

## LA REIVINDICACIÓN DE UN NUEVO PACTO FISCAL Y LA IMPRESCINDIBLE REFORMA DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

En diversas Opiniones de Actualidad de los últimos años, el Círculo de Economía ha manifestado una especial preocupación por las disfunciones, políticas y económicas, que erosionaban la credibilidad y sostenibilidad del Estado de las Autonomías.

Así, en nuestra última Opinión, nos referíamos a la *“creciente incomodidad existente en Catalunya, esencialmente como consecuencia de la sensación generalizada de agravio en su relación fiscal con el Estado. A ello, se une el incipiente malestar que se va extendiendo por toda España, sobre el sentido y viabilidad del Estado de las Autonomías en su actual diseño”*.

**Hoy, resulta ya indiscutible que se ha consolidado una elevada insatisfacción, por motivos distintos e incluso contradictorios, con el actual modelo autonómico.** Para unos, especialmente en Catalunya, porque imposibilita sus planteamientos claramente soberanistas, mientras que, en el conjunto de España, otros entienden que el proceso ha sido un error y que conviene recentralizar el Estado cuando no, en el límite, suprimir las Comunidades Autónomas. Y entre ambas posturas, un elevado número de ciudadanos denuncia las ineficiencias del sistema y manifiesta su agotamiento ante el inacabable conflicto político que genera, aunque subraya los aspectos positivos del modelo, y exige su reforma.

**Una exigencia de reforma global del sistema, que también viene auspiciada por organismos europeos e internacionales** que consideran insostenible nuestro modelo autonómico en su actual diseño y funcionamiento.

Desde el Círculo de Economía, y en coherencia con nuestra ya larga historia, **queremos expresar nuestra convicción de que la solución al problema, que es real y no debe obviarse, no puede sustentarse en posiciones ambiguas y debe ambicionar el amplio consenso que acompañó, en su momento, el Pacto Constitucional.** Ello, asumiendo la falta de coherencia en el desarrollo del modelo autonómico y la ineficiencia de su sistema de financiación pero, al mismo tiempo, reconociendo sus logros y su capacidad para canalizar dos demandas históricas: la descentralización política y administrativa, y las aspiraciones específicas de las nacionalidades ya reconocidas en la Constitución.

La Constitución y los Estatutos han permitido avanzar en una perspectiva federal al Estado español, incardinándolo en un proyecto europeo que, también, debe evolucionar en una perspectiva federal. **Tanto la conformación del Estado español como de la Unión Europea son realidades dinámicas, por lo que no debe despertar temores la reforma de nuestro modelo autonómico. Además, la propia evolución del proyecto europeo influirá directamente en la configuración del Estado español y sus Comunidades, abriendo nuevos escenarios a los ya conocidos. Pero, hoy, la resolución de las disfunciones del modelo español es responsabilidad exclusivamente nuestra.**

### I.- LA NECESARIA REFORMA DEL ESTADO AUTONÓMICO

La profunda crisis económica que venimos sufriendo desde hace ya casi cinco años está poniendo en cuestión muchos aspectos que nos parecían inamovibles. Éste es el caso de las Comunidades Autónomas, acerca de las cuales va conformándose una corriente de opinión muy crítica, alimentada por desajustes muy evidentes del sistema y por prácticas que no contribuyen a su legitimación. Debe, no obstante, mencionarse que no son pocas las disfunciones que provienen de una ineficiente distribución competencial, cuya responsabilidad no puede achacarse mayormente a las Comunidades.

**Además, bajo la presión de la crisis y de su creciente deslegitimación, las Comunidades deben ahora afrontar unos acelerados procesos de ajuste fiscal de una magnitud muy notable.**

La salida de la crisis pasa, ineludiblemente, por un proceso de racionalización y ajuste de nuestro sector público que también afecta a las Comunidades. Reducir gastos innecesarios, evitar duplicidades, y coordinar esfuerzos y políticas son actuaciones pragmáticas y eficaces para abordar nuestros desafíos actuales. Un proceso que resulta de especial complejidad por las deficiencias estructurales que venimos arrastrando y que han dificultado el desarrollo armónico de un Estado descentralizado. **Pero esta necesidad de mayor racionalidad no puede ser aprovechada como pretexto para recentralizar sino, por el contrario, como una exigencia para conformar un Estado Autonómico más coherente y eficiente.**

**Es precisamente la manera en que se ha concebido el desarrollo del Estado de las Autonomías lo que más ha contribuido a su deslegitimación.** No podemos obviar la carencia, aún hoy, de un espacio donde plantear y gestionar, de manera abierta y transparente, las legítimas diferencias entre Comunidades, o entre éstas y el Estado. O bien, que la mayoría de las modificaciones del sistema de financiación autonómica han sido resultado de equilibrios parlamentarios a corto plazo, más que de una voluntad decidida de avanzar hacia un Estado Autonómico justo y eficiente. Prueba de ello es la indiscutible asimetría entre gasto e ingreso en las cuentas autonómicas, con una responsabilidad en el gasto muy superior a la del ingreso. Ello conlleva que, aún tras más de 30 años de funcionamiento del sistema, se dependa en última instancia de un entramado de transferencias compensadoras que cierran el modelo. Y esta asimetría incentiva comportamientos poco responsables en la gestión económica de las Autonomías, a la vez que limita su capacidad financiera sujeta, en último término, a decisiones de la Administración Central.

**El deterioro del sistema y el malestar ciudadano es hoy ya excesivo para relegar, aun cuando resulte prioritario encauzar definitivamente la salida de la crisis, el inicio de un proceso de reflexión y diálogo que facilite la reforma en profundidad que necesitamos. Pero resultará imposible afrontar esta cuestión de manera eficiente y justa si se prescinde de la lealtad institucional que posibilita la resolución de conflictos en un marco democrático.**

## **II.- LA REIVINDICACIÓN DEL PACTO FISCAL**

El Gobierno de la Generalitat de Catalunya ha hecho de la reivindicación de un Pacto Fiscal con el Estado el eje central de su actual legislatura. **Dicha reivindicación se asienta sobre una doble percepción. De una parte, que la financiación de la Generalitat, con el modelo actual, resulta claramente insuficiente para atender sus obligaciones competenciales. De otra, que Catalunya soporta un déficit fiscal en su relación con el conjunto del Estado, que merma su capacidad para seguir siendo un motor imprescindible para el crecimiento de toda España y, en las circunstancias actuales, para encarar la salida de la crisis.**

Los gastos fundamentales de las Comunidades Autónomas son aquellos básicos en un Estado del Bienestar -sanidad y educación- que, por su naturaleza, son muy rígidos a la baja. Por el contrario, los ingresos dependen de la coyuntura económica y, en no poca medida, se hallan vinculados a sectores que sufren una crisis muy profunda, como la obra civil o la edificación. La conjunción de ambas realidades ha situado a las Comunidades Autónomas en una situación financiera insostenible, aún en el caso de darse la mayor eficiencia en su gestión. Algunos episodios de impago por parte del Gobierno central han acentuado la sensación de agravio, si bien, desde hace unos meses, se están instrumentando medidas para *taponar las fugas y evitar el hundimiento colectivo*.

**Pero hay que avanzar hacia un modelo estable, abordando, sin dilación, la reforma del sistema de financiación territorial, y sin que la crisis pueda servir de pretexto para mayores retrasos. Porque la salida de la crisis pasa, también, por una adecuada respuesta de todas las Administraciones Públicas, que deben disponer de una financiación suficiente, estable, y transparente.**

### III.- DE LA PROTESTA A LAS PROPUESTAS. LA INCOMODIDAD DE CATALUNYA

Y es en este entorno que el Gobierno de la Generalitat de Catalunya plantea el debate sobre el llamado Pacto Fiscal, con una primera propuesta que reclamaba un sistema de financiación similar al que disfrutaban Euskadi y Navarra, conocido como “concierto” o “convenio”, cuya esencia última bascula sobre dos elementos.

De una parte, el casi total monopolio autonómico del sistema tributario, de forma que las respectivas Haciendas Forales gestionan y recaudan la práctica totalidad de los impuestos y disponen de capacidad normativa sobre los mismos. De otra, la fijación, por acuerdo bilateral, a refrendar por las Cortes Generales, entre los Gobiernos Central y Autonómico de la cantidad, cupo vasco o aportación navarra, que la respectiva Comunidad ha de aportar anualmente al Estado en concepto de pago por los servicios de titularidad estatal prestados por aquél en el ámbito territorial de las respectivas Haciendas Forales. Sin solidaridad ni aportación al esfuerzo común, lo que constituye una clara excepcionalidad que genera, con motivo, agravios comparativos, y que distorsiona el sentido global del sistema y que, algún día, habrá que abordar. **Por contra, desde Catalunya, siempre se ha dejado clara la voluntad de seguir contribuyendo a la solidaridad interterritorial, lo que constituye una diferencia sustancial, respecto a los sistemas vasco y navarro.** Esta voluntad se refleja en la misma denominación de la propuesta: “concierto fiscal solidario”.

Pero esta propuesta inicial se ha visto progresivamente matizada, a medida que avanzaban las conversaciones entre el Gobierno catalán y las distintas fuerzas políticas, en aras de la búsqueda, tan difícil como conveniente, de una posición unitaria de los partidos catalanes, procurando ampliar la base política y social que sustente una propuesta definitiva.

**Así, la reivindicación de un Pacto Fiscal que, en sus inicios, emergía como “grito de protesta” ha ido avanzando hacia formulaciones concretas que pretenden recabar el máximo consenso político entre las fuerzas catalanas. Una actitud coherente con la trascendencia de la cuestión que, además, requiere de un acuerdo con el Gobierno de España.** Por ello, resulta imprescindible una actitud de apertura ante las posiciones distintas, tanto por parte del Gobierno catalán, como por parte de los partidos de la oposición.

### IV.- CAMBIO Y DIVERSIDAD EN LA FISCALIDAD AUTONÓMICA

**Desde sus inicios, nuestro modelo de fiscalidad autonómica se ha ido modificando de manera sucesiva, como corresponde a una sociedad abierta que incorpora el cambio de manera natural.** Conviene recordar que desde la aprobación de la LOFCA, se han implementado ya varios Acuerdos de Financiación Autonómica que han permitido avanzar, significativamente, tanto en la capacidad normativa de las Comunidades como en sus porcentajes sobre la recaudación de los grandes impuestos estatales como el IRPF, el IVA, o los Impuestos Especiales.

Y no ha sido un proceso exento de tensiones políticas, desde la cesión del 15% del IRPF por el Gobierno del Presidente González, a la del 30% por el primer Gobierno del Presidente Aznar. Hoy, los porcentajes se sitúan en el 50% en el caso del IRPF y el IVA, y en el 58% en el de los Impuestos Especiales, junto a una notable capacidad normativa sobre los tramos autonómicos. Así, los mecanismos de transferencia estatal, absolutamente predominantes en los primeros Acuerdos, han ido perdiendo peso en los Presupuestos Generales del Estado, aunque siguen existiendo y no se caracterizan por su transparencia.

Por otra parte, **al analizar las experiencias de algunos de los Estados federales más consolidados, se observa una gran diversidad de modelos, a la vez que destaca la extraña excepcionalidad de los sistemas vasco y navarro.**

Muestra de esa diversidad son las diferencias entre dos países de referencia como Estados Unidos y Alemania. En el caso norteamericano, sus Estados disponen de mayor autonomía y responsabilidad que nuestras Comunidades Autónomas de régimen común, tanto sobre el gasto como, especialmente, sobre los ingresos. El Gobierno Federal y los Estados disponen de Hacienda propia, con capacidad normativa y recaudatoria que deriva en realidades muy distintas. También cabe destacar la no existencia de un sistema de nivelación interterritorial, si bien el Gobierno Federal financia programas, en educación o infraestructuras, que suelen beneficiar a los Estados menos favorecidos.

Un caso distinto es el alemán, en el que el Estado Federal establece de forma uniforme la mayoría de los impuestos, aunque los Länder intervienen directamente en su configuración en el Bundesrat, y disponen de capacidad normativa sobre impuestos menores. Los Länder participan en los ingresos federales y, a su vez, existe un sistema, reglado y limitado, de transferencia interterritorial.

**Sin temor al cambio, debemos avanzar hacia un modelo que responda a nuestras singularidades, como ocurre en todos los estados descentralizados que puedan servirnos de referencia.**

## **V.- LOS POSIBLES CONTENIDOS DEL PACTO**

Un Pacto, por definición, es un continente susceptible de recibir distintos contenidos. Decir en Catalunya, “estoy a favor del pacto fiscal”, significa, pues, defender un nuevo Acuerdo que mejore la financiación de la Generalitat. **De lo que se trata es de definir su contenido concreto, que deberá salir de la puesta en común, con claridad y transparencia, de las diferentes posiciones, partiendo de la consideración de que Catalunya requiere una mejor financiación.**

### **V.a.- El Pacto de carácter confederal**

**Para unos, el Pacto Fiscal debe ser análogo al del País Vasco o al de Navarra, es decir, de naturaleza confederal y de carácter bilateral.** Dicho de otro modo, pactado, bilateralmente y de igual a igual, entre el Gobierno central y el de la Generalitat, en una relación propia de Estados confederales. **Quienes, desde Catalunya, defienden legítimamente esta alternativa, ven en su claridad la manera de garantizar mayores recursos y superar la desconfianza que les inspira el Estado español. Además, constituye, para algunos, un paso decisivo en el posible camino hacia la soberanía política.**

**Esta opción, caso de contar con una amplia mayoría social y política en Catalunya, no encaja en la Constitución, y su reforma sólo puede hacerse a través de los mecanismos que la propia Constitución establece. Estaríamos, pues, planteando una nueva estructura constitucional.**

Esta alternativa despierta el temor de que pueda derivar en una exigencia de un régimen semejante por parte de otras Comunidades Autónomas, un nuevo “café para todos”. La experiencia de Euskadi y Navarra que están ligadas al Estado, desde hace más de un siglo, por un pacto de naturaleza “confederal” sin que se haya desmembrado el Estado ni haya afectado sustancialmente a sus finanzas, no elimina estos temores. Se argumenta, por contra, que la menor dimensión de estas Comunidades, unidas a las raíces históricas de su *statu quo*, dificulta que éste sea extrapolable a Catalunya, dada su dimensión y teniendo en cuenta el efecto mimético que podría generar en otras Comunidades Autónomas.

Sin embargo, siendo razonables estos recelos, **entre la ciudadanía española está bastante arraigada la convicción de que Catalunya constituye una Comunidad con una personalidad diferenciada lo que, en su caso, podría favorecer el encaje de sus singularidades.**

## V.b.- El Pacto Fiscal de carácter federal

**Para otros, el Pacto Fiscal tiene que incluirse en el marco legal vigente, sin perjuicio de que el modelo permita concreciones y asimetrías en su aplicación en cada territorio.** De hecho, además de la singularidad vasca y navarra, las Islas Canarias disponen de un sistema distinto y acorde con su especificidad tributaria, y en el resto existen diferencias en virtud de la aplicación de recargos o deducciones en los tramos autonómicos de los impuestos estatales o en los tributos propios o cedidos.

Y, en el extremo, un nuevo Pacto Fiscal conceptualmente federal, podría transferir a las Comunidades amplia capacidad normativa respecto de todos los Impuestos directos –en el bien entendido que debemos ir hacia una creciente armonización fiscal en el seno de la Unión Monetaria Europea– llegando, incluso, a atribuir a las Agencias Tributarias Autonómicas –consorciadas o no con la Agencia Tributaria estatal– la competencia de recaudar y gestionar todos los tributos que se generan en su territorio. Lo que no podría hacer ese Pacto Fiscal sería dejar al albur de un pacto periódico entre el Gobierno central y las Comunidades, la fijación de la transferencia al Estado en concepto de pago por los servicios de titularidad estatal exclusiva, ni los prestados en o a los diferentes territorios y por cuota, positiva o negativa, de solidaridad interterritorial. Porque, en cualquier caso, parece poco discutible que la Administración General del Estado debe mantener su capacidad para ingresar y gastar, en función de las competencias que la Constitución y la voluntad de los ciudadanos le asignan.

Dicho de otra manera, **caben múltiples fórmulas que deberían surgir de la negociación, aunque la diferencia básica entre un sistema tributario basado en la atribución de la gestión y recaudación a las Comunidades y el sistema vigente sería la misma que disponer o no de la “llave de la caja”. En un marco de lealtad constitucional, debería ser lo mismo, aunque, la experiencia nos demuestra que esta lealtad no ha sido la norma.** Y de la misma manera que no es aceptable que el Estado no cumpla sus compromisos, tampoco parece razonable que no tenga plenamente garantizados los ingresos necesarios para el ejercicio de sus competencias. El Derecho comparado y la experiencia internacional nos ofrecen diversas soluciones que, en su caso, deberíamos saber aprovechar. Esa misma casuística internacional es la que nos señala, por ejemplo, que en Estados descentralizados, la aplicación del necesario principio de ordinalidad ha constituido, en la práctica, un límite en las transferencias interterritoriales.

## VI.- LA DECISION ES POLÍTICA: LIBERTAD Y RESPONSABILIDAD

A lo largo de estas líneas, hemos pretendido expresar nuestra opinión acerca del indispensable proceso de ajuste y reforma del Estado Autonómico en España, y del sentido que adquiere la reclamación catalana de un nuevo pacto fiscal. Para tal fin, **desde el Círculo de Economía consideramos imprescindible profundizar en el debate social y político que pueda conducir al consenso que requiere una modificación de esta naturaleza. Y, a la vez, queremos expresar nuestro convencimiento de que cualquier negociación resultará inane sin la lealtad institucional de la que no siempre hemos gozado.** La apuesta de siempre del Círculo por el consenso y la lealtad institucional adquiere más sentido que nunca.

Desde una perspectiva española, debe entenderse que estamos ante una cuestión cuyo desenlace afectará a las potencialidades de la economía española y al bienestar de todos sus ciudadanos, por lo que no cabe considerar la problemática como una mera reclamación catalana consecuencia, de su elevado déficit fiscal recurrente. El comprensible malestar de Catalunya debe servir para iniciar una reforma profunda que facilite su encaje y optimice las potencialidades del modelo de Estado descentralizado.

Y desde Catalunya, un posicionamiento confederal o federal, en sus diferentes modalidades y contenidos, no es baladí, pues incide directamente en el núcleo del Estado como sistema jurídico, en la titularidad y el ejercicio del poder soberano. Va más allá, pues, de un mero debate sobre la financiación de las diferentes Administraciones Públicas. Un posicionamiento confederal, nos llevaría a una reforma sustancial del modelo de Estado que, lógicamente, debe ser adoptada por el Parlamento español. Por su parte, cualquier pacto de naturaleza federal, con independencia de su contenido concreto, no altera el modelo de Estado, sino que lo modula de manera distinta pero acorde con sus normas y principios.

**En cualquier caso, resulta evidente que, en realidad, no estamos hablando sólo de financiación autonómica sino que, principalmente, lo hacemos de política. Y no nos referimos exclusivamente a Catalunya, sino que la cuestión atañe al conjunto de España. Y, por ello, es a todos los partidos a quienes corresponde presentar opciones sensatas, posibles, y que incidan en un mayor bienestar ciudadano. Y debemos exigirles que expongan sus respectivas propuestas sin ambigüedades. De hacerlo así, cualquier propuesta resulta legítima. Se trata de que el ciudadano pueda evaluar cada alternativa y sus consecuencias porque, en democracia, es en los parlamentos y, en última instancia, en los ciudadanos, donde reside el derecho y responsabilidad de decidir en libertad.**

julio 2012