

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 Catalunya 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 Catalunya.

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 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

1ª. 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 Parlament 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.

2ª. 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 emiende 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 sometándolo 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 enquiste, 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.

3ª. 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.

4ª. 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.

5ª 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.

6ª. 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; y, 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 simultáneamente 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.

Mayo de 2018