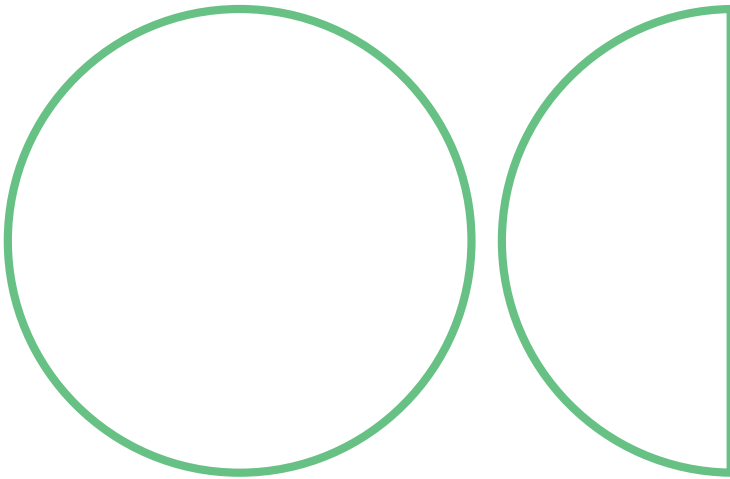


# La opinión del Círculo



# Propuestas para mejorar el autogobierno de Cataluña y el funcionamiento del modelo territorial de Estado

# Contra el fatalismo del conflicto y a favor de la convivencia

España vive una crisis política de enorme profundidad, sin duda la mayor desde la Constitución de 1978. Aunque en una perspectiva europea e internacional comparada no somos raros, dado que otras democracias occidentales están padeciendo crisis similares, esto no puede llevarnos a banalizar nuestros problemas ni a desatenderlos.

En nuestro caso, la manifestación más intensa, grave y urgente de esta crisis política es el problema catalán. Sin abordarlo, no sólo la vida política catalana permanecerá alterada, sino que lo estará también el conjunto de la vida política y social española. La modernización española permanecerá bloqueada mientras no lo atendamos. En este sentido, la crisis política catalana es la crisis del conjunto del proyecto español de convivencia.

El problema catalán pudo ser visto en el pasado inmediato fundamentalmente como un conflicto político con el Estado. Pero a partir de las decisiones tomadas de forma unilateral por la mayoría independentista del Parlament de Cataluña los días

6 y 7 de septiembre de 2017, ese problema ha pasado a ser, en primer lugar, un problema interno de la sociedad catalana, en términos de una fractura civil y una polarización política que impiden la gobernabilidad y la ordenada vida empresarial y dificultan la convivencia.

Pero a pesar de su gravedad no podemos caer en el fatalismo. Nos negamos a pensar que la única perspectiva que hay por delante es el deterioro de la convivencia cívica, la polarización política y la desconfianza empresarial. Por el contrario, queremos hacer una llamada a la sociedad catalana en su conjunto y, especialmente, a las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en favor de acciones para recobrar la convivencia y la gobernabilidad.

Que no se nos diga que dadas las circunstancias es una tarea difícil. Somos los primeros en reconocerlo. Pero el hecho de que sea difícil no puede ser excusa para no hacer nada, sino un estímulo para que busquemos, de forma activa, el diálogo transaccional. Es el único camino eficaz para atender a los problemas.

En este camino de recuperación de la convivencia y la gobernabilidad todos tenemos que sacar enseñanzas útiles de lo sucedido en estos últimos años. Señalemos algunas que merecen ser tenidas en cuenta.

La primera es la importancia del absoluto respecto a la legalidad. El respeto al principio de legalidad en que se funda el Estado de derecho es la base de la sociedad democrática pluralista. Sin él no hay civilización. Ni tampoco progreso económico y social. Conculcar ese principio es entrar en la senda de la fractura de la convivencia civil, de la ruptura del pluralismo social, de la polarización política y de la alteración de la vida económica y social. Esta es una lección que no podemos olvidar.

La segunda enseñanza es que el respeto al principio de legalidad tiene que conjugarse y equilibrarse con el ejercicio del principio democrático que obliga a los poderes políticos a encontrar las vías legales adecuadas para encauzar las legítimas aspiraciones y preferencias de la población, especialmente cuando esas preferencias son manifestadas por un elevado porcentaje de votantes que viven en un determinado territorio, como ocurre en el caso de Cataluña. Cuando esas preferencias no encuentran salida por la vía del diálogo político y el acuerdo transaccional acostumbran a desbordar la legalidad.

Ambos principios están en el frontispicio de la Constitución de 1978 y ambos son de igual importancia. La falta de equilibrio en la conjugación de esos dos principios - una tarea que constituye la acción política por antonomasia - ha llevado, por un lado, a que cuando la respuesta a las aspiraciones

🗨️ Nos negamos a pensar que la única perspectiva que hay por delante es el deterioro de la convivencia cívica, la polarización política y la desconfianza empresarial.

de mejor autogobierno y de celebrar una consulta ha sido únicamente la legalidad vigente, el conflicto se haya encauzado por vía judicial, una vía claramente inadecuada para resolver un problema político como el que tenemos. En el otro extremo, cuando se ha puesto sólo el foco en el principio democrático con olvido del de legalidad, el conflicto político ha mutado en Cataluña en una fuerte división social interna y una intensa polarización política. Esta dinámica de acción reacción no hace sino agudizar los problemas políticos, fragmentar a la sociedad y dañar la convivencia y el progreso económico y social.

Estamos convencidos de que existen vías para el arreglo del conflicto político, tanto interno como externo. El principio de legalidad nos ofrece técnicas legales y constitucionales para abordar con eficacia y equidad los problemas. El principio democrático, por su parte, debe aportar la voluntad política de diálogo transaccional. Soluciones técnicas y voluntad política tienen que ir de la mano para encontrar los arreglos necesarios.

A partir de estas breves reflexiones sobre la naturaleza de la crisis política catalana y de estas enseñanzas a extraer de la forma en cómo se ha abordado hasta ahora, desde el Círculo de Economía queremos contribuir a atender este problema haciendo seis propuestas para el diálogo transaccional y el acuerdo político.

# Propuestas para la convivencia y la mejora del autogobierno

**Las prioridades políticas en Cataluña deben ser recuperar la seguridad jurídica, la confianza empresarial y la convivencia cívica**

Como hemos dicho, sin respetar el principio de legalidad no es posible la convivencia social, ni el pluralismo político ni el progreso económico. Desde esta perspectiva, la primera tarea del gobierno de la Generalitat debe ser dar una señal clara de estabilidad jurídica y respeto a la legalidad al adoptar decisiones políticas. El mejor indicador de éxito en esta tarea será el retorno de sedes empresariales. Para ello el gobierno debe poner en marcha un plan de diálogo con el mundo empresarial para el retorno de las que se han ido y dar confianza para nuevas inversiones y proyectos empresariales.

No se pueden desconocer ni banalizar los efectos que, a medio y largo plazo, pueden acabar teniendo las salidas de sedes corporativas y fiscales. Su importancia para la modernización económica, el empleo de calidad y el progreso social es indiscutible. Dado que la actividad productiva no se ha deslocalizado, afortunadamente, hasta ahora, los efectos sobre el PIB

y el empleo no han sido importantes, aun cuando algunas actividades se han visto en mayor o menor medida afectadas. Pero si podrían aparecer esos efectos cuando, en un escenario de medio plazo, cambios en la demanda y el propio cambio técnico exijan a las empresas ampliar sus inversiones y emprender nuevos proyectos productivos.

La segunda prioridad del gobierno de la Generalitat tiene que ser la búsqueda de un pacto interno entre todas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento para la convivencia y el buen funcionamiento de la vida política y administrativa. La fractura cívica y la polarización política irán en aumento sin un consentimiento pluralista y activo. Ese consentimiento pluralista para el cambio tiene que alcanzar, al menos, a los dos tercios de las fuerzas parlamentarias, tal como establece el Estatuto para promover cambios sustantivos que afectan a la convivencia social y política. Es irrenunciable recuperar esta regla.

Ese pacto interno para la convivencia tiene que ser el resultado del diálogo y el acuerdo en el marco de las instituciones parlamentarias catalanas, de acuerdo con sus normas de funcionamiento interno. El resultado de ese pacto debería ser un nuevo Estatuto cuya naturaleza debe ser la de una verdadera constitución catalana dentro del marco de la Constitución española, tal como proponemos a continuación.

Dicho pacto interno es una condición previa y necesaria para, paralelamente, abordar el diálogo y la búsqueda de un pacto externo con las instituciones del Estado y con el resto de las comunidades autónomas. Las instituciones centrales y la propia sociedad española en su conjunto serán renuentes a alcanzar acuerdos con un gobierno catalán de parte.

En paralelo a este proceso interno, desde el primer momento, el gobierno de la Generalitat y el gobierno central tienen que dar muestras de capacidad para abrir ese diálogo y para proyectarlo en el marco de las instituciones políticas representativas que son las que al final han de aprobar y dar el consentimiento. Esta sería una señal muy importante para la recuperación de una senda de un diálogo amable con la democracia.

☞ La idea del Estatuto como la norma suprema del autogobierno interno de Cataluña [...] implicaría el reconocimiento nacional que demandan una mayoría de ciudadanos.

**Mejorar el autogobierno de Cataluña mediante la elevación del Estatuto al rango de norma constitucional en el marco de la Constitución española, aprobado mediante consulta en referéndum a los ciudadanos catalanes**

Cataluña es la única comunidad autónoma que no tiene aprobado por referéndum de sus ciudadanos su norma institucional básica, el vigente Estatuto de Autonomía. El origen de esa anomalía está en la sentencia del Tribunal Constitucional de 2010 sobre el Estatuto de 2006 que previamente habían aprobado por referéndum los ciudadanos. El hecho de que un tribunal enmiende a posteriori la voluntad popular fue sin duda un error político de gran magnitud.

Ese error y la anomalía política de un Estatuto que no ha sido ratificado por la voluntad popular permiten comprender el amplio malestar social existente en Cataluña sobre el funcionamiento del Estatuto y sobre el propio modelo territorial de Estado. Y este hecho anómalo, permite comprender, a su vez, dos rasgos adicionales de la crisis catalana.

El primero es la demanda de una amplia mayoría de ciudadanos –alrededor de dos tercios– que quieren votar en una consulta para expresar su voluntad sobre la forma de integración de Cataluña en el Estado. Sin responder a esta demanda de consulta el problema político catalán permanecerá empantanado.



El segundo es la demanda de reconocimiento de Cataluña como comunidad nacional, con fuertes elementos culturales y políticos propios. Esta demanda de reconocimiento no significa reclamación de privilegios respecto de otras comunidades que, como en el caso de las comunidades forales o las insulares, tienen también otros elementos diferenciales. Sin este reconocimiento no será fácil encontrar un arreglo político estable.

Esta carencia de respaldo popular directo al Estatuto vigente, unido a los fallos en el funcionamiento general del modelo territorial del Estado –tanto en su dimensión política como financiera–, han contribuido en gran manera a la deslegitimización en Cataluña del modelo territorial vigente. Esta deslegitimización puede explicar, en buena medida, el hecho de que un amplísimo número de ciudadanos que durante décadas apoyaron opciones nacionalistas moderadas, constitucionales y estatutarias den ahora su apoyo a opciones políticas radicales y rupturistas del orden constitucional y estatutario.

La deslegitimación del Estatuto también ha sido fomentada por la devaluación de su función normativa provocada tanto por medidas del Gobierno y la Administración Central como por decisiones del Tribunal Constitucional a lo largo de las últimas décadas.

Ante este estado de cosas, la propuesta del Círculo es elevar el rango legal del Estatuto a su función de “norma institucional básica de la Comunidad Autónoma”, tal como establece el artículo 147-1 de la Constitución española. De esta forma el Estatuto quedaría despojado de su función de distribución de competencias que correspondería a la Constitución. Pero, a cambio, eso permitiría dejar para el Estatuto todas las cuestiones internas exclusivas de la comunidad, como la lengua, la educación, la cultura, el funcionamiento interno del autogobierno en todos los ámbitos competenciales que le son exclusivos, la ordenación territorial, administración pública, financiación, entre otras.

La idea del Estatuto como la norma suprema del autogobierno interno de Cataluña –es decir, verdadera constitución nacional equivalente a la de los estados nacionales dentro de un modelo con rasgos federales como es el español– implicaría el reconocimiento nacional que demandan una mayoría de ciudadanos. Esta visión del Estatuto como constitución nacional del territorio viene avalada por la propia Constitución, así como también por la experiencia constitucional comparada y por la opinión de los expertos constitucionalistas y administrativistas. En particular, aquí nos apoyamos en la opinión expresada por un grupo diverso territorialmente de catedráticos de Derecho Constitucional

y de Derecho Administrativo de diferentes universidades españolas que hace unos meses publicaron un documento titulado “Ideas para una reforma de la Constitución”, que anexamos en esta “Opinión”. El pasado 4 de abril organizamos un debate a partir de este documento de cuyas conclusiones nos aprovechamos en esta Opinión.

Este cambio del rango legal del Estatuto exigirá llevar a cabo una consulta sometiéndolo a referéndum en Cataluña. En todos los sistemas de distribución territorial del poder político la norma institucional básica la aprueba la entidad, la comunidad, la región, el estado federado o regional. No es necesaria una segunda consulta a todos los españoles. Esto es así debido a que el Estatuto no es una ley orgánica del Estado. No es una norma compartida, de doble sesgo, que es al mismo tiempo norma estatal y norma autonómica. Sólo es norma autonómica y, por tanto, sólo la aprueba la comunidad afectada.

Este cambio de naturaleza del Estatuto es necesario pensando especialmente en una solución de futuro para Cataluña como la que hemos propuesto más arriba. Pero más allá de Cataluña esta elevación del rango legal de los Estatutos es en beneficio de todas las comunidades autónomas. Así como para un mejor funcionamiento del modelo territorial y del Estado en su conjunto.

Una reforma de este tipo puede plantear el temor a que cada unidad territorial haga con su norma lo que le venga en gana, burlando o menospreciando la Constitución. Pero ese temor no debe exagerarse. La Constitución sigue siendo el texto de referencia que hay que respetar, so pena de nulidad de la norma subordinada y la norma estatutaria puede ser sometida a un eventual control previo -para evitar repetir el error de 2010- por parte del Tribunal Constitucional.

Nuestra propuesta exige alcanzar un pacto interno entre todas las fuerzas políticas sobre el contenido del Estatuto. Para ello pedimos al gobierno de la Generalitat y al conjunto de las fuerzas políticas con representación parlamentaria que de forma inmediata, de acuerdo con los preceptos reglamentarios del Parlament, se ponga en marcha una Comisión para el diálogo político y la elaboración de un pacto político interno que, después, conduzca a la celebración de una consulta en Cataluña.

# Propuestas para mejorar el funcionamiento del modelo territorial en beneficio de todas las comunidades autónomas

Las propuestas que acabamos de hacer para mejorar el autogobierno de Cataluña requieren algunas modificaciones legales del modelo territorial que, a su vez, pueden requerir reformas constitucionales específicas para darles encaje.

No deberíamos temer a estas reformas constitucionales. Lo que no se adapta se momifica. La mala tradición constitucional española del siglo XIX y primera mitad del XX dio lugar a que en lugar de la reforma adaptativa y gradual el mecanismo de cambio constitucional fuese su derrocamiento. Esta mala tradición nos debe servir de estímulo para llevar a cabo ciertas reformas constitucionales.

El modelo territorial de Estado de la Constitución de 1978 es un modelo lleno de virtudes. Permitió la distribución territorial del poder político y la creación de nuevas instituciones políticas de autogobierno regional. Se dio, de esta forma, satisfacción a las demandas de las nacionalidades históricas de un mejor

autogobierno. Pero, a la vez, amplió esa posibilidad al conjunto de todas las nuevas Comunidades Autónomas. De esas virtudes originales del modelo habla el hecho de que en Cataluña el apoyo en el referéndum sobre el texto constitucional superara del 90 %.

Pero junto a estas virtudes, el modelo contiene comprobadas deficiencias. Deficiencias que en algunos casos son de origen, algo que, sin embargo, no es una acusación, dado que el modelo de estado que se señalaba en 1978 no estaba completamente diseñado en la Constitución. A esas deficiencias de origen se han venido a sumar defectos sobrevenidos que han surgido de su puesta en funcionamiento y de la respuesta de las instituciones políticas a los problemas que se han ido planteando a lo largo del tiempo.

Creemos que después de 40 años de funcionamiento hoy es necesaria y posible una mejora del modelo. Dada la naturaleza de la crisis política, la Constitución necesita reformas en bastantes aspectos. Hay por delante, por tanto, un tiempo de reformas. Pero aquí y ahora nuestra prioridad y la urgencia son las reformas orientadas a mejorar el modelo territorial. Necesitamos disponer de un texto normativo bien acabado en el marco del cual puedan resolverse el problema catalán, a la vez que mejorar el funcionamiento del modelo territorial.

Dado que la reforma constitucional es siempre difícil, hay un debate doctrinal acerca de si no conviene sustituirse por reformas legislativas que, en principio, son más rápidas de aprobar e implementar. Puesto que el problema catalán requiere respuestas a corto plazo para que no se enquisten, debe valorarse la opción de reformas legislativas ordinarias. Una de ellas es la reforma de la financiación de las comunidades autónomas, cuestión de la que hablamos más adelante. Si hará falta, en todo caso, que la solución a la que se llegue se establezca en un texto rígido, difícil de cambiar por gobiernos sucesivos. Y aún es posible que fuese conveniente constitucionalizar algunos de esos aspectos.

Pero, en todo caso, algunas de las reformas necesarias para mejorar el funcionamiento del modelo territorial y del autogobierno de las comunidades no se pueden hacer mediante leyes ordinarias. El motivo es que esas leyes tendrían que cambiar el “statu quo” normativo y el Tribunal Constitucional acabaría impidiéndolo. Hay una jurisprudencia constitucional que ha cerrado el paso al legislador para hacer reformas que afecten al reparto competencial existente. Un ejemplo es lo ocurrido en los últimos meses con el intento del gobierno del Partido Popular de reformar el sistema educativo. El Tribunal Constitucional ha señalado que el gobierno central no tiene competencias en esta materia. Si quisiera hacerlo tiene que mediar una reforma constitucional.

Tampoco es viable el camino de la mutación constitucional entendida como un cambio constitucional sin formalizarlo como reforma. Es decir, un cambio en la interpretación de la Constitución. Nos eternizaríamos en la espera.

Una vía alternativa a la de la reforma para dar encaje constitucional a la demanda catalana de mejor autogobierno es mediante una disposición adicional a la Constitución de reconocimiento de los derechos históricos. Pero esa vía requeriría concretar cuáles son esos derechos históricos. Algo que, para evitar posteriores conflictos ante el Tribunal Constitucional, requeriría algunas reformas constitucionales.

Nuestra propuesta para mejorar el autogobierno requiere, por tanto, varias reformas del modelo territorial.

### **Perfeccionar el actual sistema de reparto de competencias, diferenciando de forma clara las que corresponden al Estado y las que son de exclusiva competencia de la Generalitat**

En el terreno de la distribución de competencias nuestra Constitución es un régimen lleno de disimulos y falta de claridad. El único precepto de la Constitución que regula la distribución de competencias es el artículo 149. En él se acumulan sin mucho criterio el régimen de competencias exclusivas del Estado, de competencias legislativas compartidas, de competencias de las Comunidades Autónomas, de competencias de ejecución y otras. Algunos expertos han llegado a identificar una tipología de competencias que tiene más de 25 clases consolidadas. No hay ningún sistema en el mundo tan enmarañado.

Un efecto de esta falta de claridad ha sido obligar al Tribunal Constitucional a funcionar, sentencia a sentencia, como un órgano legislativo más, lo que ha degradado su función. Otro ha sido el elevado conflicto competencial entre gobierno central y comunidades autónomas. El resultado ha sido la degradación y deslegitimación del propio modelo territorial.

Nuestra propuesta es clarificar de forma radical este confuso panorama. La vía para hacerlo es utilizar las técnicas que se usan de forma eficaz en otros sistemas similares. Los modelos que funcionan

son los que han retenido en la Constitución las competencias exclusivas de la administración central dejando a los textos constitucionales de los respectivos entes territoriales las demás competencias. A partir de esa distribución inicial los sistemas federales se acoplan mediante cláusulas que permiten compatibilizar el conjunto, hacerlo armónico y convertirlo en un sistema eficiente.

En nuestro caso se trata de que, mediante la reforma constitucional adecuada se defina, de forma sintética y clara, cuáles son las competencias del gobierno central: las exclusivas y las de carácter concurrente. Las competencias que no estén en la Constitución pueden ser de las Comunidades Autónomas según establezca sus normas institucionales básicas (sus Estatutos).

Esta reforma tendrá dos efectos positivos inmediatos. Por un lado, disminuirá el nivel de conflicto político y judicial. Por otro, mejorará la autonomía de acción del autogobierno de las comunidades.

En el caso de Cataluña entre las competencias exclusivas están cuestiones como la lengua, la enseñanza, la cultura, el derecho civil propio, la ordenación territorial o la organización interna de la administración autonómica y otros organismos públicos. En este núcleo competencial está el núcleo fuerte del reconocimiento de la identidad catalana. Por tanto, nuestra propuesta produce de forma automática ese reconocimiento.

Aunque la exclusividad de competencias como la lengua y la enseñanza puedan dar lugar a temores a que se lesionen derechos individuales pensamos que en un sistema político con un elevado pluralismo como el catalán ese riesgo no debe producirse.

🗨️ En el caso de Cataluña entre las competencias exclusivas están cuestiones como la lengua, la enseñanza, la cultura, el derecho civil propio, la ordenación territorial o la organización interna de la administración autonómica.

**Desarrollar un marco institucional más sofisticado y eficaz para la cooperación en las relaciones intergubernamentales de las comunidades autónomas entre sí y de estas con las instituciones políticas centrales.**

Es en el aspecto de las relaciones de cooperación intergubernamental donde mayor pobreza y menor avance se ha logrado a lo largo de todos estos años. Esta pobreza de cooperación explica la falta de lealtad recíproca con que ha operado hasta ahora el modelo.

Aunque el campo de la cooperación no se limita a la cámara alta, es quizás el papel del Senado en el que existe un mayor consenso en cuanto a la necesidad de su reforma. Es necesario transformarlo en una verdadera cámara territorial que aborde todas aquellas cuestiones que afectan a la cooperación intergubernamental y a la protección del autogobierno de las comunidades frente a las injerencias del gobierno y de la administración central. La reforma puede ir en el sentido de un modelo como el del Senado alemán o de otras fórmulas mixtas que existen en otros modelos de Estado similares al español. Pero, en cualquier caso, esta reforma del Senado es necesaria y urgente tanto para mejorar el modelo territorial como el autogobierno de las comunidades autónomas.

Ahora bien, hay que tener presente que la necesidad de cooperación y de lealtad institucional no están concentradas en el Senado. Se mueven mucho más en el terreno del funcionamiento de los gobiernos, de las administrativas públicas y de los organismos reguladores. Es en estos campos donde se concentra de verdad el poder ordinario del Estado a la hora de hacer y aplicar políticas y de regular la economía. Y es en este terreno donde hay muchísimo que hacer para mejorar la cooperación intergubernamental. Un buen inicio sería comenzar por hacer cotidiano el funcionamiento de la Conferencia de presidentes. El otro es en el terreno de la financiación y las relaciones entre la AEAT y las agencias de las CC. AA. al que nos referimos más adelante.

**Pedimos a todos los partidos políticos representados en el Congreso, tanto a los de ámbito estatal como territorial participar activamente en la Comisión para la evaluación del modelo autónomo. Esta Comisión debe dar paso a la Subcomisión de reforma constitucional. De esta forma las soluciones técnicas aquí propuestas encontrarían la voluntad política necesaria para implementar las reformas aquí propuestas.**

La Comisión de evaluación del modelo territorial es, hoy por hoy, el único marco político parlamentario existente de diálogo político sobre el modelo territorial. Sin embargo, este diálogo está limitado por el hecho de que una gran parte de los partidos con representación parlamentaria no participan en los trabajos de la Comisión. Desde el Círculo pedimos su participación y el compromiso para avanzar. De ser necesario, la Comisión debe ampliar sus plazos de vigencia para permitir desarrollar ese diálogo mediante la comparecencia de los presidentes de las 19 comunidades y ciudades autónomas. Sólo de esta forma se podrán alcanzar conclusiones relevantes.

Los trabajos de esta Comisión deben ser la antesala para la convocatoria de la subcomisión parlamentaria para la reforma de la Constitución.

**Reforma del modelo actual de financiación autonómica con tres objetivos:**

- 1 – Hacerlo más eficiente y equitativo, incorporando a las comunidades forales a los mecanismos de solidaridad interterritorial.**
- 2 – Permitir a las comunidades autónomas recibir de forma directa, y en el ejercicio presupuestario vigente, los ingresos fiscales que les corresponden.**
- 3 – Aumentar la cooperación e integración entre la agencia tributaria estatal y las agencias de las CC. AA.**

Aunque pensamos que el problema catalán no es en primera instancia un problema financiero sino de reconocimiento del autogobierno propio, sin duda los problemas relacionados con la financiación de las competencias y los servicios públicos fundamentales que tiene encomendadas la Generalitat han jugado un papel importante en la agudización de ese problema.

Existe un amplio consenso entre los expertos en financiación acerca de la necesidad de reformar el actual modelo. Ese consenso coincide también en la posibilidad de hacerlo sin necesidad de una reforma constitucional sino mediante reformas legislativas ordinarias. Aun cuando daría mayor estabilidad al modelo mediante la constitucionalización de ciertos elementos del modelo.

Los expertos muestran también un amplio consenso acerca de dos aspectos. Por un lado, de las debilidades



del actual modelo en cuanto a su escasa robustez, responsabilidad fiscal y equidad redistributiva. Por otro, en las líneas que deberían orientar su reforma: a) redefinir la capacidad normativa, de gestión, de recaudación y de inspección; b) mejorar el mecanismo de redistribución (o solidaridad) entre las distintas CC. AA. Las actuales diferencias en recursos disponibles por ciudadano y año entre las distintas CC. AA. del régimen común y, especialmente, entre estas y los regímenes forales son de una cuantía tal que no hay argumentos racionales para sostenerlas; y, c) la necesidad de incorporar a las comunidades forales al mecanismo de solidaridad, una carencia que es, a estas alturas, incomprensible e injusto.

Por nuestra parte, hemos elaborado un documento de análisis del actual modelo y de propuestas de reforma que aparecen desarrolladas con detalle más abajo. En resumen, nuestras propuestas de reforma van en tres direcciones:

- A. Redefinir la capacidad normativa, de gestión, de recaudación e inspección de las CC. AA. De esta forma se mejorará la robustez del sistema a la vez que se promueve una asignación eficiente y una gestión más responsable por parte de las CC. AA.

El punto esencial de nuestra propuesta es un sistema que permita al Estado y a las CC. AA. compartir las mismas bases imponibles. Esto permite que puedan ser gravadas simultánea-

mente por ambas administraciones. Este es un modelo que funciona bien en otros estados descentralizados similares al español. Es un modelo muy distinto al actual de cesión parcial de los tributos en el que la cesión y capacidad normativa depende fundamentalmente de la decisión y los márgenes que establece el Estado y de las transferencias que posteriormente, fuera del ejercicio presupuestario vigente, hace el Estado a las CC. AA.

El modelo que proponemos permitirá a las CC. AA. recibir de forma directa, y dentro del mismo ejercicio fiscal, los ingresos que le corresponden. Esto será una indudable mejora sobre la situación presente. El modelo puede, sin embargo, aplicarse de varias maneras que se desarrollan en el documento anexo.

- B. Mejorar e implementar nuevos mecanismos de coordinación de información fiscal y recaudación entre las CC. AA. y el Estado.

El modelo de concurrencia tributaria que proponemos no podrá ser efectivo si no va acompañado de una buena coordinación entre las administraciones tributarias de las distintas CC. AA. y la del Estado (AEAT). Para que esta coordinación sea efectiva es necesario que la AEAT y las agencias de las CC. AA. estén totalmente conectadas informáticamente y compartan sus datos. Cabría pensar en una agencia tributaria compartida única.

- C. Mejora del actual sistema de reparto de recursos financieros entre las distintas CC. AA. con un mecanismo más transparente que asegure un nivel adecuado de equidad entre ellas.

El objetivo es asegurar que todos los ciudadanos puedan recibir unos servicios públicos fundamentales similares con independencia del lugar en que residan. O utilizando un lenguaje más técnico, que dos individuos con el mismo nivel de renta y de necesidades pero que residen en distintos lugares de España puedan recibir unos servicios públicos básicos similares mediante una carga fiscal similar. El actual Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales es un buen punto de partida a partir del cual se debe avanzar en la mejora de la solidaridad. En el documento anexo se desarrollan estas vías de mejora.

Como hemos señalado al principio, nos resistimos a cualquier forma de fatalismo acerca de la viabilidad de lograr un arreglo al problema político de Cataluña dentro del marco legal y constitucional. Pensamos que afrontar con valentía política este problema permitirá, después, abordar otras dimensiones de la crisis política española. Esto, a su vez, permitirá avanzar en la modernización social y económica y en la renovación del pacto político y territorial.

Tenemos los instrumentos técnicos necesarios para abordar la mejora del autogobierno y del modelo de organización territorial y de financiación. Nuestras propuestas van en esta dirección. Pero la técnica sin la voluntad política no sirve de nada. Necesitamos buscar un diálogo transicional que permita renovar el pacto político y territorial de 1978.

Creemos que las propuestas que hacemos en este documento constituyen una mejora sustancial no sólo del autogobierno propio de Cataluña, sino también del autogobierno del resto de las CC. AA., así como del funcionamiento del Estado en su conjunto. Por eso las defendemos sin timidez de ningún tipo.

Los problemas de la cohesión territorial y de renovación del pacto político constitucional van más allá, sin embargo, de lo dicho hasta ahora. Es fundamental repensar el papel del Estado en el equilibrio y la

cohesión territorial de España, tanto en su vertiente de apoyo y fomento de las infraestructuras básicas tradicionales de movilidad y las nuevas infraestructuras digitales y del conocimiento, como en las políticas de apoyo a la actividad empresarial privada y pública. En ambos campos hay claros caminos de mejora. Sobre esta cuestión hace ya tiempo que llamamos la atención en una Opinión publicada en 2001 titulada “El papel del Estado en el mantenimiento del equilibrio económico territorial en España”. Creemos que era premonitorio lo que allí decíamos acerca de algunos de los problemas que han aparecido posteriormente en este terreno y que, en gran parte, siguen pendientes de respuesta. De ahí que incluyamos aquí, como anexo, ese documento.

🗨️ Tenemos los instrumentos técnicos necesarios para abordar la mejora del autogobierno y del modelo de organización territorial y de financiación.

# Hacia un nuevo modelo de financiación autonómica

# Hacia un nuevo modelo de financiación autonómico

El actual sistema de financiación autonómica resulta disfuncional. Son numerosos los artículos dedicados a analizar sus debilidades, y muchas las energías orientadas a su mejora, tanto desde la política como, también, desde la academia y la sociedad civil. El consenso en que hay que reformarlo es amplio. Sin embargo, hasta la fecha, los avances han sido escasos y las frustraciones mayúsculas.

Pero disponer de un buen sistema de financiación autonómica es imprescindible. Por ello, y por complejo que sea el problema, y no menos su solución, no podemos renunciar a su revisión y mejora. El coste social y económico de mantenernos inmóviles es muy elevado, mientras que el margen de mejora es muy notable. A grandes rasgos, los ámbitos en los que el actual sistema de financiación autonómica puede y debe mejorar son la robustez, la responsabilidad fiscal y la redistribución.

- Para alcanzar una mayor robustez se requiere reducir su complejidad a la vez que incrementar su transparencia. Asimismo, se deberían adecuar las capacidades tributarias de

las Comunidades Autónomas (CC. AA.) a sus necesidades de gasto. Con el sistema actual, la capacidad tributaria de las CC. AA. es muy inferior a sus responsabilidades de gasto. Ello se ve agravado en épocas de recesión ya que gran parte de sus ingresos tributarios son muy sensibles al ciclo económico, mientras que el grueso de sus responsabilidades de gasto, centradas en la provisión de servicios públicos básicos como la educación y la sanidad, son muy inerciales.

- Asimismo, es preciso ajustar el modelo para que capacite a las CC. AA. a diseñar su propio esquema impositivo, posibilitando una provisión de bienes y servicios eficiente y que responda a las preferencias de los ciudadanos. Actualmente, la mencionada falta de correspondencia entre sus responsabilidades de gasto y de ingreso conlleva una alta dependencia de los ingresos vía transferencias de la administración estatal, reduciendo los incentivos para una gestión prudente. Además, a los ciudadanos les resulta muy difícil, cuando no imposible, valorar la gestión que lleva a cabo cada administración. Sin un responsable claro del origen de los recursos, es difícil valorar a quién premiar o castigar con el voto por la política económica que se está llevando a cabo.
- Finalmente, el sistema de redistribución de recursos entre CC. AA. es, también, ampliamente

mejorable. Dos ejemplos sirven para ilustrarlo: actualmente, las CC. AA. más ricas acaban disponiendo de menos recursos que otras más pobres para satisfacer unas mismas necesidades. Asimismo, el sistema actual discrimina entre ciudadanos de CC. AA. similares sin criterio razonable alguno.

Sin pretender formular un modelo detallado, el Círculo de Economía se refiere en este documento a aquellos rasgos básicos que deberían conformar un modelo de financiación que sea más robusto, incentive una asignación eficiente y una gestión responsable, y redistribuya mejor los recursos. Para ello, se propone actuar en dos dimensiones. Por una parte, en redefinir la capacidad normativa, de gestión, recaudación e inspección de las CC. AA. y, por otra, en mejorar el mecanismo de redistribución, o solidaridad, entre las distintas CC. AA.

### **Un sistema robusto, con asignación eficiente, gestión responsable y mejor redistribución**

La primera línea de actuación pretende mejorar la solidez del sistema de financiación autonómica, dotar de autonomía fiscal a las CC. AA., así como promover una asignación eficiente y una gestión responsable por parte de las mismas. Con este fin, se propone definir un sistema que permita a la administración central y a las CC. AA. compartir las

mismas bases imponibles, de manera que puedan ser gravadas simultáneamente por ambas administraciones. Bajo este modelo las CC. AA. podrían, por ejemplo, disponer de su propio impuesto sobre la renta, sociedades, o IVA, con independencia de que la administración central también grave esas mismas bases. La presión tributaria no necesariamente aumentaría, sino que quedaría directamente repartida entre ambas administraciones.

Este sistema resultaría más robusto en la medida en que desaparecerían los problemas de suficiencia financiera. Cada administración se vería obligada a establecer la presión tributaria necesaria para ejercer sus competencias, reduciendo sustancialmente la dependencia de las transferencias de otros entes. En consecuencia, se reduciría y simplificaría enormemente el actual entramado de transferencias entre administraciones, lo que contribuiría a su transparencia. En definitiva, el nuevo sistema facilitaría la gestión de la política económica a nivel autonómico.

Además, incentivaría una asignación eficiente y una gestión responsable, ya que los ciudadanos podrían identificar mejor las prioridades del gobierno y el coste al que se proveen los servicios públicos. En otras palabras, se podría visualizar qué presión tributaria tiene que ejercer cada administración para proveer los bienes y servicios públicos de los que es responsable. Ello resulta imprescindible para que cada ciudadano decida, con mejor crite-

rio, en qué formación política confiar. Y si el mecanismo para evaluar a los gestores públicos mejora, la propia gestión resultará beneficiada.

El segundo ámbito es la mejora del actual sistema de redistribución de recursos entre CC. AA. Concretamente, se propone establecer una fórmula que permita, de forma sencilla y transparente, distribuir los recursos entre CC. AA. con el fin de que todos los ciudadanos puedan recibir unos servicios básicos similares con independencia del lugar en el que residan.

Un modelo de financiación robusto, que incentive una gestión responsable y que permita una mejor redistribución de los recursos debería favorecer que las energías políticas y sociales se centraran en cómo proveer los bienes y servicios públicos a los que aspiramos. Ello es imprescindible dados los enormes retos que se nos plantean, cómo el cambio tecnológico o la demografía, y que requieren un debate propio de una sociedad cohesionada, madura y avanzada. Y si las energías se orientan a los objetivos prioritarios, la economía y la cohesión social serán las grandes beneficiadas.

En los siguientes apartados se analiza con más precisión las principales debilidades del sistema de financiación autonómica actual, se detalla el nuevo modelo propuesto por el Círculo y, finalmente, se valoran sus principales fortalezas.

# Debilidades del actual sistema de financiación autonómica

El amplio consenso acerca de la necesidad de mejorar el actual sistema de financiación autonómica puede definirse alrededor de tres grandes ámbitos:

## **Robustez: transparencia, previsibilidad y estabilidad**

El actual sistema de financiación es sumamente complejo y poco transparente. A dicho entramado opaco y de difícil comprensión ha contribuido la superposición de fondos de ajuste, que se ha efectuado para garantizar el statu quo.

El otro elemento que menoscaba la solidez del sistema es el desfase temporal entre la evolución económica de cada comunidad y las transferencias recibidas de la administración central, que se ajustan a posteriori. Este sistema dificulta la previsibilidad por parte de las CC. AA. e introduce inestabilidad de forma estructural.

En las últimas décadas, la proporción de impuestos cedidos parcialmente a las administraciones



territoriales ha aumentado, pero la gran mayoría de los recursos tributarios continúan siendo diseñados, recaudados y administrados por la administración central. Concretamente, los principales impuestos parcialmente cedidos (IRPF, IVA e IIEE) están en manos del gobierno central, y ello dificulta que el flujo de financiación sea previsible y estable.

La tesorería de las CC. AA. se nutre, en gran medida, de los anticipos mensuales que provee la Administración central y que, a posteriori, se tienen que revisar y, en algunos casos, corregir de forma muy notable. Ello puede generar situaciones de insuficiencia financiera, así como problemas de gestión de tesorería. En este sentido, los problemas de “previsibilidad” de los ingresos de las CC. AA. en estos últimos años también se asocian a las importantes caídas de la recaudación de tributos como el IVA o el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.

Además, los recursos que las CC. AA. obtienen de los tributos que están bajo su gestión son especialmente sensibles al ciclo económico, todo lo opuesto que sus responsabilidades de gasto, que son muy inerciales. Ello agudiza los problemas de tesorería en los momentos más difíciles del ciclo económico.

## Responsabilidad fiscal

La falta de una correspondencia entre las responsabilidades de gasto y las de ingreso conlleva una ausencia de control por parte de los ciudadanos y, en consecuencia, se reducen los incentivos de los gestores públicos para desarrollar una política de gasto eficiente.

Para aprovechar las ventajas de la descentralización del gasto es necesario que los gobiernos subcentrales rindan cuentas ante los ciudadanos. Y para que esta rendición tenga sentido, los gobiernos subcentrales deben disponer de un alto grado de autonomía tributaria siendo responsables directos de diseñar y recaudar sus recursos.

El modelo actual otorga autonomía en algunos aspectos vinculados al gasto (capacidad de gestionar y realizar los pagos y, en algunos casos, de legislar), mientras que la autonomía en la vertiente de los ingresos es muy limitada.

Además, una gran proporción de los ingresos propios de las CC. AA. (participaciones impositivas en IRPF, IVA e II.EE.) son generados sin que los ciudadanos perciban qué nivel de gobierno es destinatario de esos impuestos. Así, es difícil que puedan valorar adecuadamente la capacidad que tienen los gestores públicos a nivel autonómico de modificarlos, lo que limita el importante proceso de rendición de cuentas.

Las consecuencias adversas de la falta de autonomía tributaria son diversas:

- No incentiva la disciplina presupuestaria. Cuanto mayor es la proporción de ingresos de una C. A. que proviene de transferencias de la Administración central, menores son los incentivos para llevar a cabo una gestión eficiente del gasto. De hecho, este esquema de financiación incentiva, de manera indirecta, la expansión del gasto público de las CC. AA. con la esperanza de que, a posteriori, éstas podrán renegociar con la Administración central una ampliación de los ingresos.
- Dificulta el acceso a los mercados financieros por parte de las CC. AA.
- Ha propiciado que una parte relevante de la reducción del déficit público se haya concentrado en un ajuste del gasto de las CC. AA. Esta vía de ajuste del déficit se ha demostrado muy controvertida dado que las CC. AA. tienen bajo su responsabilidad gran parte de la provisión de los servicios públicos básicos.
- Dificulta la adaptación de la política fiscal a las condiciones de cada territorio. Cuanto más se adecúe la estructura fiscal de una CC. AA. a su estructura productiva mejores serán las medidas de estímulo económico que se podrán implementar. Para utilizar la política fiscal

como instrumento de política económica es necesario disponer de capacidad normativa para, entre otras cosas, decidir la estructura de los principales elementos que configuran los impuestos, respetando los principios de coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado y la Unión Europea.

## Redistribución

El mecanismo de redistribución que contiene el modelo actual combina los criterios de territorialidad y equidad entre las distintas CC. AA. Ello queda plasmado en el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF). Sin entrar en detalles técnicos, este fondo determina que una parte de los recursos tributarios de las CC. AA. se queden directamente en la administración autonómica, y que otra parte se redistribuya en función de las necesidades de gasto en la provisión de los servicios públicos básicos de cada CC. AA. El punto de partida, por tanto, es el adecuado.

Sin embargo, la aplicación del sistema actual en su conjunto acaba ofreciendo un resultado muy alejado del que persigue el FGSPF. En parte, ello se debe a su mala medición de las necesidades de gasto en servicios públicos de las CC. AA. Pero, sobre todo, ello es resultado de la aplicación de los mal llamados Fondo de Suficiencia y de Convergencia

(el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación) que, como se ha comentado, se aplican para mantener el statu quo y dar respuesta a intereses políticos particulares.

De hecho, los resultados de aplicar el actual sistema difícilmente pueden ser más insatisfactorios. Por un lado, las CC. AA. más ricas acaban teniendo menos recursos que algunas de las menos ricas para satisfacer unas mismas necesidades. O, lo que es lo mismo, los ciudadanos de estas comunidades, además de pagar más, pueden acceder a unos servicios públicos de menor calidad y/o a menores prestaciones. Utilizando un argot algo más técnico, el actual sistema no respeta el principio fundamental de ordinalidad entre CC. AA. Además, también discrimina sin criterio razonable alguno entre CC. AA. similares. Así, algunas de ellas con características parecidas, acaban obteniendo un volumen de recursos muy distinto.

☞ La falta de una correspondencia entre las responsabilidades de gasto y las de ingreso conlleva una ausencia de control por parte de los ciudadanos.

# Hacia un nuevo modelo de financiación autonómica

La reforma del sistema de financiación autonómica que se propone tiene dos ejes fundamentales: redefinir la capacidad normativa, de gestión, recaudación e inspección de las CC. AA. y mejorar el mecanismo de redistribución (o solidaridad) entre ellas.

El primer ámbito pretende mejorar la robustez del modelo, así como promover una asignación eficiente y una gestión responsable por parte de las CC. AA. El segundo ámbito, como su nombre indica, pretende mejorar el actual sistema de reparto de recursos entre las distintas CC. AA. La fórmula que se propone en este segundo ámbito también ayudaría a mejorar la solidez del sistema.

A continuación, se detalla la propuesta en cada uno de estos dos ejes. Finalmente, también se apuntan algunas consideraciones adicionales a tener en cuenta para que la implementación y ejecución del nuevo sistema sea lo más efectiva posible.

## Capacidad tributaria de las CC. AA.

Para mejorar el sistema y fomentar una asignación eficiente y una gestión responsable por parte de todas las administraciones públicas se propone definir un modelo que permita al Estado y a las CC. AA. compartir las mismas bases imponibles, de manera que puedan ser gravadas simultáneamente por ambas administraciones. Se propone, en definitiva, un modelo similar al de EE. UU., en el que los Estados y el Gobierno Federal, en algunos casos, establecen impuestos sobre las mismas figuras tributarias.

Bajo este modelo, por ejemplo, las CC. AA. podrían tener su propio impuesto sobre la renta, sobre sociedades, o IVA (siempre de acuerdo con la normativa europea), con independencia de que la administración del Estado también gravara las mismas bases.

Este modelo es muy distinto al de la cesión parcial de los tributos, en cuyo caso la cesión y capacidad normativa depende de la decisión y los márgenes que establece el Estado. Si, en cambio, los hechos imponibles pueden ser gravados por las CC. AA., éstas podrían pasar a tener la capacidad de establecer tributos propios con toda la potestad normativa, de gestión y recaudación.

Este modelo puede aplicarse de varias maneras. Por un lado, se puede ofrecer total libertad a las

CC. AA. para que cada una aplique los impuestos que estime más oportuno sobre las distintas figuras tributarias. En este caso, solo sería preciso delimitar los ámbitos en los que las CC. AA. no tendrían esta capacidad. Estos deberían incluir, por ejemplo, la imposición a la exportación e importación o a la adopción de medidas que puedan menoscabar la libre circulación de mercancías o servicios entre CC. AA.

Alternativamente, se podría optar por un modelo que defina una serie concreta de impuestos en los que tanto el Estado como las CC. AA. tendrían plenas facultades normativas, de gestión, recaudación, liquidación e inspección.

En cualquier caso, es importante que el sistema finalmente acordado incluya la compartición de las principales figuras tributarias, como el IRPF, el IVA, los IIEE y, seguramente, el IS, de manera que cada administración pueda obtener los recursos necesarios (no haya problemas de suficiencia financiera), pudiendo distribuir la carga fiscal entre los distintos tributos, y disponiendo de suficiente margen para desarrollar una política fiscal acorde a las necesidades de gasto y preferencias de cada territorio a lo largo de todo el ciclo económico.

A continuación, se apuntan algunas consideraciones adicionales a tener en cuenta para cada una de las principales figuras tributarias:

## IRPF

Compartir este hecho imponible por parte de los dos niveles de gobierno, central y autonómico, no debería ser difícil. Sería recomendable que la base impositiva fuera común, lo que reduciría el coste administrativo para el contribuyente de enfrentarse a dos declaraciones de la renta ante dos administraciones tributarias. En cambio, no debería haber impedimentos para permitir algunas deducciones específicas a las CC. AA.

## IVA

En el caso del IVA, se debe respetar la obligación que impone la Comisión Europea de establecer tipos impositivos idénticos en las regiones de un mismo país. Mantener un IVA homogéneo en todo el territorio también es deseable para asegurar la unidad de mercado. De todas formas, se podría abrir la puerta a que se establezca un IVA autonómico. Para que sea homogéneo en todo el territorio este debería ser acordado por todas las CC. AA. Un IVA autonómico permitiría asegurar que los ingresos de cada CC. AA. por este tributo se corresponden con la recaudación realizada en el territorio, lo que incentivaría la persecución del fraude fiscal sobre una figura que lo padece de forma notoria.

## Impuesto de Sociedades

En cuanto al Impuesto de Sociedades, existe margen para que las CC. AA. puedan establecer sus propias políticas, aunque la prudencia las pueda llevar a establecer tasas reducidas, como ocurre de facto a nivel estatal en el modelo federal de los EE. UU.

La aplicación de este impuesto por gobiernos subcentrales no tiene apoyo unánime en la literatura académica de federalismo fiscal por las distorsiones que puede introducir en las decisiones de localización de las empresas. Especialmente en su diseño actual.

Alternativamente, para evitar la competencia fiscal, que en el sentido expresado podría no ser deseable, se podría valorar la opción de que cada comunidad pudiera grabar la parte de la renta corporativa que se pudiera atribuir a las actividades y negocios que se realizan en dicha comunidad. En este sentido, hay distintas variables que podrían ser utilizadas como referencia para determinar la proporción de la renta corporativa que cada comunidad podría utilizar como base imponible: la proporción de las ventas realizadas a los residentes de cada comunidad sobre el total de las ventas; la proporción de trabajadores en cada comunidad respecto al total de trabajadores; o la distribución de los bienes inmuebles entre las distintas CC. AA. La UE está estudiando una reforma del Impuesto de Sociedades en esta dirección a nivel europeo. Así, la reforma que finalmente se implemente en Europa podría sentar las bases del camino a seguir a nivel autonómico.

## Mecanismo de redistribución y solidaridad entre CC. AA.

El segundo ámbito clave que debe abordar el nuevo sistema es el de la redistribución de los recursos entre las CC. AA. A grandes rasgos, el objetivo consiste en diseñar un mecanismo transparente que asegure un nivel de equidad razonable entre ellas.

Más concretamente, tal y como ya pretende el actual fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales (FGSPF), el objetivo es asegurar que todos los ciudadanos puedan recibir unos servicios públicos básicos similares con independencia del lugar donde residen. O, utilizando un lenguaje algo más técnico y preciso, dos individuos con el mismo nivel de renta real y de necesidades pero que residan en regiones distintas, deberían poder recibir unos servicios públicos básicos similares mediante una carga fiscal similar.

Por tanto, este mecanismo de solidaridad entre CC. AA. debe conseguir evitar que regiones con menos potencial económico se encuentren en la situación de tener que prestar un nivel de servicios públicos básicos inferior al de otras regiones si quieren mantener una presión fiscal similar al de otras regiones; o bien tener que hacer incurrir a sus habitantes en un esfuerzo fiscal mayor para prestar unos servicios públicos básicos similares al de otras regiones.

El actual FGSPF es un buen punto de partida sobre el que seguir trabajando ya que, a grandes rasgos, cuenta con los tres ingredientes imprescindibles de los que debe disponer el mecanismo de solidaridad entre CC. AA.:

- Tiene en cuenta la capacidad fiscal potencial (CFP), o normativa, de cada comunidad
- Intenta estimar las necesidades de gasto de cada comunidad
- Dispone de cierta flexibilidad para decidir el grado de solidaridad interterritorial que se quiere obtener.

El primer elemento para valorar como se deben redistribuir los recursos entre CC. AA. es partir de un indicador que estime la capacidad fiscal potencial de cada comunidad. Si se utilizara como referencia la recaudación real para estimar los recursos de los que puede disponer cada comunidad, para financiar los servicios públicos básicos, estas podrían tener incentivos a recaudar menos. Por tanto, la herramienta que se utiliza en el actual FGSPF ya es adecuada, aunque hay un amplio consenso en que su implementación práctica debería mejorarse en varios aspectos técnicos.

El segundo, consiste en decidir qué parte de los recursos de cada comunidad se ponen a disposición del FGSPF. Cuanto mayor sea la proporción, mayor será el grado de equidad. En este sentido,

☞ Se puede ofrecer total libertad a las CC. AA. para que cada una aplique los impuestos que estime más oportuno sobre las distintas figuras tributarias.

sería útil concretar cuáles son los servicios públicos fundamentales a los que todos los ciudadanos, con independencia de donde residen, tienen derecho, así como estimar el coste de los mismos. Disponer de esta referencia ayudaría a valorar el montante máximo de recursos que deberían destinarse al fondo de redistribución interterritorial.

Asimismo, ello ayudaría a explicitar los servicios públicos mínimos a los que aspiramos como sociedad, así como el coste de los mismos. Naturalmente, cada comunidad, en función de sus preferencias, podría optar por una provisión de servicios públicos superior, si así lo desean sus ciudadanos, aceptando también una carga fiscal superior.

Finalmente, el último aspecto, consiste en estimar las necesidades de gasto de cada comunidad para cubrir los servicios públicos fundamentales. Este último aspecto también figura en el actual FGSPF, pero el margen de mejora es amplio. A continuación, se valora con algo más de detalle.

### **Definición y medición de las necesidades de gasto para satisfacer los servicios públicos básicos**

La manera más sencilla de estimar las necesidades de gasto para proveer los servicios públicos básicos en cada comunidad consiste en utilizar la población como variable de referencia. Ello hace el mecanismo



de redistribución robusto y transparente, y dificulta la introducción de sesgos que persiguen intereses particulares en la redistribución de los recursos. El valor de la transparencia y la sencillez no debería menospreciarse.

Naturalmente, este no es el mejor sistema posible. Además de la población, hay otros aspectos que también condicionan las necesidades de gasto en la provisión de los servicios públicos fundamentales, como la insularidad, la pirámide de edad, la distribución de la población en el territorio, y el coste de la vida, entre muchos otros.

Tener presente estas dimensiones es deseable, pero añade complejidad y, sobre todo, opacidad al sistema, lo que facilita que las decisiones se puedan tomar conforme a criterios que no persiguen la equidad entre CC. AA. y que son difícilmente justificables. De entre las diferentes maneras de estimar las necesidades de gasto, además de cuáles son las mejores, también debemos tener presente cuáles son factibles.

Si se quiere optar por una fórmula de redistribución de los recursos que tenga en cuenta un abanico más amplio de variables, además de la población, debe hacerse siguiendo criterios estrictamente técnicos, mediante un comité de expertos independientes que aseguren que las variables escogidas, y el peso relativo que se otorga a cada una de ellas,

es el adecuado. Al fin y al cabo, la estimación de las diferencias en el coste de provisión de los servicios públicos básicos es una cuestión técnica, no política.

El FGSPF tiene en cuenta un amplio número de variables. Por ejemplo, intenta ajustar por la pirámide poblacional para tener en cuenta los colectivos que requieren mayor gasto, como los jóvenes en edad escolar o las personas mayores, que tienen unas necesidades de atención sanitaria superiores a la media. También tiene en cuenta la superficie de cada comunidad o la dispersión de la población. Sin embargo, los pesos que otorga a cada una de las variables son arbitrarios. Además, hay otras variables, también muy relevantes para obtener una buena estimación de las necesidades de gasto de algunas CC. AA. que no se tienen en cuenta, como la congestión o el diferencial de coste de los servicios de acuerdo con el IPC regional.

## Otras consideraciones para implementar el nuevo SFA

### Reformas necesarias para su implementación

La puesta en marcha del sistema propuesto, a priori, no requiere de un cambio en la Constitución, tan solo en la LOFCA y en la ley 22/2009. En particular, precisa de una modificación del artículo 6.2. de la LOFCA: los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado.

Sin embargo, si se realizara una reforma de la Constitución, debería aprovecharse para blindar el nuevo esquema de bases fiscales compartidas. Dejar la puerta abierta a la negociación continua entre las CC. AA. y el Estado no ayuda a que las CC. AA. diseñen una política fiscal propia, ni a que asuman el coste político de la gestión de los impuestos sobre los que tienen capacidad normativa y de gestión. De hecho, se podría generar una competencia a la baja en materia de imposición entre CC. AA., ya que estas podrían pensar que con posterioridad podrían volver a renegociar con el Estado la cesión de nuevos tributos. Este escenario es más probable si se opta por una definición estrecha de los impuestos sobre los que las CC. AA. pueden tener competencias compartidas con el Estado.

La concreción de las líneas maestras del sistema de financiación autonómica en la Constitución mejoraría los incentivos de todas las administraciones para desarrollar una gestión prudente y eficaz de sus responsabilidades tributarias, tanto por la menor capacidad de renegociar ex-post los acuerdos alcanzados, como por la mejor percepción de los ciudadanos de qué administración es responsable de las distintas decisiones que se toman en materia tributaria.

Naturalmente, la concreción de los rasgos fundamentales del sistema de financiación autonómica en la Constitución debería ir acompañada, también, de una reforma de la Constitución que concretara las competencias que asumen las CC. AA.

### Concreción del mecanismo de solidaridad en un único fondo

Como se ha comentado anteriormente, el FGSPF es un buen punto de partida sobre el que construir el nuevo sistema. Sin embargo, el actual contiene, además del FGSPF, otras transferencias adicionales que se vehiculan a través del Fondo de Suficiencia Global y los Fondos de Convergencia (el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación). A pesar de que el nombre de estos fondos parece atribuirles una función bien intencionada, poco

☞ Ello ayudaría a explicitar los servicios públicos mínimos a los que aspiramos como sociedad, así como el coste de los mismos.

tienen que ver con el fomento de la responsabilidad fiscal, la cooperación y la mejora de la competitividad. Son fondos que, en gran medida, responden a intereses particulares resultado de presiones políticas de diversa índole, que persiguen mantener el statu quo y que acaban deshaciendo en buena parte los efectos redistributivos del FGSPF. Por tanto, sería deseable la eliminación de estos fondos, pues con ello aumentaría la transparencia del sistema, y eliminaría las reasignaciones de recursos que no responden a criterios de equidad ni de solidaridad interterritorial.

### **Transición hacia el nuevo sistema de financiación**

Para iniciar la transición hacia un sistema de concurrencia impositiva en algunos tributos entre la Administración central y las CC. AA. es aconsejable realizar, en un momento inicial, un cálculo de los tipos impositivos de referencia que le corresponderían a cada nivel de gobierno, en función de la proporción de gastos bajo su responsabilidad. A partir de ese momento, la clara percepción de la relación entre imposición y provisión de bienes y servicios públicos de cada administración permitiría que fuera el ciudadano el que, a través del proceso electoral, exigiera valores razonables de imposición en cada nivel de gobierno.

Por tanto, no es necesario establecer tipos máximos de imposición de los distintos niveles de gobierno para evitar situaciones confiscatorias sobre los contribuyentes. Así lo muestra la práctica en los Estados Unidos, país en el que no hay normas ni límites a la imposición de los distintos niveles de gobierno.

Por lo que se refiere a los cambios en el mecanismo de redistribución entre CC. AA. también sería deseable diseñar un mecanismo que permitiera que, de forma gradual, pero acotada en el tiempo, todas las CC. AA. se situasen en la nueva pauta redistributiva.

### **Mecanismos de coordinación entre las CC. AA. y el Estado**

Para resultar efectivo, el modelo de concurrencia tributaria planteado requiere ir acompañado de una buena coordinación entre las administraciones tributarias de las distintas CC. AA. y del Estado. De hecho, si la coordinación entre las distintas administraciones no es efectiva, incluso se podría deteriorar el desempeño de la función pública tributaria.

Una de las claves para que la coordinación entre administraciones sea efectiva es que la AEAT y las agencias de las CC. AA. estén totalmente conectadas informáticamente y compartan sus bases de datos. Ello evitaría que se deteriorara la calidad del

control e inspección del cumplimiento tributario. De hecho, la existencia de cierta competencia entre administraciones podría actuar como acicate para que se mejorase en este ámbito en el que, por cierto, el recorrido de mejora es amplio. La interconexión informática entre las distintas agencias tributarias también podría evitar que se deteriorase la calidad de la asistencia al contribuyente. También en este ámbito la existencia de cierta competencia entre administraciones debería mejorar la calidad del servicio final.

☞ Si se realizara una reforma de la Constitución, debería aprovecharse para blindar el nuevo esquema de bases fiscales compartidas.

# Fortalezas del sistema de financiación autonómica propuesto

Con el mismo criterio con que se ha analizado el actual sistema de financiación autonómica y sus debilidades, nos acercamos a las mejoras que representaría la propuesta anteriormente definida.

## **Robustez: transparencia, previsibilidad y estabilidad**

El sistema propuesto es mucho más robusto que el actual. En primer lugar, porque reduciría y simplificaría enormemente el actual entramado de transferencias entre administraciones. Ello haría que el sistema fuera mucho más transparente y menos complejo. Las transferencias entre la administración central y las CC. AA., de las que depende la suficiencia financiera de las segundas, dejarían de ser necesarias. Otro elemento que añade una enorme complejidad y poca transparencia al sistema actual es el sistema de redistribución de recursos entre CC. AA., que se articula mediante varios fondos complejos y de difícil justificación, y que sería sustituido por una regla simple y transparente.

En segundo lugar, el sistema propuesto resultaría más sólido porque los actuales problemas de suficiencia financiera desaparecerían automáticamente. Como se ha comentado, las CC. AA. dependerían en mucha menor medida de las transferencias de terceros para proveer los bienes y servicios de los que son responsables. Por el contrario, el grueso de sus recursos pasaría a depender de su propia capacidad para diseñar e implementar un sistema tributario adecuado. En este sentido, las CC. AA. también dispondrían de un mayor margen para implementar un sistema tributario menos sensible al ciclo económico, acorde con sus responsabilidades de gasto y, si fuera necesario, podrían ajustarlo a la realidad de cada momento. Ello reduciría la vulnerabilidad actual de las finanzas públicas durante las recesiones.

En definitiva, el modelo propuesto sería más transparente y menos complejo, a las CC. AA. les sería más sencillo planear los recursos de los que pueden disponer, y desaparecerían los problemas de suficiencia financiera. Todo ello hace pensar que el sistema propuesto facilitaría la gestión de la política económica a nivel autonómico.

## Responsabilidad fiscal

El modelo propuesto incentivaría una gestión más responsable y eficiente. En primer lugar, porque los ciudadanos podrían identificar mejor el coste al que se proveen los bienes y servicios públicos. Y, en consecuencia, podrían valorar mejor qué presión tributaria tiene que ejercer cada administración para proveer los bienes y servicios públicos. Ello es imprescindible para poder premiar, o castigar, con el voto a los responsables de llevar a cabo la política económica en función de cómo ejercen sus responsabilidades. Y si el mecanismo que debe disciplinar a los gestores públicos funciona mejor, la gestión seguro que también mejorará.

Además de una gestión más eficiente, también mejorarían los incentivos para desarrollar una política fiscal responsable. En el actual sistema, al ser difícil esclarecer las responsabilidades de ingresos entre administraciones, la tentación por políticas fiscales relativamente laxas son mayores ya que es difícil atribuir la responsabilidad de los desfases presupuestarios a una u otra administración. Con el sistema propuesto, si una administración incurre sistemáticamente en un déficit, o superávit, público será única y exclusivamente su responsabilidad, y deberá dar cuenta de ello ante los electores.

Un sistema que favorece una gestión más eficiente y responsable debería permitir que las administraciones de las CC. AA. se puedan financiar a un coste menor. Además, ello también debería facilitar la diversificación de las fuentes de financiación (no tributarias) como, por ejemplo, el acceso a los mercados de capitales, que muchas CC. AA. han perdido en los últimos años. Un mejor acceso a las distintas fuentes de financiación, y un buen uso de las mismas, debería también facilitar una mejor gestión de la política económica.

Finalmente, cabe decir que con un sistema como el propuesto cada comunidad dispondría de mayor margen para implementar un sistema tributario que, si se estima oportuno, se pueda adaptar mejor a las necesidades de su estructura productiva y social. Ello debería favorecer una política económica más ajustada a las necesidades de cada región, siempre respetando los principios de coordinación, armonización fiscal y coordinación con el Estado y la UE.

## Redistribución

En este ámbito, como se ha comentado, se propone seguir trabajando en la línea del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF). Se considera, por tanto, que se dispone de un punto

de partida adecuado. Sin embargo, con los ajustes comentados se conseguiría con una regla sencilla y transparente asegurar que todos los ciudadanos puedan recibir unos servicios públicos básicos similares con independencia del lugar en el que residan. Un mecanismo de redistribución, en definitiva, mucho más efectivo y acorde con el fin que se persigue.

Según el sistema propuesto, las CC. AA. con características parecidas recibirían, o aportarían, unos recursos similares al fondo de redistribución interterritorial a diferencia de lo que sucede actualmente, en que CC. AA. similares acaban recibiendo un tratamiento muy distinto.

Asimismo, de acuerdo con los ajustes comentados, tras la redistribución de recursos entre CC. AA. se mantendría el principio de ordinalidad. Disponer de un sistema en el que todas las CC. AA. y, por tanto, todos los individuos que las integran tengan el acceso a los bienes y servicios públicos básicos garantizados, no es incompatible con dicho principio. La ordinalidad entre CC. AA. desaparece cuando la redistribución de los recursos entre CC. AA. se utiliza, además de con criterios de solidaridad, con otros fines de difícil justificación, tal como sucede con el actual sistema.



Puede consultar todo el contenido de  
la XXXIV Reunión Círculo de Economía  
escaneando el código QR