

con el modelo federalista que defendió el PSOE y el sistema provincialista por el que abogaba la entonces Alianza Popular, hoy Partido Popular.

El tacto con que el Gobierno de la extinta UCD alcanzó el consenso tuvo como resultado final una organización territorial dividida en comunidades autónomas —que a su vez se subdividían en provincias, con la excepción de Madrid, Murcia, La Rioja, Navarra, Asturias y Cantabria—, donde unas contaban con un nivel de competencias más elevado que otras en virtud de su carácter de *territorios históricos*, aunque transcurridos cinco años la Constitución prevé que todas las Autonomías puedan alcanzar el mismo nivel de competencias mediante la reforma de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

### Soberanía fiscal

Una de las consecuencias de esta estructura del Estado es la desigualdad en materia de soberanía fiscal que hay entre los territorios que accedieron a la autonomía por el artículo 143 de la Constitución y los que lo hicieron por el 151. La capacidad normativa con que cuentan unas comunidades y otras en este ámbito es diferente según la vía por la que se constituyeron, y que, como ha denunciado Fernando Bécker, consejero de Economía de la Junta de Castilla y León, genera fuertes distorsiones en el mapa fiscal español, porque los regímenes forales —que tienen la posibilidad de hacerlo— están ofreciendo tratamientos fiscales diferenciales en sus respectivos territorios para favorecer la instalación de empresas en ellos.

Es preciso que todas las comunidades autónomas cuenten con la misma capacidad normativa en materia fiscal, de tal forma que todas las regiones puedan competir con los mismos instrumentos en la captación de inversiones y sean, por tanto, las condiciones objetivas de cada región las que determinen la decisión final de las empresas. No hay ningún argumento jurídico que impida la homogeneización respecto a la capacidad normativa fiscal, porque nuestra Constitución no consagra la desigualdad interterritorial, sino precisamente todo lo contrario. Sólo en motivaciones políticas se encuentra la explicación para que hasta ahora no se haya llevado a cabo la nivelación de competencias entre todas las autonomías, como contempla la *Ley Fundamental* española.

Pero la cuestión económica del modelo autonómico español no se agota en la soberanía fiscal. Queda aún por resolver el problema de la financiación autonómica y la filosofía que debe sustentarla. En este sentido, el acuerdo de financiación autonómica que se firmó el 20 de enero del pasado año suscitaba grandes esperanzas, pero hasta ahora sólo ha servido para promover un interesante debate.

Uno de los temas pendientes es el de la creación del Fondo de Nivelación de Servicios Mínimos, un elemento fundamental desde el punto de vista de la solidaridad interterritorial, que el artículo 156 de la Constitución consagra al declarar que las comunidades autónomas tienen que gozar de autonomía financiera en el desarrollo y gestión de sus competencias, con

arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

Pero para que el modelo de financiación autonómica pueda satisfacer el principio de solidaridad no parece adecuada la estructura que proponen los catalanes de Convergencia i Unió: una dotación financiera directamente proporcional a la población de cada comunidad autónoma, la cesión del 15% del IRPF y la utilización del Fondo de Compensación Interterritorial y otros instrumentos similares para compensar las desigualdades.

### Calidad en la prestación de servicios

Esta estructura financiera está claramente en contradicción con el espíritu constitucional expresado en el artículo 156. Distribuir los recursos del Estado de acuerdo con el número de habitantes de cada región perjudica ostensiblemente a aquellas que cuentan con una densidad de población menor y que se encuentre más dispersa geográficamente. En este caso, la prestación de los servicios públicos transferidos a las comunidades autónomas no gozarán de la misma calidad en las que estén más densamente pobladas que en las que lo estén menos, porque la dispersión geográfica tiene un coste.

Es el principio de igualdad en la calidad de los servicios el que debe guiar la asignación territorial de recursos, de tal forma que todos los ciudadanos, sean donde sean, puedan disfrutar de las mismas prestaciones en los servicios públicos, porque su razón de ser está en satisfacer aquellas necesidades para las que el mercado, por las razones que sea, no puede dar una respuesta eficaz y eficiente.

Para que las autonomías puedan cumplir el principio anterior es preciso que cuenten con los recursos necesarios para llevar a cabo su labor, por lo que el principio de suficiencia financiera se convierte en condición *sine qua non* para que la solidaridad pueda tener carácter efectivo.

Pero las comunidades autónomas también deben buscar la eficacia en la asignación de los recursos, para lo que es preciso un tercer principio: el de corresponsabilidad fiscal. De esta forma, los gobiernos regionales tendrán que responder directamente ante los ciudadanos de sus respectivas autonomías de la gestión de los recursos que ellos mismos han puesto a su disposición por vía fiscal. Cuando se dediquen a derrochar los recursos públicos, los electores castigarán esta conducta retirándoles el voto; cuando satisfagan las necesidades de los ciudadanos minimizando los costes, estos les otorgarán su confianza para seguir gobernando. De esta manera se racionalizará la gestión de las Haciendas regionales.

Por último, las comunidades autónomas deben contar con autonomía financiera para que puedan adaptar sus planes de gasto a los ingresos previstos sin tener que depender de concesiones del Gobierno central.

La ordenación económica y financiera de las autonomías aún está pendiente de resolver, y es urgente hacerlo cuanto antes, respetando los principios anteriores e igualando el nivel de competencias.

## Discriminaciones territoriales

El Estado de las Autonomías es un buen sistema administrativo que, desarrollado adecuadamente, permite adaptar la gestión pública a las especificidades de cada una de las 17 regiones que, como piezas de un mosaico, se unen para conformar España. Sin embargo, el método que establecieron los diputados constituyentes en nuestra *Carta Magna* para descentralizar la gestión de la *cosa pública*, ha generado desequilibrios que, 15 años después de su entrada en vigor, se reflejan en el trasvase de actividad económica de unas comunidades autónomas a otras.

La transición española fue un momento políticamente muy delicado que precisó de hábiles negociaciones para avanzar hacia la normalización democrática. Fruto de las cesiones que toda negociación implica es la ambigüedad de algunos títulos de la Constitución en cuanto a la definición clara de un modelo de Estado. El Título VIII, que desarrolla la Organización Territorial del Estado, no es una excepción. En su contenido hubo que compaginar la propuesta de los nacionalistas catalanes, que entendían España como un pacto entre naciones —los comunistas iban más allá y pedían que, además, pudieran separarse libremente del mismo—,