



Nota de Opinión

**Una salida para
Cataluña, una
propuesta para
España**

Octubre de 2023

Una salida para Cataluña, una propuesta para España

Nota de Opinión

Los resultados de las elecciones generales celebradas el pasado 23 de julio han puesto a España ante el espejo. Dos imágenes sobresalen a efectos de la presente nota. Por un lado, a pesar de que los partidos independentistas catalanes obtuvieron un muy mal resultado, la cuestión del encaje de Cataluña y, con él, **la redefinición del modelo territorial de España centraliza una vez más el debate político**, como lo ha venido haciendo en los últimos veinte años. Por otro lado, el espejo refleja también que nadie ganó con claridad suficiente y que, por lo tanto, **el pacto entre distintos, incluso entre opuestos, es obligado** si queremos seguir avanzando como país.

Desde el Cercle d'Economia llevamos tiempo advirtiendo de que la polarización creciente en la que desde hace algunos años se ha sumido la política en España -al igual que ocurre en muchos otros países- está resultando en una parálisis alarmante que nos impide hacer frente a los grandes retos a los que nos enfrentamos. El reto de la articulación territorial es uno de ellos y encierra una gran complejidad. Pero, a diferencia de otros, incluso mayores, como el climático, por ejemplo, **la solución a la cuestión del modelo territorial de España depende exclusivamente de nosotros**. Sería imperdonable que no fuésemos capaces de superarlo.

Ignorar los problemas o pretender que el tiempo acabará difuminándolos no sirve de nada. Al revés: como muestra el caso del encaje de Cataluña, ello acaba pasando factura; a todos. Es una grave irresponsabilidad. Y ampararse en la polarización rampante para no hacer nada no es una excusa aceptable.

Por todo ello, **el Cercle d'Economia considera urgente iniciar un nuevo ciclo político** y abordar estas cuestiones, que llevan demasiado tiempo pendientes. Creemos que es hora de trabajar en un cierto «redreçament», para decirlo con la expresión de Jaume Vicens Vives -el historiador que estableció las bases intelectuales del Cercle d'Economia. En Cataluña lo necesitamos para reactivar nuestras instituciones de autogobierno y nuestra economía. También en España, para crear las condiciones que permitan impulsar las reformas, que son la mejor garantía para que exista una mayor «prosperidad compartida».

1. Una salida para Cataluña

Tras una etapa convulsa, la situación política en Cataluña ha mejorado durante los últimos tiempos.

Debe agradecerse el compromiso de todas aquellas personas, fuerzas políticas y entidades de la sociedad civil que dieron pasos para reducir la tensión que polarizaba nuestra sociedad. Lo necesitábamos; todavía hoy. Ese cambio de actitud posibilitó acuerdos trascendentes entre bloques, que han mejorado tanto la gobernabilidad de la Generalitat como la convivencia entre catalanes. Creemos que avanzar en esa dirección, suturar juntos todas las heridas y evitar así la radicalización de posiciones en el conjunto del país creará las condiciones para enfrentarnos colectivamente a los grandes retos planteados, y aún más en una fase de multiplicación de los conflictos externos que impactan en nuestra cotidianidad.

1.1. Una cuestión pendiente

La actual fase de normalización en Cataluña, como

saben los actores políticos y sociales, podría quedar frenada por un grave problema pendiente: las causas abiertas por la justicia contra los líderes independentistas y varios centenares de cargos públicos y ciudadanos encausados. En 2021 nos posicionamos a favor de los indultos, que sin duda ayudaron a mejorar el ambiente político y contribuyeron a la paz social. Hoy, como entonces, seguimos estando a favor de medidas legislativas que contribuyan a pasar página a unos hechos que nunca debieron haberse producido. Ahora ya no es el momento de señalar culpables. **Ni el pasado ni sus protagonistas pueden ser una losa colectiva. Es hora de avanzar.** Si nuestros responsables políticos actúan con ambición y responsabilidad, lo que nos espera es un futuro mejor para todos. Tenemos el potencial social y económico para conquistarlo.

Por ello, consideramos que las medidas de gracia en discusión no deberían obedecer solo a un cálculo partidista. **Es deseable que las medidas que vayan a adoptarse, y que deberán discutirse en el Congreso de los Diputados, sean el resultado de un gran acuerdo entre los principales partidos de ámbito español y los partidos nacionalistas.** Somos conscientes de que la actual coyuntura lo dificulta enormemente, pero no podemos dejar de advertir de los riesgos que implicaría aprobarlas tan solo para ganar una investidura. Una ley orgánica tan trascendente como la amnistía compromete al conjunto del Parlamento. O se desarrolla una discusión abierta y plural con un auténtico sentido de Estado o la calidad de nuestro Estado de derecho puede quedar maltrecha. Esta disyuntiva deben plantearla tanto las fuerzas que impulsarán esa ley como los partidos que, de entrada y legítimamente, se oponen a ella.

La fórmula legal que se adopte, desde nuestro punto de vista, debe reunir dos condiciones. En primer lugar, **desde la perspectiva jurídica, debe ofrecer la máxima seguridad de que después no será revocada por el Tribunal Constitucional.** Legislar mal podría provocar los efectos contrarios a los deseados. No es momento para las prisas, ya que el desafío que supone este momento exige un debate razonado y escuchar los argumentos de todas las partes. El propósito debe ser doble: que dichas medidas sean efectivas a largo plazo, y, al mismo tiempo, que la sociedad española asuma una decisión que hoy provoca una legítima inquietud cívica, pero que puede ser, y así lo deseamos, una oportunidad de reforzar la España democrática que nos legó la Transición.

En segundo lugar, **desde la óptica política, la aprobación de estas medidas debería suponer la aceptación por los beneficiarios del marco establecido por la Constitución. Las reafirmaciones en la unilateralidad son incompatibles con cualquier pacto dirigido a la normalización política.** Esa vía ya fue transitada, y seguir por ella solo provocaría más frustración y nuevos conflictos. Los partidos independentistas no tienen por qué renunciar a sus objetivos, que son perfectamente legítimos, pero ha llegado la hora de que actúen y se pronuncien con la responsabilidad del realismo. **No procede insistir en un referéndum de autodeterminación que en las circunstancias actuales resulta inviable. Todos los actores políticos son conscientes de esta realidad y deberían actuar en consecuencia.** En interés de Cataluña.

Mirando hacia adelante, **las medidas de gracia deberían servir para iniciar un nuevo ciclo que debe desarrollarse en el marco de la Constitución y que debe basarse en la lealtad mutua.** Después de muchos años, demasiados, ahora es momento para plantear un pacto que permita renovar el encaje de Cataluña en España. A ello nos referiremos más adelante.

1.2. Centrarse en los grandes retos del país

El punto final a los procesos judiciales a los que ha dado pie el procés debería dar paso a una nueva etapa en Cataluña, centrada en abordar los grandes retos que tiene planteados el país, que son los que afectan al bienestar de la ciudadanía. **El debate en torno a la gestión de las grandes políticas públicas que necesitamos debería ser ahora la prioridad.**

En nuestra anterior nota de mayo de 2023, Reactivar el futuro, denunciábamos el retroceso de Cataluña en términos de convergencia en renta per cápita respecto a España, y de ambas respecto a la media europea en los últimos veinte años. Como apuntábamos, las causas del retroceso son múltiples. Junto a la falta de inversión privada, está ligado en parte a las carencias del sistema de financiación autonómico y al déficit endémico de la inversión territorial del Estado en Cataluña.

Revertir estos pobres resultados en términos de renta per cápita va ligado a realizar inversiones importantes y recurrentes en el tiempo en capital físico y humano y en intangibles que contribuyan a aumentar la productividad de nuestra economía. Todo ello acompañado de la necesaria estabilidad

institucional y política. El listado de necesidades no es corto, y abarca desde mejorar las infraestructuras de energía, para hacer frente al reto medioambiental, y las de movilidad, con la ampliación del aeropuerto de El Prat y la mejora de los servicios de Cercanías como ejemplos paradigmáticos, pero no únicos, hasta una mayor inversión en I+D+I que retenga el capital humano del que dispone el país y atraiga talento de fuera, pasando por inversiones que aceleren el proceso de digitalización de nuestras empresas y les permitan adaptarse al nuevo entorno tecnológico, por sólo mencionar las más evidentes.

Materializar estas inversiones requiere una buena gestión del gobierno de la Generalitat y también, en muchos ámbitos, una mejor colaboración público-privada. **Muchas de las inversiones públicas necesarias, sobre todo en infraestructuras, son financiadas por la administración general del Estado y, en este sentido, cabe apelar a cumplir el objetivo de la disposición transitoria tercera del Estatuto de 2005, según la cual la inversión territorial del Estado en Cataluña debería ser proporcional a su PIB.** Esto debe ir acompañado de la exigencia de que las inversiones estatales presupuestadas para Cataluña se realicen en el período en el que han sido planificadas y de la búsqueda de fórmulas de compensación de los déficits acumulados.

2. Una propuesta para España

Desde hace más de diez años, el Cercle ha venido realizando propuestas que pudiesen contribuir a superar los problemas que plantea la organización territorial de España, tanto en su vertiente política como económica. No podemos dejar de constatar que durante este tiempo los principales partidos españoles no han abordado esos retos, como si el modelo territorial únicamente fuese un asunto que afecta a las nacionalidades históricas y no se tratase de un aspecto nuclear del Estado de 1978. Esta situación de parálisis debe acabar, porque socava la cohesión territorial. No de una parte, sino del conjunto de los ciudadanos españoles.

El problema de Cataluña no es solo el camino equivocado que tomó el independentismo, sino también, y antes, la ruptura del consenso estatutario que se produjo con la sentencia de 2010. Trece años después, Cataluña continúa con un Estatuto de Autonomía votado en referéndum y después amputado por

el Tribunal Constitucional. Esa anomalía debe corregirse. Pero la cuestión del modelo territorial no es solo el encaje de Cataluña, sino la necesaria actualización de un modelo que ha funcionado, pero que al mismo tiempo ha ido evidenciando deficiencias que precisan de una adecuada respuesta. No estamos solo ante un problema de Cataluña, sino ante una cuestión que afecta a toda España.

En nuestra nota de opinión Propuestas para modificar el autogobierno de Cataluña y el funcionamiento del modelo territorial del Estado, de mayo de 2018, proponíamos **una nueva definición del modelo, en el que se pudiera acordar un estatuto de Cataluña adaptado a las necesidades del presente.** Asimismo, ya desde el año 2012, con la nota La reivindicación de un nuevo pacto fiscal y la imprescindible reforma del Estado de las autonomías, el Cercle viene reclamando **la necesidad de reformular el sistema de financiación autonómica** al objeto de dotar a las comunidades autónomas de los recursos necesarios para hacer frente a sus crecientes obligaciones competenciales (sobre todo en materia de gasto social) y reducir el déficit fiscal de algunas de ellas, particularmente de Cataluña, en su relación con el conjunto del estado. A continuación, detallamos algunas de estas propuestas.

2.1. Un nuevo modelo de corte federal

En primer lugar, **es preciso un reconocimiento del carácter plural de España.** Nuestro país está conformado por unidades con un sentido de pertenencia muy marcado, que en Cataluña y en el País Vasco, y en menor medida en Galicia, se identifica como un sentimiento nacional. La concepción centralista y uniformadora no hace sino exacerbar la fuerza centrífuga. Solo reconociendo que la superposición de ambos sentidos de pertenencia requiere una adecuada respuesta en la definición del modelo territorial, seremos capaces de abordar adecuadamente la reforma.

La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas requiere más claridad.

La regulación del artículo 149 de la Constitución es insuficiente y necesita un desarrollo que aporte claridad, lo que ha obligado al Tribunal Constitucional a una labor hermenéutica excesiva, sentencia a sentencia, que demanda ahora una actuación del legislador que aclare el confuso panorama. Debe quedar claro cuáles son las competencias exclusivas del Estado y las de carácter concurrente. Las demás corresponderían a las comunidades autónomas y serían desarrolladas en sus respectivos estatutos de autonomía.

En el caso de Cataluña, quedarían como competencias exclusivas cuestiones como la lengua, la enseñanza, la cultura, el derecho civil propio, la ordenación territorial o la organización interna de la administración autonómica. En este marco competencial quedaría protegido el bloque identitario, eje del sentimiento nacional catalán.

Desde la perspectiva institucional, deberían mejorarse la cooperación y coordinación entre las comunidades autónomas a través de mecanismos como la Conferencia de Presidentes o, de forma más relevante, convendría reconfigurar el Senado como una auténtica cámara territorial, siguiendo el modelo alemán.

De forma paralela, **debería procederse a la reelaboración del Estatuto de Cataluña con la finalidad de lograr una norma básica consensuada que garantice un marco de convivencia para las próximas décadas.** Sus piezas tienen que encajar bien con la reforma general del modelo territorial que hemos indicado, para evitar una nueva colisión entre la norma estatutaria y la constitucional, como la que se produjo con la sentencia de 2010. **Una vez acordado este nuevo Estatuto, procedería someterlo a referéndum,** tras el cual, según lo previsto en la actual normativa, no cabría recurso alguno.

Un nuevo modelo territorial como el que proponemos, que supondría el asentamiento de un Estado auténticamente federal, requiere un amplio consenso como el que en su día dio lugar a la Constitución de 1978. Por consiguiente, debe ser fruto del acuerdo entre los partidos mayoritarios de ámbito estatal y autonómico. La cuestión territorial debe dejar de ser un arma arrojadiza utilizada con fines electorales de corto plazo para abordarse con la serenidad y madurez que su importancia requiere. Sabemos que hoy por hoy un consenso de estas características parece una utopía, dada la extrema polarización en que vivimos, pero **es preciso poner las bases para ello a lo largo de la legislatura, pues creemos que es la única vía para construir un entorno de concordia y prosperidad, no solo para Cataluña, sino para el conjunto de España.**

2.2. Reforma del modelo de financiación autonómica

El modelo vigente de financiación autonómica, que data del año 2009, ha mostrado disfuncionalidades profundas que han generado una insatisfacción generalizada en muchas comunidades autónomas, no solo en Cataluña. Existe, además, **un amplio consenso entre los expertos acerca de la necesidad**

de reformarlo con el objetivo de mejorar su robustez, responsabilidad fiscal y equidad redistributiva.

La ley contempla la posibilidad de revisar el sistema a los cinco años de su entrada en vigor y, sin embargo, los dos grandes partidos, PP y PSOE, cuando han gobernado han optado por ignorar el problema, lo que no ha hecho sino agravarlo. Es hora de poner fin a esta irresponsabilidad.

Ya en 2012, en la fase más dura de la gran crisis financiera, **el Cercle apoyó la necesidad de revisar a fondo el sistema de financiación autonómica y planteó distintas opciones de mejora,** que iban desde una profundización del sistema vigente, que reforzara sus elementos federalizantes, hasta la aprobación para Cataluña de un pacto fiscal bilateral con el Estado, parecido al que rige para las comunidades forales del País Vasco y de Navarra. Esas opciones deberían seguir hoy abiertas.

En 2018, el Cercle insistió en la necesidad de reforma y delineó los contornos de una posible revisión del sistema. Se proponía, así, avanzar en tres direcciones:

- Primero, **redefinir la capacidad normativa, de gestión, de recaudación y de inspección de las comunidades autónomas.** El punto esencial de esta propuesta es establecer un sistema que permita al Estado y a las comunidades autónomas compartir las mismas bases imponibles, que podrían ser gravadas simultáneamente por ambas administraciones, y los ingresos generados recaudados por cada una de ellas. Es un modelo fundamentalmente distinto al actual, de cesión parcial de tributos, en el que la cesión y la capacidad normativa dependen 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 comunidades autónomas.
- Segundo, **mejorar e implementar nuevos mecanismos de coordinación de información fiscal y recaudación entre las comunidades autónomas y el Estado.** Estos mecanismos resultan indispensables para el buen funcionamiento del modelo de concurrencia tributaria que se propone. Eventualmente, cabría pensar en una agencia tributaria compartida única.
- Y finalmente, **mejorar el actual sistema de reparto de recursos financieros entre las distintas comunidades autónomas, con un mecanismo más transparente que asegure un nivel adecuado de equidad**

entre ellas. Su objetivo es garantizar que todos los ciudadanos puedan recibir unos servicios públicos básicos similares ajustados por el coste de vida con independencia del lugar en el que residan. Como parte de esta mejora, consideramos indispensable la incorporación de las comunidades forales a los mecanismos de solidaridad interterritorial más allá del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).

Las propuestas del Cercle no deben interpretarse como un planteamiento cerrado, sino que aspiran a poner sobre la mesa elementos nuevos que den respuesta a los problemas técnicos que plantea el modelo actual de financiación autonómica, y que a la vez propicien el acuerdo político imprescindible entre todas las partes. Somos conscientes de que el reto es de una gran magnitud, y por ello hacemos un llamamiento a los dos grandes partidos a que asuman de una vez sus responsabilidades y a que no dejen pasar más tiempo para dar solución a un problema cuyo enquistamiento genera profundos agravios entre territorios y vicia desde la base el funcionamiento del modelo territorial de nuestro país. **La reforma del modelo de financiación autonómica debe ser una prioridad de la próxima legislatura.**

3. Conclusión

El problema territorial es una cuestión nuclear en la vertebración de España. Es un problema relativo al encaje de Cataluña, que tiene pendiente la aprobación de un nuevo Estatuto tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 2010, pero también se refiere a la redefinición del modelo territorial de España en su conjunto y en particular al diseño de un nuevo sistema de financiación autonómica, que está pendiente de revisión desde 2014. Todo ello tiene una dimensión política obvia, pero también afecta de forma muy directa al bienestar de la ciudadanía. Ignorar esos problemas o pretender que el tiempo los difuminará solo sirve para crear un mayor malestar y sentimiento de desafección.

La necesidad de dar solución a esas cuestiones es tan urgente y el coste de no hacerlo es tan alto, que ello debería obligar a todos los partidos a negociar. Sabemos que hoy por hoy puede parecer una utopía, pero no nos resignamos al fatalismo. Esa obligación incumbe a los dos grandes partidos mayoritarios de ámbito estatal y también a los partidos nacionalistas. Sin la participación de todos ellos, cualquier pacto territorial nacerá lastrado:

- **Los dos grandes partidos mayoritarios (PP y PSOE) deberían ser capaces de poner sobre la mesa una gran propuesta de pacto territorial.** Debe ser una propuesta ambiciosa y audaz, que rescate el espíritu inicial de la Constitución de 1978 y que sienten las bases que faciliten la convivencia en España en un horizonte de varias generaciones, como ocurrió durante la Transición. Eso es perfectamente posible porque hoy España es mucho más fuerte que entonces. En esta nota, rescatamos dos propuestas que el Cercle ha hecho en los últimos años que podrían contribuir a dar solución a los problemas que arrastramos.

- **Los partidos nacionalistas, en particular los catalanes, deberían hacer un ejercicio de realismo y de pragmatismo.** Sin renunciar a sus ideas, perfectamente legítimas, lo ocurrido en los últimos años ejemplifica los costes de una estrategia maximalista que, hoy por hoy, se ha demostrado inviable. Las propuestas que ponemos encima de la mesa dan satisfacción a muchas de las reivindicaciones de estos partidos sin necesidad de romper el marco constitucional.

En este contexto, **la concesión de medidas de gracia a los líderes independentistas catalanes y a los centenares de cargos públicos y ciudadanos encausados por el *procés* puede servir para mejorar el clima de convivencia en Cataluña y para avanzar en la normalización del país,** como ya se demostró con los indultos en 2021. Desde un punto de vista político, **esas medidas deberían suponer no solo un punto y aparte respecto al pasado, sino también responder a la voluntad de abordar con lealtad los retos de futuro aceptando el marco establecido por la Constitución.** Esas medidas de gracia deben ser un punto de partida para la reformulación del pacto territorial apuntado más arriba. Y en este sentido, sería deseable que respondiesen a un gran pacto entre todos los grandes actores políticos en España.

Octubre de 2023