



VNiVERSiDAD
D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

TRABAJO DE FIN DE GRADO
GRADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FACULTAD DE DERECHO

*PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD Y ESTADO DE BIENESTAR:
COMPATIBILIDAD CON LOS NACIONALISMOS
PERIFÉRICOS EN EL MODELO AUTONÓMICO ESPAÑOL.*

*PRINCIPLE OF SOLIDARITY AND WELFARE STATE: ITS COMPATIBILITY WITH
PERIPHERAL NATIONALISMS IN THE SPANISH AUTONOMIC SYSTEM*

Por
Celia Álvaro Juanes

Dirigido por
Octavio Velayos González

Salamanca, 2022

Agradecimientos

No puedo dejar de lado la oportunidad que brinda este Trabajo de Fin de Grado de agradecer a todas las personas que han estado a mi lado en estos cuatro años y durante la elaboración de esta investigación, en concreto a mis padres: Todo este trabajo es fruto de vuestro esfuerzo, sin vosotros no sería ni la mitad de la persona que soy hoy. Gracias por ser siempre sinceros y gracias por darme siempre el espacio y el cariño que necesitaba. Gracias por haber leído todos y cada uno de los trabajos que he hecho durante el grado, gracias por dar vuestra opinión. Gracias por estar al otro lado del teléfono siempre que lo he necesitado. Gracias por darme la oportunidad y los medios de venir a estudiar a Salamanca, es la mejor herencia que podríais haberme dado. Gracias, también, a mis abuelos: ojalá hubierais podido llegar hasta aquí conmigo, sé que estaríais muy orgullosos. Gracias por preocuparos por cómo me iba en la universidad a pesar de no entender muy bien de qué se trataba este grado. No ha habido un día que no haya pensado en vosotros desde que no estáis.

Por supuesto, muchas gracias a Octavio por sembrar la semilla de la curiosidad y abrirme este maravilloso campo de investigación ya que, gracias a su asignatura, he podido entender el otro lado de la moneda de la política de nuestro país y abrirme a otras perspectivas que, de otra forma, nunca habría llegado.

Por último, pero no menos importante, gracias a mis amigos y a mi pareja por haber aguantado horas y horas de disertación, de búsqueda exhaustiva de datos, y de charlas interminables intentando arreglar el país, vuestro apoyo ha sido fundamental para llegar hasta aquí. Cada rincón de esta ciudad guarda un recuerdo nuestro.

ÍNDICE

1. Introducción

2. El principio de solidaridad en la Constitución Española

3. Metodología

4. Las reformas del modelo: cronología de los hechos

Década de 1980: Ley Orgánica de Armonización de Pactos Autonómicos (LOAPA)

Década de 1990: Los pactos con nacionalistas

Las vacaciones fiscales vascas

Década de los 2000: Las reformas de los Estatutos de Autonomía

Plan Ibarretxe

Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

El futuro de España, ¿una confederación?

Década de 2010: Proceso Duro

Artur Mas

Puigdemont y el 1 de Octubre de 2017

5. Los datos concretos: ¿Existen desigualdades en el acceso al Estado del Bienestar?

Educación

Sanidad

Servicios sociales

6. Los mecanismos redistributivos a nivel territorial de nuestro país a examen: ¿son eficientes?

Fondo de Compensación Interterritorial

Inversiones del Estado en las Comunidades Autónomas

7. Conclusiones

1. Introducción

Cualquiera de nosotros, como ciudadanos españoles, hemos escuchado alguna vez eso de que España no tiene un modelo de organización definido o claro, lo cual explicaba la proliferación de los nacionalismos periféricos y las pugnas constantes entre los partidarios de un Estado más o menos descentralizado. En mi caso, no fue hasta la universidad cuando me enteré de que esa premisa de la inexistencia de un modelo de Estado español era falsa, pues la Constitución de 1978 otorgaba una suerte de libro de instrucciones, unas normas que agrupaban a toda la ciudadanía bajo los términos de igualdad y solidaridad interterritorial, facilitando así la cohesión. Cuando uno aprende esto, se da cuenta de que, por mucho que se haya tratado de denostar, el Estado de las Autonomías no surge por accidente o por salir del paso, sino que se trata de un encaje complejo y digno de análisis. Gracias a una asignatura que cursé en 3º de Ciencia Política y Administración Pública tuve la oportunidad de hacer este análisis de manera pormenorizada, algo que siempre tendré que agradecer al tutor de este Trabajo de Fin de Grado, ya que gracias a Octavio empecé a entender mejor muchas cuestiones de la política de nuestro país. Este trabajo también sirve para aclarar todo lo que está en mi mente acerca de los nacionalismos desde que comenzó mi interés por la política, el cual se vio enormemente avivado en 2017. El 1 de Octubre, el referéndum, las manifestaciones, la Declaración Unilateral de Independencia, el artículo 155, las elecciones autonómicas... Todo esto sacudió el panorama político español de una manera nunca antes vista, por lo menos para mí. Todos nos vimos obligados a volvernos unos entendidos de derecho constitucional, todos parecíamos saber lo que significaba la aplicación del artículo 155 y todos estábamos convencidos de tener la receta mágica para solucionar la cuestión independentista. A día de hoy, y finalizando ya el grado, lo único que puedo decir es que tengo de todo menos certezas sobre cómo solucionar las grandes cuestiones políticas del momento.

Viajar por las etapas de nuestra política desde la llegada de la democracia implica hablar de la relación del poder estatal con las diferentes autonomías, y muy en especial con las denominadas nacionalidades históricas. Desde la redacción del texto constitucional hasta nuestros días es una de las constantes más importantes, común a todos los gobiernos, sean del tinte que sean: ninguno ha escapado a tener más o menos conflicto con los nacionalismos, en especial con País Vasco y Cataluña, y ninguno ha escapado a ceder más o menos competencias para fortalecer estos autogobiernos. También es verdad que

el carácter español, que tiende a observar siempre a lo que hace nuestro vecino, ha hecho que estas transferencias competenciales acabasen siendo para todos iguales, con algunas claras excepciones, como es el caso de las Haciendas Autonómicas, hecho diferencial con el que cuentan las regiones forales de Navarra y País Vasco. Esto último, a la par que el famoso lema independentista de “*Espanya ens roba*” han sido siempre cuestiones que no me terminaban de convencer del todo. ¿Cómo es posible que, en un Estado Autonómico solidario, exista más de una Hacienda pública, y más aún, cuando nuestra Constitución habla en su artículo 40 de una distribución de la renta regional y personal equitativa?

Aquí es donde entra en juego el otro gran tema de este Trabajo de Fin de Grado: la cuestión económica y, sobre todo, fiscal. Como firme defensora de la redistribución de la renta y del Estado de Bienestar, aprender el año pasado lo que supusieron ciertas cesiones, especialmente en materia de impuestos, hizo que tuviera que darle muchas vueltas a cómo nos había influido al resto de ciudadanos del resto de las autonomías de España y cómo era posible que esto se hubiera dado con el aparente consenso de la opinión pública y de las fuerzas políticas, ya que yo nunca había leído ni escuchado un atisbo de crítica hacia el régimen foral o la cesión del tramo del IRPF, IVA o Impuesto de Sociedades. Para mí, la cuestión de la igualdad de acceso a los servicios públicos, independientemente de tu lugar de residencia, debería estar garantizada, pero no solo esa, sino también el acceso a según qué tipo de servicios e infraestructuras públicas: no podemos tener regiones enriquecidas y boyantes a costa de que otras regiones estén completamente despobladas y empobrecidas. Por ello, un eje central de este trabajo es lo establecido en el artículo 138 de la Constitución: *“El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 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. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”*. En nuestro país este principio fundamental se ha quebrado.

La pregunta a la que pretendo responder es la siguiente: ¿Se puede mantener o garantizar la supervivencia de nuestro Estado del Bienestar con la existencia de las transferencias competenciales hacia los nacionalismos periféricos? Para tratar esta cuestión, voy a dividir la investigación en diferentes partes: un primer análisis de la historia reciente de

la democracia española, para ver cómo hemos llegado a la situación que tenemos hoy en día a nivel político y económico en relación con los nacionalismos, para después pasar al análisis de servicios públicos y tributos relacionado con el Estado de las Autonomías, finalizando con las posibles soluciones que podemos encontrar a este problema y ver, si en efecto, podemos asegurar la supervivencia de nuestro modelo de organización territorial y Estado del Bienestar.

2. El principio de solidaridad en la Constitución Española.

Hay varios conceptos que van a ser reiterados a lo largo de este trabajo, por lo que veo conveniente abrir este espacio explicando en qué consisten cada uno de ellos, de manera que la revisión de los acontecimientos sea más amena y sencilla.

En primer lugar, y como destacué en la introducción, el principio de solidaridad enunciado en la Constitución de 1978 resulta el eje principal a nivel constitucional sobre el que descansa este trabajo. Este principio aparece por primera vez en el artículo 2 de nuestra Carta Magna (*“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 las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”*), pero aparece explicado en mayor profundidad en el artículo 138.1 CE, ya que en él se estipulan las características de esta solidaridad, basada concretamente en un criterio económico y de nivelación autonómica: *El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 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.*

El principio de solidaridad tal y como está redactado en la Constitución Española plantea una serie de problemas a nivel doctrinal. La literalidad con la que se explica este principio en los artículos 2 y 138 CE hace que se configure como “el envés del principio de autonomía”¹. En este sentido el Tribunal Constitucional ha ido en la dirección de que la solidaridad es el eje fundamental de nuestro Estado autonómico, siendo el Gobierno central el que debe velar por su correcta consecución². La controversia que genera esto es que a lo largo del texto constitucional no se especifican los medios concretos que se

¹ TORRES DEL MORAL, A.: Principios de Derecho Constitucional español, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid, 2004. Vol. II, p. 296

² STC 25/1981, de 14 de julio.

han de utilizar para lograr la solidaridad efectiva entre ciudadanos y entre autonomías, por lo que todos los estudios acerca de la configuración de la solidaridad en la Constitución Española deben partir de la noción de que no se puede garantizar la efectividad de las disposiciones, pues no se encuentran dentro de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional³.

Este principio de solidaridad tiene una manifestación dual dentro del Texto Constitucional, pues existe la solidaridad que hemos de tener entre los ciudadanos españoles (con mecanismos propios del Estado social como la redistribución de la renta) y la solidaridad interterritorial (aquella que deben tener las diferentes autonomías entre sí). Por eso mismo, si hablamos de solidaridad entre ciudadanos podemos agrupar dentro de este principio de solidaridad otros artículos del texto constitucional dentro del Título I, hablando de los derechos y deberes fundamentales que tenemos como españoles. El artículo 31.1 contiene una noción esencial: *Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio*. Esto resulta fundamental para poder lograr una igualdad real entre todos los españoles, cada cual debe contribuir al sistema de gasto público en función de lo que pueda aportar con sus ganancias, para que todos estemos amparados bajo un sistema de servicios sociales garantista y sufragado por todos los españoles (sanidad, educación, servicios sociales, pensiones...). El principio de solidaridad también pasa por garantizar a los ciudadanos una serie de derechos inherentes a su bienestar y dignidad como personas. Por ello, diversas normas del Capítulo 3º del Título I resultan esenciales para entender esto, hablamos en concreto de los artículos 41 (establecimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos), 50 (garantizar la suficiencia económica de nuestros mayores) y 45.1 (reconocimiento del derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado).

El problema aparece cuando invocamos la solidaridad interterritorial, pues como comentaba antes, los mecanismos son algo difusos y no cuentan apenas con el respaldo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. De forma expresa tan solo encontramos dos mecanismos concretos: el artículo 131.1 CE (*“El Estado, mediante ley, podrá*

³ Tajadura Tejada, J. (2007). El Principio de Solidaridad en el Estado Autonómico. *Cuadernos de Derecho Público*.

planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”) y el artículo 158.2 (“*Con el fin de corregir 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*”). Este último mecanismo, el Fondo de Compensación Territorial, va a ser otra parte esencial de estudio a lo largo de este trabajo ya que su funcionamiento actual queda en entredicho por la existencia de un sistema de recaudación dual en España (el sistema “normal” y el denominado cupo de País Vasco y Navarra), configurándose como un instrumento de política regional o nacionalista y como un instrumento de financiación autonómica. Además, la existencia de dos tipos de Hacienda en el seno de un mismo Estado en el que la solidaridad debe ser el principio que impregne toda actividad planificadora y económica del gobierno hace que los mecanismos que garantizan esta solidaridad sean insuficientes y con carencias, como pasa con el propio Fondo de Compensación Interterritorial. Esto es precisamente lo que sienta las bases de las preguntas de investigación de este trabajo: ¿Se puede garantizar el principio de solidaridad interterritorial constitucional en nuestro país, con la existencia de dos modelos de financiación autonómica diferente? ¿En qué momento se ha quebrado la solidaridad entre los diferentes territorios de nuestro mapa? ¿En qué se traduce la falta de solidaridad interterritorial en la sociedad española? ¿La política nacional ha tratado de dar solución a esto?

3. Metodología

Para la realización de esta investigación he utilizado una metodología mixta: De un lado un enfoque cualitativo, que me ha permitido realizar la cronología de los hechos, y por otro lado un enfoque cuantitativo para poder analizar los datos concretos del acceso a los servicios básicos del Estado de Bienestar por Comunidades Autónomas y para analizar la cuantía del Fondo de Compensación Interterritorial y las inversiones del Estado en las respectivas Comunidades Autónomas. La cronología de los hechos ha sido realizada mediante una revisión bibliográfica, en concreto de las hemerotecas de los principales diarios de nuestro país, así como de otros documentos como puede ser el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Los datos relativos a las Comunidades

Autónomas y la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial y las inversiones del Estado en las Comunidades Autónomas han sido extraído de diversas fuentes gubernamentales, como los Presupuestos Generales del Estado o informes de los diferentes Ministerios o consejerías autonómicas implicadas (educación, sanidad y servicios sociales). Sobre el acceso a los servicios del Estado del Bienestar por Comunidades Autónomas cabe especificar que han sido excluidas de la investigación las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla por no tener un régimen de financiación asimilable al de las Comunidades Autónomas.

4. Las reformas del modelo: cronología de los hechos

La Constitución de 1978 introduce un modelo de organización territorial novedoso en el panorama, el Estado de las Autonomías. En ella se sientan preceptos de vital importancia, como puede ser el principio de solidaridad y el concepto de nacionalidades y regiones históricas, dando así legitimidad a la noción de derechos históricos en los que se basaban los independentistas catalanes y vascos. Se trataba, pues, de un modelo asimétrico, ya que las nuevas Comunidades Autónomas podían conseguir su autonomía en virtud de dos artículos o dos vías diferentes, la vía rápida del artículo 143 (*“En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos”*) o la vía lenta del artículo 144 (*“Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional: a) Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143”*). La creación de dos vías diferentes planteaba un modelo de descentralización a dos velocidades distintas: por una parte, Cataluña, País Vasco y Galicia, que en virtud de esos derechos históricos tenían un hecho diferencial para tener autogobierno (a lo que posteriormente se apuntó Andalucía, aunque requiere una explicación más pormenorizada), y por otra, el resto de las comunidades, que podían ir adquiriendo competencias poco a poco.

El problema que ha surgido en nuestro país desde ese momento es que el resto de las comunidades no iban a respetar que hubiera ciertos territorios que tuvieran más competencias que ellos, amparados en los criterios históricos. Esto hizo que entre 1978 y

1983 se crearon 17 Comunidades Autónomas, en una fórmula conocida en el acervo popular como “café para todos”, debido a que, al final, todos los Estatutos de Autonomía contienen los mismos preceptos de institucionalización y se acogen a un poder legislativo que, en un primer momento, solo estaba reservado para las Comunidades Autónomas de “primer grado” o de acceso a la autonomía por la vía rápida.

El caso de País Vasco y Navarra viene, además, amparado por otro precepto constitucional: La Disposición Adicional Primera (*“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”*). Mediante esta disposición, País Vasco y Navarra disfrutarán de un techo competencial muy superior al del resto de autonomías, y, lo más importante y grave desde mi punto de vista, disfrutarán de una autonomía fiscal plena, chocando de lleno con el principio de solidaridad interterritorial del artículo 138. Aquí nos topamos con una suerte de autonomía *preconstitucional*, es decir, una autonomía que está por encima del propio Poder Constituyente.

Década de 1980: Ley Orgánica de Armonización de Pactos Autonómicos (LOAPA)

En este periodo encontramos el primer intento de aplicación del artículo 150.3 CE (*“El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad”*).

El camino de las reformas del modelo autonómico comienza en la década de 1980, con la promulgación de la Ley Orgánica de Armonización de Pactos Autonómicos (LOAPA, de aquí en adelante). Pero, antes de adentrarnos en los pormenores jurídicos que implantaba esta ley, creo conveniente tratar el contexto concreto de nuestro país en ese momento, ya que la ley no es una pieza aislada dentro del engranaje autonómico, sino que responde a unas circunstancias muy concretas, no solo a los deseos del PSOE y UCD, principales partidos suscriptores de este pacto. 1980 fue un periodo de cambios en todos los ámbitos que nos podemos imaginar, pero especialmente en la política. El propósito era claro: tocaba asentar todo lo dicho en la Constitución y normalizar la vida democrática, sobre todo en lo referente al modelo de organización territorial. Esto no era sencillo, pues

la cuestión territorial siempre ha sido eje de conflicto en nuestro país. Había multitud de reivindicaciones a favor de la ruptura y de un autogobierno pleno, con posturas realmente extremas en algunos territorios, como es el caso de la ETA en el País Vasco. Se trataba pues de una sociedad todavía muy militarizada, tal y como veríamos el 23 de febrero de 1983 con el golpe de Estado de Tejero, el cual ha sido considerado como la muestra expresa de que la sociedad española rechazaba la vuelta al autoritarismo y que los poderes públicos querían seguir por la senda de la democracia. Cabe recordar que en este momento ya estaban aprobados los Estatutos de Autonomía de País Vasco y Cataluña (1979 y 1980, respectivamente), y el de Galicia se encontraba muy cerca de su tramitación definitiva, configurándose de esta forma un sistema dual en el que las nacionalidades históricas tendrían un autogobierno y el resto de los territorios emergerían como entidades de un nivel competencial menor. Estos planes se vieron truncados en el momento en que Andalucía, segundo territorio más extenso y el más poblado, comenzó a presionar en la exigencia de una autonomía al mismo nivel que Cataluña y País Vasco. Esto creó un “efecto llamada” que hizo que todos los territorios exigieran una autonomía homogénea para todos. Con motivo de este acceso total del mapa español a la autonomía y la crisis del golpe de Estado, PSOE y UCD firmaron los Pactos Autonómicos con el objetivo de culminar, de una vez por todas, el modelo territorial de España.

La LOAPA forma parte de los denominados Pactos Autonómicos, firmados el 31 de julio de 1981, a partir de los cuales se establece de manera definitiva el mapa de las autonomías, se fijan las fechas para establecer los Estatutos de Autonomía, a la par que se organiza la Administración Pública central y periférica. También se fijan las bases de financiación autonómica y la aplicación del principio de solidaridad interterritorial. Esto último es fundamental para este trabajo, ya que constituye el eje principal de todos los problemas que nos vamos a encontrar, a nivel territorial, hasta el día de hoy. Este proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico se basaba casi exclusivamente en cuestiones organizativas de las Comunidades Autónomas, con el objetivo de ajustar las nuevas estructuras del Estado a la realidad institucional, en cuanto a que las Comunidades Autónomas iban adquiriendo nuevas competencias legislativas y ejecutivas. Esta Ley trajo consigo mucha controversia, ya que la opinión mayoritaria del momento fue que la LOAPA tenía una vocación clara de reforma del modelo autonómico sin cambiar la Constitución, en un intento de implantar un federalismo en España. Los partidos

nacionalistas formaron la oposición principal, llegando a decir el diputado por Esquerra Republicana de Cataluña Pi-Suñer i Cuberta durante el debate de la LOAPA que “*este Estado de las autonomías se ha construido o creado por un impulso inicial, en su deseo de libertad, de los pueblos catalán y vasco. Sin esta voluntad de ser de estos pueblos, posiblemente no se hablaría en España hoy día del Estado de las autonomías, y la paradoja será, si se aprueba la Ley como está redactada, que los pueblos que saldrán más perjudicados serán el catalán y el vasco, que son los impulsores de los movimientos autonómicos en España*”. También fue objeto de debate el hecho de que esa ley se intentase hacer pasar por una ley de carácter orgánico, cuando no regulaba materias susceptibles de esa interpretación, a la par que, desde los sectores nacionalistas, se pensaba que la LOAPA mermaba la capacidad de las autonomías de gestionar sus propias competencias. De hecho, la LOAPA fue llevada al Tribunal Constitucional. La sentencia negó el carácter orgánico de esta ley e invalidó 14 de sus 38 artículos, lo cual fue visto como una victoria por parte de los nacionalistas. Sin embargo, a pesar de que la sentencia del Tribunal Constitucional niega el carácter orgánico de la LOAPA, no podemos decir que se ve afectada la estimación positiva que procuraron los Pactos Autonómicos en el establecimiento definitivo de nuestro modelo de organización territorial, pues de hecho el Tribunal Constitucional fue más centralista que la propia ley censurada, ya que afirma que el contenido de los preceptos le corresponden a poderes propios del Estado central y no a los autonómicos de reciente creación. Entre el legado positivo de la LOAPA encontramos el establecimiento del sistema de transferencias de servicios y de una técnica de financiación que ha viajado hasta nuestros días, siendo adecuada para un sistema tan descentralizado como es el español⁴.

Además, los magistrados del Tribunal Constitucional negaron esa intención primigenia que tuvieron los legisladores, en concreto Martín Villa, de aplicar el artículo 150.3, pues consideran que este procedimiento de armonización previsto es de carácter excepcional y solo podría ser aplicado si no existieran unas “atribuciones constitucionales específicas”, esto es, la lista de competencias a asumir por Estado y Comunidades Autónomas en los artículos 148 y 149 de la Constitución. Se sentó, a la par, que la igualdad material de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de los deberes

⁴García De Enterría, E. (1989). La Constitución y las Autonomías territoriales. *Revista Española de Derecho Constitucional*.

constitucionales no exige que sea necesario que las competencias de las Comunidades Autónomas sean las mismas. Sin embargo, la diferencia en las competencias si inflige cierta desigualdad, desde mi punto de vista, especialmente si nos fijamos en un criterio principalmente económico, como puede ser en el caso de las competencias fiscales del régimen foral y su participación en el Fondo de Compensación Interterritorial, ya que, a la hora de hablar de justicia social o redistribución de la renta (lo cual es un derecho más que tenemos como ciudadanos españoles), existen diferencias dependiendo de tu lugar de residencia. Pero esto es un tema que analizaremos en profundidad más adelante.

En la sentencia de la LOAPA se dice textualmente que el Estado de las Autonomías “*se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del status jurídico-público de las entidades territoriales que lo integran. Sin la primera, no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda, no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las autonomías*”, dando de esta forma razón a la tesis defendida por Pi-Suñer i Cuberta. Es de vital importancia, también, la interpretación que da la STC 76/1983 en su fundamento jurídico 4, pues se establece que el legislador estatal no podrá incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de las competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, de manera que la articulación territorial del Estado era tarea y obra conjunta de la propia Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

La LOAPA y su posterior sentencia marcaron el rumbo de la construcción del Estado de las Autonomías tal y como lo conocemos ahora, así como la interpretación del principio de solidaridad interterritorial. Esta inconstitucionalidad produjo una ruptura en la dinámica autonómica hasta el momento, surgiendo un regionalismo en todo el territorio español, si bien distinto del nacionalismo tradicional vasco y catalán, todas las autonomías, incluyendo partidos de enfoque nacional, sobre todo el PSOE, lucharon por ampliar competencias en sus territorios en busca de la armonización y la igualdad de todas las autonomías culpando al Gobierno de España de las diferencias regionales y mostrándose hostiles al nacionalismo vasco y catalán.

Década de 1990: Los pactos con los nacionalistas.

El contexto de político de la década de 1990 es muy diferente al de 1980, ya que viene marcado porque PSOE y PP ya no van a conseguir las mayorías absolutas a las que estaban acostumbrados, sino que se verían obligados a pactar con otras fuerzas para seguir

al frente del poder Ejecutivo. Estos pactos gubernamentales fueron firmados con las dos fuerzas nacionalistas más importantes: PNV y CiU, de manera que tanto Felipe González en 1993 como José María Aznar en 1996 pudieron gobernar a cambio de un mayor número de transferencias competenciales para esos territorios⁵.

Las elecciones de 1993⁶ se desarrollaron en un periodo de cambios y con una economía en receso, con sucesivas devaluaciones de la peseta y un continuo crecimiento del paro, a la par que salpicadas con multitud escándalos políticos, relacionados con la financiación ilegal del partido en el gobierno, el PSOE, lo cual había tenido un gran calado en la opinión pública española. Esto último dio lugar a una crisis interna generalizada, con una división entre “guerristas” y “renovadores” y, a la par que se generaron tensiones entre los máximos dirigentes de los socialistas: Felipe González y Alfonso Guerra. Este conflicto interno hizo que se convocaran elecciones anticipadas y sentó el caldo de cultivo perfecto para que el Partido Popular se erigiese como la alternativa y motor de cambio para revertir esta situación, ya que en estos momentos fue cuando se consolidó el liderazgo de Aznar.

Estas elecciones fueron percibidas como las más competitivas desde el comienzo de la democracia en España. La cuestión de los pactos postelectorales era ineludible, ya que se pronosticaba que lograr una mayoría absoluta iba a ser imposible. Tanto PSOE como PP se mostraron desde un primer momento dispuestos a pactar con los partidos nacionalistas mayoritarios: PNV y CiU, y estas fuerzas, a su vez, se comprometieron a garantizar la gobernabilidad, siendo esto un aspecto fundamental a la hora de articular su discurso electoral estatal. Pero, como con todo en política, la gobernabilidad tenía un precio. En el caso de CiU, el reclamo principal fue la cesión del 15% del IRPF, mientras que en el caso del PNV⁷ se anunció el proyecto de creación de un Banco Público de Euskadi.

El PSOE resulta ganador de estas elecciones, aunque lejos de conseguir la mayoría absoluta, obteniendo 159 escaños, por lo que, tocaba buscar aliados para gobernar. Esto dio unas posibilidades al nacionalismo, y especialmente a CiU, de incidir en la política

⁵ Información, L. (2017, 5 mayo). *Casi tres décadas de cesiones a nacionalistas para mantener a PP y PSOE en el poder*. La Información. https://www.lainformacion.com/espana/cesiones-nacionalistas-Gobiernos-PP-PSOE-PNV-Cupo-CIU-Rajoy-Aznar-Felipe-Zapatero_0_1023498870.html/?autoref=true

⁶ Pallarés, F. (2019). Las elecciones generales de 1993 en España y en las Comunidades Autónomas. *Observatorio de Derecho Público*.

⁷ Díez, A. (1993, 28 junio). *El PNV accede a gobernar con el PSOE*. El País. https://elpais.com/diario/1993/06/28/espana/741218415_850215.html

estatal, situación que no se había dado hasta este momento. Las conversaciones entre CiU y PSOE se fundamentaron en varios pilares fundamentales: el apoyo durante la investidura y a los Presupuestos para 1994, la negociación de la cesión del 15% y un acuerdo parlamentario durante la totalidad de la legislatura entre estos dos partidos. Así, se consiguió el apoyo de CiU al gobierno de Felipe González, a lo que también se sumó PNV por la promesa de seguir desarrollando el contenido competencial de los Estatutos de Autonomía.

La “legislatura de la crispación” finaliza en 1995, cuando CiU decide retirar el apoyo al gobierno socialista, obligando a acortar un año la legislatura y convocar elecciones el 3 de marzo de 1996⁸. Esto sucede debido al clima de crispación que existía en España ante los escándalos políticos y económicos que iban saltando a los medios día a día. Por poner algún ejemplo, en este periodo se produce la destitución y encarcelamiento de Mario Conde, presidente del Banco Español de Crédito procesado por estafa, sale a la luz el “caso Roldán”, mediante el cual Luis Roldán, director de la Guardia Civil es acusado de haberse enriquecido mediante el cobro de comisiones ilegales de contratistas de la Benemérita, a la par que por haberse apropiado de fondos reservados del Ministerio del Interior, así como los sucesivos escándalos protagonizados por los GAL. El terrorismo, además, mantuvo su presión durante este periodo, ya que es cuando se produce el atentado fallido contra Aznar y los asesinatos de Francisco Tomás y Valiente y Fernando Múgica, entre otros. Esto reabre, una vez más, el debate sobre si se están llevando las políticas adecuadas para luchar contra el terrorismo de la ETA. Todo esto produce un desgaste del gobierno, que queda en minoría tras la retirada de apoyo de CiU ante todos estos escándalos, produciendo la convocatoria de elecciones para 1996.

El tema principal de las elecciones de 1996⁹ es la búsqueda de soluciones para las constantes crisis políticas que vivía España desde hace años, siendo recogido por el PP como una muestra de que la alternancia era la única vía. El PP obtiene mayoría en el Congreso, pero con 156 diputados, por lo que queda lejos de obtener una mayoría absoluta o una mayoría que le permitiera gobernar con comodidad. Por lo tanto, el acuerdo con los

⁸ Pastor, C. A. D. (1995, 17 julio). *CiU romperá hoy su pacto con el PSOE y tendrá en cuenta los escándalos para definir la nueva relación.* El País. https://elpais.com/diario/1995/07/17/espana/805932014_850215.html

⁹ Pallarés, F., & Soler, J. (2019). Las elecciones generales de 1996 en España. *Observatorio de Derecho Público.*

nacionalistas aparecía como la única vía posible. En este caso, este pacto no era cómodo para ninguna de las fuerzas implicadas, ya que requería una readaptación de los discursos del PP¹⁰, PNV y CiU.

La negociación del Partido Popular¹¹ con los nacionalistas no fue de forma conjunta, sino que cada partido tenía una serie de demandas diferentes. El pacto de Aznar con el Partido Nacionalista Vasco¹² se saldó en una larga lista de concesiones, la mayoría de ellas en el plano económico y fiscal: desde la profundización en el concierto económico, con la promesa de desarrollar una Hacienda autónoma vasca, pasando por ampliar la capacidad normativa de las instituciones de los territorios históricos en determinados tributos, como en el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o los Impuestos Especiales, llegando a revisar también los grupos de sociedades, con el objetivo de ampliar las competencias de las diputaciones del País Vasco en este aspecto¹³. Con Convergencia i Unió el pacto también se basa, principalmente, en el establecimiento de un nuevo sistema financiación autonómica para Cataluña, con una profundización de competencias en materia fiscal de las comunidades autónomas. El PP acuerda con CiU elevar del 15% al 30% la cesión del IRPF, la cesión del 35% del IVA y el 40% de los impuestos especiales, a la par que una larga lista de transferencias competenciales¹⁴, entre las que destaca que tráfico va a ser, a partir de entonces, materia de la Generalitat. Este pacto fue denominado como el pacto del Majestic, del cual fueron protagonistas las declaraciones de Aznar y Jordi Pujol a lo largo de todo este proceso de negociación, especialmente cuando Aznar decía que hablaba catalán “en la intimidad”¹⁵.

Desde mi punto de vista, estos pactos rompen con el principio de solidaridad constitucional de manera flagrante. Se está rompiendo con la unidad de la Hacienda Pública española, esta vez por un territorio sin amparo en el régimen foral, como es el

¹⁰ Gracia, M. (1996, 1 mayo). *El pacto con los nacionalistas dificultará la reforma fiscal prometida por el programa del PP*. El País. https://elpais.com/diario/1996/05/01/espana/830901618_850215.html

¹¹ *Cronología de la negociación*. (1996, 28 abril). El País. https://elpais.com/diario/1996/04/28/espana/830642402_850215.html

¹² E. (1996, 30 abril). *Aznar pacta con el PNV y logra el apoyo de todo el centro derecha a su investidura*. El País. https://elpais.com/diario/1996/04/30/portada/830815201_850215.html

¹³ *Hacia el desarrollo del Estatuto de Gernika*. (1996, 1 mayo). El País. https://elpais.com/diario/1996/05/01/espana/830901623_850215.html

¹⁴ E. (1996a, abril 27). *PP y CiU cierran el pacto para que Aznar sea investido como jefe del Gobierno*. El País. https://elpais.com/diario/1996/04/27/portada/830556004_850215.html

¹⁵ Ibañez, J. G. (1996, 28 abril). «*Jordi Pujol es un socio fiable*». El País. https://elpais.com/diario/1996/04/28/espana/830642405_850215.html

caso de Cataluña, achacando esto a los derechos históricos. El equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español se rompe en el momento en que un mayor tramo de impuestos es recaudado por y para la autonomía, ya que esto actúa en detrimento del resto de los territorios, afectando a la redistribución y al desarrollo de la justicia social en su conjunto. El Estado del Bienestar, en mi opinión, se fundamenta precisamente en esto, en poder garantizar la igualdad de acceso a los servicios públicos independientemente de tus condiciones de partida. Ahora vemos como el haber nacido en un lugar u otro del territorio español sí que implica diferencias de facto, privilegios económicos, la solidaridad no está dándose en su plenitud.

Las vacaciones fiscales vascas.

Este apartado aparece dentro de este trabajo como un inciso, pero no por ello menos importante. Antes de seguir hablando del marco histórico que nos ha hecho llegar a la situación que tenemos hoy día en nuestro Estado de las Autonomías veo necesario hacer un parón y contar qué son y qué implicaciones han tenido las denominadas “vacaciones fiscales”.

En 1993 el lehendakari, José Antonio Ardanza, acordó con las diputaciones de Vizcaya, Álava y Guipúzcoa unos incentivos económicos¹⁶ para que empresas foráneas se instalaran en el territorio vasco, los cuales consistían en suprimir el Impuesto de Sociedades durante los diez primeros años en que estas empresas se constituyeran en el País Vasco. Los requisitos eran invertir más de 480.810€ y crear, como mínimo, 10 empleos. Esto comienza en el periodo fiscal de 1993-1994. En 1996 estas vacaciones fiscales se vieron amplificadas con la creación del “crédito fiscal”, el cual se basaba en que las empresas vascas iban a poder recuperar a través del Impuesto de Sociedades el 45% de las inversiones hechas si eran superiores a 15 millones de pesetas. Además, en ese mismo año, se llevaron a cabo las “minivacaciones fiscales”, que establecían para las empresas de nueva creación deducciones sucesivas del 99%, 75%, 50% y 25% de ese mismo impuesto, desde el primer año que tuvieran beneficios. Estas medidas estuvieron vigentes hasta el año 2000.

El “problema” vino cuando las comunidades autónomas limítrofes, concretamente Cantabria y La Rioja, se dieron cuenta de que se estaba produciendo una fuga de empresas

¹⁶ Segovia, M. (2021, 13 noviembre). *Cuando Euskadi vivió en un «paraíso fiscal»*. El Independiente. <https://www.elindependiente.com/espana/pais-vasco/2021/11/13/cuando-euskadi-vivio-en-un-paraiso-fiscal/>

de sus territorios hacia el País Vasco. Estos territorios acudieron hasta los tribunales europeos, denunciando una competencia desleal. En el año 2000 la UE declaró estas medidas ilegales con respecto al Tratado Comunitario, en 2006 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dio la razón a la Comisión Europea y se instó al gobierno español para que recuperaran dichas ayudas, ya que se consideró que estas ayudas eran, de todo punto, incompatibles con el mercado común. El resultado de estas ayudas fiscales se tradujo en una multa en el año 2014 de 30 millones de euros¹⁷, al no haber recuperado dichas ayudas en tiempo y forma, ya que la Unión Europea llevaba reclamando este dinero desde la primera de las sentencias, en 2006. Se generó entonces una disputa acerca de quién debería pagar esta multa¹⁸, quedando descartada la aportación del Gobierno español. Se debatió largo y tendido sobre quién tenía más culpa de la situación, si el Gobierno vasco o las Haciendas de los tres territorios que conforman el País Vasco, siendo la apuesta principal que el Gobierno vasco afrontara el 70% del pago y que las Haciendas forales hicieran frente al 30% restante.

El caso de las vacaciones fiscales vascas es, para mí, la muestra flagrante de que no se puede permitir la existencia de dos Haciendas diferenciadas en el seno de un mismo Estado, y más en el caso español, en consonancia a lo refrendado en el artículo 138. Estamos hablando de que durante casi una década hubo una fuga de empresas hacia los territorios vascos para pagar menos impuestos que en el resto de España, impuestos que iban a parar al Fondo de Compensación Interterritorial para poder subsanar los desequilibrios económicos del resto de comunidades autónomas, que iban a servir para reforzar infraestructuras, sanidad, educación y servicios sociales. Y es ahí, desde mi punto de vista, donde se crea una patria, brindando a los ciudadanos un sistema de protección que les sirva de escala social, independientemente de sus condiciones de partida. El problema es que el dinero, como en muchas ocasiones, se antepuso ante el bien común, y es tarea de los políticos no dejar que esto suceda, aunque como hemos podido ver, muchas veces el hecho de alcanzar la gobernabilidad hace que se olvide el que es, para mí, el más primordial de los valores en política: el bienestar de los ciudadanos.

¹⁷ Gorospe, P. (2014, 12 mayo). *Bruselas multa a Euskadi con 30 millones por las vacaciones fiscales*. El País. https://elpais.com/ccaa/2014/05/12/paisvasco/1399922091_378799.html

¹⁸ Napal, J. L. (2014, 14 mayo). *¿Quién debe pagar las «vacaciones fiscales vascas»?* La Vanguardia. <https://www.lavanguardia.com/local/pais-vasco/20140514/54407880832/quien-vacaciones-fiscales-vascas.html>

Década de los 2000: La reforma de los Estatutos de Autonomía

La década de los 2000 fue todo un polvorín en lo relativo a los conflictos con los nacionalismos periféricos de Cataluña y País Vasco, pues ambos territorios reclamaban un mayor abanico competencial mediante una reforma de sus Estatutos de Autonomía. Esto dio lugar a dos procesos, que, aunque compartían la misma raíz (el denominado derecho a decidir), tuvieron resultados diferentes.

Plan Ibarretxe

Cuando hablamos de Plan Ibarretxe nos referimos a la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi promovida por el lehendakari Juan José Ibarretxe a lo largo de la década de los 2000 (en concreto desde 2003 hasta 2008, año en el que la propuesta fue tumbada por el Tribunal Constitucional). Ahora bien, ¿qué se pretendía con este Plan Ibarretxe?¹⁹

Principalmente se trata de una propuesta de libre asociación entre el País Vasco y España que contempla una soberanía compartida y el derecho de autodeterminación del País Vasco. En su preámbulo se habla de que el País Vasco es un pueblo con identidad propia en el conjunto de pueblos de Europa y que tiene derecho a decidir su propio futuro amparándose en el derecho de autodeterminación de los pueblos reconocido por el derecho internacional. Sin embargo, este axioma no es del todo cierto a la hora de hablar de la autodeterminación de territorios como Cataluña y País Vasco, a pesar de que lo han esgrimido en diversas ocasiones, porque este principio de autodeterminación se aplica a las antiguas colonias, es decir, se utiliza para garantizar la descolonización de todos los territorios soberanos que habían sido conquistados en la era imperialista. Esto nunca sucedió en Cataluña y País Vasco, por lo que no son territorios susceptibles para hacer valer este principio del derecho internacional. A su vez, en el preámbulo se habla del derecho que tienen todos los ciudadanos y ciudadanas vascas a ser consultados para decidir su propio futuro, en virtud de sus derechos históricos recogidos en el Estatuto de Gernika y en la Constitución Española de 1978. Toda la reforma del Estatuto consistía en dejar constancia del derecho del pueblo vasco a decidir su propio futuro, mediante lo cual se abogaba por que este territorio dejara de ser una comunidad autónoma para convertirse en un estado libre asociado. Esto haría que España se convirtiera de facto en un Estado

¹⁹ Torres, L. G. (2021, 15 noviembre). *El Plan Ibarretxe o el Estatuto de la Comunidad de Euskadi* | RTVE. RTVE.es. <https://www.rtve.es/noticias/20080519/plan-ibarretxe/57950.shtml>

confederal. Los tres pilares de esta hoja de ruta era la identidad propia de los vascos como pueblo, el derecho de autodeterminación y que los ciudadanos de cada región de Euskal Herria (País Vasco, Navarra y País Vasco francés) eran sujetos soberanos y que, por ello, su decisión en cuanto al futuro de la nación vasca debía ser respetada por el resto de los pueblos de Europa.

Además, la reforma del Estatuto planteaba varias novedades con respecto al de Gernika, entre las que destacan la libertad de relaciones de manera autónoma entre el País Vasco, Navarra y el País Vasco Francés, de manera que se instauraba un nivel relacional ajeno a España. También se establecía un poder judicial autónomo a la par que se creaba una nueva Sala Especial del Tribunal Constitucional, que se constituía en el Tribunal de Conflictos Euskadi-Estado. El cometido de esta sala era conocer los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad y los conflictos constitucionales que se pudieran suscitar en relación con las Instituciones y Poderes de la Comunidad de Euskadi (Artículo 16 de la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi). Todas las reformas relativas al poder judicial se justifican en el País Vasco como garantías para que el Estatuto no pudiera ser restringido o anulado de manera unilateral por el Estado español, de esta forma el nuevo órgano gobierno del Poder Judicial iba a ser el Consejo Judicial Vasco, asumiendo las competencias del Consejo General del Poder Judicial. Otra novedad venía introducida por el reconocimiento de la ciudadanía y nacionalidad vasca a todos los habitantes de la Comunidad, permitiendo su disfrute individual o compartido con la nacionalidad española.

A nivel político este nuevo Estatuto solo parecía gustar al PNV y su esfera, ya que fue rechazado por Partido Popular, Partido Socialista Obrero Español y Herri Batasuna. Para los partidos mayoritarios del Congreso de los Diputados en ese momento este Estatuto significa la ruptura definitiva con España, ya que se veía como una propuesta completamente secesionista, a la par que inconstitucional y contraria a la normativa europea. También se dijo que era un proyecto que compartía todos los objetivos con el nacionalismo radical, por lo que era dar alas al grupo terrorista ETA. Sin embargo, para el nacionalismo radical vasco esta propuesta era insuficiente, pues creían que únicamente servía para consolidar la unión con España, ya que se permitía la existencia conjunta de la nacionalidad vasca y española. A pesar de la negativa, de los seis miembros del grupo parlamentario Sozialista Abertzaleak, tres votaron a favor de la propuesta y tres lo

hicieron en contra. Curiosamente, sin estos tres votos de Batasuna el Plan no hubiera salido adelante y no habría llegado al Congreso de los Diputados.

El paso del Estatuto Político para el País Vasco por el Congreso de los Diputados fue breve, pero de gran calado en la política de nuestro país, ya que el propio Juan José Ibarretxe fue el representante del PNV que argumentó la necesidad de esta reforma estatutaria.²⁰ Ibarretxe en su discurso inicial mostró su desacuerdo ante la negativa de debatir del resto de partidos políticos, a los que acusaba de traer el voto “decidido de casa”, pues la votación se saldó de manera clara: 313 votos en contra (PSOE, PP, Izquierda Unida y Coalición Canaria), 29 a favor (PNV, Eusko Alkartasuna, ERC, CiU, Nafarroa Bai y el Bloque Nacionalista Galego) y 2 abstenciones (los dos diputados de Iniciativa per Catalunya- Verds). Al igual que el propio Estatuto, Ibarretxe centró toda su intervención en el derecho a decidir del pueblo vasco en su conjunto y en la necesidad de soluciones para la cuestión vasca, ya que desde el PNV se veía la propuesta de Estado de libre asociación como la única vía posible de encaje institucional País Vasco- España. Sin embargo, esto no fue suficiente para que los partidos mayoritarios de España acataran esta reforma, ya que se enmarcaron en la frase de José Luis Rodríguez Zapatero “Si vivimos juntos, juntos debemos decidir”. El PSOE argumentó su negativa bajo esa premisa, así como argumentando que, en efecto, las decisiones del Parlamento Vasco tienen legitimidad, pero de la misma forma que también la tienen las decisiones del Congreso de los Diputados, y que por tanto no se puede tomar una decisión de ese calibre solo esgrimiendo una de las legitimidades en juego. También el Presidente del Gobierno habló de que defender la integridad territorial de España es defender la integridad de los derechos de los ciudadanos, por lo que es necesario llevar a cabo un proyecto conjunto con el País Vasco, pero no solucionar esta cuestión de una manera unilateral como pretendía Ibarretxe. Mariano Rajoy, por su parte, se ciñó a hablar del fondo y de la materia jurídica de esta propuesta de reforma al Estatuto de Gernika, esto es, la conversión del País Vasco de una comunidad autónoma a un Estado de libre asociación, lo cual supone modificar el precepto de organización territorial que aparece en la Constitución de 1978. Además, hizo hincapié en la falta de consenso que había habido en el propio País Vasco, pues no habían sido capaces de lograr una mayoría amplia y consistente, como vimos

²⁰ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Núm 65, 1 de febrero de 2005, disponible en https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_065.PDF

anteriormente. Con todo esto, podemos ver como prácticamente la totalidad del Congreso de los Diputados dio la espalda al Plan Ibarretxe el 5 de febrero de 2005.

Pero las aspiraciones de Ibarretxe no quedaron ahí, es necesario hablar ahora de la “Ley 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política”, o también conocida como Ley vasca de consulta²¹. Esta ley fue aprobada por el Parlamento Vasco con la intención de convocar una consulta sobre el estatus político de estos territorios el 25 de octubre de 2008, aunque fue impugnada por el Tribunal Constitucional antes de su celebración mediante la sentencia STC 103/2008. La idea de realizar una consulta popular en el País Vasco llevaba rondando por la cabeza de los dirigentes del País Vasco desde 2006, en el marco de la negociación con la banda terrorista ETA con el Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero a las cuales se invitó al PNV. Estas negociaciones dieron lugar a los acuerdos de Loyola, aunque finalmente no se firmaron porque las conversaciones fueron interrumpidas, por eso en septiembre de 2007 Ibarretxe anunció otra “hoja de ruta”, que se basaba en los anhelos del Plan Ibarretxe y, en concreto, en el derecho a decidir. La hoja de ruta de Ibarretxe constaba de cuatro fases: una primera en la que se alcanzaría un acuerdo con el Gobierno español, antes de junio de 2008, sobre el futuro de Euskadi en el que se garantizase el respeto a la voluntad de la ciudadanía vasca, para después aprobar dicho acuerdo en el Parlamento Vasco. Fuera cual fuera el resultado de esta votación en el Parlamento Vasco todo iba a acabar de la misma forma: en una consulta. Si el pacto con el Gobierno era aprobado se trataría de un referéndum vinculante, sino se trataría de una consulta no vinculante. Finalmente, las negociaciones con Moncloa no llegaron a ningún lugar, por lo que el gobierno vasco decidió pasar al último de los puntos: la realización de una consulta no vinculante, para lo cual se redactó la ley anteriormente mencionada. La tramitación parlamentaria de la ley salió adelante con apenas consenso, ya que el resultado fue 34 votos a favor, 33 en contra y 7 abstenciones,

²¹ *BOE.es - BOE-A-2011-14353 Ley 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.* (2008). Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-14353>

de manera similar a la aprobación del Plan Ibarretxe. La consulta iba a plantear dos preguntas:

- ¿Está usted de acuerdo en apoyar un proceso de final dialogado de la violencia, si previamente ETA manifiesta de forma inequívoca su voluntad de poner fin a la misma de una vez y para siempre?
- ¿Está usted de acuerdo en que los partidos vascos, sin exclusiones, inicien un proceso de negociación para alcanzar un acuerdo democrático sobre el ejercicio del derecho a decidir del pueblo vasco, y que dicho acuerdo sea sometido a referéndum antes de que finalice el año 2010?

La consulta planteaba diversos problemas normativos: la convocatoria de referéndums compete exclusivamente al Estado central y se volvía a plantear el derecho a decidir como una cuestión únicamente de los ciudadanos vascos y no del resto de los españoles, esgrimiendo los mismos argumentos que en el Pleno del Plan Ibarretxe en el Congreso de los Diputados. Los partidos mayoritarios, PSOE y PP, se negaron de lleno a permitir que tuviera lugar esta consulta, de manera que el Gobierno interpuso un recurso de inconstitucionalidad, lo cual implicaba de facto la suspensión de esa ley. Finalmente, el 11 de septiembre de 2008 el Tribunal Constitucional²² por unanimidad declaró inconstitucional esta ley por vulnerar el artículo 149 de la Constitución, invadiendo competencias del Estado para convocar lo que de facto era un referéndum. Ante esta declaración de inconstitucionalidad el Gobierno vasco planteó en un primer momento recurrir a la justicia europea, aunque finalmente no sucedió.

Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Sin duda, uno de los hitos con respecto al nacionalismo catalán en la década de los 2000 lo marcó la reforma del Estatuto Catalán. Hay declaraciones que, sin saberlo, se cuelan en el ideario colectivo de toda una sociedad; ese fue el caso de las famosas palabras de José Luis Rodríguez Zapatero en la campaña electoral de las elecciones de 2004: “Voy a apoyar la reforma del Estatuto que apruebe el Parlamento catalán”²³. Esto dio alas, de una manera inusitada, al independentismo catalán, pues con la llegada de Zapatero al gobierno

²² Lázaro, J. M. (2008, 12 septiembre). *El Constitucional liquida la consulta soberanista de Ibarretxe*. El País. https://elpais.com/diario/2008/09/12/espana/1221170407_850215.html

²³ Rusiñol, C. C. P. E. (2003, 14 noviembre). *Zapatero promete apoyar la reforma del Estatuto que salga del Parlamento*. El País. https://elpais.com/diario/2003/11/14/espana/1068764421_850215.html

español en Cataluña se pusieron manos a la obra. El resultado fue la Ley Orgánica 9/2006 de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Mediante esta reforma estatutaria se inauguraba un nuevo marco jurídico del autogobierno en nuestro sistema de las autonomías. Las diferencias que otorga la reforma del Estatuto con respecto al aprobado en 1979 son diversas, pero sobre todo a nivel de densidad: Se añaden 3 Títulos nuevos referidos a derechos, deberes y principios rectores (Título I), Poder Judicial en Cataluña (Título III) y relaciones institucionales de la Generalitat (Título V), además se pasa de tener 57 artículos a 223, entre otras.

El proceso de elaboración comenzó en el Parlamento de Cataluña, donde los partidos elaboraron unas propuestas genéricas de mejora del Estatuto (todos los partidos participaron menos el Partido Popular que se opuso a la reforma desde el primer momento). Tuvieron mucha relevancia los trabajos aportados por el Instituto de Estudios Autonómicos (IEA), el cual se trata de una agencia dependiente de la Generalitat cuya finalidad es dotar a la propia Generalitat de un instrumento de estudio en materia de autonomías y autogobiernos, de manera que pudiera facilitar su incorporación en Cataluña. Los trabajos del IEA sirvieron para argumentar jurídicamente todos los ámbitos de la reforma estatutaria salvo lo relativo a la financiación de la Generalitat. También es de notable relevancia el dictamen del Consejo Consultivo de la Generalitat, pues se ponía de manifiesto que la Proposición de ley orgánica de reforma del Estatuto de 1979 contaba con veinte artículos susceptibles de ser declarados parcial o totalmente inconstitucionales y en treinta y nueve supuestos se adoptaba una conclusión de carácter interpretativo, lo cual es que son constitucionales si se interpretan en el sentido que el Consejo había hecho. Esto, previamente a su aprobación en el Parlamento de Cataluña, ya sembró una fuerte controversia política y jurídica. Sin embargo, y a diferencia de lo que pasó en el Parlamento Vasco, la propuesta de reforma del Estatuto se aprobó por una amplia mayoría (120 diputados votaron a favor y 15 en contra), por lo que ahora debía ser aprobado en el Congreso de los Diputados.

El Partido Popular fue el principal partido opositor a esta reforma estatutaria, llegando a presentar un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por considerar que no se estaba presentando una reforma estatutaria, sino una reforma constitucional, porque el Estatuto contemplaba competencias reservadas al núcleo duro de competencias del Estado. Sin embargo, el Tribunal Constitucional decidió por mayoría no admitir el recurso

de amparo a trámite y archivarlo. A diferencia del Plan Ibarretxe, el texto de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña no se trató únicamente al Pleno del Congreso de los Diputados, sino que fue objeto de debate y negociación política, debido a las materias que abarcaba y los cambios competenciales que podían tener lugar. De todas formas, la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña fue limada de manera notable al pasar por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, ya que en esta se puso de manifiesto la falta de unidad de acción entre los propios partidos que habían aprobado el texto de la reforma en el Parlamento de Cataluña, lo cual hizo que el PSOE tuviera una negociación bilateral con cada uno. Los temas más conflictivos del Estatuto eran la definición de Cataluña como nación, la lengua catalana como un deber para los ciudadanos que vivieran en el territorio, la creación de un Consejo Judicial de Cataluña, la nueva financiación (con una Hacienda independiente y diferenciada) y un blindaje a las competencias que se habían trasferido a la Generalitat. Finalmente, y en vista de que el tema del Estatuto se estaba alargando más de lo que habían imaginado PSOE y CiU, Zapatero convocó a Artur Mas en la Moncloa el 21 de enero de 2006, y horas de debate después alcanzaron un acuerdo sobre los dos puntos más conflictivos: Cataluña como nación y la financiación. La definición de la nación catalana iba a aparecer en el Preámbulo del Estatuto, ya que ahí carecía de fuerza jurídica, mientras que en el artículo 1 iba a figurar como una “nacionalidad”. En cuanto a la financiación se modificaron los tramos autonómicos para Cataluña en los impuestos estatales (del 33% al 50% en el IRPF; del 40% al 58% en impuestos especiales; y del 35% al 50% en el IVA), aunque no habría una hacienda catalana, sino que serían recaudados por la Agencia Tributaria Estatal. Otro compromiso muy relevante en cuanto a financiación fue el de invertir en Cataluña una cantidad similar al peso de la economía catalana en el conjunto de España (18,5% del PIB en aquellos momentos) y que Cataluña no podía perder posiciones en el ranking de comunidades autónomas en renta per cápita al aportar lo correspondiente a su posición al fondo de solidaridad interterritorial. Como ya he explicado a lo largo del trabajo, el fondo de solidaridad interterritorial supone uno de los principales sistemas de nivelación territorial y de justicia social, así como de redistribución de la renta. Mediante esta reforma en la financiación autonómica de Cataluña se pretendía que uno de los territorios más solventes no contribuyera a hacer que sus vecinos y sus conciudadanos pudieran llegar a una posición igual de ventajosa que ellos en cuanto a cuestiones como sanidad,

educación y servicios sociales. Se pretendía, entiendo, que el Estado español sobrevalorase la economía catalana a costa de *infra financiar* al resto de territorios de nuestro país.

Este acuerdo in extremis entre PSOE y CiU dio lugar a que el texto del nuevo Estatuto se aprobara con la negativa del Partido Popular y Esquerra Republicana de Catalunya (189 votos a favor, 154 en contra y dos abstenciones)²⁴. El PP esgrimió que la reforma del Estatuto era un “colosal error”, que contradice la Constitución y modifica el modelo de Estado que los españoles diseñaron en 1978²⁵. Para ERC la reforma del Estatuto es buena para una región de España, pero no para un territorio con las características que tiene Catalunya²⁶. Posteriormente a la votación en el Congreso, el texto fue al Senado en el que se aprobó sin ninguna modificación, de hecho, aquí Esquerra Republicana de Catalunya se abstuvo, argumentando que a pesar de estar en profundo desacuerdo con el texto querían que la sociedad catalana decidiera sobre él. Esta falta de apoyo al Estatuto por parte de ERC supuso la expulsión de sus consellers del gobierno de Catalunya. El 18 de junio de 2006 tuvo lugar en Catalunya el referéndum sobre el Estatuto: Ganó el “sí” con el 73,90% de los votos, mientras que el “no” alcanzó el 20,76%. Fue un referéndum poco votado, la abstención fue de entorno el 50%. Para Maragall esta victoria, al ser tan modesta y sin un consenso en condiciones con las fuerzas catalanas, fue un jarro de agua fría, y pocos días después anunció que no iba a volver a ser el candidato socialista a la Generalitat.

A finales de julio de 2006 el Partido Popular presentó un recurso de inconstitucionalidad contra el nuevo Estatuto catalán, en el que recurrían 114 artículos y 12 disposiciones. Días antes de la interposición del recurso el líder del Partido Popular, Mariano Rajoy, enumeró los elementos principales que a juicio del partido eran susceptibles de inconstitucionalidad: la definición de Catalunya como nación, un trato de privilegio a la lengua catalana por encima del castellano, la carta de derechos de los ciudadanos catalanes (diferenciándose de esta forma del resto de ciudadanos españoles), la creación de un poder judicial en Catalunya, el principio de bilateralidad Catalunya-España, el

²⁴ Company, E. (2006, 31 marzo). *El Congreso aprueba el Estatuto catalán con rechazo frontal del PP y matizado de ERC*. El País. https://elpais.com/diario/2006/03/31/espana/1143756001_850215.html

²⁵ *Discurso de Mariano Rajoy en el debate parlamentario de aprobación del Estatut*. (2006, 30 marzo). El País. https://elpais.com/elpais/2006/03/30/actualidad/1143706622_850215.html#?rel=listaapoyo

²⁶ *Discurso de Joan Puigcercós en el debate parlamentario de aprobación del Estatut*. (2006, 30 marzo). El País. https://elpais.com/elpais/2006/03/30/actualidad/1143706630_850215.html#?rel=listaapoyo

blindaje de las competencias a favor de la Generalitat, y la creación de un sistema de financiación propio. Estas declaraciones crisparon más si cabe el panorama político nacional, pues PSOE y CiU pensaban que una vez aprobado el Estatuto no se iba a discutir más acerca de esa cuestión, y todo esto se planteaba muy cerca de la celebración de elecciones en Cataluña (5 de noviembre de 2006), aunque la cuestión del Estatuto no modificó apenas el reparto de escaños de la anterior legislatura: CiU siguió siendo la primera fuerza, pero la coalición PSC, ERC y ICV-EUiA (coalición de izquierdas y ecologista en Cataluña).

La resolución del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Partido Popular se produjo el 28 de junio de 2010, mediante la Sentencia 31/2010. El resultado fue de seis votos a favor y cuatro en contra de la constitucionalidad de la mayor parte del texto, se 14 artículos fueron declarados inconstitucionales. La sentencia dilucidaba que la nomenclatura de nación carecía de eficacia jurídica al estar en el preámbulo del Estatuto, y que no va en contra de la indisoluble unidad de la nación española contenida en el artículo 2 de la Constitución. Por otra parte, de los artículos declarados no ajustados al texto constitucional, todos lo son parcialmente menos el artículo 97, el cual establecía la creación de un Consejo del Poder Judicial solo para el territorio catalán. Esta inconstitucionalidad parcial permite la aplicación del Estatuto sin necesidad de una nueva reforma²⁷.

Como adelantaba antes, para mí hay un artículo que merece una explicación en profundidad dada su importancia y dada su relación con el *late motiv* de este trabajo: el artículo 206.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (“*Los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos suficientes para garantizar la nivelación y solidaridad a las demás Comunidades Autónomas, con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar. En la misma forma y si procede, la Generalitat recibirá recursos de los mecanismos de nivelación y solidaridad. Los citados niveles serán fijados por el Estado.*”). La realidad es que este

²⁷ *El Constitucional aprueba un recorte moderado que permite aplicar el Estatuto.* (2010, 28 junio). El País. https://elpais.com/elpais/2010/06/28/actualidad/1277713023_850215.html

artículo compromete todo el sistema de financiación económica tal y como lo conocemos, entrometiéndose en una función básica del Estado reconocida constitucionalmente como es la planificación económica. En concreto, la parte del artículo declarada inconstitucional es en la que se dice “siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar”, dado a que supone un mandato de la Generalitat por encima del propio Estado central y se sitúa en una situación de preponderancia con respecto al resto de las Comunidades Autónomas que participan en el mecanismo de nivelación, por lo que se vulnera la neutralidad de nuestro sistema de financiación autonómica.

El futuro de España, ¿una confederación?

A nivel jurídico estas reformas de los Estatutos de Autonomía de País Vasco y Cataluña pretendían el cambio de modelo de organización territorial de España, pasando a ser una confederación, por lo que se trataba de una reforma constitucional encubierta por el Estatuto de Autonomía. Al ser este el punto de confluencia entre ambas reformas, creo conveniente tratar qué supondría el cambio de modelo de España hacia una confederación de Estados. En primer lugar, a nivel formal, esta reforma estaría mal planteada, ya que se pretenden modificar los preceptos constitucionales de la organización territorial de España mediante la vía de la reforma del Estatuto de Autonomía. El fundamento jurídico de una confederación es un tratado, por lo que se trata de una asociación de dos o más Estados soberanos e independientes entre sí que se unen para alcanzar una serie de objetivos limitados a lo que estipula el texto del tratado. De esta manera, las relaciones de la confederación se dan entre los Estados miembros, no entre los ciudadanos de estos. La confederación para asegurar su supervivencia y su buena gestión ha de crear una serie de estructuras políticas, en especial, una Asamblea en la que se vean representados los diferentes Estados miembros en la que se pueda discutir y debatir sobre las posibles mejoras para los territorios parte del tratado. Aquí podemos enmarcar la idea de las Comisiones Bilaterales País Vasco- Estado o Cataluña- Estado, pues se está tratando a una comunidad autónoma como regiones ajenas al resto de sus homónimas dentro del mapa político español. Además, en una confederación la hacienda pública no es un común, se diferencia en cada uno de los Estados que forman parte, y, por tanto, la confederación no tiene capacidad recaudatoria de impuestos. En nuestro país podemos ver cómo desde hace años conviven dos modelos de financiación completamente diferentes, por un lado, el del cupo económico con País Vasco y Navarra y por otro el del resto de los territorios

españoles. Sin embargo, hasta cierto nivel, el recaudador principal en materia fiscal sigue siendo el Estado español, aunque con alguna particularidad que discutiremos y analizaremos en los sucesivos apartados de este trabajo. De esta manera, vemos como una confederación se basa en un pacto de naturaleza internacional, se trata de una unión de Estados independientes y diferenciados entre sí. ¿Es posible llegar a ver esto en España? Desde mi punto de vista no. Desde que España cuenta con el Estado de las Autonomías se han ido produciendo transferencias competenciales mayores a los nacionalismos periféricos, para luego acabar siendo igualadas por los demás territorios sin derechos históricos. La idiosincrasia española es así, si nuestro vecino tiene algo mejor, más grande o bonito, automáticamente lo queremos para nosotros (véase la cláusula Camps). Además, veo muy complicado, sino imposible, el encaje del principio de solidaridad en una deriva territorial de este calibre. La Constitución de 1978 ofrece cauces más que suficientes para desarrollar los autogobiernos de las diferentes comunidades autónomas sin llegar a este punto sin retorno, pero esta es una tarea pendiente dentro de la doctrina política de nuestro país.

Década de 2010: Proceso duro.

La política en la década de 2010 ha sido de todo menos tranquila, no sólo porque es de la que más recuerdos y datos puedo aportar puramente de memoria y sin necesidad de buscar exhaustivamente la cronología de los hechos en la hemeroteca, sino también porque los acontecimientos han superado con creces todo lo vivido anteriormente. De hecho, la gran mayoría de acontecimientos históricos de esta década pasan por el mismo tema: el conflicto catalán.

Artur Más.

²⁸ Artur Más llega a la presidencia de la Generalitat de Cataluña tras las elecciones del 28 de noviembre de 2010, con una mayoría casi absoluta: 62 escaños y más de un millón de votos fueron conseguidos por la fuerza política en esta contienda electoral. El Parlamento catalán giraba tomaba un tinte más derechista después de los años del tripartito, de hecho, para que Convergència i Unió pudiera gobernar se pactó la abstención del Partido Popular. Pronto se vio que Artur Más venía a dar un giro a la política nacionalista catalana, pues ya en el discurso de investidura habló de que los principales retos de Cataluña durante su

²⁸ *CiU arrasa en las elecciones catalanas: discurso de Artur Mas.* (2010, 28 noviembre). [Vídeo]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=2i7N_EoJvM&ab_channel=RTVE

mandato iban a ser la consecución de un nuevo modelo de financiación para Cataluña y la denominada “transición nacional” basada en el derecho a decidir. Como podemos apreciar en esta primera década del siglo XXI la reclamación principal de estos territorios es precisamente eso, la consecución del derecho a decidir. El problema que se planteaba con esta cuestión es el verdadero alcance del derecho a decidir y en qué consistía realmente, pues tiene una connotación diferente al resto de derechos políticos existentes.

²⁹No se trata del derecho de los propios individuos a tomar decisiones en el ámbito político, ni del derecho a decidir en torno a una cuestión constitucional o de transcendencia política (si fuera de esa forma, la votación de la Constitución de 1978 habría sido el mayor ejercicio del derecho a decidir en nuestra nación), sino que se trata del derecho que tiene la población de un territorio determinado a decidir separarse o no del Estado matriz al que pertenece. El problema de esta definición del derecho a decidir es que plantea varios problemas a nivel jurídico. El primero de ellos para por ver quiénes pueden ejercer verdaderamente este derecho o, dicho de otra forma, quiénes son los titulares. Si acudimos a los estudios realizados sobre este derecho encontramos que hay tres grandes teorías que justifican a diferentes titulares:

- El principio democrático: Según esta teoría el titular de este derecho es cualquier población asentada en un determinado territorio y que esté en condiciones de construir un Estado independiente de manera viable. De esta forma, si la población así lo desea, tiene derecho a optar a la independencia. El problema que plantea este principio democrático es que no en todas las provincias de Cataluña tiene el mismo respaldo, entonces, si a nivel de conjunto catalán más del 50% de la población aboga por la independencia podemos encontrar que en la provincia de Barcelona sólo lo hayan votado así el 30%, mientras que en Girona este apoyo sea de un 70%. Aquí encontramos dos visiones del derecho a decidir, ya que se ponderan los valores absolutos a nivel autonomía, sin tener en cuenta los valores particulares.
- El principio de las nacionalidades: Desde esta teoría los verdaderos titulares del derecho a decidir son aquellos miembros de una comunidad política que posea

²⁹ Comella, F. V. (2016, 1 enero). *Cataluña y el derecho a decidir - e-spacio*. UNED. <http://e-spacio.uned.es/fez/view/bibliuned:TeoriayRealidadConstitucional-2016-37-5070>

una serie de características para ser considerada una nación. Pero ¿cuáles son estas características? Algunos esgrimen de una misma cultura, otros la existencia de una lengua común, o la consciencia de ser una misma nación, pero la realidad es que no existe un punto de acuerdo entre los estudiosos de esta teoría. No existe una doctrina concreta para ver qué consideramos nacionalidad y qué no basándonos en criterios meramente culturales o sociológicos.

- Causa justa: Esta teoría concibe la independencia como el remedio para poner fin a una situación injusta que sufre una comunidad de un territorio determinado. Esta es la teoría que se utiliza en el Derecho Internacional al hablar del derecho de autodeterminación, de hecho, existe mucha jurisprudencia al respecto, con el inconveniente hacia el caso catalán de que se tratan de injusticias propias de los territorios colonizados. Este nunca ha sido el caso de Cataluña, ya que no se ha dado una situación de discriminación o injusticia en el seno del Gobierno central que justifique esta secesión.

Naturalmente, estos son los problemas que se plantean a nivel jurídico, lo cual no quiere decir que a nivel político pueda funcionar, aunque si nos basamos en un pragmatismo político vemos que esta tesis genera muchos más problemas de los que pretende resolver. Como decía antes de este inciso, los clamores a favor del derecho a decidir en Cataluña comienzan con mayor fuerza con la llegada de Artur Mas a la Generalitat. El pacto fiscal con el gobierno de España, como se pudo ya apreciar en su discurso de investidura, fue el asunto central de la legislatura, y de hecho desembocó en la convocatoria de unas nuevas elecciones anticipadas en el año 2012. Este adelanto electoral se da con la intención de doblar la victoria conseguida dos años atrás, pues el escenario se mostraba muy prometedor y la nueva propuesta de CiU ahora se articulaba en torno a la soberanía catalana. Sin embargo, los resultados de las elecciones no fueron para nada como CiU esperaba, pues perdieron doce escaños, y Artur Mas llegó a la Presidencia de la Generalitat con la abstención de Esquerra Republicana de Cataluña. Esto hizo ver a CiU que los sectores independentistas de la sociedad catalana no querían a Artur Mas y CiU como guías de la propuesta soberanista.

El mayor hito durante el mandato de Artur Mas se produjo con la consulta sobre el futuro político de Cataluña de 2014, más conocida como la consulta del 9N (ya que tuvo lugar el 9 de noviembre de 2014). Vamos a ver como este proceso fue bastante similar a la

consulta vasca sobre el Plan Ibarretxe, pues se siguió prácticamente la misma hoja de ruta. Antes de la celebración de las elecciones autonómicas anticipadas de Cataluña en 2012, el Parlamento catalán aprobó una resolución orientada a realizar un referéndum de autodeterminación en la siguiente legislatura. Esta resolución contó 84 votos a favor (todo el sector independentista del Parlamento catalán), 21 votos en contra (PP y Ciudadanos) y 25 abstenciones (PSC). Esta resolución fue suspendida de manera cautelar por el Tribunal Constitucional, al considerar que invadía competencias reservadas exclusivamente al Estado central, como es la realización de referéndum. A pesar de esto, los principales representantes de los partidos independentistas siguieron gestando la consulta política en Cataluña, la cual finalmente iba a contar con dos preguntas:

- ¿Quiere que Cataluña sea un Estado?
- En caso afirmativo, ¿quiere que este Estado sea independiente?

Una vez conocida la pregunta exacta el Gobierno de España advirtió que esto contravenía lo dictado en la Constitución y que de ninguna manera iba a tener lugar. Aquí empieza una especie de partido de tenis en el que el Parlamento catalán mandaba peticiones al Congreso de los Diputados, para ser posteriormente denegadas en la sede de la soberanía popular de España. En concreto se pedía una cesión de la competencia estatal para convocar y celebrar referéndums, a lo que el Congreso de los Diputados se negó. En ese momento CiU y ERC apoyaron la iniciativa parlamentaria para elaborar una ley de consultas no referendarias, algo similar a lo que se procuró con la ley de consulta vasca. Esta iniciativa parlamentaria también fue llevada al Tribunal Constitucional por invasión de las competencias estatales, mientras que en Cataluña fue aprobada ese mismo verano de 2014 por el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, aunque con una votación muy ajustada (5 votos a favor y 4 en contra). Los votos a favor argumentaban que este tipo de consultas estaban amparadas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (concretamente en el artículo 122, donde se dice: *“Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución”*). A pesar de que este Consejo de Garantías Estatutarias lo aprobase aún era susceptible de ser recurrido al Tribunal

Constitucional, algo que finalmente sucedió. La ley de consultas fue aprobada por 106 votos a favor y 28 en contra en el Parlamento de Cataluña, aunque con incoherencias como la del PSC: votaron a favor de la ley, pero declararon que esta ley no servía para la cuestión que se quería consultar.

Todas estas actuaciones del Gobierno y Parlamento de Cataluña fueron sometidas a una consulta urgente por parte del Consejo de Estado, cuyo informe consultivo recomendó por unanimidad interponer un recurso de inconstitucionalidad a la propia ley de consultas y al correspondiente decreto de convocatoria, el cual fue interpuesto por la Abogacía del Estado. Esto dio lugar a la suspensión inmediata de la ley, a lo que los letrados del Parlamento catalán y de la Generalitat emitieron un recurso en oposición a esta suspensión. A la Generalitat no le quedó otra opción que acatar la suspensión y Artur Mas compareció para explicar a la sociedad catalana que la consulta no iba a poder celebrarse en los términos planteados, aunque desde el ejecutivo y el legislativo catalán se iban a buscar otras alternativas para que la consulta pudiera realizarse. La solución a la que se llegó fue la promulgación de un denominado “proceso participativo”, como si de una encuesta se tratase, de esta forma no se estaba invadiendo ninguna competencia estatal al haberle despojado de todo carácter formal. De todas maneras, este “proceso participativo” también fue impugnado por el Gobierno central ante el Tribunal Constitucional, a lo que se suspendió cautelarmente la consulta. El Govern catalán mantuvo la consulta y anunció que tenían intención de demandar al ejecutivo de Rajoy por atentado contra la libertad de expresión ante el Tribunal Supremo, aunque este supuesto no llegó a suceder.

La consulta acabó realizándose el 9 de noviembre de 2014, aunque con datos de participación para nada representativos de la sociedad catalana (en torno a un 30%), triunfando el doble sí en un 80.76%. Las consecuencias de esta consulta no fueron pocas, pues Artur Mas fue inhabilitado durante dos años y tuvo que pagar una multa de 36.500€ por desobedecer al Tribunal Constitucional y realizar la consulta.

Puigdemont y el 1 de Octubre de 2017.

Sin duda la “cuestión” catalana llegó prácticamente a un punto de no retorno en el año 2017. El mes de octubre de ese año ha quedado marcado en el ideario de toda la sociedad española, en una época en la que todo el mundo parecía conocer el articulado constitucional en torno al modelo de Estado, todo el mundo estaba pendiente del Tribunal

Constitucional y todo el mundo contaba con su solución particular para el problema de la independencia catalana. Pero la realidad es que los hechos superaron a lo que, yo creo, que todos imaginábamos. Antes de tratar la cronología de este momento concreto hay que conocer las circunstancias en las que llega Carles Puigdemont a la Generalitat catalana. Puigdemont es investido Presidente del Govern catalán tras los intentos fallidos de acuerdo de investidura protagonizados por Junts pel Sí (una lista única formada por partidos políticos, miembros de la sociedad civil y profesionales a favor de la independencia, organizados para aglutinar el voto independentista en las elecciones autonómicas del 27 de septiembre de 2015, cuyo candidato principal era Artur Mas). Estas elecciones se plantearon por esta agrupación no como una contienda autonómica, sino como plebiscitarias, argumentando que si se lograba la mayoría suficiente sería el momento de pedir la independencia de Cataluña. El resultado se saldó en que la independencia ganaba en escaños, pero no en votos (ya que si se unían con la Candidatura de Unidad Popular superaban los escaños de la mayoría absoluta, pero juntaban cerca del 48% de los votos). Esto fue considerado una victoria por parte de la formación, pero quedaba lo más importante y lo que terminó siendo lo más duro: conseguir los votos de la CUP para que Mas fuera investido presidente nuevamente, pues la CUP durante toda su campaña había dicho que no le investirían presidente, al considerar que no se trataba ya de un interlocutor válido por la independencia tras lo ocurrido con la consulta del 9N. Tras casi acercarse a la repetición electoral por un intento fallido de investidura de Mas, se alcanzó un acuerdo in extremis entre Junts Pel Sí y la CUP para formar gobierno, aunque para ello Artur Mas debía dar un paso atrás y ser sustituido por Carles Puigdemont. Tras la investidura de Puigdemont, Artur Mas da un paso atrás definitivo en la política, a lo que tiempo después (en marzo de 2017) se añadiría su inhabilitación hasta 2020. Desde su llegada a la presidencia de la Generalitat, Puigdemont siempre fue visto como “el muñeco de paja” de Artur Mas, aunque lo acontecido nos hizo ver que Puigdemont iba a estar dispuesto a llegar a un paradigma completamente nuevo, fueran cuales fueran las consecuencias. También cabe hacer un inciso de cómo estaba siendo la política general española en ese momento: en el periodo 2015-2016 se da la primera repetición electoral de nuestra historia, se produce el famoso “no es no” de Pedro Sánchez y Mariano Rajoy vuelve a ser investido presidente gracias a la abstención del PSOE. Para todos estaba siendo un periodo muy convulso a nivel social, la crisis económica seguía acechando y la

incertidumbre política no hacía que la situación pudiera mejorar. Todo este descontento y la sensación en Cataluña de que las cosas se estaban haciendo mal por parte del Gobierno central hizo que mucha gente se acercara cada vez más al movimiento independentista. Con todo esto, el discurso en torno a la independencia catalana tomó un cariz mucho más emocional, por lo que la polarización aumentó significativamente, no se vislumbraba la posibilidad de diálogo o apaciguamiento alguno a nivel sociopolítico. El objetivo principal de esta legislatura iba a ser la proclamación de una Cataluña independiente, y así quedó claro con las primeras políticas puestas en marcha por el ejecutivo de Carles Puigdemont, ya que fue precisamente el comienzo de los trámites para redactar las tres leyes previstas en la declaración del 9N, entre las que destaca la Ley de medidas fiscales, financieras y administrativas, que suponía la hoja de ruta para la creación de una Administración Tributaria de Cataluña, tal y como había pretendido lograr Artur Mas en la anterior legislatura. Esta fue, una vez más, anulada por el Tribunal Constitucional en el verano de 2016, ya que aparte de la descentralización total de la Hacienda pública se invadían otras competencias estatales, como la dirección del sector energético y de infraestructuras estratégicas. Esta ley va en la línea de la reforma estatutaria de 2006 en torno a las reformas fiscales para Cataluña: dejar de contribuir con la solidaridad interterritorial, o en el caso de participar, ser recompensados por el Estado para no perder su posición de superioridad frente al resto de territorios que integran España. Dicho de otra forma, Cataluña no podía perder su situación de preponderancia sobre las demás autonomías, por lo que no se “podían permitir” contribuir en el Fondo de Compensación Interterritorial en aras de un bien común del que ellos no iban a ser los principales beneficiados. La anulación por el Tribunal Constitucional no hizo más que alimentar las ansias de independencia, ya que el discurso se iba alimentando en Cataluña como que la Constitución era realmente un arma represiva a su territorio. El problema realmente se hizo tan grande por la profunda falta de conocimiento que tenemos los españoles sobre lo estipulado en nuestra Carta Magna y porque de cara al resto del mundo el relato fuerte estaba siendo el de Cataluña, ya que desde un primer momento este ejecutivo quiso que tomara un tinte mucho más internacional, cosa que les benefició profundamente después de lo sucedido el 1 de Octubre. Otro hecho relevante es que en 2016 también se produjo la creación de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente en el Parlamento de Cataluña, la cual dictaminó al cabo de unos meses que el pueblo

catalán tenía derecho a decidir su futuro y que era legítimo que se iniciara el proceso constituyente. Esta legislatura casi cae antes de tiempo porque la CUP decidió no votar a favor de los Presupuestos autonómicos de Puigdemont, a lo que como resultado se sometió a una moción de confianza. Finalmente, la CUP votó a favor de Puigdemont, pero dieron el toque de atención de que se debían doblar los esfuerzos del Govern para lograr la independencia.

Es en este momento en el que empiezan a darse todos los hechos³⁰ que acabaron desembocando en la votación por la independencia de Cataluña. El 6 de Octubre de 2016 se aprueba en el Parlamento catalán una resolución que instaba al Govern a celebrar un referéndum vinculante sobre la independencia, ya con fecha: antes de septiembre de 2017. Empezaba una contienda de un año entre el Gobierno de Mariano Rajoy, vía Tribunal Constitucional, y el Govern de Carles Puigdemont. El Tribunal Constitucional anuló esta resolución en febrero de 2017, a lo que se sumó la sentencia definitiva del Tribunal Supremo sobre la consulta del 9N, con la inhabilitación de Artur Mas y otros cargos que participaron en la desobediencia al orden constitucional. También fue denunciada la Mesa del Parlamento catalán ante la fiscal general del Estado por posible desobediencia de las sentencias emitidas anteriormente por el Tribunal Constitucional. El 9 de junio de este año se anuncia de manera oficial la celebración del referéndum sobre la independencia de Cataluña: Tendría lugar el 1 de octubre y la pregunta iba a ser “¿Quiere que Cataluña sea un Estado independiente en forma de república?”.

El verano de 2017 finalizó con la promulgación de dos leyes fundamentales para que el referéndum tuviera lugar: la Ley del referéndum de autodeterminación de Cataluña y la Ley de Transitoriedad. La primera de ellas, la Ley del referéndum, fue aprobada el 6 de septiembre y contiene la regulación del propio referéndum, así como los pasos a seguir en función del resultado conseguido y la creación de una Junta Electoral para Cataluña. Esta Ley también afirma la posición del pueblo de Cataluña como soberano y, por tanto, depositario del derecho a decidir. Fue, precisamente, durante esta votación cuando tuvo lugar el famoso abandono del hemiciclo del Parlamento de Cataluña por parte de los partidos “constitucionalistas” (Ciudadanos, PSC y PP), como muestra del desacuerdo ante la vulneración del orden constitucional que estaba teniendo lugar. Dos días más tarde,

³⁰ C. (2018a). *La cronología del «procés» catalán* - 324. CCMA. <https://www.ccma.cat/324/claves-juicio-proces/cronologia/>

el 8 de septiembre, esta ley (como todas las anteriores que fueron promulgadas para la consecución de la independencia) fue suspendida por el Tribunal Constitucional. La segunda de las leyes, la Ley de Transitoriedad, fue aprobada el 7 de septiembre y el objetivo era establecer jurídicamente los pasos desde la declaración de independencia que tendría lugar si el “sí” ganaba hasta la aprobación de la Constitución de la República Catalana. En esta votación también se ausentaron los representantes de Ciudadanos, Partido Socialista de Cataluña y Partido Popular. El 14 de septiembre esta ley fue también anulada por el Tribunal Constitucional, y fueron apercibidos todos los alcaldes de Cataluña para indicar que el referéndum era ilegal y no estaba permitido. Los días restantes previos al 1 de octubre toda España asistió a la suerte de partido de tenis en el que se convirtió el referéndum de autodeterminación de Cataluña, con las pugnas entre el sector independentista del Govern de Cataluña y el Gobierno de España, no había sector ideológico que no se pronunciase en esa campaña electoral semiimprovisada que estaba teniendo lugar. Entre los días 15 y 29 de septiembre de 2017 el Gobierno de Mariano Rajoy intentó por todos los medios cortar de raíz las intenciones soberanistas y la prohibición del referéndum, pero a pesar de poner en marcha diversos operativos policiales destinados a cerrar páginas webs, incautar urnas, disuadir a los representantes independentistas de la sociedad civil vía detención, entre otras, nada funcionó; todo sirvió para crispar más si cabe la situación y ver la reconciliación entre ambas posiciones como algo imposible.

El 1 de Octubre finalmente tuvo lugar y no con pocas polémicas y controversias: Policía Nacional y Guardia Civil entraron en alrededor de 400 colegios electorales para interrumpir la votación y requisar las urnas y, ante la resistencia de algunos ciudadanos, se recurrió a la violencia para acabar con el referéndum. También se produjeron momentos tensos entre Mossos de Escuadra y agentes de Policía Nacional y Guardia Civil, ya que los primeros no querían parar la votación en diversos momentos, de hecho, el jefe de los Mossos, Josep Lluís Trapero fue procesado por sedición ante la Audiencia Nacional por la no colaboración en la operación contra el referéndum. Las redes sociales se convirtieron en una fuente de difamación y emisión de mensajes falsos o engañosos en relación con las lesiones producidas por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Los resultados del referéndum presentados por el Govern mostraban una participación del 43.03% de los catalanes llamados a urnas, con una victoria del “Si” del 90%, sin

embargo, el propio Gobierno español y los medios de comunicación se hicieron eco y denunciaron que el censo electoral no era fiable y que se podían emitir votos que en una votación con garantías se hubieran considerado nulos (como es el caso de papeletas sin sobre, rotas o pintadas), a la par que muchos ciudadanos declaraban que los filtros de la votación eran nulos y que se podía llegar a votar en más de una ocasión y en diferentes centros. Con motivo de la respuesta policial ante el referéndum, los sindicatos convocaron una huelga general en Cataluña para el 3 de octubre, convocatoria a la cual se adhirieron plataformas de la sociedad civil a favor de la independencia como la Asamblea Nacional Catalana y Òmnium Cultural. Ese mismo día tuvo lugar el mensaje del rey Felipe VI³¹, que por primera vez hablaba fuera de actos institucionales y el famoso mensaje de Nochebuena, en el cual habló de que el Govern catalán llevaba tiempo decidido a vulnerar el orden constitucional y el de su propio Estatuto de Autonomía, por lo que las consecuencias que iba a tener este desacato a los poderes del Estado iban a ser de la misma gravedad que habían tenido los hechos sucedidos. Las reacciones no se hicieron esperar: para el denominado bloque constitucionalista el Rey estuvo a la altura de los hechos y su declaración demostraba la existencia de un Estado de derecho y democrático en España, sin embargo, para los independentistas, se trataban de unas declaraciones incendiarias con la única intención de polarizar más las opiniones anti-independencia y de criminalizar a un sector de la ciudadanía por participar en el ejercicio democrático.

El 27 de octubre Puigdemont declara, tras una votación secreta, la independencia de Cataluña y su establecimiento como Estado republicano para anular esta declaración 56 segundos más tarde en aras de emprender un diálogo con España en las semanas posteriores. La forma de declaración de independencia tan confusa dio lugar a que en un principio no se supiera si se habían declarado independientes o no. La reacción ante esta declaración unilateral de independencia fue la intervención de los poderes de la Generalitat haciéndose valer lo dispuesto en el artículo 155 de nuestro texto constitucional, tras haber hecho un requerimiento al presidente Puigdemont para que dilucidara si se había declarado la independencia o no, y conseguir la correspondiente mayoría en el Senado: *“Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general*

³¹ E. (2017, 5 octubre). *Discurso completo del Rey sobre Cataluña*. El País. https://elpais.com/politica/2017/10/03/actualidad/1507058161_929296.html

de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general”. Posteriormente a la entrada en vigor del 155 en Cataluña y la consecuente destitución de los miembros del Govern de Puigdemont, se convocan elecciones autonómicas para el 21 de diciembre de ese mismo año y se produce la huida de algunos de los partícipes en la independencia de Cataluña: Puigdemont, Meritxel Serret, Toni Comín, Lluís Puig, Clara Ponsatí, Anna Gabriel y Marta Rovira³².

Las elecciones catalanas del 21 de diciembre se saldaron con una victoria contundente de Ciudadanos, con alrededor del 25% de los votos y consiguiendo 36 escaños, triplicando los 11 que obtuvieron en la anterior contienda electoral, aunque seguidos muy de cerca por Junts pel Cat y ERC, con el 21% de los votos cada uno, y 34 y 32 escaños respectivamente³³. A pesar de la victoria del partido naranja, el bloque independentista fue el que quiso llevar a cabo la investidura, no sin complicaciones: de querer investir a Puigdemont en el exilio, a intentar investir a Jordi Sánchez durante su estancia en prisión provisional, llegando a Jordi Turull que también acabó en prisión por orden del juez Llarena, magistrado al frente del caso en el Tribunal Supremo. Estos intentos de investidura se dieron, además, con divisiones internas en el bloque independentista, sobre todo por el lado de la CUP, que no aceptaban a un President que explícitamente no hablase del establecimiento de la república catalana en su discurso de investidura. A esto se unieron las diversas euroórdenes que se dictaban desde España para la detención de Puigdemont, aunque sin ningún tipo de éxito por la justicia española. Finalmente, el presidente investido fue Quim Torra, que fue designado directamente por Puigdemont, gracias a los votos de Junts per Catalunya y Esquerra Republicana y la abstención de la CUP³⁴.

³² E. (2018, 23 marzo). *Estos son los siete líderes del procés huidos de España*. El País. https://elpais.com/politica/2018/03/23/actualidad/1521797740_996826.html

³³ *Resultados Electorales en Cataluña: Elecciones Cataluña 2017*. (2017). EL PAÍS. <https://resultados.elpais.com/elecciones/2017/autonomicas/09/index.html>

³⁴ Ribas, C. (2020, 28 septiembre). *Los seis momentos que han marcado el paso de Quim Torra por la presidencia de la Generalitat*. El País. <https://elpais.com/espana/2020-09-28/los-seis-momentos-que-han-marcado-el-paso-de-quim-torra-por-la-presidencia-de-la-generalitat.html>

En esta nueva etapa en la Generalitat de Cataluña se produce el juicio y la posterior sentencia del Procés. Este juicio comienza el 12 de febrero de 2019 con 18 detenidos acusados de diversos delitos, aunque los principales fueron rebelión, desobediencia, sedición y malversación de caudales públicos. Se trató de un juicio muy mediático, llegando a ser el partido político VOX acusación particular del caso. Finalmente, el 14 de octubre de 2019 se conoció la sentencia firme, en la que se condenó a penas de entre 9 y 13 años de prisión a los enjuiciados³⁵. En el momento en que se conoce la sentencia se produjeron protestas ciudadanas en contra de las penas a los líderes independentistas, cortando carreteras, vías de ferrocarril y colapsando el aeropuerto del Prat, además de diversos actos de vandalismo, quemando contenedores y produciéndose enfrentamientos entre los manifestantes y las Fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. En abril de ese mismo año, 2019, se imputó a Quim Torra por desobediencia al negarse a retirar los famosos lazos amarillos de los edificios públicos de la Generalitat durante la campaña electoral de las elecciones generales de 2019. Quim Torra fue condenado a un año y medio de inhabilitación, por lo que tuvo que abandonar la presidencia de la Generalitat y fue sustituido por Pere Aragonès, el cual sigue siendo en la actualidad President. Durante el mandato de Pere Aragonès se da el último de los hitos trascendentales post-Procés: los indultos a los líderes independentistas encarcelados como muestra de voluntad de diálogo por parte del Gobierno de Pedro Sánchez el 22 de junio de 2021³⁶.

5. Los datos concretos: ¿Existen desigualdades en el acceso al Estado del Bienestar?

Como hemos podido entender y apreciar en este recorrido por la historia de nuestra democracia desde la perspectiva de la relación, siempre tensa, con los nacionalismos periféricos ha habido grandes rupturas en lo relativo a la solidaridad interterritorial, sobre todo en el momento en que conviven dos modelos de financiación autonómica diferentes en el seno de una Hacienda Pública supuestamente centralizada con la existencia del cupo para los territorios forales del País Vasco y Navarra, y las sucesivas reclamaciones a lo largo de las legislaturas para conseguir un “cupo catalán”. El problema del

³⁵ Guindal Madrid, C. (2019, 30 octubre). *Entre 9 y 13 años de cárcel para los líderes del ‘procés’ por sedición y malversación.* La Vanguardia. <https://www.lavanguardia.com/politica/20191014/47883253253/condena-sentencia-1o-sedicion-malversacion-carcel.html>

³⁶ *La Moncloa*. 22/06/2021. *El Gobierno concede el indulto a los nueve condenados en el juicio del procés [Consejo de Ministros/Resúmenes]*. (2021). Moncloa. <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2021/220621-cministros.aspx>

establecimiento de un pacto fiscal para Cataluña ha sido que, históricamente, el resto de las Comunidades Autónomas quieren las mismas condiciones para sus territorios como ya pudimos ver en su día con la “cláusula Camps” del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, mediante la cual las competencias propias del territorio valenciano se pueden equiparar de forma automática con las de otros estatutos si estos han sido aprobados con un nivel competencial mayor³⁷. Por esto mismo se reforma la Ley de Financiación Autonómica (LOFCA) en el año 2009 ante los diversos anhelos de las Comunidades Autónomas para recaudar más porcentaje de impuestos estatales, produciéndose una elevación de la recaudación del tramo autonómico en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (hasta el 50%), el Impuesto sobre el Valor Añadido (hasta el 50%), los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco (hasta el 58%) y una cesión del 100% de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Electricidad³⁸. Podemos dilucidar, entonces, que estamos ante una suerte de federalismo fiscal, algo que sería lógico dado el grado de descentralización existente en nuestro país; sin embargo, si acudimos a los principios del federalismo fiscal para evaluar cómo de idóneo es el reparto de competencias, de ingresos y gastos, entre las Comunidades Autónomas y el Estado central encontramos una respuesta no tan positiva. Encontramos dos principios fundamentales: el principio de subsidiariedad (en lo relativo a los gastos) que dicta que la provisión de bienes o servicios debe ser asignada al nivel de gobierno más bajo para que se lleve a cabo de una manera más eficiente, y el principio de responsabilidad tributaria (en lo relativo a los ingresos), que nos muestra que en un sistema federal el gobierno que decide sobre el gasto debe ser el que tiene responsabilidad de obtener los recursos para financiarlo. En la práctica encontramos que, por lo general, los gobiernos no siempre pueden limitar la recaudación exclusivamente a lo que gastan y que este reparto en las competencias de recaudación y aprovisionamiento no se da siguiendo estas

³⁷ El Periódico Mediterráneo. (2005, 3 junio). *LA DENOMINADA 'CLÁUSULA CAMPS'*. <https://www.elperiodicomediterraneo.com/opinion/2005/06/03/denominada-clausula-camps-42939316.html>

³⁸ *Régimen común: Ministerio de Hacienda*. (2022). Ministerio de Hacienda y Función Pública. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx>

premisas, por dos razones diferentes. En primer lugar, porque el Estado central está más y mejor capacitado para recaudar impuestos que tienen bases imponibles territorialmente modificables o cuya carga puede ser trasladada de Estado a autonomía de manera sencilla y porque, en segundo lugar, y razón por la cual los gobiernos no se limitan exclusivamente a recaudar lo que van a gastar es por las diferencias existentes entre autonomías. Siempre va a haber un territorio con ventaja competitiva con respecto a otro por diversas razones, por lo que la riqueza va a tender a concentrarse en territorios concretos, dando lugar a flujos de migración entre Comunidades Autónomas. Esta situación crea la denominada brecha fiscal horizontal: si los recursos de que disponen las Comunidades Autónomas están supeditados únicamente al capital obtenido mediante la recaudación propia de impuestos la calidad y cantidad de los servicios públicos a disposición de los ciudadanos va a variar mucho de aquellos territorios con más población a aquellos con menos. Además, también hemos de tener en cuenta la existencia de la brecha fiscal vertical, que es aquella que se produce entre el Estado central y las diferentes Comunidades Autónomas. Para evitar ambas brechas en el marco del federalismo fiscal ha de primar el principio general de ordenación fiscal, de manera que el reparto de las competencias en materia tributaria entre las Comunidades Autónomas ha de hacerse promoviendo la responsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos (para evadir la brecha fiscal vertical) y creando un sistema de transferencias competenciales que evite la brecha fiscal horizontal, con el fin de asegurar una cierta equidad territorial en los servicios que se proveen³⁹. Además, todo esto cobra especial importancia en el momento en que tenemos constitucionalmente establecido la existencia de un Estado solidario interterritorialmente hablando y con la existencia de mecanismos para subsanar las brechas que pueda haber a nivel de financiación autonómica.

El primer problema que apreciamos en lo relativo a nuestro sistema de financiación autonómica es la coexistencia de dos modelos diferentes, el régimen común y el régimen foral. Como veíamos al principio del recorrido histórico, la Disposición Adicional Primera de nuestra Constitución establece el reconocimiento y respecto de los derechos históricos que tienen País Vasco y Navarra como territorios forales. Entre los derechos históricos que se reconocen se encuentra la capacidad de establecer su propio sistema de

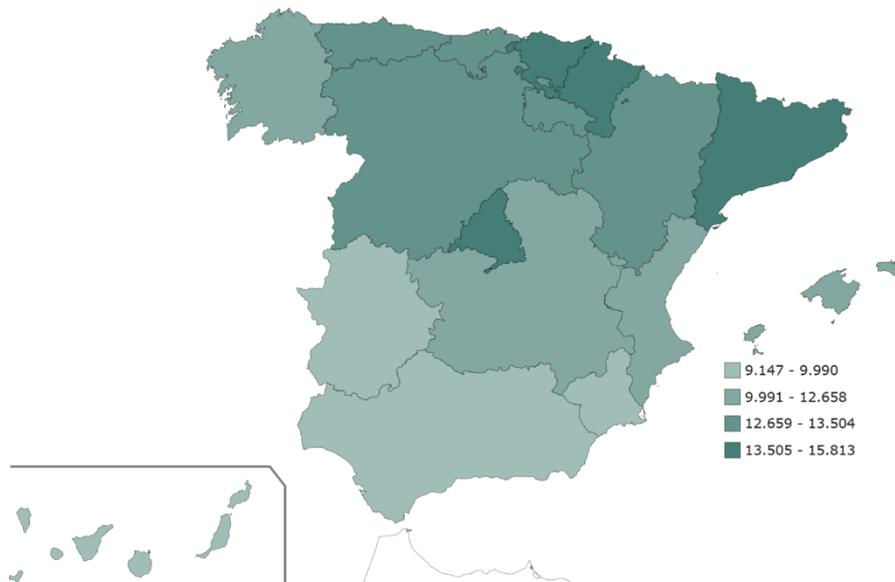
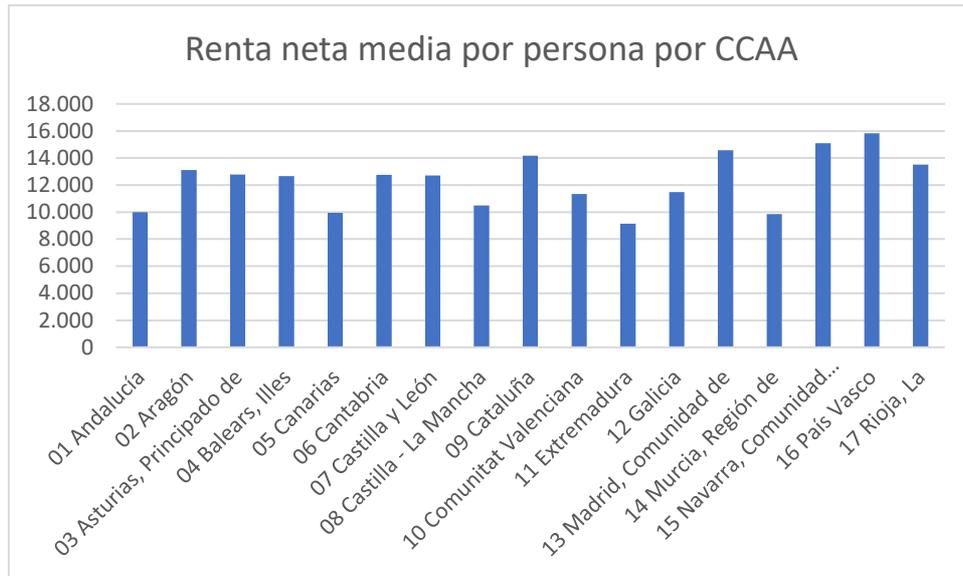
³⁹ Zabalza, A. (2012b, junio). *El Pacto Fiscal Catalán* (N.º 3). Cuadernos Manuel Giménez Abad. <https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/documentacion/el-pacto-fiscal-catalan>

recaudación tributaria, por lo que en la actualidad cada uno de los territorios que conforman País Vasco y Navarra recaudan la totalidad de los impuestos estatales, a excepción de los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido. Como contrapeso, la Comunidad Autónoma contribuye a la financiación del Estado central mediante el denominado cupo, el cual se fija cada cinco años y se actualiza anualmente⁴⁰.

Si evaluamos este sistema de concierto económico mediante los principios del federalismo fiscal vemos que las competencias de gasto se cumplen en su totalidad, ya que apenas hay diferencias sustanciales entre el régimen foral y el común, sin embargo, en lo referente a las competencias recaudatorias, el sistema de concierto no cumple con estos principios, además de tratarse de los únicos territorios del mundo en que la recaudación, gestión e inspección de todos los impuestos es competencia de los entes subcentrales. Vemos que no se está evitando la brecha fiscal horizontal, sino que se está profundizando aún más entre los territorios comunes y los forales y que tampoco se está cumpliendo con el principio de responsabilidad tributaria. Además, si nos fijamos en los indicadores macroeconómicos a nuestra disposición encontramos una diferencia notable entre las diferentes Comunidades Autónomas. En primer lugar, existe un notable sesgo norte-sur, pues las autonomías más ricas se sitúan, por lo general, al norte del mapa mientras que las más pobres están al sur. Esto pasa de forma similar en otros países de nuestro entorno, como puede ser Italia. Esto lo podemos ver en el siguiente gráfico, de elaboración propia y con datos procedentes del INE⁴¹, en el que se compara la renta neta media por habitante entre Comunidades Autónomas.

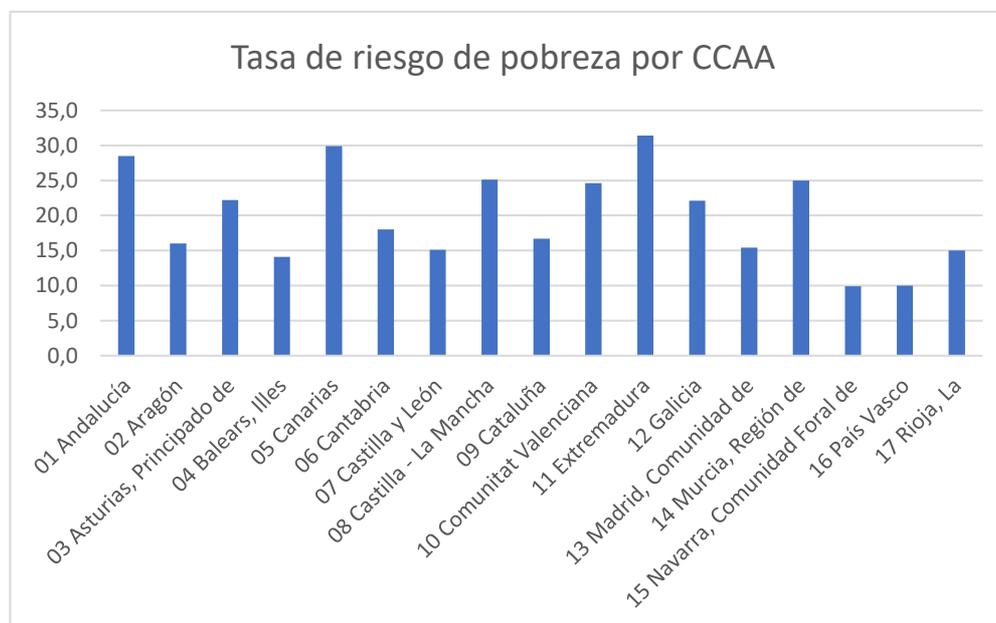
⁴⁰ Régimen foral: Ministerio de Hacienda. (2022). Ministerio de Hacienda y Función Pública. <https://www.hacienda.gob.es/en-GB/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20foral.aspx>

⁴¹ INE - Instituto Nacional de Estadística. (2020). Encuesta de Condiciones de Vida. <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=9947#!tabs-tabla>



Como podemos apreciar, los niveles más altos de renta neta media por habitante se dan en cuatro territorios: Madrid, Cataluña, País Vasco y Navarra. El hecho de que Cataluña y Madrid se sitúen en los puestos más altos del ranking es lógico dado que son los territorios donde más puestos de trabajo hay y, por ende, más personas deciden establecer su residencia en estos sitios. Con Navarra y País Vasco, sin embargo, no podemos adherirnos al mismo análisis. Si bien es cierto que País Vasco ha sido uno de los focos industriales más importantes durante el siglo XX, no ha sido el caso de Navarra, por lo que podemos intuir que esta riqueza viene determinada por la existencia del concierto económico del régimen foral. De hecho, las estadísticas nos muestran que País Vasco y

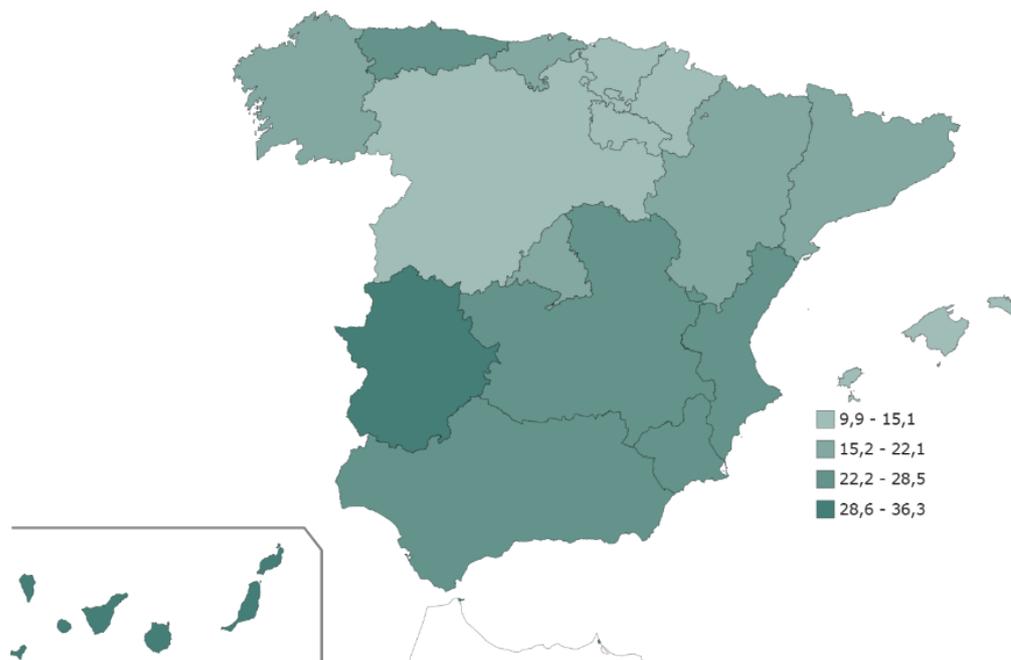
Navarra concentran 19 de los 50 municipios con renta per cápita más alta del territorio español⁴². Por el contrario, encontramos que las Comunidades Autónomas con menos renta neta media per cápita son Extremadura, Andalucía, Murcia y las Islas Canarias. Las razones⁴³ que explican esto es porque son los territorios que han soportado tasas más altas de desempleo, ya que es el factor que más determina una mayor o menor renta. También hay que tener en consideración que una renta menor repercute negativamente en los estudios que tiene el bruto de la población y amplifica las tasas de exclusión social. Si nos centramos en la contrapartida a estos datos, que sería la tasa de pobreza por Comunidades Autónomas⁴⁴, encontramos el siguiente panorama:



⁴² de Taillac, M. (2005, 22 agosto). *Euskadi y Navarra concentran 19 de los 50 municipios con la renta más alta de España*. El País. https://elpais.com/diario/2005/08/22/paisvasco/1124739600_850215.html

⁴³ Ordaz, A., Yebra, D., & Sánchez, R. (2022, 31 mayo). *El mapa de la brecha económica entre el norte y el sur: más paro, menos estudios y menor esperanza de vida*. ElDiario.es. https://www.eldiario.es/economia/mapa-brecha-economica-norte-sur-paro-estudios-menor-esperanza-vida_1_9036877.html

⁴⁴ Gráfico de elaboración propia con datos procedentes de INE - Instituto Nacional de Estadística. (2020). *Encuesta de Condiciones de Vida*. <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=9963#!tabs-tabla>



Como podemos observar de manera bastante clara, los datos se corresponden con los que mostraba el gráfico de la renta media neta por habitante: los territorios que destacan por su menor tasa de riesgo de pobreza son País Vasco y Navarra (con tasas de en torno al 10%), muy por debajo del resto de territorios que tienen tasas de riesgo de pobreza bajas (como Islas Baleares con una tasa del 14.1 o La Rioja y Castilla y León con una tasa de 15). En la otra cara de la moneda encontramos la preocupante situación del eje sur de nuestro país: Extremadura (31.4), Canarias (29.9), Andalucía (28.5), Castilla La-Mancha (25.1), Murcia (25), Comunidad Valencia (24.6) y Asturias (22.2), con una consideración a esta última, la comunidad asturiana, pues rompe la tendencia general del clivaje norte-sur de los países descentralizados. Vemos una gran divergencia en los resultados entre territorios, pues como en la distribución territorial de la renta, no hay una uniformidad en el conjunto del mapa español, es más, conforme viajamos al sur las diferencias son más y más acusadas. Esto resulta más que preocupante en el momento en que nuestra actividad económica general, dispuesto así en la Constitución, debe ir orientada a paliar y evitar los desequilibrios territoriales, así como la redistribución de la riqueza (artículo 131.1 CE: *El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución*), a la par que se habla de la riqueza como un ente subordinado al interés general, esto es, de todos

los españoles (artículo 128.1 CE: *Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general*).

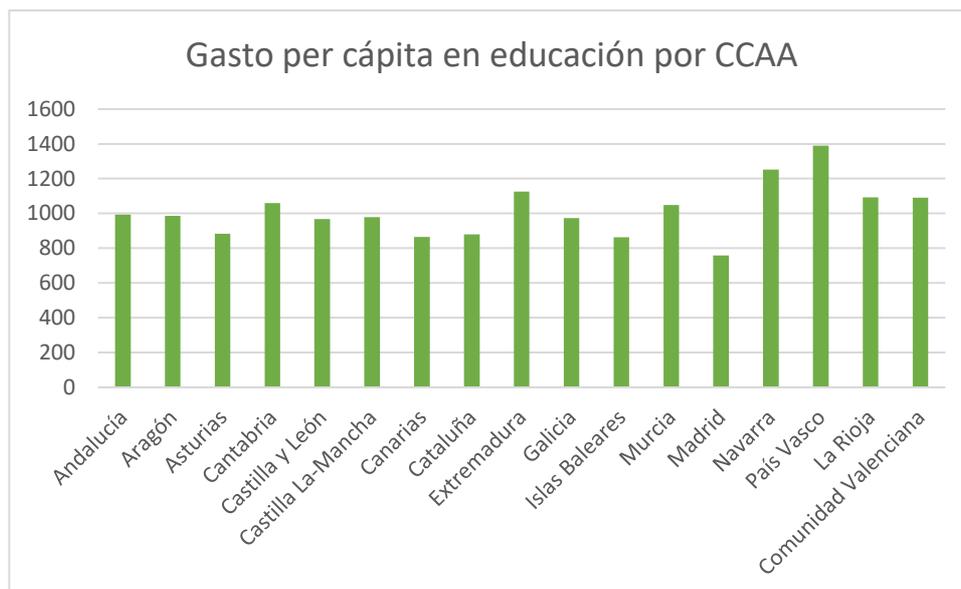
Una vez vista la distribución territorial de la pobreza y la riqueza en España, es momento de ver en qué medida las diferentes Comunidades Autónomas que integran nuestro país tienen a su disposición servicios públicos suficientes y de calidad. Para ello vamos a tomar los datos concretos de las áreas de educación, sanidad y servicios sociales de cada territorio.

Educación

Desde mi punto de vista la educación es la mayor externalidad positiva que podemos extraer de la existencia de un Estado que provee servicios públicos, ya que es a día de hoy una de las principales escalas sociales que tenemos para mejorar nuestro nivel de vida. En la actualidad esta materia se encuentra transferida a las diferentes Comunidades Autónomas, el Estado central (desde el Ministerio de Educación) se encarga de dar una serie de directrices, pero son las diferentes Consejerías de Educación las que se encargan de la gestión y funcionamiento de los centros educativos de las Comunidades Autónomas. El gasto, o inversión, que se hace por alumno cada año, por tanto, difiere entre territorios, tal y como vamos a ver en los siguientes gráficos⁴⁵ (datos expresados en euros).

CCAA	Gasto per cápita educación
Andalucía	993
Aragón	987
Asturias	884
Cantabria	1059
Castilla y León	967
Castilla La-Mancha	978
Canarias	865
Cataluña	880
Extremadura	1126
Galicia	974
Islas Baleares	863
Murcia	1048
Madrid	759
Navarra	1253
País Vasco	1390
La Rioja	1093
Comunidad Valenciana	1091

⁴⁵ Tabla y gráfico de elaboración propia con datos extraídos de *Presupuestos de las Comunidades Autónomas: Educación 2022*. datosmacro.com.
<https://datosmacro.expansion.com/estado/presupuestos/espana-comunidades-autonomas?sc=PR-G-F-32>



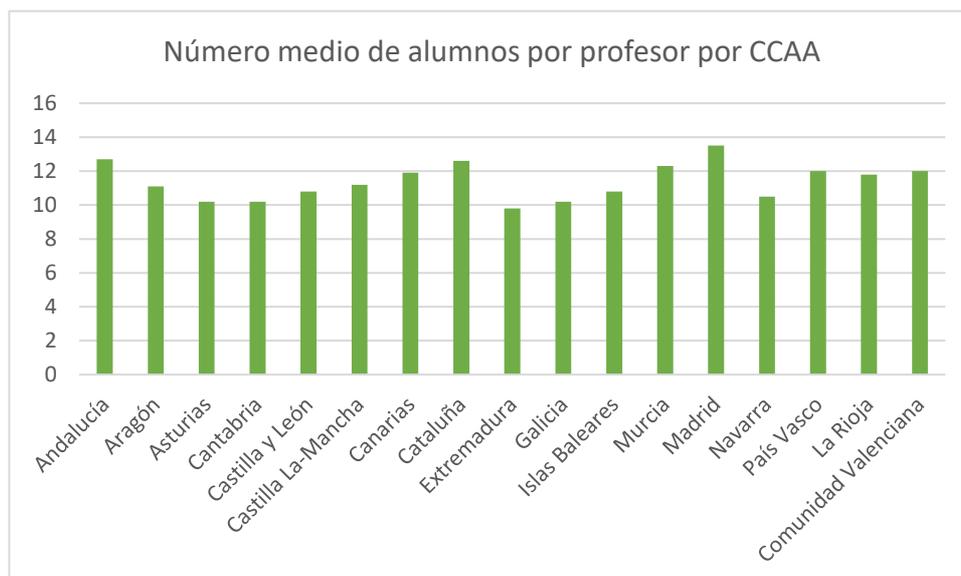
Como podemos apreciar, una vez más, los territorios que más invierten por alumno son País Vasco (1390€) y Navarra (1253€), seguidos de Extremadura (1126€), La Rioja (1093) y Cantabria (1059). Por otra parte, las Comunidades Autónomas que menos invierten en educación son Madrid (759€), Islas Baleares (863€) y Canarias (865€). De aquí resultan curiosos dos datos: Madrid, siendo de las Comunidades Autónomas en las que hay más riqueza, es la que menos invierte en educación, mientras que Extremadura, que destaca por su alta tasa de riesgo de pobreza, está prácticamente a la cabeza del gasto en educación. En el caso de la Comunidad de Madrid, los estudios muestran que la baja inversión se debe a la prevalencia de la educación concertada y privada que hay en el territorio, amparado en la libertad de elección de centro educativo por los padres. Los datos arrojan que 1 de cada 3 niños madrileños acuden a centros subvencionados parcialmente por la Comunidad de Madrid⁴⁶, siendo un porcentaje mucho mayor del existente en el resto de las autonomías. Esto genera una especie de círculo vicioso: la Comunidad de Madrid financia parcialmente estos centros junto con el sector privado, por lo que los recursos son mejores de los que tiene un centro público, a la par que financiando estos centros pierde la oportunidad de dotar mejor a los centros públicos, por lo que los ciudadanos tienden a elegir antes los centros concertados porque tienen la noción de que la educación pública es de peor calidad. El caso extremeño responde a otras características, pues no se

⁴⁶ Ruiz, R. (2021, 8 noviembre). *El mapa de la Educación en Madrid: ¿en cuántos distritos gana la concertada a la pública?* La Razón. <https://www.larazon.es/madrid/20211108/w25sbv2gfjfcbb6g2tdfrl27zm.html>

trata tanto de las inversiones en educación actuales sino de lo escasas que han sido históricamente, siendo uno de los territorios más pobres de España desde el siglo XX, pues los menores recursos invertidos hacen que sean necesarias muchas reformas, aún hoy, para frenar las desigualdades en materia educativa con respecto al resto de España. Una tendencia que no se rompe es la prevalencia existente de los territorios vascos y navarros, pues se sitúan siempre a la cabeza de las listas en inversión pública de cualquier tipo. Esto es lógico, ya que disponen de muchos más medios y de autofinanciación para procurar servicios, en este caso educativos, de mejor calidad. Las diferencias entre Comunidades Autónomas en materia educativa resultan bastante graves si te paras a pensar en los efectos que tiene para cualquier persona, ya que haber sido educado en las mejores condiciones y con medios mejores hará que puedas entrar en una universidad de mayor calidad y, por ende, conseguir un empleo más rápido y mejor remunerado que otra persona que no ha disfrutado de estos privilegios derivados de una mayor financiación en sus estudios. Siempre va a haber personas más preparadas que otras y siempre va a haber gente con una posición económica privilegiada, pero es una función del Estado procurar la armonización de las posibles diferencias entre las Comunidades Autónomas, ya que si no el privilegio se está estableciendo desde el propio Estado hacia unos territorios en detrimento de otros. Para poder esclarecer esta situación tenemos muchos baremos a nuestra disposición para ver las diferencias existentes a lo largo de nuestro territorio. Uno de estos baremos puede ser la ratio alumno profesor, o la media de alumnos que tiene cada profesor en el sistema educativo español. De esta forma encontramos los siguientes resultados⁴⁷:

CCAA	Número medio de alumnos por profesor por CCAA
Andalucía	12,7
Aragón	11,1
Asturias	10,2
Cantabria	10,2
Castilla y León	10,8
Castilla La-Mancha	11,2
Canarias	11,9
Cataluña	12,6
Extremadura	9,8
Galicia	10,2
Islas Baleares	10,8
Murcia	12,3
Madrid	13,5
Navarra	10,5
País Vasco	12
La Rioja	11,8
Comunidad Valenciana	12

⁴⁷ Tabla y gráfico de elaboración propia con datos extraídos de Ministerio de Educación y Formación Profesional. (2022). *Datos y Cifras Curso Escolar 2021/2022*.



Al mirar los gráficos apreciamos la misma tendencia que en la financiación per cápita en sanidad: la ratio más baja se da en Extremadura siendo esta una de las Comunidades Autónomas más empobrecidas del territorio español. Otro indicador que nos permite evaluar las diferencias en la calidad, y en este caso, la sujeción de los alumnos al sistema educativo de su comunidad autónoma es la tasa de abandono escolar temprano por territorios.



Con solo echar un breve vistazo al gráfico⁴⁸ vemos que el eje norte de nuestro país destaca por sus bajas tasas de abandono escolar temprano, en concreto resuenan cinco nombres: Asturias, Cantabria, Madrid, Navarra y País Vasco. Esto viene determinado por muchos

⁴⁸ Gráfico de elaboración propia con datos extraídos de Ministerio de Educación y Formación Profesional. (2022). *Datos y Cifras Curso Escolar 2021/2022*

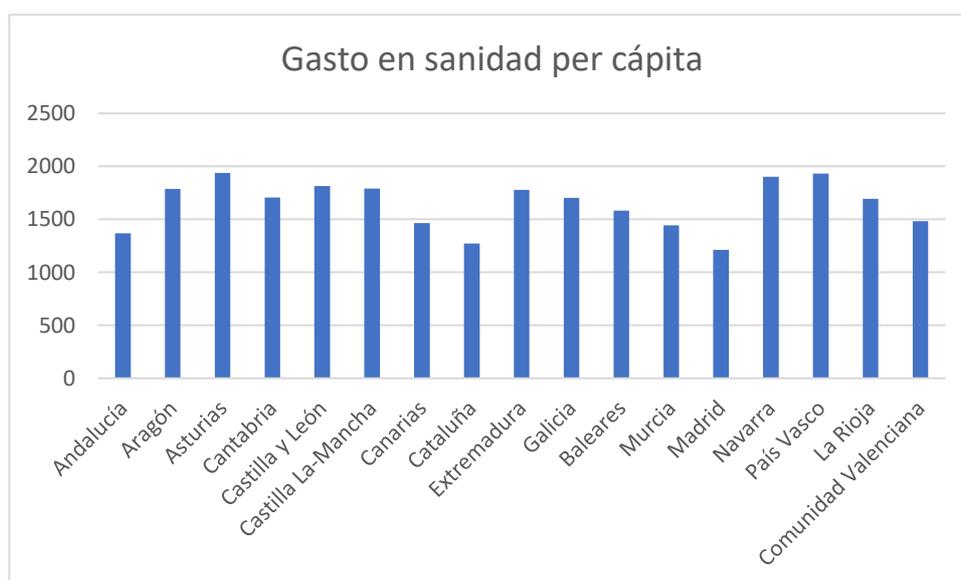
factores, pero el que me gustaría destacar es el hecho de que estas comunidades son de las que más renta per cápita tienen, por lo que las familias pueden destinar parte de su ahorro interno a la acumulación de capital humano de sus hijos, situación que no se da al sur de nuestro país, ya que en territorios como Andalucía encontramos una tasa de abandono escolar temprano superior al 20%. Encontramos, pues, dos realidades completamente distintas en el panorama educativo español: una parte de España se esfuerza por subsistir y se ve empujada a abandonar antes sus estudios para incorporarse al mercado laboral, y otra parte tiene unas condiciones de partida mucho más beneficiosas al poder las familias permitirse que sus hijos estudien sin que esto sea un problema para sus bolsillos. Por esta situación reivindicaciones como la que se hace cada año acerca de un mismo Examen de Bachillerato y Acceso a la Universidad (EBAU) denotan una falta de conocimiento de la situación educativa que se da por autonomías. Hasta que no exista un mismo nivel educativo en todos los territorios planteamientos de este tipo no tienen cabida, pues excluye a los estudiantes de autonomías con un nivel educativo menor y únicamente beneficia a aquellos territorios con mayor capacidad de financiación. Con esto no quiero decir que lo óptimo es que se produzca uniformidad, sino que es necesario que todos podamos jugar con las mismas cartas.

Sanidad

La pandemia de la COVID-19 ha demostrado que no es posible pensar en un Estado de Bienestar sin la existencia de unos servicios sanitarios públicos y de calidad. Al igual que pasa con educación, las competencias de gestión de la sanidad se encuentran transferidas a las diferentes autonomías, de manera que compete exclusivamente a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas destinar una partida mayor o menor al sistema sanitario. Los siguientes gráficos ⁴⁹ muestran los datos de gasto en sanidad per cápita por Comunidades Autónomas.

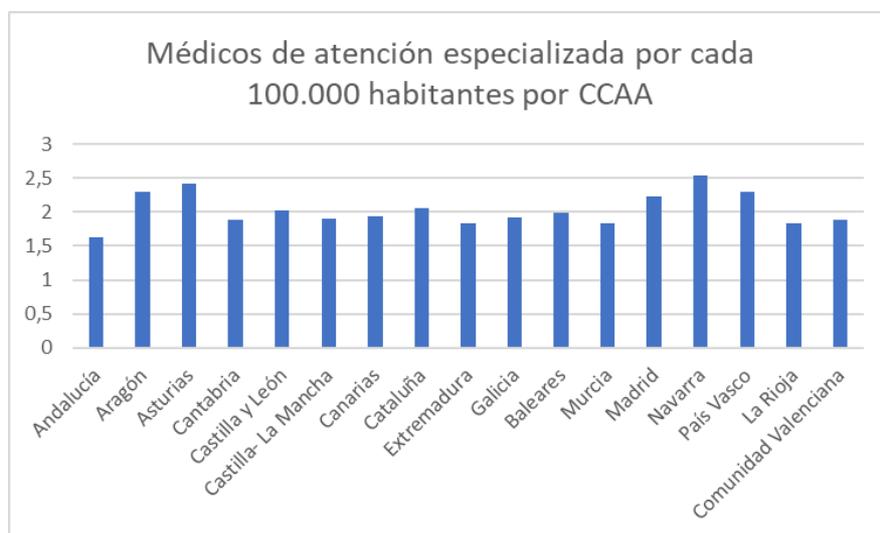
⁴⁹ Tabla y gráfico de elaboración propia con datos extraídos de *Presupuestos de las Comunidades Autónomas: Sanidad 2022*. (2022). datosmacro.com. <https://datosmacro.expansion.com/estado/presupuestos/espana-comunidades-autonomas?sc=PR-G-F-31>

CCAA	Gasto en sanidad per cápita en €
Andalucía	1368
Aragón	1786
Asturias	1938
Cantabria	1707
Castilla y León	1814
Castilla La-Mancha	1790
Canarias	1466
Cataluña	1271
Extremadura	1779
Galicia	1703
Baleares	1582
Murcia	1443
Madrid	1213
Navarra	1902
País Vasco	1931
La Rioja	1693
Comunidad Valenciana	1484

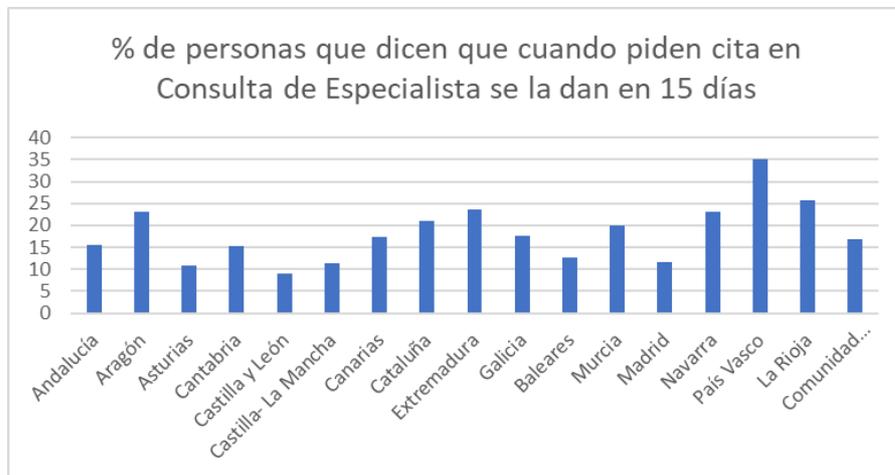
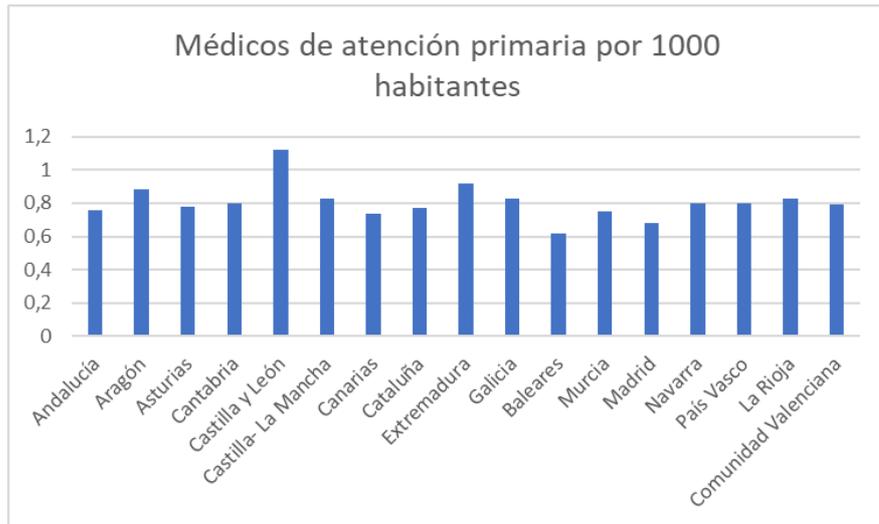


Podemos apreciar que la mayor inversión en el sistema sanitario se realiza en Asturias (1938€), País Vasco (1931€) y Navarra (1902€), mientras que las cotas más bajas de gasto en sanidad se dan en la Comunidad de Madrid (1213€), Cataluña (1271€) y Andalucía (1368€). Estos datos económicos en bruto nos pueden parecer algo difícilmente tangible, por lo que creo más conveniente analizar en qué se traduce concretamente esta diferencia en las inversiones sanitarias. Para ello vamos a tener en consideración los resultados que arroja el Informe de 2021 de la Federación de Asociaciones para la Defensa de la Sanidad Pública (FADSP) sobre los Servicios Sanitarios de las Comunidades Autónomas. En este

informe se confirma una cuestión que ya podíamos pensar: las diferencias entre Comunidades Autónomas son acusadas, y a cada año que pasa lo son más. En los últimos siete años (2015-2021) País Vasco y Navarra han sido siempre los territorios con mejor sanidad pública de toda España, muy por delante del resto. Esta valoración se hace en relación a criterios de recursos sanitarios que tiene cada Comunidad Autónoma (gasto per cápita, camas por cada 1000 habitantes, quirófanos por 100.000 habitantes, profesionales de enfermería, atención especializada, gasto farmacéutico, listas de espera, privatización, valoración de los ciudadanos...). Desde mi punto de vista, la queja principal de la gente a la hora de valorar el sistema sanitario público español pasa por las listas de espera de las consultas de médicos de atención especializada y en médicos de atención primaria, por ello vamos a ver el número de médicos de atención especializada por cada 100.000 habitantes y de médicos de atención primaria por cada 1000 habitantes, así como el porcentaje de personas que declaran que su médico de atención primaria le da cita a las 24 horas y el de personas que declaran que la consulta de especialidades le ve en los siguientes 15 días⁵⁰.



⁵⁰ Gráficos de elaboración propia con datos extraídos de Federación de Asociaciones para la Defensa de la Sanidad Pública. (2021, mayo). *Servicios Sanitarios de las Comunidades Autónomas (XVII)*. <https://www.fadsp.org/index.php/publicaciones>



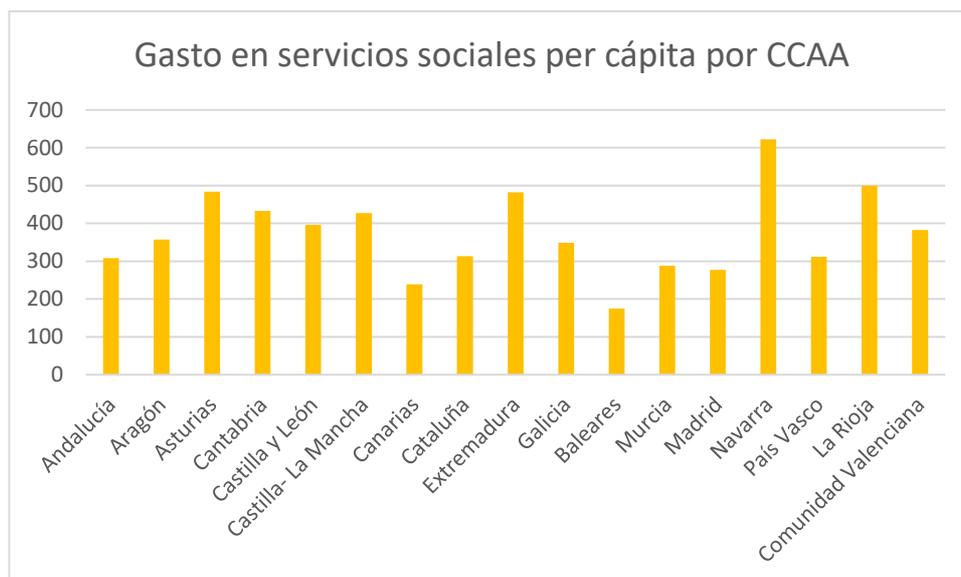
Estos cuatro gráficos nos muestran expresamente la tendencia que veníamos comentando: País Vasco y Navarra se sitúan en una posición de preponderancia con respecto al resto

de autonomías de nuestro mapa, y más si nos centramos en los porcentajes de gente que afirma que tienen cita médica en 24 horas o 15 días dependiendo de la modalidad: no es entendible que en el seno de un mismo país haya ciudadanos que, dependiendo de su territorio, en 24 horas les vea un médico de atención primaria a más del 50% de la población (como en el caso de Navarra), frente a cerca de un 10% de gente que declara lo mismo en territorios como Baleares, Murcia, Madrid, Cantabria o Comunidad Valenciana. El acceso a la sanidad pública repercute directamente en la calidad de vida de los ciudadanos y además es uno de los derechos fundamentales que tenemos como españoles, establecido así en nuestra Constitución (Artículo 43.1 y 2: “*Se reconoce el derecho a la protección de la salud. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto*”). Por esto mismo no se puede permitir que siempre los mismos territorios estén por encima de la media en cuestiones relativas a recursos sanitarios, y más cuando esta diferencia viene procurada por una autofinanciación que únicamente tienen los territorios forales y no el resto. Vemos como se está profundizando la brecha fiscal horizontal en vez de intentar evitarse.

Servicios sociales

Otras de las secciones dentro de las actividades propias de un Estado de Bienestar es proporcionar servicios sociales a los ciudadanos, y es otra de las cuestiones que se encuentra en la actualidad transferida a las Comunidades Autónomas.

CCAA	Gasto en servicios sociales per cápita
Andalucía	308
Aragón	357
Asturias	484
Cantabria	433
Castilla y León	396
Castilla- La Mancha	427
Canarias	239
Cataluña	313
Extremadura	482
Galicia	349
Baleares	175
Murcia	288
Madrid	277
Navarra	622
País Vasco	312
La Rioja	500
Comunidad Valenciana	383



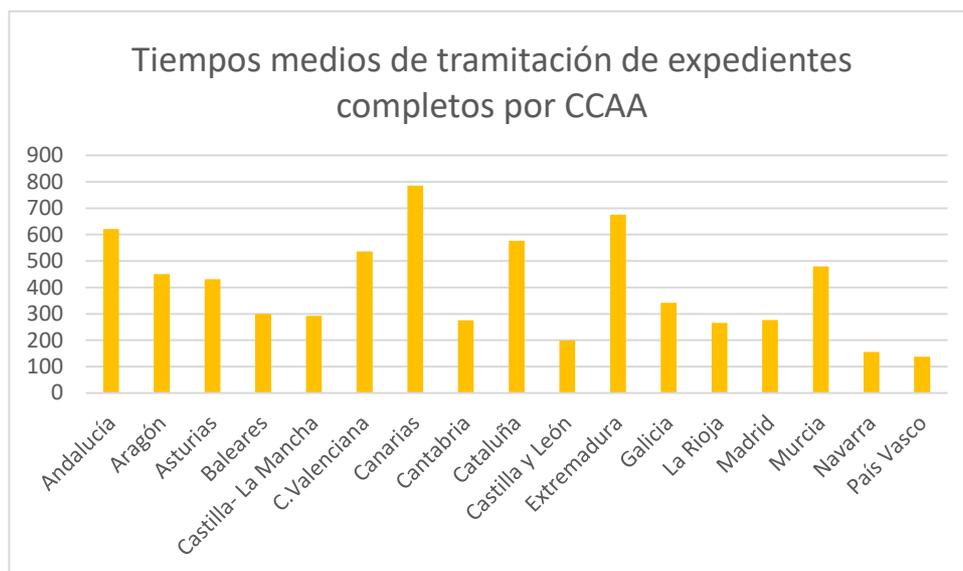
Estos dos gráficos⁵¹ muestran que, sin duda, el territorio en el que más dinero se invierte en servicios sociales es en Navarra, con 622€ per cápita, algo que contrasta mucho con la cifra que se invierte en las Islas Baleares, de tan solo 175€ per cápita. Dentro de los servicios sociales podemos encontrar multitud de ramas con diferentes servicios asociados, pero creo conveniente hablar de una de las más conflictivas, sobre todo a la hora de ver las diferencias entre las autonomías: la tramitación, gestión y atención de las ayudas a las personas dependientes. Estas ayudas a la dependencia vienen determinadas por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia⁵², y dentro de esta aparece reglada la relación que han de tener la Administración General del Estado y las administraciones de las Comunidades Autónomas, la participación dentro de los sistemas de financiación y los servicios de que consta esta ayuda a la dependencia. En concreto, estos servicios vienen determinados en el artículo 15.1 y son: los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal, los servicios de teleasistencia, los servicios de ayuda a domicilio (dentro de los que incluimos la atención de las necesidades del hogar y de cuidados personales), los servicios de centro de día y

⁵¹ Tabla y gráfico de elaboración propia con datos extraídos de *Presupuestos de las Comunidades Autónomas: Servicios Sociales y Promoción Social*. (2022). datosmacro.com. <https://datosmacro.expansion.com/estado/presupuestos/espana-comunidades-autonomas?sc=PR-G-F-23>

⁵² *BOE.es - BOE-A-2006-21990 Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*. (2006). Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-21990>

de noche y los servicios de atención residencial (incluyendo las residencias de personas mayores en situación de dependencia y los centros de atención a personas en situación de dependencia por los diversos tipos de discapacidad). El artículo 32 habla de la financiación del sistema por las Administraciones Públicas y se dirige esta colaboración a lo que dicten los Convenios que se suscriban entre la Administración General del Estado y cada una de las administraciones de las Comunidades Autónomas, en la medida en que la aportación de la Comunidad Autónoma será, para cada año, al menos igual a la de la Administración General del Estado (artículo 3), por lo que entendemos que cada autonomía desde el punto de partida aporta al menos el 50% de los fondos para financiar los servicios de atención social. Sin embargo, y una vez más, cuando nos dirigimos al apartado de las disposiciones adicionales aparece cuál es el régimen aplicable de financiación a los sistemas del concierto y el convenio con los territorios vascos y navarros. La disposición adicional segunda dicta que la financiación de los servicios y prestaciones de estos dos territorios que pertenezca al Estado central tendrá en cuenta, dentro del cálculo, la aportación del cupo vasco y navarro conforme a lo que dictan sendos convenios y conciertos económicos. Por lo tanto, vemos una vez más cómo ya sobre el papel se producen diferencias en la propia financiación de servicios básicos e inherentes al Estado del Bienestar, en tanto a que la propia ley en su artículo 33.4 dice que *“ningún ciudadano quedará fuera de la cobertura del Sistema por no disponer de recursos económicos”*. Analizando los siguientes datos vamos a ver cómo hay ciudadanos que si que se están quedando sin acceso a esta prestación y a estos servicios en mayor o menor medida dependiendo de su lugar de residencia.

El XXI Dictamen del Observatorio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales contiene en su análisis varios capítulos dedicados a hablar de las desigualdades entre las Comunidades Autónomas, hablando de las diferencias en listas de espera y en dotación económica por habitante, entre otras. En primer lugar, vamos a ver los datos de los días promedio que tardan en tramitar un expediente completo de ayuda a la dependencia:



Este gráfico⁵³ nos muestra una realidad similar a la que hemos podido apreciar en los anteriores apartados de servicios de nuestro Estado de Bienestar: las listas de espera son menores en los territorios que tienen capacidad de autofinanciación como Navarra y País Vasco, mientras que los más pobres son los más ineficientes debido a la falta de recursos que tienen. Estamos hablando de que en Navarra y País Vasco la media de tramitación del expediente es de algo más de 100 días, pero en territorios como Canarias, Extremadura y Andalucía la media es superior a los 600 días. Esto también se explica por la inversión respectiva en los servicios sociales, ya que como veíamos antes la Comunidad que más dinero per cápita destina es Navarra. De la misma forma otro dato escalofriante que encontramos es el número de personas fallecidas en la lista de espera de ayuda a la dependencia por Comunidades Autónomas en el año 2021:

⁵³ Gráfico de elaboración propia con datos extraídos de Ramírez-Navarro JM, Revilla Castro A, Fuentes Jiménez M, Gómez Castro E. XXI Dictamen del Observatorio Estatal de la Dependencia. Ed. Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales de España. MÁLAGA- ESPAÑA. 2021.



Con echar un vistazo al gráfico⁵⁴ vemos cuán acusadas son las diferencias entre autonomías, pues encontramos cifras inferiores a las 2000 personas en la mayoría de territorios del mapa español y cifras superiores a las 10000 personas en Andalucía y Cataluña. Aquí cabe hacer un inciso a la situación de Cataluña, pues a pesar de ser una comunidad que se encuentra dentro del régimen común de financiación, es una de las que más capacidad de autofinanciación tiene debido a la cantidad de impuestos propios que recauda. De hecho, Cataluña lidera el ranking de recaudación por Comunidades Autónomas, con 15 impuestos en vigor y uno suspendido (cuatro de ellos han sido anulados por el Tribunal Constitucional), y algunos de estos impuestos⁵⁵ cuentan con una gran base de contribuyentes, pues se tratan de impuestos que gravan indirectamente al consumo como es el impuesto sobre las bebidas azucaradas, o como es el caso de los múltiples cánones que recaudan por la deposición controlada de residuos municipales, industriales o de la construcción, o sobre el propio agua. Por esto mismo podemos deducir que el problema de Cataluña pasa por la ineficacia que tiene la propia administración catalana, que no es capaz de convertir esta recaudación de impuestos en mejoras de sus servicios y prestaciones del Estado de Bienestar, ya que tampoco ejecutan las prestaciones

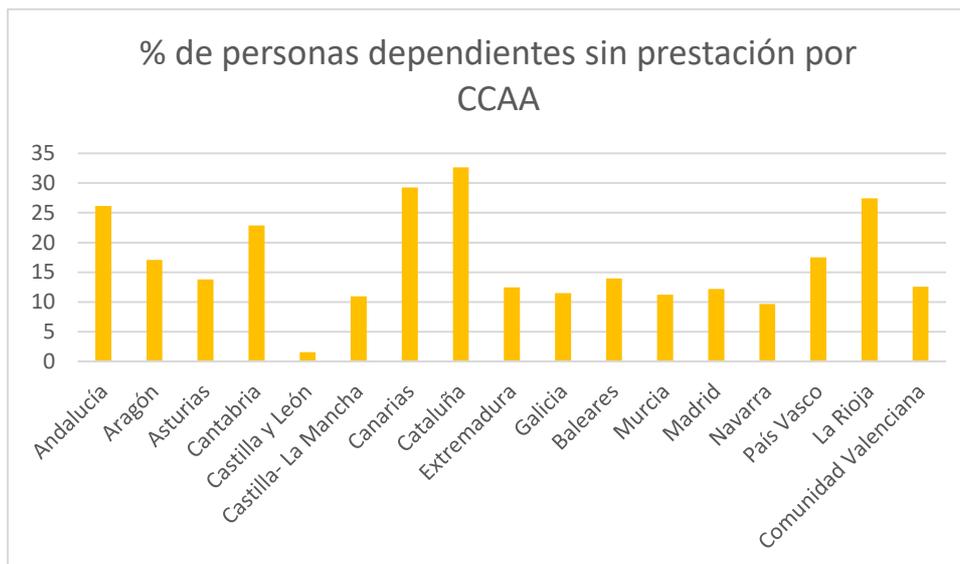
⁵⁴ Gráfico de elaboración propia con datos extraídos de Ramírez-Navarro JM, Revilla Castro A, Fuentes Jiménez M, Gómez Castro E. XXI Dictamen del Observatorio Estatal de la Dependencia. Ed. Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales de España. MÁLAGA- ESPAÑA. 2021.

⁵⁵ N. (2022, 20 abril). *Cataluña tiene 15 impuestos propios y no 10 como dice el consejero Jaume Giró*. Newtral. <https://www.newtral.es/impuestos-propios-cataluna-factcheck/20220405/>

que da el Estado al territorio catalán, tal y como veremos en el siguiente apartado dedicado a los sistemas de nivelación y solidaridad interterritorial.

Por último, la última cuestión que me gustaría tratar a la hora de hablar de las diferencias entre los servicios sociales de nuestro país es la divergencia que se produce a la hora de dar las prestaciones, tal y como denuncia el Círculo empresarial de Atención a las Personas en su informe “El caos de la dependencia”. En este informe se muestran las diferencias que existen en torno a múltiples cuestiones como es el gasto del PIB de cada autonomía en ayudas a la dependencia, con una media nacional de en torno al 0,5%, pero con diferencias acusadas: desde un 1% del PIB destinado en Cantabria hasta el 0,33% destinado en las Islas Baleares. Esto se traslada a los datos acerca de qué comunidad gasta más por cada persona dependiente: a la cabeza encontramos a Cantabria y País Vasco (8645€ y 8458€ respectivamente) chocando frontalmente con los 5324€ y 5731€ que destinando Andalucía y Murcia. Además, este informe también nos muestra el porcentaje de personas dependientes (reconocidas) que se encuentran sin prestación alguna:

CCAA	% de personas dependientes sin prestación
Andalucía	26,14
Aragón	17,07
Asturias	13,78
Cantabria	22,88
Castilla y León	1,55
Castilla- La Mancha	10,97
Canarias	29,27
Cataluña	32,67
Extremadura	12,45
Galicia	11,49
Baleares	13,96
Murcia	11,24
Madrid	12,19
Navarra	9,68
País Vasco	17,5
La Rioja	27,46
Comunidad Valenciana	12,56



Como muestran la tabla y el gráfico⁵⁶, existen 17 realidades diferentes en el seno de un mismo país, esta vez con diferencias más que acusadas: del 1,5% de personas sin prestación existente en Castilla y León al más de 30% que se da en Cataluña. Desde mi punto de vista, y tomando en consideración también los parámetros anteriormente analizados, creo que a pesar de encontrarnos en un Estado altamente descentralizado no podemos permitir que la transferencia de competencias implique tales divergencias entre territorios, por lo que el Estado matriz debería establecer ciertos criterios de convergencia para que la financiación de los servicios básicos del Estado del Bienestar no se vean socavados en función del lugar de nacimiento o residencia.

6. Los mecanismos redistributivos territoriales de nuestro país a examen: ¿son eficientes?

El Fondo de Compensación Interterritorial

Una vez analizadas las diferencias existentes en el acceso y en la calidad de los servicios públicos propios de un Estado de Bienestar en nuestro país es momento de analizar los mecanismos que la propia Constitución prevé para garantizar la solidaridad interterritorial y la redistribución de la renta, tratando, en concreto, el Fondo de Compensación que se establece en el artículo 158.2 de nuestra Carta Magna (*“Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos*

⁵⁶ Tabla y gráfico de elaboración propia con datos extraídos de Círculo Empresarial de Atención a Personas. (2021). *El caos de la atención a la dependencia: una perspectiva desde la gestión*.

recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.”). El artículo 16 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) estipula una serie de criterios que componen el propio fondo y su repartición⁵⁷. En el apartado 3 de este artículo se habla de que el fondo será dotado con una cantidad que no puede ser inferior al 22,5% de la base del cálculo de inversión pública que haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio en concreto, y esta partida irá destinada a gastos de inversión en los territorios más pobres y menos desarrollados en comparación con las otras Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta los siguientes criterios (artículo 16.4 LOFCA): la inversa de la renta por habitante, la tasa de población emigrada en los últimos diez años, el porcentaje de desempleo sobre la población activa, la superficie territorial, el hecho insular y otros criterios que se consideren igualmente importantes. Asimismo, la ponderación se cada uno de estos criterios y de los índices de distribución se establecerán por Ley y se revisarán cada cinco años. La ley a la que se dirige es la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, y en ella se dice que el propósito principal de este fondo es la financiación de gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados, que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario⁵⁸. A su vez, en esta Ley, se incluye la creación de un Fondo Complementario que va a ser utilizado para financiar gastos necesarios para poner en marcha o en funcionamiento las inversiones financiadas con cargo al Fondo de Compensación o a este Fondo, durante un periodo máximo de dos años⁵⁹. Este fondo ha sido criticado en múltiples ocasiones debido a la escasa dotación y la atención que se le presta dentro de los Presupuestos Generales del Estado año tras año, pues apreciamos una evolución bajista en esta financiación, algo que además se ve reforzado por el hecho de que solo participan en esta redistribución las Comunidades Autónomas de régimen común, por lo que excluimos a dos de los territorios

⁵⁷ BOE.es - BOE-A-1980-21166 Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. (1980). Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-21166>

⁵⁸ BOE.es - BOE-A-2001-24963 Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. (2001). Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-24963>

⁵⁹ Fondo de Compensación Interterritorial. Funcionamiento. (2022). Ministerio de Política Territorial. https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/info_basica/4asecorelcol/fci/fci_func.html

con mayor riqueza per cápita dentro del mapa de nuestro país. De esta forma, las Comunidades Autónomas que se han visto beneficiadas por este Fondo de Compensación son Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, Murcia, la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, las Islas Canarias, Extremadura, Castilla y León y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, dejando en la otra parte a los territorios de Aragón, La Rioja, las Islas Baleares, Cataluña y la Comunidad de Madrid.

Existen muchas opiniones acerca del funcionamiento de este fondo, pero la dirección mayoritaria es que su eficiencia es relativa y que es necesaria una reforma, por varias razones. La primera de ellas se extrae de la noción de que el reparto regional de este fondo introduce un sesgo redistributivo más elevado al elevar menos recursos en términos relativos a las Comunidades con mayor grado de desarrollo y más recursos o similares a las peores situadas⁶⁰. Esto se explica en la medida en que podemos establecer una división, determinada por el clivaje norte-sur de los Estados descentralizados, en el que tenemos unas regiones en el norte que, aunque no sean boyantes, están más desarrolladas que aquellas que encontramos en el sur, por lo que a la hora de redistribuir tampoco es del todo correcto asignar recursos similares a Cantabria y Extremadura, por ejemplo, ya que aunque ambas necesitan de este fondo para competir en igualdad de condiciones, Cantabria parte de unas condiciones mejores a las del territorio extremeño. A esto podemos incluir el hecho de que el importante papel que otorga la Constitución de 1978 al Fondo de Compensación Interterritorial se ha ido diluyendo a medida que nos acercamos a la actualidad, motivado en parte por las pugnas que ha habido entre los nacionalismos periféricos y la solidaridad interterritorial, sobre todo en Cataluña con el ya por todos conocido “*Espanya ens roba*”. Además, la cuantía de estos fondos no se ve determinada únicamente por las inversiones del Estado dentro de los Presupuestos Generales del Estado, sino que también participan las propias Comunidades Autónomas, las cuales han visto su papel potenciado en detrimento de la inversión estatal, a lo que se suma el hecho de que este fondo no ha sido complementado con otros existentes, sino que se ha sustituido por otros instrumentos como el FEDER o el Fondo de Cooperación, cuando lo óptimo hubiera sido que todos ellos funcionasen para poder atajar la

⁶⁰ Utrilla De La Hoz, A. (2015). Los Fondos de Compensación Interterritorial como instrumento de política regional: efectividad relativa y necesaria reforma. *Instituto de Estudios Fiscales*, 55-76.

desigualdad de inversión entre autonomías. De esta forma, encontramos que la situación actual, en marzo de 2022, del Fondo de Compensación Territorial es la siguiente:

CCAA	DOTACIÓN FCI (miles de €)
Galicia	152.477,99
Andalucía	361.222,57
Asturias	42.424,71
Cantabria	7.973
Murcia	45.853,07
Comunidad Valenciana	87.665,21
Castilla-La Mancha	85.758,37
Canarias	67.924,98
Extremadura	72.904,50
Castilla y León	63.795,14
Melilla	7.755,80
Ceuta	7.755,80

Tal y como podemos ver en la tabla⁶¹ las tres Comunidades Autónomas que más beneficiadas se ven por la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial son Andalucía y Galicia, seguidas por la Comunidad Valenciana. De este reparto podemos extraer varios análisis; el primero de ellos es la importancia del criterio de población ajustada, pues vemos como Andalucía, al ser la más poblada, se lleva mayor porcentaje del Fondo de Compensación Interterritorial, pero sin embargo, apreciamos cómo el criterio de la pobreza relativa que se sufre en los diferentes territorios apenas es tenido en cuenta, pudiendo extraer esto de las diferencias existentes entre Extremadura, Andalucía y Murcia, las cuales se sitúan a la cabeza en la tasa de pobreza relativa. Por esto mismo creo que debería ajustarse el criterio poblacional, de manera que no fuera el preponderante a la hora de repartir el fondo. También veo igual de conveniente tener en cuenta la despoblación y las causas de esta a la hora de facilitar inversiones, ya que es lógico que las Comunidades Autónomas con más porcentaje de inmigración reciban ayudas para poder canalizar el flujo migratorio, pero es igual de lógico que se tenga en cuenta el por qué de la despoblación en territorios como Castilla y León: la falta de servicios públicos de calidad en los pueblos y la falta de infraestructuras repercute en una falta de iniciativa privada, por lo que no se crean empleos de calidad que sirvan de incentivo para que las personas se queden en su lugar de origen. Con todo esto, considero más que necesario

⁶¹ Tabla de elaboración propia con datos extraídos de Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2022, marzo). *Estadística sobre la Gestión y Ejecución de los Fondos de Compensación Interterritorial*.

sacar a colación un cambio en el Fondo de Compensación Interterritorial, a la par que una reivindicación de su importancia, pues si se cuenta con la voluntad política de procurar una solidaridad interterritorial justa, tal y como dicta nuestra Constitución, podremos profundizar en un modelo de Estado tan descentralizado como equitativo.

Inversiones del Estado en las Comunidades Autónomas

Otra parte importante de la redistribución y la solidaridad interterritorial en nuestro país la ejerce el Estado central en forma de inversión hacia las Comunidades Autónomas. Esta inversión ha sido objeto de mucha controversia debido a que difiere mucho la cantidad presupuestada de la que finalmente se ejecuta, como hemos podido apreciar en los telediarios de las últimas semanas ante la noticia de que el Estado solo ejecutó un 36% de las inversiones presupuestadas en Cataluña mientras que duplicó el importe fijado en la Comunidad de Madrid⁶², lo cual ha hecho despertar, otra vez, las teorías acerca del supuesto expolio fiscal que sufren los ciudadanos catalanes por el Estado español. Sin embargo, cuando nos fijamos en los datos concretos de las inversiones que realiza el Estado hacia las Comunidades Autónomas vemos que esta no es del todo la realidad, ya que si nos fijamos en el periodo 2015-2021 encontramos el siguiente panorama:

CCAA	Inversiones ejecutadas 2015-2021 por CCAA	% del total invertido
Andalucía	3.386.464.846	13,70%
Aragón	511.309.305	2,07%
Asturias	674.198.372	2,73%
Cantabria	271.540.379	1,10%
Castilla y León	3.329.448.443	13,47%
Castilla- La Mancha	512.778.010	2,07%
Canarias	899.573.552	3,64%
Cataluña	3.970.327.610	16,06%
Extremadura	1.029.773.699	4,17%
Galicia	2.623.867.147	10,61%
Baleares	620.058.502	2,51%
Murcia	576.094.736	2,33%
Madrid	3.072.876.215	12,43%
Navarra	170.673.955	0,69%
País Vasco	1.276.127.102	5,16%
La Rioja	53.927.076	0,22%
Comunidad Valenciana	1.664.600.544	6,73%

⁶² Cordero, D. (2022, 30 mayo). *El Estado central solo ejecutó el 36% de las inversiones presupuestadas en Cataluña, mientras las duplicó en Madrid*. El País. <https://elpais.com/economia/2022-05-30/el-estado-central-solo-ejecuto-el-357-de-las-inversiones-presupuestadas-en-cataluna.html>

La tabla⁶³ muestra de forma clara cómo Cataluña ha sido la Comunidad Autónoma que mayor inversión ha recibido por parte del Estado central en este periodo de seis años. De estos datos podemos extraer varias lecturas; la primera de ellas parte de preguntarnos con qué criterio se decide a qué Comunidad Autónoma se presupuesta más dinero y a cuál menos, pues, desde mi punto de vista, las inversiones del Estado deben ir destinadas en primer lugar hacia aquellos territorios de base más pobre, y no en los más ricos, ya que estos últimos tienen más facilidades para beneficiarse de la iniciativa y del capital privado, procurando de esa forma el cumplimiento explícito del principio de solidaridad. Sin embargo, y como pudimos ver a lo largo de la cronología de los hechos, estas inversiones por parte del Estado han sido utilizadas como un arma política y como una suerte de recompensa a aquellos territorios que apoyaban al Gobierno de turno. De esta forma vemos cómo el territorio más extenso y uno de los más pobres, Andalucía, está tres puntos porcentuales por debajo de la inversión que se realiza en la Comunidad catalana. De hecho, y lejos del paradigma que se pretende dibujar, los últimos datos que nos otorga la Intervención General de la Administración del Estado acerca de la distribución territorial de la inversión del sector público estatal muestran que la ejecución presupuestaria de las inversiones reales del presupuesto de gastos de la Administración General del Estado del ejercicio 2021 se completaron en un 91,1% en Cataluña.

CCAA	Crédito Inicial	Obligaciones reconocidas	%
Andalucía	393.458.900,00	273.173.584,80	69,4%
Aragón	230.500.220,00	344.247.428,80	149,3%
Asturias	122.315.630,00	69.653.540,13	56,9%
Cantabria	94.823.150,00	71.796.225,53	75,7%
Castilla y León	346.678.070,00	403.997.584,94	116,5%
Castilla- La Mancha	206.411.990,00	305.436.937,04	148,0%
Canarias	14.121.270,00	44.406.623,24	314,5%
Cataluña	168.101.490,00	153.152.435,84	91,1%
Extremadura	58.773.430,00	62.721.448,89	106,7%
Galicia	285.653.590,00	199.064.860,64	69,7%
Baleares	4.464.650,00	14.805.149,36	331,6%
Murcia	366.133.030,00	465.006.387,14	127,0%
Madrid	190.756.130,00	836.989.741,04	438,8%
Navarra	100.000,00	9.191.383,01	9191,4%
País Vasco	40.036.900,00	15.574.043,26	38,9%
La Rioja	34.217.190,00	50.443.556,54	147,4%
Comunidad Valenciana	179.192.700,00	180.291.417,03	100,6%

⁶³ Tabla de elaboración propia con datos extraídos de la Intervención General de la Administración del Estado <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/inicio.aspx>

Los datos⁶⁴ del final del ejercicio presupuestario de 2021 muestran una disparidad total y un enorme contraste entre Comunidades Autónomas, y más si nos fijamos en cuáles son las que más han recibido y en qué cantidad: Navarra se sitúa a la cabeza con un 9191,4% ejecutado, partiendo de un crédito inicial de 100.000,00€ hasta llegar a unas obligaciones reconocidas de 9.191.383,01€. También podemos apreciar una dualidad bastante fuerte: o se supera con creces el 100% de la inversión prevista o apenas se llega al 75% de esta, apenas hay un punto medio en el que las autonomías se hayan ceñido a lo presupuestado por el Gobierno (el caso de la Comunidad Valenciana y Extremadura son los últimos que superan por poco el 100%). Esta información no hace más que ahondar en la anterior perspectiva que comentaba antes: las inversiones del Estado a las Comunidades Autónomas no se están realizando mediante el cumplimiento de unos objetivos exactos y, además, ha sido utilizado como arma política por los partidos políticos que apoyaban a cada Gobierno del momento. Esto, junto con lo comentado sobre el Fondo de Compensación Interterritorial reafirma la teoría acerca del incumplimiento flagrante que existe en nuestro país con el principio de solidaridad interterritorial constitucionalmente establecido. No tenemos un Estado que es solidario con respecto a la redistribución de la riqueza a nivel territorial, ya que las disputas entre los nacionalismos periféricos y el Estado central sobre una mayor financiación o unos regímenes económicos especiales han hecho que se haya olvidado cuál es el verdadero motivo y cuál es la verdadera función de un Estado matriz dentro de un modelo de organización descentralizado: armonizar y evitar las divergencias excesivas en campos como los servicios públicos, las infraestructuras o las inversiones de capital, para de esta forma evitar que unos territorios estén mayormente desarrollados en detrimento de otros con menos ventaja comparativa.

7. Conclusiones

Son muchas las conclusiones y enseñanzas que puedo extraer de este Trabajo de Fin de Grado, pero me gustaría destacar, en primer lugar, el convencimiento que tengo de que es posible lograr la solidaridad territorial y revertir las tendencias existentes hacia la discordia entre nuestras Comunidades Autónomas, pero para ello es necesario recuperar

⁶⁴ Intervención General de la Administración del Estado. (2021, diciembre). *Distribución Territorial de la Inversión del Sector Público Estatal*. <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Paginas/EjecucionPresupuestaria.aspx>

la política como instrumento para conseguir el bien común. Esto, aunque parece bastante obvio, hemos visto cómo ha sido olvidado desde el comienzo de la senda democrática que nos dictaba la Constitución de 1978, dando lugar a situaciones límites y puntos de casi no retorno en el seno de nuestro Estado. Como decía al principio, mi generación ha tenido su socialización política en medio del torbellino que supuso el proceso soberanista catalán y viendo como la Constitución era usada como una mera arma arrojadiza entre un lado y otro de la balanza política, por lo que nunca se nos pasó por la cabeza que dentro de la Carta Magna podríamos encontrar la solución del propio problema, sino que lo veíamos como el libro que sembraba la discordia, y que, por tanto, era necesario suprimir. Ahora, después de todo lo aprendido en el grado y realizando este Trabajo de Fin de Grado, me alegro de haber entendido que existen instrumentos y mecanismos que pueden ayudarnos a convivir entre nosotros.

Dicho esto, es importante reivindicar la particularidad de nuestro modelo de organización territorial que, lejos de ser un *café para todos* diseñado para salir del paso, es un engranaje que, aunque imperfecto, puede servir para establecer una cohesión territorial más que necesaria en nuestro país. Desde mi punto de vista, no hay mayor mecanismo de cohesión que un Estado que sea capaz de garantizar los derechos sociales de sus ciudadanos y el acceso a unos servicios públicos de calidad, erigiéndose de esta forma como el garante último del bienestar de todos y cada uno de los que formamos parte de este país. Sin embargo, se ha pretendido justificar las diferencias en el acceso a los servicios básicos como una característica y una muestra de la diversidad que procura el modelo autonómico, cuando la realidad es que actualmente existen ciudadanos de primera y de segunda en el seno de un mismo Estado, que se supone que ha de ser garantista en cuanto al acceso a la sanidad, educación y servicios sociales y en cuanto a no procurar una situación de desigualdad entre sus ciudadanos. Por esto mismo me duelen muchas de las estadísticas que he podido analizar en este trabajo, porque hemos de entender que detrás de cada dato está la historia y la calidad de vida de cada una de las personas que formamos España. No podemos permitir que haya una distribución tan desigual de la riqueza y que los mecanismos para procurar un desarrollo equitativo sean tan ineficientes o que tu salud o tu educación dependan de tu código postal, necesitamos unos criterios de convergencia que sean tenidos en cuenta a la hora de facilitar inversiones y que estas no sean un incentivo a la hora de votar a favor o en contra de determinados gobiernos o políticas. La

cuestión de un Estado solidario interterritorialmente no es menor en el momento en que nos damos cuenta de que ser solidarios repercute directamente en el bienestar de la sociedad, sobre todo a la hora de hablar de una redistribución de la riqueza.

Esta redistribución de la riqueza también juega un papel muy importante, puesto que no podremos hablar de una redistribución justa hasta que no haya una participación igual de todas las Comunidades Autónomas en los fondos que garantizan la solidaridad interterritorial. Si queremos abogar por un federalismo fiscal no podemos permitir que se profundice día tras día la brecha horizontal fiscal, al igual que tampoco podemos permitirnos financiar a territorios que no participan en la misma medida en ayudar a otros territorios menos ventajosos a conseguir su posición privilegiada. Y, precisamente, vemos cómo esa ha sido una pugna política recurrente en nuestro país: el hecho de no querer verse perjudicado participando en la solidaridad por creer que eso iba a repercutir negativamente en la posición económica que tenían Comunidades Autónomas como Cataluña o el País Vasco. Que el Estado haya permitido declaraciones de este tipo o incluso se hayan visto beneficiados por ello demuestra lo olvidado que está el principio de solidaridad en la política de nuestro día a día. A esto se suma el hecho de que la convivencia de dos modelos de financiación diferentes dentro de una misma estructura de Estado resulta una anomalía y no hace más que profundizar en las diferencias que tienen los ciudadanos entre sí. Esto también nos demuestra como la política se deja guiar en muchas ocasiones por el beneficio económico, ya que las principales reivindicaciones independentistas de nuestro país tienen como antesala los intentos de una consecución de pactos fiscales que resultaron fallidos, lo cual hacía que se optara por una ruptura territorial. Precisamente esta ha sido la tendencia del modelo de organización del Estado de las Autonomías: constantes luchas entre el Estado central y los nacionalismos periféricos (ejemplificando esa lucha siempre tensa entre las fuerzas centrífugas y centrípetas dentro de los modelos de organización) por unas mayores transferencias competenciales, en especial las que se referían a materia tributaria y de recaudación de impuestos. Todo está, una vez más, dentro de la esfera financiera y muy poco dentro de la esfera política.

Ahora bien, ¿podemos garantizar la existencia de un Estado de Bienestar y solidario con las pugnas constantes entre el Estado central y los nacionalismos periféricos, y más con la existencia de dos Haciendas diferenciadas? Desde mi punto de vista, y por todo lo que

hemos vivido desde la llegada de la democracia en nuestro país, la respuesta es no. Como decía antes, el Estado de Bienestar es un derecho que tenemos todos los españoles en igualdad de condiciones, independientemente de nuestro lugar de nacimiento o residencia, pero vemos a diario cómo las diferencias en el acceso a estos servicios públicos se disparan si filtramos los datos por Comunidades Autónomas. Es lógico que existan 17 realidades en el marco de un Estado tan descentralizado como es el español, lo que no es tan lógico es que haya 17 tipos de ciudadano diferentes, y esa es la tendencia que se lleva dando en nuestro país durante los últimos 40 años. Es necesario que la política retome su objetivo inicial: ser el principal garante de la calidad de vida de sus ciudadanos.