

La propuesta catalana

XAVIER VIDAL-FOLCH

EL PAÍS - España - 16-05-2005

¿Es constitucional la propuesta catalana de financiación autonómica? En la Constitución de 1978 caben distintos modelos, porque es abierta y muy escueta. Apenas enumera una decena de criterios sobre Hacienda, general y autonómicas.

Consagra, equiparándolos, los principios de autonomía y solidaridad (artículo 2); impone que la política económica persiga una distribución "más equitativa" de la renta regional (40); atribuye al Estado la potestad originaria de establecer tributos (133) y el deber de garantizar el "equilibrio" interterritorial evitando "privilegios" (138); establece la igualdad de derechos y excluye los obstáculos a la libre circulación económica (139); y atribuye al Gobierno la competencia exclusiva sobre "Hacienda general y deuda del Estado" (149). Y en tres artículos más específicos insiste en el principio de "autonomía financiera" de las autonomías, a las que se habilita para colaborar con el Estado en la recaudación (156); enumera genéricamente los recursos financieros de las comunidades, excluyendo de su alcance los "bienes situados fuera de su territorio" (157), y prevé asignaciones presupuestarias estatales para garantizar "un nivel mínimo" común de servicios, así como la creación de un Fondo de Compensación "con destino a gastos de inversión" (158).

Al final, la disposición adicional primera consagra "los derechos históricos de los territorios forales", esto es, el concierto vasco y navarro. El texto ni siquiera especifica que habrá un único régimen de financiación aparte de los forales. Hoy ya existen cinco, el común, los dos forales, el canario y el de Ceuta y Melilla. Podrían coexistir otros modelos, si se ofreciesen como generalizables, como sostienen Fernando Pérez Royo y Manuel Medina (*Estudios sobre la reforma del Estatuto*, IEA).

La Carta Magna tampoco detalla cuáles serán los impuestos cedidos totalmente, ni los porcentajes de los traspasados parcialmente. No consagra la existencia ni

de una ni de 17 agencias tributarias, ni coordinadas ni consorciadas: ni las menciona. Del Fondo de Compensación sólo anuncia su creación. Y ni siquiera crea el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), el organismo multilateral disponible mientras no haya un Senado federal. Todo ello irá cobrando detalle en los textos estatutarios y en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, de 1980).

El proyecto hecho público por los tres partidos de izquierdas catalanistas se reclama constitucional porque no se apunta al régimen que es coto reservado de vascos y navarros. Porque pretende una reforma profunda del actual sistema, en principio para Cataluña pero técnicamente "generalizable". Y porque, a su entender, no exige la reforma constitucional, sino únicamente de la LOFCA. La crítica jurídica más ácida (José Barea, *Financiación de Cataluña: propuesta inconstitucional*, *La Razón*, 11 de mayo) imputa al texto objetivos e intenciones que no figuran en él, como "eliminar" la acción del Estado de la comunidad (la Generalitat es también Estado; y la agencia tributaria consorciada integra al Gobierno central); o fijar "unilateralmente el grado de solidaridad" (cuando el texto no fija *el grado*, sólo esboza *el criterio* de igualdad de servicios a igual esfuerzo fiscal).

Federal o confederal. Esta propuesta ¿es federal o confederal, moderada o radical? No se inspira en el concierto vasco ni supone, contra lo que declara para su galería el consejero Josep Huguet, de Esquerra, "un cupo encubierto". El cupo es una cantidad a tanto alzado independiente de la recaudación. El concierto atribuye a los territorios forales la titularidad de todos los impuestos, mientras el esquema catalán mantiene esa titularidad estatal en los grandes impuestos, aunque propugna considerarlos como cedidos total o parcialmente. No copia a EE UU, donde rigen decenas de modelos y cada Estado dispone de distintos impuestos. Tampoco a Canadá, donde tanto la federación como los Estados gravan los mismos hechos imponible.

El catalán es casi un calco, con matices, del modelo alemán: agencia tributaria propia para recaudar (en Alemania hay 600); amplia capacidad normativa (allá la ejercen los *länder* a través de la segunda cámara, el Bundesrat); y

participación en los rendimientos de los grandes impuestos cercana al 50% (hoy en el IRPF es del 42,5% en Alemania, por 33% en España; IVA, 49%, por 35% en España; Sociedades, 50%, cero en España). Es cierto que el modelo alemán está en revisión. Ahora atraviesa la fase de reforzar la coordinación, que en España no sería necesaria si la reforma evita la fragmentación.

Por eso convendrá distinguir entre el contenido esencial del proyecto estatutario catalán (se trata, técnicamente, del borrador del anteproyecto de Título Nueve del nuevo Estatuto), que es muy federal, de algunas de sus expresiones, que destilan un perfume confederal de forzado encaje constitucional, o de redacción ambivalente. Así ocurre cuando se reivindica (artículo 3.2) disponer no de "capacidad normativa" sino de "*la* capacidad normativa" sobre todos los impuestos, aunque luego se salve la inconstitucionalidad recordando que eso será "sin perjuicio de las competencias" de las Cortes y de la UE. No hay problema, sin embargo, cuando se pretende "intervenir" en la fijación de los tipos (3.3), lo que es válido, y no "fijarlos", como se ha denunciado, inexactamente.

También habrá que aclarar si la agencia tributaria propia (legítima, según el artículo 156.2 de la Constitución) estará coordinada "o" consorciada (artículo 4) con la estatal. Ajuste jurídico y diálogo exigirá el redactado, según el que no es la autonomía la que participa en algo más del 50% de los impuestos, sino que en torno a ese porcentaje se le "atribuye al Estado" (artículo 5), texto que evoca el soberanismo del concierto, aunque éste suponga algo distinto: autoconferirse toda la titularidad y autoatribuirse toda la recaudación. La incorporación (isólo como criterios *complementarios* para la actualización quinquenal del sistema!) de un referente de déficit fiscal similar al de otras regiones europeas de similar renta; o la equiparación gradual en 15 años de los resultados por habitante a los obtenidos por el sistema de cupo (que hoy superan a los del sistema común entre un 160% y un 170%) persiguen el objetivo de reequilibrar un sistema que se considera de excesivo privilegio (que vulnera el artículo 138 de la Constitución), aunque no por la vía de duplicarlo, sino de una suave convergencia de resultados. Pero también suponen una retórica que constituye el precio para que Esquerra (y mañana CiU), partidarias del concierto, se sumen

al proyecto. Mientras desde Madrid muchos temen que el PSC se haya radicalizado, en Barcelona la mayoría interpreta que éste ha logrado encauzar el independentismo en la senda federal.

La propuesta de incluir también en la actual cesta de impuestos parcialmente cedidos al de sociedades escandaliza. Pero lo permite la sentencia 150/1990 del Constitucional. Y en Alemania se lo reparten a mitades la federación y los *länder*. [El problema, más grave, que puede generar un sistema soberanista, como la erosión del mercado único, se acaba resolviendo también, en el nivel europeo. El TJCE desautorizó el 11 de noviembre las "vacaciones fiscales" vascas de 1996, unas exenciones de ese impuesto para atraer a empresas instaladas en regiones vecinas.]

Bilateral o multilateral. Al surgir la propuesta, algunos la interpretaron como un *diktat* por el que Cataluña pretendía imponer su sistema a todos a través de una negociación bilateral. El Gobierno respondió que la financiación "la decide todo el país"; otros coligieron que interponía a las otras autonomías para diluir la presión catalana. Pronto las opiniones dispares han confluído a un redil, el del carácter mixto del sistema autonómico, también en lo hacendístico.

En efecto, el sistema actual es al mismo tiempo unilateral, bilateral y multilateral. Unilateral, porque atribuye en exclusiva al Gobierno central el rol de guardián de un vector clave de la financiación, la solidaridad interterritorial: la contundencia del artículo 138 de la Constitución no deja resquicio a la duda. Es también multilateral porque en el CPFF instituido por la LOFCA, las 17 comunidades y el Gobierno discuten y fraguan las modificaciones del sistema. Y es bilateral, porque cada comisión mixta aprueba o no el cambio: la negativa andaluza, extremeña y manchega al de 1996 evidenció la posibilidad de la asimetría, de la cohabitación de distintos modelos. También fue bilateral el finiquito a la "*deuda histórica*" andaluza.

La bilateralidad se manifiesta asimismo en que cada Estatuto plasma un pacto entre cada comunidad y el conjunto del Estado/España, pues pasa el doble cedazo del Parlamento autónomo y de las Cortes. Además de esta realidad

jurídica, la historia política destaca el papel impulsor de la iniciativa catalana en los procesos descentralizadores. Así sucedió desde el federalismo de la I República (tres de cuyos cuatro presidentes procedían de Cataluña) al autonomismo de la II República, cuando el Estatuto de Núria, refrendado el 2 de agosto de 1931, precedió a la Constitución del 9 de diciembre de ese año.

Algo parecido ocurrió en la Constitución de 1978, cuyo esquema de distribución de competencias sigue el planillo de la republicana; así como en la mayoría de los estatutos, que replican el esquema del catalán. Y las sucesivas modificaciones del sistema de la LOFCA de 1980 (heredera del sistema de "coste efectivo" consagrado en la transitoria tercera de Sau para calcular la dotación de las transferencias) desde la atribución del rendimiento de un 15% del IRPF (en 1993); al 30% en 1996 y a la cesta de impuestos de 2001, todas han sido urgidas por la Generalitat.

Una cuestión conexas es si el nuevo Estatuto debe contener sólo principios muy genéricos, detallismos numéricos o un intermedio. Acúdase al texto actual, que avalaría la posición intermedia: los doce artículos de su Título tercero, la adicional sexta y séptima y la transitoria tercera plasman principios, pero también concretan con precisión porcentajes de cesión, métodos de cálculo para la revisión, plazos y un esquema de bilateralidad en la Comisión Mixta Paritaria. La lectura de esos artículos sorprendería a muchos de quienes se soliviantan con el tenor de las actuales propuestas catalanas.

Las resistencias. Es cierto que la propuesta previa lanzada el pasado 2 de enero por CiU, en que postulaba acotar la solidaridad en un 2% del PIB vulneraría el famoso artículo 138. Que la reivindicación de un sistema de concierto de Esquerra, ahora aparcada, es de imposible o difícil encaje. Y que todo ello, junto a inaceptables declaraciones iniciales de consejeros del tripartito sobre los topes a la solidaridad, encendieron los ánimos.

Pero el dramatismo de algunas reacciones lo desbordó todo. Se habló de la "desmembración del Estado"; de esquema "insolidario" que "incrementará las desigualdades" y "lleva a la destrucción de la cohesión estatal"; y de que "sólo

puede explicarse por el chantaje y la avidez de los nacionalistas". Esas frases, reiteradas estos días, no se han acuñado ahora. Son declaraciones de un líder regional del PSOE, Juan Carlos Rodríguez Ibarra, realizadas entre agosto de 1992 y septiembre de 1993... justo antes de la cesión del 15% del IRPF. Y las multiplicaron dirigentes populares para erosionar al Gobierno González, como destacaba el presidente Rodríguez Zapatero en el reciente debate del estado de la nación, contraponiendo la reacción a aquella cesión con haberla doblado cuando accedieron al Gobierno. De modo que si los Casandra hubieran tenido razón, el Estado español simplemente no existiría.

Por debajo de tanta pasión (contrapunteada desde flancos radicales catalanes por la denuncia de un "expolio" y la invectiva a quienes "chupan del bote") anidan dos vectores de crisis, que explicarían el relativo aplauso del respetable a las frases irrespetuosas. Por un lado, el Estado afronta un triple adelgazamiento, a causa de la transferencia de sus competencias soberanas a la UE (aduanas y moneda, completadas; y ejército y diplomacia, en proceso), la inminente disminución de los fondos de cohesión a recibir de Bruselas, y el traspaso de otras competencias a las autonomías.

Por otro, en Cataluña coincide el impacto de una oleada globalizadora que deslocaliza y erosiona las economías industriales manufactureras, con la convicción de que el éxito del Estado de las autonomías se limita por la inexorable tendencia de la Administración central a recuperar competencias mediante expansivas leyes de bases. Sólo un frío análisis cerebral de los datos y un caliente esfuerzo de las voluntades moderadas evitarán lo fácil, un fatal choque de trenes.