

TRIBUNA: VICENÇ NAVARRO

---

## El problema territorial y social de España

**Vicenç Navarro** es catedrático de Políticas Públicas de la Universitat Pompeu Fabra.  
EL PAÍS - Opinión - 27-10-2005

Una de las consecuencias del gran dominio que las fuerzas conservadoras tuvieron en el proceso de transición de la dictadura a la democracia, proceso que se ha definido erróneamente como modélico, ha sido la falta de resolución del carácter plurinacional del Estado español y la articulación de Cataluña con el resto de España. En lugar de reconocer la especificidad de Cataluña, permitiéndole un Estatuto especial, que incluyera una autonomía diferenciada y una mayor capacidad de autogestión, tal como había ocurrido durante la II República, el nuevo Estado español no permitió esta especificidad, creando, en su lugar, el Estado de las Autonomías, que se estableció, en parte, para negar tal especificidad a Cataluña. El "café para todos" fue la respuesta del Estado a la demanda de diferenciación que pedía Cataluña. Esta negación de la especificidad catalana ha sido una constante en el Estado español como se demostró, una vez más, cuando inmediatamente después del fallido golpe de Estado de 1981 el Monarca, Jefe del Estado español (sensible a las demandas del ejército y otras fuerzas conservadoras) convocó en su despacho a todas las fuerzas con representación parlamentaria en las Cortes Españolas, excepto a los nacionalistas catalanes y vascos, mostrando en esta exclusión una escasa sensibilidad democrática. Por otra parte, y como consecuencia de ello, el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) dejó de tener grupo parlamentario propio.

El Estado de las Autonomías, aunque ha sido un paso positivo en la descentralización del que había sido durante la dictadura un estado muy centralizado, no ha resuelto, sin embargo, el problema de la plurinacionalidad del Estado y la articulación de Cataluña en él. Tal falta de reconocimiento de la especificidad de Catalunya y la forzada uniformización que el Estado de las Autonomías conlleva, puede, paradójicamente, llevar a la desagregación de España puesto que a cada petición del *establishment* catalán de tener mayor autonomía y mayor control de sus recursos fiscales (como parte de su proceso de diferenciación) las otras Comunidades Autónomas (CC AA) responden exigiendo lo mismo, evitando así tal diferenciación, que se percibe como un privilegio

inaceptable en el orden constitucional español. Se genera así una dinámica que es definida tendenciosamente por las fuerzas conservadoras como "la balcanización de España", un proceso del cual ellas son responsables al negar el carácter plurinacional del Estado español.

Esta situación se está explotando electoralmente por los nacionalismos, tanto el español como el catalán, los cuales están animando un supuesto conflicto entre Cataluña y el resto de España. La estridencia de las derechas españolas está estimulando una catalanofobia vulgar y grosera (óigase a la COPE, el instrumento mediático de la Iglesia española) mientras que en Cataluña los nacionalistas catalanes conservadores (todavía hoy muy influyentes en los medios públicos de información y persuasión de la Generalitat de Catalunya) presentan el evidente retraso del Estado de Bienestar español (las escuelas públicas catalanas están entre las que tienen un número menor de ordenadores por alumno) debido al "expolio" español, ignorando de que el hecho de que Extremadura, por ejemplo, tenga más ordenadores por alumno en la escuela pública se debe primordialmente a que ha estado gobernada durante la mayoría de los años de democracia por un gobierno con mayor sensibilidad social que el gobierno nacionalista conservador en Cataluña; éste priorizó a la escuela privada sobre la pública (haciendo trampas, como lo definió el entonces presidente Pujol), además de establecer dos televisiones públicas y una policía autonómica. Ahora bien, el hecho de que Cataluña, una de las comunidades autónomas que aporta más fondos al Estado central, reciba de éste (según las propias cuentas del Estado central) sólo un 79% de la cantidad por habitante que recibe Extremadura, contribuye, sin embargo, al déficit y subdesarrollo del Estado de Bienestar en Cataluña. Ello explica y justifica la demanda del gobierno tripartito catalán de que se corrija este déficit fiscal, una vez para siempre, pues su existencia ha sido electoralmente muy rentable para los nacionalistas conservadores catalanes, que en una alianza de clases gobernó con el apoyo de los nacionalistas conservadores españoles durante muchos años, y que ahora está adoptando posturas maximalistas para recuperar un voto perdido, resultado de tal alianza. La fuerza de las izquierdas en Cataluña ha forzado, sin embargo, que estas demandas se establezcan dentro del orden constitucional. Sería un gran error que las izquierdas del resto de España no lo percibieran.

Mientras que es necesario que se reconozcan los elementos específicos y, por lo tanto, no generalizables, de la propuesta del Estatuto de Cataluña, también es importante que se perciban los elementos generalizables, y entre ellos está la descentralización de la responsabilidad fiscal. Existe hoy en España una percepción muy generalizada de que el Estado de Bienestar (que consume más del 60% de los fondos públicos del Estado español) está muy descentralizado, lo cual es cierto en su gestión, puesto que las CC AA gestionan casi el 90 por ciento de los servicios públicos del Estado de Bienestar (tales como sanidad, educación, servicios de ayuda a las familias, vivienda social, servicios sociales y otros), pero no en su financiación. Ésta continúa muy centralizada, lo cual se justifica por la necesidad de garantizar una solidaridad interterritorial, asumiéndose que para

conseguir esta se requiere que el Estado central sea la instancia político-administrativa del Estado español que tenga la mayor capacidad fiscal, definiendo no sólo el nivel impositivo sino los porcentajes de retención de los fondos adquiridos en ellas por parte de las CC AA. Este supuesto es, sin embargo, altamente cuestionable, puesto que un Estado puede tener su responsabilidad fiscal altamente centralizada, como lo tuvo la dictadura franquista en España, y ser altamente insolidario; y viceversa, un Estado puede tener tal responsabilidad altamente descentralizada como ocurre en Suecia (donde las unidades político-administrativas equivalentes a las CC AA y municipios en España generan la mayoría de fondos públicos para financiar su extenso Estado de Bienestar), y, a la vez, ser altamente solidario. (Suecia es el país europeo que tiene menores desigualdades sociales y territoriales).

En realidad, la elevada centralización fiscal en España está hoy dificultando la corrección del enorme retraso social de España, una de las mayores causas de tensiones interterritoriales. No es justo, por ejemplo, que sólo el 40% de los impuestos sobre el tabaco generado en las Comunidades Autónomas quede en ellas (transfiriendo el 60% al Estado central), pues son las CC AA las que tienen que pagar el 100% de los costes del tabaquismo. Sería más justo que el Estado central se quedara el 40% y la CC AA retuvieran el 60%. Tampoco es justo ni solidario que el Gobierno central (cuyo equipo económico es reacio a que suban significativamente los impuestos de manera que la carga fiscal de los españoles - medida como porcentaje del PIB, 36%- converja con la del promedio de los países de la UE de los quince 42%) exija a las CC AA que sean ellas (cuya capacidad fiscal es mucho menor que la del Gobierno central) las que resuelvan el enorme déficit de gasto público social, equivalente a 60.000 millones de euros (que España debería gastarse de más para alcanzar el nivel de gasto público social por habitante que le corresponde por su nivel de desarrollo económico).

Hoy, tal gasto por habitante es, en todas las CC AA (desde Extremadura a Cataluña) menor del que les corresponde por su nivel de riqueza económica (véase Navarro, V. (dir) *La situación social de España*. Biblioteca Nueva. 2005). Corregir estos déficit requiere, sin embargo, aumentar no sólo los pocos impuestos sobre los que las CC AA tienen control, sino incrementar los impuestos sobre los que el Gobierno central tiene potestad, que son la mayoría. La negativa de este último a subirlos -incluyendo los impuestos sobre el IRPF- está condenando a todas las CC AA a estar a la cola de la Unión Europea (con 15 miembros), acentuando una austeridad social que da pie para las enormes tensiones interterritoriales. La otra alternativa es que sean las propias CC AA las que tengan mucha mayor capacidad fiscal, en la que la solidaridad pueda garantizarse (como ocurre en Suecia) mediante un impuesto de solidaridad interterritorial que recoja y gestione el Gobierno central en colaboración con las CC AA. La rigidez de la primera alternativa hace de la segunda la única solución para resolver el enorme déficit social de España (incluyendo Cataluña).