuencia de lo leído y oído en los medios de comunicación durante los últimos meses sobre el Anteproyecto del Estatuto Básico de la Función Pública.

Y digo esto porque los medios de comunicación adolecen de una acusada carencia de rigor, en muchos casos desconocimiento, al abordar las cuestiones relativas a la función pública.

Así, ha ocurrido que varios editoriales de distintos medios escritos, informaciones de agencia o informaciones elaboradas por las propias redacciones han tratado el Acuerdo suscrito en la Mesa General de Negociación, el 10 de febrero de 1.998, por el Gobierno y los sindicatos mayoritarios en la función pública –CC.OO., U.G.T., CSI-CSIF–, sobre el Anteproyecto del Estatuto Básico de la Función Pública, desde el punto de vista de "los funcionarios como problema" (sic), o de la "función pública como endémico problema" (sic), cuando no nos han refrescado la memoria con el tópico sacado de contexto del "vuelva Vd. mañana" en boca de Larra.

No cabe duda de que, quienes así plantean el asunto, no han hecho el menor esfuerzo por reconocer el importante papel que las administraciones españolas, y sus empleados públicos en particular, han realizado a lo largo de los últimos veinte años para que la sociedad española se beneficie de unos servicios públicos universalizados y de calidad homologable a la de otros países europeos, sin olvidar que este proceso se ha desarrollado a partir de un evidente retraso respecto a los modelos de estado de bienestar de tales países, y en un medio tan cambiante

como el derivado del desarrollo progresivo del Estado Autónómico ampliamente descentralizado, no sólo administrativa, sino políticamente, y el derivado del proceso de integración europea.

De entre los muchos errores en que incurren la mayoría de los medios de comunicación al tratar los contenidos del Anteproyecto, hay dos de especial gravedad: (1) Confundir la función pública española con la de la Administración del Estado, que hoy día ya no representa en volumen de personal más que la tercera parte del empleo público y, (2) no reconocer el carácter multisectorial de la función pública española en la que la mayoría de su personal presta servicios directos a los ciudadanos (docentes universitarios; de enseñanza media; primaria e infantil; sanitarios; asistencia a la tercera edad; personal de prisiones; personal de extinción de incendios; agentes forestales; policías locales y autonómicas, etc, etc), confundiéndolo con el personal más clásico del funcionariado como es el dedicado a tareas burocráticas, que es el menor numéricamente hablando en cualquiera de las administraciones.

Pues bien, hago estas advertencias previas para pedir a quienes tienen (tenemos) responsabilidades por su actividad política, sindical, académica o profesional de influir en este asunto del Estatuto Básico de la Función Pública que, desde el máximo respeto a su libertad de expresar sus opiniones y críticas, sean (seamos) enormemente rigurosos al hacerlo para no aumentar la desinformación y la confusión de los ciudadanos.

II. La visión de CC.OO. sobre el Estatuto Básico de la Función Pública

II.1 Con el ánimo de predicar con el ejemplo, voy a expresar con el mayor rigor posible la visión de CC.OO. sobre el Estatuto Básico de la Función Pública que, dicho sea de paso, no es el resultado de la redacción que de él ha hecho el Gobierno del P.P., sino fruto de una compleja e intensa negociación en la que han participado, por supuesto el Gobierno, además de las comunidades autónomas, los sindicatos representativos en la función pública y la Federación Española de Municipios y Provincias.

También he de señalar que dicha negociación, que se ha desarrollado a lo largo de 1.997, no ha sido fruto de una casualidad, sino del compromiso que en 1.994 contrajo el entonces Gobierno del P.S.O.E. de negociarlo con los sindi-

catos; aunque es verdad que la disolución de las Cámaras en octubre de 1.995 ha permitido al actual Gobierno del P.P. tomar el testigo de aquel compromiso.

II.2. Desde el Área Pública de CC.OO. (Federación de Administración Pública, Federación de Sanidad, Federación de Comunicación y Transportes y Federación de Enseñanza) abordamos la negociación del Estatuto Básico con una propuesta del mismo acordada en nuestro VI Congreso, en marzo de 1.996, en el que diseñamos nuestro modelo y contenidos de aquélla.

En consecuencia, nuestro acuerdo expresado el pasado 10 de febrero sobre el Estatuto obedece a la decisión tomada tras el pertinente debate en nuestra organización, mediante el que hemos constatado el suficiente grado de consecución de aquella propuesta tras la negociación dentro, por otro lado, del equilibrio razonable que en el Anteproyecto se contiene entre las visiones tan opuestas que ha habido durante el proceso negociador, como consecuencia de la multiplicidad de interlocutores.

II.3. Desde nuestro punto de vista, el Estatuto Básico de la Función Pública debe ser, ni más ni menos, para bien o para mal, la norma prevista en el artículo 103.3 de la Constitución. Por lo tanto, ha de ser, a semejanza del Estatuto de los Trabajadores previsto en el artículo 35, el estatuto de los funcionarios públicos, la ley que regule el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, la ley que regule las peculiaridades del ejercicio del derecho a la sindicación de los funcionarios, así como su sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

No cabe, por tanto, y siempre desde nuestro punto de vista, interpretaciones expansivas del Estatuto en el sentido de considerarlo como la ley que ha de definir el modelo de estado de bienestar o el volumen y tipo de servicios públicos que se han de prestar por las administraciones. Esto es harina de otro costal.

Como tampoco ha de ser una ley en cuyo ámbito objetivo de aplicación quepa otro tipo de personal que no sea el funcionario, sin perjuicio de las referencias muy concretas que se puedan hacer al personal laboral al servicio de las administraciones públicas en determinados contenidos del Estatuto. Ello como consecuencia de la sentencia 99/87 del Tribunal Constitucional, por el régimen común de incompatibilidades o por cuestiones relativas al derecho a la negociación colectiva derivado del de libertad sindical.

Desde luego, quien no cabe en el ámbito objetivo de aplicación del Estatuto es el personal del sector público empresarial o mercantil de cualquiera de las administraciones, salvo en lo relativo a la aplicación de las incompatibilidades en determinados supuestos de participación mayoritaria de capital, directa o indirecta, de las administraciones.

II.4. La propuesta de Estatuto, aprobada en nuestro VI Congreso, partió de la reflexión crítica sobre el modelo de función pública que se ha ido conformando a partir de la Constitución. Modelo que, de manera fragmentada y dispersa en el tiempo, se ha ido construyendo a partir de una serie de leyes aprobadas por el Parlamento en cumplimiento del artículo 103.3 de la Constitución y en desarrollo de lo previsto en el artículo 149.1.18 (Ley 30/84; Ley de Incompatibilidades (53/84); Ley de Bases de Régimen Local (7/85); Ley de Órganos de Representación (9/87) y la Ley de Negociación Colectiva (7/90) que modificó el Capítulo III de la anterior). Todo ello sin olvidar el anacronismo de alguna legislación preconstitucional sobre función pública todavía vigente, las leyes de Función Pública de las comunidades autónomas dictadas a partir de la 30/84 y la profusa jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las bases del regimen estatutario de los funcionarios.

II.5. Antes de proceder al análisis de este modelo, conviene detenerse en el análisis de las propias previsiones constitucionales sobre este asunto del Estatuto. No cabe duda de que el constituyente estuvo profundamente influenciado por una determinada y dominante concepción clásica administrativa, con profundas raíces históricas, culturales e ideológicas, cuando en el mismo artículo 103 de la Carta Magna hay referencias, en su apartado 1, a la actuación de las administraciones públicas en general, en su apartado 2 a los órganos de la Administración del Estado y a los funcionarios públicos en su apartado 3. Tal concepción no es otra que la de considerar al funcionario sujeto a la administración, cuando no identificado con ella, lo que lleva, todavía hoy, a algunos a afirmar la imposible existencia de conflictos entre ambos, y a otros más tibios a estimar que, de haberlos, la administración es la única intérprete de los mismos por el interés general que ella representa. Si se me permite la comparación, la consideración conjunta en el mismo artículo 103 de las administraciones y sus funcionarios es tanto como si las previsiones de los artículos 35 y 38 se hubieran hecho en uno mismo, mez-

clando el derecho y el deber al trabajo y la referencia al estatuto de los trabajadores del artículo 35, con las referencias a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y a las garantías y protección de su ejercicio por los poderes públicos del artículo 38. De haber sido esto así, la redacción del artículo 37 dedicado a regular la fuerza vinculante de los convenios como expresión del derecho a la negociación colectiva entre los representantes de los trabajadores y los empresarios, así como a reconocer el derecho de unos y otros a adoptar medidas de conflicto colectivo, tal vez hubiera sido distinta.

De todos es conocido que de la consolidación y extensión de esta idea que con toda conciencia he imputado al constituyente, se ha deducido históricamente la concepción de un modelo estatutario que prevé la existencia de una norma jurídica –el Estatuto– como garantía, en definitiva, de la actuación de la administración a través de sus funcionarios. Como también es conocido por todos que de esta naturaleza legal de las vicisitudes de la relación de empleo de los funcionarios –la conocida como relación de servicio– se han desprendido, de manera natural, dos hechos incuestionables: (1) La consideración como si de un cuerpo extraño se tratara, e incluso la no aceptación, de la negociación colectiva para solventar la contradicción de intereses entre administración y funcionarios y, (2) consecuencia de lo anterior, la imposición unilateral de las condiciones de trabajo de los funcionarios a los que sólo les cabe, en su caso, recurrir a los tribunales para obligar a la administración a respetar su estatuto.

Ésta es, y no otra, la razón por la que en la Constitución no existe un artículo equivalente al 37 que consagre expresamente el derecho a la negociación colectiva entre los representantes de los funcionarios y las administraciones.

II.6. Pues bien, el modelo estatutario postconstitucional es directo heredero de estas ideas que acabo de describir, en especial por lo que se refiere a sus paradigmas legislativos, la Ley 30/84 y la Ley 9/87, incluyendo en esta la 7/90 que modificó su Capítulo III, pero con el agravante de incurrir en dos claras contradicciones con otras previsiones constitucionales: las contenidas en el Título VIII (De la organización territorial del Estado) y en el artículo 28.1 (sobre el derecho de libertad sindical).

Sobre la primera de las contradicciones hay que señalar que la Ley 30/84, sus desarrollos y modificaciones, han sido y son un sucedáneo del Estatuto

previsto en el 103.3 de la Constitución porque con sus contenidos no se pretendió establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos reservadas a la competencia estatal en el 149.1.18, sino establecer lo que hoy denominaríamos el Estatuto de la Administración General del Estado y dar carácter de bases a algunos de los preceptos contenidos en la Ley. Dicho de otra manera, lo que el Parlamento aprobó en 1984 fue una Ley cuyo ámbito de aplicación es la Administración del Estado, pero que en su artículo 1.3 extiende la aplicación de determinados preceptos al personal de todas las administraciones públicas, mediante la consideración de aquéllos como bases de régimen estatutario de los funcionarios públicos al amparo del 149.1.18 de la Constitución. Para entender bien todo esto basta con leer el segundo y tercer párrafos del Preámbulo y el artículo 1 de la Ley 30/84. De esta manera, la Ley 30/84 se ha configurado como un Estatuto de máximos porque, al estar pensada en las previsiones específicas de una determinada administración —la del Estado—, ha establecido las especialidades del empleo público con un grado de desarrollo que parece, en muchos casos, más una norma reglamentaria que una ley que tiene, en buena parte, carácter básico. Dicho de otro modo, la Ley 30/84 ha impuesto al conjunto de las administraciones un número tal de regulaciones que deja bien poco a la capacidad reguladora de las comunidades autónomas y entes locales y, por supuesto, a la negociación colectiva que ni tan siquiera está regulada en la citada Ley.

Esta característica de la Ley 30/84 ha sido especialmente negativa y, sobre todo, muy contradictoria con el desarrollo del modelo de Estado prefigurado en el Título VIII de la Constitución que va mucho más allá de una mera descentralización administrativa, para ser una auténtica descentralización política, de donde concluyo que ha sido un grave error dejar pervivir durante más de trece años una normativa con el carácter de detalle, y de pretendida uniformidad válida para todos los ámbitos sectoriales y territoriales de las administraciones públicas, cuando, además, en su Preámbulo ya se señalaba la voluntad del legislador de que fuera una norma provisional.

Respecto a la segunda de las contradicciones hay que recordar lo que he señalado más arriba sobre que el vigente modelo estatutario tiene su paradigma legislativo, en lo que a la negociación colectiva se refiere, en la Ley 7/90 que modificó el Capítulo III de la Ley 9/87.

La Ley 7/90, sin perjuicio del significativo avance que supuso en su momento respecto a la situación anterior, ha consagrado más los derechos de

participación y consulta que de negociación propiamente dicha; y no es casualidad que después de doce años de vida de la Constitución se llegase a esta situación que hoy todavía pervive, porque, en definitiva, el legislador y los responsables de las administraciones públicas, independientemente del signo político que sean, han estado y están imbuidos de las mismas ideas que el constituyente utilizó para redactar el artículo 103 de la Carta Magna, llegando a afirmar los más recalcitrantes que ésta niega el derecho a la negociación colectiva en la función pública .

El punto de vista de CC.OO. y el mío, en particular, es muy distinto y lo fundamentamos en una lectura más sistemática de la propia Constitución.

Así, el artículo 53.1 de la Constitución establece que "los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del Título I vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por Ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades que se tutelarán de acuerdo...".

Uno de tales derechos es el de la libertad de sindicación de los trabajadores (artículo 28.1: "Todos tienen derecho a sindicarse libremente, al mismo tiempo que no se excluye a los funcionarios públicos de este precepto, sin perjuicio de que el artículo 103.3 prevea, en concordancia con el propio 28.1, que "la ley regulará las peculiaridades del ejercicio de su derecho a la sindicación").

Respecto a las citadas previsiones de los artículos 28.1 y 103.3 de la C.E. sobre la regulación por ley —el Estatuto— de las peculiaridades del ejercicio del derecho a la sindicación de los funcionarios públicos, conviene señalar lo siguiente: La propia estructura conceptual del artículo 28.1 de la C.E. ofrece una clave interpretativa segura para delimitar el alcance y extensión de las peculiaridades del ejercicio del derecho de libertad sindical. En efecto, el legislador constituyente utiliza en dicho precepto y de forma disyuntiva hasta tres conceptos que tienen que ver con el ejercicio del derecho de libertad sindical de determinadas categorías de funcionarios, y de cuya comparación es posible obtener conclusiones válidas a propósito del término "peculiaridades": 1º Excepciones ("la ley podrá limitar o **exceptuar** el ejercicio de este derecho..."), que no son otras que exclusiones de titularidad del derecho; 2º) Limitaciones ("la ley podrá **limitar** o exceptuar...") o, en cuanto supuestos personalmente no exceptuados, amputación de determinados derechos y facultades integrantes del contenido esencial de la libertad sindical; y 3º) Pe-

culiaridades ("la ley **regulará las peculiaridades** de su ejercicio para los funcionarios públicos"), que, al no tratarse forzosamente ni de excepciones ni de limitaciones —el legislador constituyente ha utilizado de modo consciente un vocablo diferente—, nada tienen que ver con amputaciones en los ámbitos subjetivo y objetivo del derecho.

A partir del artículo 28.1 de la Constitución, y si se acepta el razonamiento precedente, se sabe ya lo que no son peculiaridades del ejercicio de la libertad sindical para los funcionarios públicos. La regulación diferenciada que constitucionalmente se postula no puede contener exclusiones de titularidad y disfrute del derecho, ni siquiera limitaciones de los derechos propios del contenido esencial de la libertad sindical (artículos 28.1 y 53.1). Así, las peculiaridades de la libertad sindical de los funcionarios públicos no pueden afectar al contenido esencial, no autorizan a restringir los derechos complementarios de negociación, de huelga y de planteamiento de conflictos colectivos que se señalan en el artículo 2.2.d. de la LOLS, sino que con esta expresión se trata más bien de adaptar su ejercicio a las especialidades objetivas de la prestación de trabajo en la Función Pública y de las administraciones como empleadoras. Por todo ello, no se puede decir que no exista fundamento constitucional a la negociación colectiva en este sector, pues de lo anterior se deduce con claridad que ese derecho para los funcionarios públicos debe extraerse directamente como consecuencia inevitable del derecho de sindicación.

II.7. El Anteproyecto de Estatuto, en el que ha concluido el proceso negociador, resuelve satisfactoriamente la singularidad de estos agujeros negros que son los exponentes más negativos del actual modelo estatutario.

De un lado, el Anteproyecto permite la convivencia pacífica entre una norma básica e instrumento jurídico —el propio Estatuto— que ha de dar un tratamiento integrador al empleo público de cualquier administración, con los necesarios desarrollos normativos diversificados de aquél, que lo adapten a la complejidad sectorial del empleo público y a los hechos diferenciales propios de un Estado ampliamente descentralizado administrativa y, sobre todo, políticamente.

Así, junto a un buen número de materias que el Estatuto habilita a que cada administración pueda desarrollar por ley o por vía reglamentaria y, en todo caso, mediante la negociación colectiva, en el ámbito de sus competencias, especial y significativamente los Capítulos VIII (Ordenación de la actividad profesional), X (Provisión y movilidad), XI (Carrera profesional y promoción

interna) y XII (Sistema retributivo) no producirán efectos al día siguiente de su publicación en el BOE, sino en la medida que vayan siendo promulgadas las Leyes de Función Pública de la Administración del Estado, las de las Comunidades Autónomas y los Estatutos Sectoriales de docentes, sanitarios e investigadores, todos ellos previstos en el artículo 4 del Anteproyecto.

Es decir, aquellos asuntos que afectan más directamente a la gestión de los recursos humanos y que, en consecuencia, pueden y han de tener tratamiento diferenciado en función del tipo de administración en que tales recursos presten servicios, o en función de la modalidad de servicios que en cada administración se haya determinado, se regulan de manera intencionadamente abierta en el Estatuto Básico dejando un amplio margen para su concreción por norma legal o reglamentaria a las distintas administraciones públicas.

Por otro lado, en el Capítulo XVIII del Anteproyecto se producen significativos avances en materia de negociación colectiva y se establecen las condiciones para consolidar un renovado modelo de relaciones laborales en las administraciones españolas acorde con la propia Constitución, siendo éste, sin duda, el contenido que determina la mayor medida del cambio de modelo de función pública, convirtiéndose la unilateralidad en la actuación de las administraciones respecto a sus trabajadores en una verdadera contractualidad.

II.8. Por esta última razón no acabamos de entender algunas posiciones que han expresado determinadas organizaciones políticas del ámbito de la izquierda cuando, al analizar el contenido del Anteproyecto de Estatuto Básico, despa-
chan el Capítulo XVIII con un aparentemente forzado reconocimiento de que "se introducen algunas mejoras interesantes como la ampliación de materias negociables a asuntos como los criterios de evaluación, se incorporan los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos a través de la mediación y el arbitraje y se abre la posibilidad de órganos de negociación común para materias que afecten conjuntamente al personal funcionario y laboral".

Son tan abismales las diferencias que existen entre la redacción de la Ley 7/90 y el Capítulo XVIII del Anteproyecto, que no alcanzamos a vislumbrar la pretensión de este tipo de análisis tan superficial.

Porcentaje EE.PP. sobre ocupados

	Total	Ocupados	EE.PP./Ocup.
Andalucía	327.337	1.879.600	17,42
Aragón	57.787	418.400	13,81
Navarra	22.829	201.500	11,33
Madrid	301.682	1.748.500	17,25
Comunidad Valenciana	156.395	1.320.100	11,85
Canarias	79.728	527.300	15,12
Cantabria	23.073	160.800	14,35
Castilla-La Mancha	88.587	516.600	17,15
Castilla León	122.322	780.500	15,67
Catalunya	194.713	2.231.200	8,73
Extremadura	58.757	283.700	20,71
Galicia	104.711	902.400	11,60
Islas Baleares	27.508	282.600	9,73
Rioja	11.932	90.000	13,26
Asturias	45.677	312.600	14,61
País Vasco	75.406	714.600	10,55
Murcia	55.444	355.900	15,58
Total	1.753.888	12.726.300	13,78

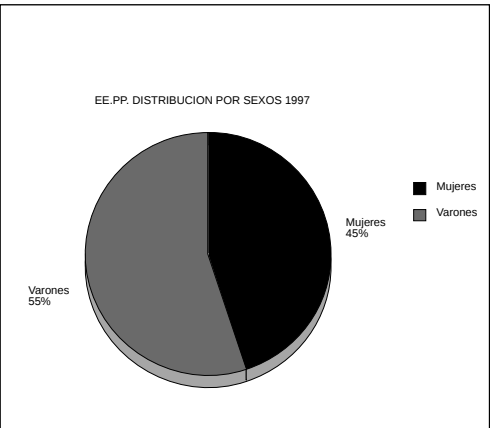
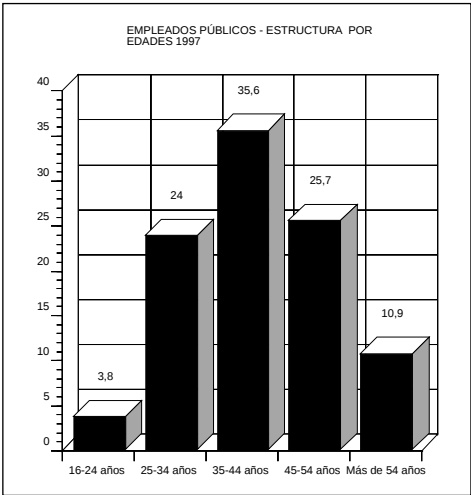
*Fuente: EPA,***Porcentaje EE.PP. sobre población**

	EE.PP.	Población	EE.PP.*100 Hab.
Andalucía	327.337	7.234.873	4,52
Aragón	57.787	1.187.546	4,87
Navarra	22.829	520.574	4,39
Madrid	301.682	5.022.289	6,01
Comunidad Valenciana	156.395	4.009.329	3,90
Canarias	79.728	1.606.534	4,96
Cantabria	23.073	527.437	4,37
Castilla-La Mancha	88.587	1.712.529	5,17
Castilla-León	122.322	2.508.496	4,88
Catalunya	194.713	6.090.040	3,20
Extremadura	58.757	1.070.244	5,49
Galicia	104.711	2.742.622	3,82
Islas Baleares	27.508	760.379	3,62
Rioja	11.932	264.941	4,50
Asturias	45.677	564.904	8,09
País Vasco	75.406	1.579.102	4,78
Murcia	55.444	1.097.249	5,05
Total	1.753.888	38.499.088	4,56

Fuente: EPA,

Personal al servicio de las Administraciones Públicas		
	1997	%
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL	899.834	43,5
*ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	598.028	28,9
*FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO	123.997	6
*FUERZAS ARMADAS	80.892	3,9
*ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	33.326	1,6
*ENTES PÚBLICOS	63.591	3,1
ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	637.218	30,8
ENTIDADES QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	450.400	21,7
UNIVERSIDADES	83.773	4
TOTAL	2.091.225	100

Fuente: Boletín Estadístico del Registro Central de Personal MAP



Distribución porcentual de EE.PP. por sexo y grupos de edad	
	1997
VARONES	54,7
MUJERES	45,3
16-24 años	3,8
25-34 años	24
35-44 años	35,6
45-54 años	25,7
Más de 54 años	10,9

Fuente: EPA

