



# **CONFERENCIA DE PRESIDENTES**

2 Octubre 2012

**Propuesta del Presidente de la Junta de Andalucía**

## INDICE

<b>1.- La España de las Autonomías Instrumento de salida de la crisis: La actualización de la España Constitucional en el marco del proyecto de integración europeo</b>	<b>2</b>
<b><i>1.1 La Actualización de la España Constitucional: Estado de las Autonomías y Estado del Bienestar.</i></b>	<b>2</b>
<b><i>1.2. La España de las Autonomías en el Proyecto Europeo</i></b>	<b>7</b>
<b>2.- Las prioridades para salir de la crisis</b>	<b>10</b>
<b><i>2.1.- El Empleo</i></b>	<b>10</b>
<b><i>2.2 Seguir defendiendo el Sistema de Protección Social que consagra la Constitución.</i></b>	<b>14</b>
<b><i>2.3.- Una consolidación Fiscal que fortalezca el Estado Constitucional y no lo debilite.</i></b>	<b>15</b>
<b>3. La fortaleza del consenso</b>	<b>19</b>

La conferencia de Presidentes constituye, en la actual situación de España, una oportunidad para lograr un consenso básico que permita fijar las prioridades para salir de la crisis.

Hace 30 años la creación del Estado de las Autonomías supuso la atribución de capacidad y de iniciativa para desarrollar políticas diferentes, que atendieran la diversidad de procesos históricos y de situaciones socioeconómicas. Por eso, la historia de éxito que ha sido la España de las Autonomías es, sin lugar a dudas, una ventaja para afrontar los tiempos actuales. Del salto cuantitativo y cualitativo que ha experimentado nuestra economía, más allá de la actual coyuntura, son, en gran medida, responsables la conjunción de políticas estatales y autonómicas. El desarrollo de un Estado del Bienestar eficiente que proporciona servicios básicos universales, como son la sanidad, la educación, las pensiones, o la atención a los dependientes, es también un logro compartido que ha propiciado la descentralización política.

Estos logros son la base que nos abre la oportunidad de establecer, colectivamente, los objetivos que como país nos marcamos para salir de la crisis y hacerlo fortalecidos, y con los elementos esenciales de nuestro Estado del Bienestar intactos. En la fortaleza que para España representa esta unidad en la diversidad, radica la importancia de celebrar una Conferencia de Presidentes en la que el consenso y el acuerdo la apuntalen.

Desde esta perspectiva, la Comunidad Autónoma de Andalucía plantea en esta Conferencia unas propuestas que tratan de hacer más visible el consenso básico sobre la arquitectura política del país y la puesta en marcha de instrumentos de colaboración que permitan hacer de la salida de la crisis un proyecto colectivo compartido y eficiente.

## **1.- La España de las Autonomías Instrumento de salida de la crisis: La actualización de la España Constitucional en el marco del proyecto de integración europeo**

Frente a las voces que propugnan una estrategia de salida de la crisis con menos Sector Público, en general, y con una reducción del Estado de las Autonomías, en particular, parece conveniente partir del reconocimiento del éxito de los últimos 30 años, para *avaluar una estrategia de consolidación mediante el fortalecimiento de la cooperación institucional* que ha de representar la España autonómica.

Efectivamente, la España de las Autonomías puede, y debe ser, un instrumento para salir de la crisis. Una estrategia de país centrada en atribuir a las Comunidades Autónomas gran parte de la responsabilidad de los desequilibrios existentes y de la situación de crisis sería, además de injusta, ineficiente. El regreso al centralismo o la reducción del Estado Autonómico y su transformación en un modelo asimétrico solo conseguiría romper lo que ha venido siendo uno de los motores del progreso de la España Constitucional: la igualdad.

Es preciso, en estos momentos, reforzar la coordinación, perfeccionar los mecanismos de decisión y generar procesos de consenso, para actualizar y canalizar toda la potencia transformadora del Estado Autonómico, para eliminar las ineficiencias advertidas en este proceso de descentralización y para reforzar la capacidad para generar prosperidad y cohesión que han mostrado las Comunidades Autónomas.

### ***1.1. La Actualización de la España Constitucional: Estado de las Autonomías y Estado del Bienestar.***

La crisis actual, una crisis de una naturaleza y dimensión sin precedentes en nuestra historia reciente, está provocando una puesta en cuestión de muchas de las certidumbres con las que hemos recorrido estas tres décadas. Ante un momento como éste es preciso fortalecer los lazos sociales y eludir dos peligros: Uno sería tratar de desandar lo que históricamente solo puede contemplarse como avances en la convivencia entre los españoles. El

otro sería pensar que nada debe cambiar, no ver que la realidad de hoy es muy distinta a la de hace treinta años. La España de 1978, es radicalmente diferente de la de hoy. El propio contexto político, económico e institucional en el que se articuló el consenso constitucional ha cambiado de forma sustancial.

Estamos, pues, en un momento de singular trascendencia para, sin romper el consenso constitucional, renovar y afrontar procesos de reformas y consolidación del mismo. *Abrir este proceso de reformas institucionales requerirá, en todo caso, un gran acuerdo parlamentario entre las distintas fuerzas políticas con representación en las Cortes Generales que sienta las bases y la orientación de las mismas.* La aritmética parlamentaria no es bastante para modificar el modelo institucional y de convivencia que acordamos en 1978.

La Constitución de 1978 inició la etapa de mayor prosperidad y cohesión social de la historia de España, de la que la arquitectura institucional, junto con nuestra plena integración en Europa, han sido en buena parte responsables.

El consenso constitucional definió los dos elementos básicos de la España moderna: El modelo social y económico, al definirse a España como un Estado social y democrático de derecho, y el modelo territorial, que dio vida al Estado de las Autonomías.

La coincidencia temporal en la construcción de estos dos pilares, y el potencial que supuso dar capacidad de autogobierno a los distintos territorios, han propiciado que modernización económica, Estado del Bienestar y Estado Autonómico, formen parte de un todo en el que no es posible explicar los avances en uno de ellos sin tener en cuenta el del otro. <sup>(1)</sup> Ellos han hecho posible afrontar con éxito desafíos importantes como la adaptación de nuestra

---

<sup>(1)</sup> El conjunto de las CC.AA. ha experimentado desde el inicio del Estado de las Autonomías (1980-2011), un crecimiento del PIB y del empleo mayor que en la UE: El empleo ha crecido casi el triple (52,2% en España; 18,8% en la UE), y el PIB se ha incrementado 32,1 puntos más (117% y 84,9%, respectivamente). Y se ha conseguido, además, de manera generalizada: la práctica totalidad de las CC.AA. ha mantenido ritmos de incrementos superiores a los de la UE tanto en PIB como en empleo; algo que, por lo demás, no se ha producido en el conjunto de los distintos países de la Unión Europea: En bastantes de ellos se ha mostrado divergencia sobre la media en varias de sus regiones. Es decir el Estado Autonómico ha generado más bienestar para todos sin exclusiones, lo que no había sucedido en la historia reciente en España.

economía a las exigencias del mercado único europeo, la convergencia del euro, la construcción de un modelo de bienestar y la cohesión territorial.

El gasto social, que de manera muy significativa viene atribuido a las CCAA (sanidad, educación y servicios sociales), ha sido determinante para la estabilidad política, la paz social y la modernización de la España contemporánea; ha sido el que más nos ha acercado a la realidad de un continente que goza de los mayores niveles de equidad e igualdad de oportunidades del mundo. La necesidad de abordar su actualización y mejora no debe confundirse con una apuesta por retroceder sino para adaptar el modelo a los nuevos tiempos. Para perfeccionarlo. *Es importante tenerlo presente a la hora de afrontar el futuro del modelo por cuanto nos exigirá también apoyamos en el diálogo social, fundamentalmente con los agentes económicos y sociales.*

Lo mismo que decimos del Estado de bienestar lo hemos de decir del Estado de las Autonomías a cuya responsabilidad queda encomendada la efectividad de los derechos y libertades mediante políticas concretas de protección social.

Por ello, estando como estamos inmersos en un proceso de consolidación fiscal, excesivamente acelerado, deberemos empezar por afirmar que *el gasto social es un gasto que asumen las Comunidades Autónomas y no un gasto ocasionado por las Comunidades Autónomas*<sup>(2)</sup>

Actualizar el modelo no significa derogarlo ni dejarlo inalterado. Significa, sobre todo, que, a partir del gran pacto político del que hablamos antes, *podamos hacerlo desembocar en un modelo final de corte federal que, desde el reconocimiento y respeto a las diferencias, garantice la igualdad de derechos de todos los españoles vivan donde vivan.*

---

<sup>(2)</sup> Las CC.AA. representan el 50,6% del gasto total de las Administraciones Públicas en España (dato año 2010 de cuentas nacionales, excluida la Seguridad Social). El 65,7% de todo el gasto público que se efectúa por el conjunto de las AA.PP es gasto social; es decir el que se destina a educación, sanidad, desempleo, pensiones, vivienda, cultura y son las CC.AA las que dedican un mayor esfuerzo a este gasto. Teniendo en cuenta la distribución de competencias en el Estado Español, las CC.AA destinan fundamentalmente su gasto social, a sanidad y educación. En concreto, casi la mitad del gasto social (49,5%) va destinado a sanidad y más de la tercera parte (37,2%) a educación. Y ambos suponen más del 60% del gasto total de las CC.AA.

Actualizar significa también que *hemos de dar por cerrada la fase de construcción del Estado de las Autonomías para pasar de forma prioritaria a una fase de cooperación institucional activa siempre necesaria pero imprescindible en tiempos difíciles.*

Solo con el convencimiento de que la cooperación institucional en torno a objetivos de largo alcance y consensuados es la que mejor resolverá los problemas actuales, podemos esforzarnos en una defensa del modelo autonómico.

La cooperación debe convertirse en el eje transversal de esta nueva etapa del Estado Autonómico. Es conveniente cerrar el modelo dotándolo de una estructura similar a la de los Estados federales contando con los mecanismos permanentes de cooperación propios del modelo. Se trata, pues, de fortalecer los instrumentos de cooperación entre la Administración Central y las CC.AA, para perfeccionar los mecanismos de decisión colectiva, y avanzar en codecisión y corresponsabilidad.

El actual sistema basado en las conferencias sectoriales, si bien ha servido para articular la construcción del Estado de las Autonomía, necesita ser mejorado. Es necesario facilitar la implicación y el compromiso activo de los gobiernos regionales en las grandes líneas estratégicas del país. Además se requieren fórmulas innovadoras que permitan que instituciones y servicios públicos trabajen en red de forma complementaria. *Y ningún encuentro más adecuado para ello que el que ha de tener lugar en una Cámara territorial, en un Senado, capaz de articular la voz y el compromiso de todas las comunidades en un proyecto compartido.*

Además de profundizar en esta cooperación, entre gobiernos central y autonómicos, hay que desarrollar nuevas fórmulas de cooperación horizontal entre las propias Comunidades Autónomas para que sea más fluida y permanente.

Las competencias que se transfirieron territorialmente deben ejercerse de forma cooperativa y comprometida en objetivos comunes, que eviten

procesos excluyentes. Es necesario eliminar duplicidades y coordinar y homologar procedimientos.

El ejercicio coordinado de las competencias, es especialmente importante en todo lo relacionado con la actividad económica. Éste es un ámbito en el que es necesario avanzar intensa y rápidamente, sin que eso implique atribuir al Estado Autonómico una ruptura de la unidad del mercado.

La ordenación general de la economía, su formulación, su desarrollo e impulso, su coordinación e inclusión en el ámbito de la UE, corresponde al gobierno de España. También señalar como objetivos centrales la creación de empleo y la sostenibilidad del sistema de protección social.

La España de las Autonomías ha mejorado el mercado interior, intensificando las relaciones comerciales entre las distintas comunidades y la interdependencia económica entre las mismas. De este modo, en la última década (2000-2009) el crecimiento del comercio de bienes entre las CC.AA ha sido el 29,9%, superior en 1,1 puntos al internacional.

La experiencia de la Directiva Europea de Servicios supone una base sólida sobre la que establecer un proceso de coordinación. Efectivamente, en los últimos años en España se ha realizado una profunda reforma legislativa con el objeto de abordar el proceso de transposición de la Directiva de Servicios, que ha requerido una revisión global, profunda y detallada de toda la normativa en vigor en el ámbito estatal, autonómico y local, para eliminar las limitaciones a la libre circulación de servicios y a la libertad de establecimiento. En esta senda de coordinación y de simplificación debemos seguir avanzando, más allá del mercado de servicios.

Para avanzar en esta dirección proponemos *crear un grupo de trabajo intergubernamental* que establezca un programa de actuación, antes de fin de año, para eliminar las barreras técnicas que se hayan podido crear en el desarrollo autonómico, coordinar políticas y homologar procedimientos. Este programa debería concluir en un itinerario legislativo, tanto a nivel nacional como autonómico, que nos permita aprovechar todas las oportunidades de crecimiento y creación de empleo. Especialmente relevante es lo relativo a:



- La **reducción de cargas administrativas** y la sustitución de licencias y autorizaciones por procedimientos de declaración responsable o comunicación, coordinando las actuaciones entre todas las Administraciones Públicas.
- La **extensión de la validez y eficacia**, en el territorio de todas las Comunidades Autónomas, de decisiones, autorizaciones, permisos o licencias concedidas por una de ellas.
- **El acceso rápido y ágil**, por cualquiera de las Administraciones, a los datos administrativos de las personas y empresas, previa autorización del interesado, independientemente de donde estén depositados.
- La **validez en toda España** de las actuaciones de cada Administración y un marco normativo mínimo común a todas las Administraciones en aquellos ámbitos de especial interés para la actuación empresarial, como son las actuaciones referidas al establecimiento, la prestación de servicios o las condiciones de los mismos, o las normas de protección de los consumidores.

### ***1.2. La España de las Autonomías en el Proyecto Europeo***

La actual crisis del proyecto europeo es, en gran parte, el resultado del afloramiento de todas las debilidades de la arquitectura con la que se ha forjado su desarrollo, y singularmente de la Unión Monetaria, a raíz de la crisis financiera internacional.

Lo que inicialmente fue una crisis financiera, con un origen y una explicación muy localizada en las singularidades del mercado norteamericano, se ha transformado en una crisis de la deuda soberana en Europa. Esta es la consecuencia de no haber contado con una política económica común que hubiera evitado que la crisis de liquidez se transformara en una crisis de confianza en la financiación de una parte importante de la Unión Europea.

Para quienes entendemos el proyecto europeo como fundamento de una Unión cada vez más estrecha entre los países miembros que la componemos,

la integración supone desaparición de fronteras y también solidaridad. El Euro como proyecto nació incompleto, sin una política fiscal que acompañase de forma efectiva a la monetaria; y de igual modo, el pacto de estabilidad y crecimiento, ha respondido al primer enunciado, pero no al del crecimiento, para la creación de la prosperidad y del empleo.

Salir de la crisis, y con un proyecto europeo fortalecido, significa avanzar en cuatro ámbitos, en los que la Conferencia de Presidentes *debe mostrar un consenso y una posición común con el Gobierno de España para que asuma la iniciativa.*

**En primer lugar,** la defensa del pacto de estabilidad y crecimiento: La respuesta a la crisis de deuda, basada exclusivamente en la austeridad, está ahogando la salida de la crisis y, paradójicamente, haciendo cada vez más difícil alcanzar los objetivos de déficit público y generar confianza en los mercados. Por ello, es necesario, en primer lugar, un mayor plazo temporal, más realista, para alcanzar el objetivo final de consolidación fiscal y, en segundo lugar, incorporar objetivos de crecimiento y creación de empleo a la consolidación fiscal como respuesta a la actual crisis.

**En segundo lugar,** el objetivo de Europa 2020, el impulso de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, necesita de un presupuesto europeo a la altura del reto. No pueden los presupuestos nacionales - y menos en las circunstancias de hoy-, sustituir a un presupuesto europeo convenientemente dotado a tal fin. Las propuestas de la Comisión Europea constituyen una base de partida de las discusiones en curso, cuyo recorte puede resultar muy perjudicial para nuestros intereses. En tal sentido, la reunión extraordinaria del Consejo Europeo previsto para finales de noviembre, nos parece de la máxima importancia. Es una cita relevante, a la que España debería acudir con una posición sólida fruto del consenso y apoyo de las Comunidades Autónomas.

Visto desde Andalucía, nuestras dos preocupaciones fundamentales de refieren a la dotación de la Política Agrícola Comunitaria, y al futuro de las

políticas estructurales, sin olvidar otros programas y actuaciones, tales como el apoyo europeo a la I+D.

*En tercer lugar*, es imprescindible mantener y potenciar las políticas de cohesión que tengan como punto de arranque una intensificación de la lucha por el crecimiento y el empleo y que sea capaces de mantener en el diseño de Europa un mayor equilibrio con el otro elemento del binomio, la estabilidad. Para ello, es imprescindible, por una parte, atender a las desigualdades de renta y oportunidades que siguen existiendo en la UE y que la crisis ha ampliado. Y, por otro, implicar a las políticas de cohesión y a los distintos Fondos en el objetivo del empleo. También es necesario trabajar para que otros instrumentos financieros de la Unión Europea, como el BEI, favorezcan políticas de impulso del crecimiento. El desarrollo de instrumentos de financiación a muy largo plazo permitirá desarrollar políticas de crecimiento en las que las restricciones de los mercados financieros no constituyan una limitación.

Sobre las políticas estructurales, Andalucía como otras comunidades autónomas, pasará como consecuencia de las referencias estadísticas fruto del desarrollo de los últimos años, y de la ampliación de la Unión Europea, de ser región cohesión a región competitividad en nomenclatura europea, con la pérdida consiguiente de la cuantía y la intensidad de los apoyos que nos han permitido acercar nuestro PIB per capita, a la media comunitaria. Y ello a pesar de las dificultades derivadas de la situación económica presente.

De acuerdo con la práctica establecida en anteriores perspectivas financieras, la disminución de las cuantías y los porcentajes de apoyo comunitarios, debería ser progresiva a lo largo del periodo, de tal modo que una brusca desaparición, no condujera hacia atrás, e hiciera desaparecer parte de los progresos obtenidos. En anteriores periodos, esta progresividad condujo a que lo percibido al final del nuevo periodo de programación fuera de dos tercios de las cifras del anterior. Así lo refleja la propuesta de la Comisión Europea, que codifica su propuesta a través del nuevo concepto de regiones intermedias. Finalmente, y dadas las actuales dificultades presupuestarias, debería plantearse una disminución extraordinaria de la cofinanciación nacional

de los proyectos europeos, y además, que esta pudiera provenir, en supuestos tasados, de financiación privada, canalizada a través de las administraciones públicas.

**Y, en cuarto lugar, hay que defender una PAC** que, lejos de las ayudas homogéneas defiendan, con recursos suficientes, una agricultura productiva, diversificada y competitiva, capaz de fijar la población al territorio y de impulsar el desarrollo rural y la conservación de los recursos naturales. Es preciso defender la agricultura mediterránea frente a orientación de Bruselas hacia la continental y abrir paso a una verdadera política de intervención en los mercados que, con criterios objetivos y actuaciones eficaces impidan que las caídas de los precios arruinen a los agricultores. La propuesta de la Comisión supone para la política agrícola, su adaptación en términos nominales para el conjunto del periodo 2012-2020, a la cifra base del presupuesto 2013, con una pérdida evidente en términos del saldo percibido por nuestros agricultores y ganaderos, al final del periodo. Pensamos que sería necesario mantener, en términos reales las cifras actuales.

## **2.- Las prioridades para salir de la crisis**

### **2.1.- El Empleo**

La generación de empleo constituye, sin lugar a dudas, el gran reto al que se enfrenta la sociedad española. Por lo tanto, volver a crear empleo debe ser la prioridad absoluta de la acción política, y el punto de convergencia de los esfuerzos de todas las administraciones. Para ello es necesario desarrollar una política activa que complemente la destinada a la consolidación fiscal. La mera reducción del déficit no producirá crecimiento económico y del empleo.

Por lo demás, una estrategia de creación de empleo basada, casi exclusivamente, en una reducción de costes salariales, como fórmula de devaluación interna que compense la imposible devaluación del tipo de cambio, no conseguirá recuperar de forma sostenible la competitividad y, con ello, el

empleo. Es necesario trabajar en tres direcciones: Mejora de la competitividad, del crédito y del mercado de trabajo.

*En primer lugar, es necesario volver a las políticas que permiten aumentar el potencial de crecimiento.* Es decir, políticas de mejora de la competitividad de la economía, en un doble sentido:

- Dotar de mayor competitividad a nuestros sectores tradicionales y renovar la base productiva con el impulso de nuevos sectores estratégicos.
- Fortalecer los factores productivos que propician el crecimiento, como son el conocimiento, la igualdad de oportunidades, la I+D, la innovación, las nuevas tecnologías, la internacionalización y la inversión productiva.

La mejora de nuestros factores productivos ha tenido, y debe seguir teniendo, en la expansión del conocimiento su eje vertebrador y dinamizador. Todo el entramado que arranca en la educación, y que se proyecta en términos de conocimiento capaz de generar investigación e innovación, debe seguir ganando protagonismo como fundamento de competitividad de nuestra economía.

La apuesta por la educación y por la igualdad de oportunidades, como gran política económica y el I+D+i, como factores de mejora de la productividad, deben constituir los pilares sobre los que recuperar el crecimiento. Respecto del primero, es necesario un consenso que priorice el gasto en educación, y dote de estabilidad el modelo educativo. Respecto del segundo, es necesaria una apuesta que permita coordinar y aunar esfuerzo, aumentando el esfuerzo público y propiciando un mayor esfuerzo empresarial.

En esta misma dirección de mejorar los factores productivos, es necesario mantener el gran avance experimentado por el capital físico en los últimos años. Es importante evitar que se degrade la red de comunicaciones y completar las infraestructuras que doten de eficiencia global al sistema de

transporte. En este ámbito, el Estado Autonómico es un ejemplo de cómo ha sido posible desarrollar una red de comunicaciones más cohesionada que ha ido paulatinamente transformando la vieja estructura radial en una estructura en malla capaz de generar un mayor intercambio de bienes y servicios y una mayor apertura de mercados.

Asimismo, es necesario mantener una política de apoyo a la internacionalización de las empresas españolas que siga haciendo posible que el crecimiento de las exportaciones compense en parte el enorme deterioro de la demanda interna. En este sentido, lejos de cuestionar los esfuerzos que están realizando los gobiernos autonómicos para impulsar la salida al exterior de sus empresas, es necesario plantear una coordinación activa que permita generar sinergias en las actuaciones que desarrollan los distintos niveles de gobierno.

***En segundo lugar, en la actual coyuntura en la que la falta de financiación ha provocado la asfixia del tejido productivo, es fundamental poner el crédito al servicio de la creación de empleo.***

La reforma del sistema financiero, y el auxilio que supone el rescate por parte de la Unión Europea, debe traducirse en objetivos concretos de facilidades crediticias para el sector productivo. La inyección de dinero público debe estar vinculada a estrictas condiciones de cumplimiento de este objetivo. El saneamiento de los balances de las entidades no sólo debe estabilizar el sistema financiero sino posibilitar una urgente recuperación de la actividad crediticia a empresas y familias.

***En tercer lugar, es necesario desarrollar políticas activas de empleo*** que respondan a la situación real de la población activa y que complementen a las de crecimiento económico.

Las políticas activas de empleo obligan a mejorar la intermediación entre las ofertas y demandas de empleo. No se trata solo de poner en contacto a empresarios y trabajadores en desempleo sino de hacer que éstos acomoden

sus credenciales formativas a los requerimientos del mercado, entendido éste desde una mayor amplitud territorial y desde su previsible evolución futura.

Se ha de tener en cuenta el desajuste formativo de una parte importante de nuestro capital humano, consecuencia de las altas tasas de abandono escolar temprano y de las distorsiones producidos por la burbuja inmobiliaria. Encontramos falta de credenciales formativas, en unos casos, y, en otros, cualificaciones que no se adaptan a las necesidades actuales de la economía ni responden a las líneas de futuro por donde ha de avanzar nuestra competitividad. Esto está permitiendo la instalación de un mercado dual y precarizado que no garantiza condiciones laborales y salariales adecuadas y que, además, resta competitividad al tejido productivo. En bastantes casos este desajuste puede estar provocando un efecto inmersión de una parte de nuestra población activa. *Por ello es necesario una gran apuesta por la formación profesional reglada y ocupacional dirigida a la recualificación de estos colectivos y sustentada en medidas especiales que incluyan incentivos al empleo.*

No parece, sin embargo, que el entramado institucional que gestiona las políticas de mercado de trabajo esté resultando eficiente. Hace años se transfirieron las políticas activas de empleo a las CCAA conservando el Servicio Público de Empleo la gestión de las prestaciones por desempleo. La separación entre unas y otras no ha dado los resultados que se pretendieron.

La principal política activa de empleo es la función de intermediación entre la oferta y la demanda de trabajo. Una función cuyos destinatarios son fundamentalmente los trabajadores en desempleo que, en la mayor parte de los casos, percibe ayudas públicas para paliar esta contingencia. La adecuación de la oferta y la demanda exige itinerarios formativos y de adecuación a las necesidades del mercado laboral. Para ello es necesario tener un conocimiento en profundidad de la población desempleada y de sus características personales y profesionales para trazar itinerarios personalizados.

*La eficacia de las políticas activas y la propia naturaleza de la protección por desempleo exigen una mayor imbricación entre ambas. Por eso una respuesta a este objetivo de crear empleo, teniendo en cuenta lo expuesto,*

debe ir encaminada a una interacción permanente de las políticas pasivas y activas de empleo. Es necesaria una mejora de la gestión de ambas. No se trata de más transferencias sino de mejorar la organización y la coordinación entre las mismas. Para ello habrá que establecer una coordinación efectiva de la red de oficinas de empleo en toda España, con acceso a registros compartidos. Esto debería complementarse con instrumentos de impulso de la movilidad interna y unas normas comunes y compatibles de actuación. *Una Agencia podría ser el instrumento de encuentro y el marco para una acción conjunta y cogobernada.*

## ***2.2 Seguir defendiendo el Sistema de Protección Social que consagra la Constitución.***

La garantía de los servicios públicos (educativos, sanitarios, sociales) y de su calidad, así como su adecuación a las necesidades actuales, debe seguir siendo un eje fundamental del consenso político y un objetivo básico de la consolidación del modelo autonómico.

Las Comunidades Autónomas han impulsado una mejora constante de la calidad y el alcance de estos servicios. Por ello, las críticas hacia la existencia misma del Estado de las Autonomías, la impugnación del modelo, no sólo cuestiona el consenso constitucional sino que inciden de forma negativa en gran parte de las prestaciones básicas del Estado del Bienestar en nuestro país. Es fundamental preservar el hecho de que el Estado Autonómico, tal y como hemos señalado, se identifique en su desarrollo con el Estado social.

En los últimos años, la significativa mejora de la calidad de los servicios públicos y el desarrollo de los servicios de atención a la dependencia han puesto de manifiesto la eficiencia de nuestro sistema institucional para proveer servicios esenciales. La situación de crisis financiera o de necesidades de consolidación fiscal no puede ser un pretexto para desmontar los servicios públicos o reducir su calidad.

Por otro lado, sería un error grave afrontar los factores estructurales que inciden en la evolución del gasto de los servicios sociales universales con medidas coyunturales. La evolución de la demografía (natalidad, envejecimiento, flujos migratorios) o la rápida obsolescencia tecnológica son



factores que inciden en el gasto de forma tendencial: Exigen que se contemplen desde acuerdos de consolidación como lo fue el Pacto de Toledo.

Es necesario, también, encontrar puntos de coincidencia sobre la mejora en la prestación de los servicios, incluso en momentos de reducción de recursos económicos, que debe abordarse desde una gestión del ahorro y desde fórmulas de cooperación y concertación que permitan reducir sus costes y aumentar su eficacia, pero manteniendo su carácter universal. Esta Conferencia de Presidentes debe servir para manifestar de manera inequívoca la necesidad de aunar fuerzas para asegurar la sostenibilidad de la red de prestaciones y servicios públicos.

### ***2.3.- Una consolidación Fiscal que fortalezca el Estado Constitucional y no lo debilite.***

La necesidad de retornar a una situación de estabilidad de nuestras cuentas públicas es un objetivo sobre el que existe un consenso generalizado. No existe discusión sobre que el conjunto de administraciones tiene que realizar un esfuerzo para reducir el déficit. ***Por lo tanto, las diferencias se producen no sobre el objetivo sino sobre la estrategia de consolidación fiscal, principalmente en el ritmo y en cómo reducir el déficit.***

*Respecto del primer elemento, el ritmo, cuestionamos la **velocidad de reducción**, el plazo establecido, en la medida en que limita las posibilidades de cualquier política de estímulo.* Respecto del cómo, hay una estrategia muy volcada en la disminución del gasto centrada en los agentes que lo realizan y no en el tipo de actuaciones que financian. Además, *se plantea un esfuerzo asimétrico, que parece enfatizar la responsabilidad de las CC.AA. en las dificultades para reducir el déficit.*

La Conferencia de Presidentes es una oportunidad para fijar una estrategia consensuada, y por lo tanto, compartida, que elimine cualquier sombra de duda sobre las Comunidades Autónomas y su eficiencia y su compromiso con la sostenibilidad de las finanzas públicas.

***Debe alcanzarse un acuerdo sobre el conjunto de los objetivos y prioridades del país***, que determine el papel del aumento de los ingresos y la reducción del gasto en la minoración del déficit, y dentro de éstos, cuáles son

los gastos a preservar y dónde hay que realizar los ajustes y sacrificios. Por ello, hay que cambiar la forma en la que se está afrontando la reducción del déficit fijando qué es prioritario y qué no lo es, y después determinando quién debe asumir los ajustes, en función de la responsabilidad y de las competencias de cada nivel de gobierno.

**La primera cuestión** importante que conviene clarificar es **repartir responsabilidades en la generación del déficit entre los ingresos y los gastos**. *En este sentido el problema de España, y de forma especialmente acusada en las Comunidades Autónomas, no es fundamentalmente de excesivo gasto sino de escasez de ingresos públicos*. No sólo el gasto público está por debajo de la media de la UE, sino particularmente la presión fiscal, es decir el peso de los ingresos públicos en relación a la riqueza que se genera.

Mientras que en España se dedica el 32% del PIB al pago de impuestos y cotizaciones sociales, en la UE-27 y en la zona euro se emplea casi el 39%.<sup>(3)</sup> De hecho, en impuestos y cotizaciones sociales, España ocupa el lugar 18 del ranking de presión fiscal en la UE 27

Este análisis apunta a la necesidad de **un replanteamiento profundo del sistema tributario**, especialmente de la imposición directa. No se trata de más impuestos, pero si de una nueva arquitectura impositiva que reequilibre el esfuerzo que realizan los distintos tipos de contribuyentes reduciendo el sobreesfuerzo que en estos momentos recae sobre las rentas salariales, singularmente sobre las clases medias trabajadoras.

En el caso específico de las Comunidades Autónomas, el problema de los ingresos es particularmente relevante para afrontar la crisis. Estos últimos años, todas las CC.AA., aunque con significativas diferencias de intensidad y

---

<sup>(3)</sup> Excluyendo las cotizaciones sociales, la presión fiscal en España por impuestos vuelve a ser relativamente baja. En nuestro país se dedica poco menos del 20% del PIB al pago de impuestos. Por el contrario en la UE-27 se emplea casi el 26% y en la zona euro casi el 25%. En impuestos, España ocupa la posición 22 en la UE 27, en cuanto a presión fiscal. Y la menor presión fiscal española se reproduce, tanto para los impuestos directos como para los indirectos. En el caso de los impuestos indirectos, la recaudación en España representa el 10,6% del PIB; este porcentaje es del 12,9% en la zona euro y del 13,2% en los 27 países de la Unión. En el caso de los impuestos directos, la recaudación en España representa el 9,9% del PIB; este porcentaje es del 11,8% en la zona euro y del 12,6% en la UE-27. Un ejercicio sencillo, pone de manifiesto cual es el potencial existente en términos de ingresos: Igualando la presión fiscal de España a las medias en Europa, los ingresos podrían aumentar en unos 70.000 millones de euros.

orientación que responden a las diferentes opciones políticas, han realizado un importante esfuerzo, en el ámbito de sus competencias normativas, para incrementar sus ingresos tributarios.

Se ha aumentado la tributación en el IRPF y en los tributos cedidos gestionados por las CC.AA., pero los efectos sobre los ingresos autonómicos de estas medidas ha hecho ver dos cuestiones de especial relevancia:

Que la capacidad autónoma de las CC.AA es muy limitada para decidir el volumen de sus ingresos.

Que el rendimiento asociado a la capacidad normativa en tributos de las CC.AA es muy desigual.

Las CC.AA sólo tenemos competencias normativas en IRPF. Por su parte, los ingresos asociados a los tributos gestionados por las CC.AA son de escasa relevancia en el total de sus ingresos tributarios (el 14% de la capacidad fiscal en 2010).

El Estado está aprobando medidas y subidas impositivas en el IRPF, en el IVA y en los Impuestos Especiales que aumentarán los ingresos del Estado, pero no los de las CC.AA., a pesar de que son tributos cuyos rendimientos están compartidos. Y esta asimetría es especialmente grave en el caso de la amnistía fiscal, ya que es injusta socialmente e insolidaria con las CC.AA.

Especialmente relevante en este escenario es el caso del Impuesto sobre el Patrimonio. Resultaría imprescindible en estos momentos o bien una recuperación del Impuesto sobre el Patrimonio -aun con las modificaciones que resulten oportunas para aumentar su progresividad- o bien, lo que nos parece más acertado, la creación de un impuesto nuevo sobre las grandes fortunas. El ejercicio 2012 será el último de efectividad del impuesto, por lo que su recaudación dejará de tener efectos para todas las CC.AA, que tienen cedido su rendimiento.

**Respecto a la segunda cuestión**, la capacidad autonómica para aumentar sus ingresos por la vía fiscal es, además de escasa, desigual entre las CCAA.

En efecto, el único gran impuesto sobre el que las CCAA tienen competencias normativas es el IRPF. Se trata de un impuesto directo y

progresivo, por lo que su rendimiento por habitante es mucho mayor en las CCAA de mayor renta. Una moderada subida impositiva en el IRPF en Madrid, en Cataluña o en Baleares logran un aumento de ingresos por habitante imposible para otras CCAA como Extremadura, Castilla la Mancha o Andalucía.

Por tanto, la desigualdad interregional en términos de renta dificulta la posibilidad de las CCAA de menor renta de aumentar sensiblemente su recaudación, aun eliminado cualquier tipo de beneficio fiscal. Es posible que algunas CCAA, con los cambios normativos más recientes o en proyecto, haya llegado ya a su tope de ingresos fiscales.

Por último: si hay un elemento sobre el que debe existir un consenso absoluto, en estos momentos, es en la necesidad de convertir en una prioridad nacional la lucha contra el fraude, fiscal principalmente, pero también en las prestaciones sociales.

Vista la asimetría radical en cuanto a la capacidad para aumentar los ingresos, desde la perspectiva del gasto, *el reparto de los objetivos de déficit entre administraciones es injusta no con las Comunidades Autónomas, sino con el Estado del Bienestar que ellas sostienen*. En estos momentos la distribución de los objetivos de consolidación no responde al principio de competencias (priorización de objetivos) sino al de los agentes de gasto (priorización de unas Administraciones sobre otras)

Los niveles de prestación de los servicios públicos esenciales del Estado del Bienestar en una situación de igualdad entre los distintos territorios de España, dependen, sobre todo, de la población. Y es por eso por lo que los gastos asociados a la prestación de los mismos, son especialmente inflexibles a la baja, a no ser que pretendamos retroceder en uno de los mayores logros que se haya alcanzado en nuestro país en toda su historia.

Por lo tanto la situación de desequilibrio de ingresos y gastos en las Comunidades Autónomas, pone el énfasis en **la necesidad de replantear la arquitectura de financiación de las distintas administraciones, y apunta a una reconsideración de los modelos de financiación autonómica**. Además la aplicación del modelo está siendo especialmente desfavorable para la mayoría de las CCAA de menor renta. Así, en 2010, entre las CCAA que menos financiación homogénea reciben por habitante ajustado, una vez

incluido el fondo de competitividad, se encuentran Canarias, Murcia, Andalucía, Castilla la Mancha y Galicia.

Por otro lado, la senda de consolidación fiscal aprobada para el período 2013-2015, no sólo da un menor margen de partida en el objetivo de déficit a las Administraciones responsables del Estado del Bienestar, y con poco margen para operar en ingresos y gastos, sino que el esfuerzo de reducción es mayor y más acelerado para los próximos años.

Efectivamente, la Administración Central dispone en 2012 de un margen de déficit tres veces superior al de las CC.AA: 4,5% frente a 1,5%. Independientemente de los aspectos cualitativos del gasto hay un hecho objetivo, las CC.AA soportan el 50% del gasto de las administraciones públicas españolas, excluida la Seguridad Social. No es lógico que dispongan de menos del 25% del margen de déficit total del que dispone España salvo que se persiga un efectivo desmantelamiento del Estado del Bienestar.

Para 2013, mientras la Administración Central sólo tiene que reducir su déficit en un 15%, las CC.AA. deben hacerlo en más de 50%, exigiéndoles además prácticamente el equilibrio presupuestario en 2014 mientras el Estado mantiene un margen de déficit del 2,7% del PIB como objetivo para ese año. Esto sin contar la distorsión adicional que supone la descomposición de esta distribución de objetivos en sus componentes activos y estructural, que acentúa más la asimetría en perjuicio de las Administraciones Territoriales.

Por eso es fundamental, en la fijación del objetivo de déficit, un acuerdo sobre dónde hay que ajustar y qué hay que preservar, del que se derive un objetivo de déficit en función de quiénes son competencialmente responsables de los gastos, una vez jerarquizados los objetivos. De este acuerdo, debería derivarse un conjunto de reglas automáticas de distribución entre los distintos niveles de gobierno en función de las prioridades acordadas por consenso.

### **3. La fortaleza del consenso**

Todo lo expuesto son propuestas para un diálogo institucional intenso y transparente; pero también para un diálogo social amplio y capaz de concitar una gran ambición de futuro. Desde Andalucía creemos que el camino es tan

importante como el punto de llegada. Y que la situación económica crítica que estamos viviendo no puede traducirse también en una crisis política o de la política.

Hay que avanzar, desde la democracia representativa y desde el diálogo social, hacia un gran Pacto que nos permita actualizar nuestro modelo de convivencia que se ha basado en la Constitución, y que debe seguir partiendo de ella. No puede haber cambios del modelo fuera del respeto a las reglas de juego. Y si se trata de reformarlas, hagámoslo con el mismo consenso con el que aprobamos las que se pretenda sustituir.

Más cooperación entre las Comunidades, más federalismo. Los países más avanzados y desarrollados tienen este modelo de organización. Hemos de ser capaces de articular un modelo de organización territorial en el que todos podamos sentirnos cómodos. La igualdad de derechos ha de ser compatible con el respeto a las diferencias.

Es imprescindible, claro está, que el modelo de Estado avance: Que elimine duplicidades y garantice la validez universal de los procedimientos y la unidad de mercado. Que establezca un marco permanente de colaboración con la reforma del Senado. Y, junto al modelo territorial hay que priorizar las políticas de gasto para consolidar nuestro sistema de protección social. Y, sin ninguna duda, la primera ha de ser la educación. Si queremos más empleo empecemos por más y mejor educación, más y mejor conocimiento, investigación e innovación; más igualdad de oportunidades. Y hagámoslo desde el diálogo social y el entendimiento con los agentes sociales que articulan un espacio de paz social.

De ésta como de otras crisis vamos a salir. Luchemos por no dejarnos en el camino lo mejor de nosotros mismos.