

EL DEBATE EN CATALUNYA

El modelo de financiación de la Generalitat de Catalunya: una guía para entender qué ha pasado, dónde estamos y donde podríamos estar mañana

Maite Vilalta



Imagen del exterior de la Agencia Tributaria de Catalunya. Ilustración: César Cromit

Hasta hace relativamente poco, Catalunya no había reclamado nunca el modelo de financiación que tienen las comunidades autónomas de régimen foral. Aunque parece ser que, cuando se estaba elaborando el texto constitucional esta posibilidad se puso en algún momento sobre la mesa, pero fue rechazada por diferentes motivos. Tampoco se había hablado, hasta hace relativamente poco, de una “Hacienda propia” para Catalunya, ni tampoco la independencia había sido una alternativa deseada por casi la mitad de la ciudadanía de Catalunya. ¿Cómo explicar, pues, que hayan cambiado tanto las cosas? El análisis del proceso de configuración del actual modelo de financiación de la Generalitat de Catalunya ofrece una serie de elementos que pueden ayudar a entender lo que ha pasado, y nos permite reflexionar sobre cuál puede haber sido el punto de partida del conflicto, que se ha hecho bien y qué se ha hecho mal. Este es el principal objetivo de este texto.

Reconocimiento de los hechos diferenciales

Parece claro que cuando se aprobó la Constitución, el uso del término *nacionalidad*, diferenciándolo del de *región*, se refería, sin decirlo explícitamente, a Catalunya y al País Vasco, y quizás, como mucho, a Galicia. Uno de los fundamentos del pacto constitucional consistía, precisamente, en el reconocimiento de unos hechos diferenciales, de la existencia de dos naciones, a las que, en aquel momento, dadas las circunstancias, uno todavía no se atrevía a llamarlas como tales. Y este fue uno de los aspectos más importantes del punto de partida.

Así es como el título octavo de la Constitución contiene un conjunto de artículos que diferencian unos territorios de otros, los que son reconocidos como nacionalidades y el resto. Las diferencias no sólo radican en la manera en que unos y otros se convierten en comunidades autónomas (vía rápida, vía lenta), sino también, en el tipo y volumen de competencias que pueden asumir. Y en el caso del País Vasco, gracias a una disposición adicional del texto constitucional, que reconoce la especificidad histórica de su régimen foral, la diferencia radica también en su modelo de financiación. Un modelo que permite al gobierno vasco disfrutar de una amplia autonomía financiera, es decir, de una elevada capacidad para tomar decisiones sobre sus ingresos (cuántos y de dónde proceden) y su gasto, y que lo excluye de participar en los mecanismos de solidaridad con el resto de comunidades autónomas que han acabado configurando el estado descentralizado actual.

Desde Catalunya, al menos para el amplio abanico de partidos que entonces representaban el catalanismo político, se entendió que el texto constitucional era bastante amplio y suficiente interpretable, como para que su posterior desarrollo permitiera alcanzar un verdadero autogobierno, fijándonos en el que tienen los estados de países federales como Alemania, Canadá, Estados Unidos o Suiza. Había un amplio consenso en trabajar para conseguir un autogobierno fuerte que pasaba por asumir, por un lado, cuantas más competencias mejor (sanidad, educación, servicios sociales, infraestructuras, justicia, ...), y por otra, disponer de un buen modelo de financiación que permitiera a la Generalitat tener recursos suficientes para poder diseñar sus propias políticas, tanto en lo que se refiere al gasto (autonomía para decidir qué se quiere hacer), como a los ingresos (autonomía para decidir sobre los tributos que pagan los ciudadanos de Catalunya). Y el pacto constitucional consistió en que esto se haría sin desentendernos del resto del Estado. De esta manera, Catalunya se comprometía a participar activamente en el diseño de un Estado democrático, descentralizado y moderno, a cambio de acabar siendo reconocida como nación dentro del Estado español y, por tanto, a cambio de acabar disponiendo de mecanismos que le permitieran disfrutar de un autogobierno real y fuerte. Y eso es lo que, seguramente, creyeron una amplia mayoría de catalanes dispuestos a hacer posible este pacto, y a trabajar para conseguir un verdadero autogobierno para Catalunya dentro de un Estado democrático, que fuese capaz de abandonar las pulsiones centralistas y dictatoriales. Huelga decir que el modelo de financiación constituía una pieza clave del engranaje de este Estado y, por tanto, de este pacto. En este ámbito, el de la financiación, el pacto constitucional se basaba en la configuración de un modelo que hiciera compatible la autonomía tributaria del gobierno de la Generalitat con el cumplimiento de un principio de

equidad con el resto de territorios del Estado.

Catalunya aspiraba a un modelo de financiación basado en una amplia capacidad para decidir sobre sus tributos y, al mismo tiempo, participar en la solidaridad con el resto de territorios del estado a través de un mecanismo claro y transparente de nivelación similar al que tienen los países federales. Esta concepción ha chocado frontalmente con la del resto del estado

Los años 80 fueron, en este sentido, muy importantes. En aquel momento ya se comprobó que la Constitución se estaba interpretando de una determinada manera y no era, precisamente, la que se esperaba desde Catalunya. Muy pronto ya se fue diluyendo el hecho diferenciador antes mencionado, lo que se terminó de rematar en los años 90, con la definitiva consolidación del llamado “café para todos”, que dio lugar a lo que ha acabado siendo hoy el Estado español: un estado descentralizado de clara concepción y funcionamiento unitario. Se podría decir que el único elemento claramente diferenciador que se ha mantenido, ha sido y es, el modelo de financiación de las comunidades forales del País Vasco y Navarra. Catalunya, en cambio, ha quedado integrada dentro del grupo de las llamadas comunidades de régimen común. Comparte con ellas un modelo de distribución competencial y de financiación que, si bien ha ido evolucionando a lo largo de los años hacia un modelo que permite una cierta autonomía tributaria a los gobiernos autonómicos, aun se basa en y tiene como objetivo principal, lograr un reparto igual los recursos procedentes del gobierno central.

Catalunya, pues, aspiraba a un modelo de financiación de la Generalitat basado en una amplia capacidad para decidir sobre los tributos pagados por sus ciudadanos y, al mismo tiempo participar, a través de un mecanismo claro y transparente de nivelación, a la solidaridad con el resto de territorios del Estado, similar al que tienen los países federales. Esta concepción ha chocado frontalmente, tal como se ha demostrado, con la preferida en el resto del estado. Sólo necesitamos hacer un breve repaso de lo ocurrido en los últimos 20 años.

Evolución histórica

En julio de 2001, se acordaba en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, un acuerdo de financiación para el conjunto de las quince comunidades autónomas de régimen común. Catalunya, tal como había hecho siempre en los anteriores acuerdos quinquenales en materia de financiación autonómica, votó a favor. De hecho, siempre había jugado un papel muy activo en la configuración del modelo que se iba diseñando a través de los diferentes acuerdos quinquenales (1987, 1992, 1996). No sólo había ido votando a favor, si no que las propuestas se habían diseñado y, en algún caso, acordado previamente con Catalunya (por ejemplo, en el hotel Majestic de Barcelona, en otoño de 1996). En el

acuerdo del 2001, a diferencia de los anteriores, se decidió no realizar ninguna revisión quinquenal del modelo. Se consideró que ya era el definitivo y que no era necesario ni siquiera revisarlo en el futuro. Se daba por cerrado el modelo. Así pues, se podría afirmar que el entendimiento, a lo largo de los años 80 y 90, entre los gobiernos de Felipe González (acuerdos de 1987 y 1992) y de José María Aznar (acuerdos de 1996 y 2001) con el gobierno de la Generalitat de Catalunya, presidido a lo largo de todo ese período por Jordi Pujol, había facilitado la configuración del modelo de financiación autonómica y, por tanto, del modelo de financiación de la Generalitat. Se daba por definitivo, aquel era el punto de llegada.

Sin embargo, a pesar de que se había cerrado el modelo, los acontecimientos que se produjeron en Catalunya a partir de las elecciones al Parlament de noviembre de 2003, desembocaron en una nueva negociación y aprobación de un nuevo modelo. Los resultados obtenidos en aquellas elecciones hicieron posible el primer gobierno de coalición entre el PSC, ERC e ICV. Las bases del acuerdo de gobierno entre estas tres formaciones políticas, quedaron explicitadas en el *Pacto del Tinell*, donde se comprometían a impulsar una reforma estatutaria que, entre otros objetivos, debía permitir un cambio del modelo de financiación de la Generalitat. Durante los años 2004 y 2005, se fueron elaborando los textos que, primero desde la *Comisión Asesora para la Reforma del Autogobierno* (en el seno del Instituto de Estudios Autonómicos), y después en sede parlamentaria, fueron configurando el redactado del nuevo Estatut de Autonomía de Catalunya. Concretamente, en abril de 2005, el Gobierno de la Generalitat hizo pública la propuesta que contendría este nuevo Estatuto en materia de financiación. El 30 de septiembre de ese mismo año, el Parlamento aprobaba el nuevo texto estatutario con 120 votos a favor (46 de CiU, 42 del PSC, 23 de ERC y 9 de IC-Verds) y 15 en contra (del PP). A partir de entonces, se inició el proceso de tramitación en las Cortes Generales con la creación de una *Comisión Constitucional*, donde se pactaron cambios sobre el texto aprobado por el Parlament, algunos de los cuales afectaron aspectos relevantes del modelo de financiación. En una extraña reunión mantenida en la Moncloa el día 21 de enero de 2006, el entonces Presidente del Gobierno español (José Luís Rodríguez Zapatero) y el jefe de la oposición del Parlament de Catalunya (Artur Mas) pactaron el texto definitivo, que introducía más cambios significativos en materia de financiación de la Generalitat. Y ese fue el texto que se sometió a votación en las Cortes Generales el día 31 de marzo de ese mismo año y que fue finalmente refrendado por el pueblo de Catalunya el día 18 de junio.

Se podría afirmar, pues, que las verdaderas aspiraciones de Catalunya en materia de financiación de la Generalitat habían quedado expresadas en el texto aprobado por el Parlament, en septiembre del 2005, y que, en el proceso de negociación con el conjunto del Estado español, se habían ido modificando. El modelo de financiación que terminó recogido en el título VI del texto definitivo del Estatut vigente, aunque en esencia se podría decir que conservaba los principios básicos del texto inicial, había sufrido en algunos aspectos cambios que suponían una importante rebaja del grado de autonomía tributaria que pretendía alcanzar la Generalitat. Sin embargo, se había llegado a un pacto político, las reglas del juego eran éstas y Catalunya las había aceptado.

Nuevo Estatuto

Cuando entró en vigor el nuevo texto estatutario (agosto de 2006) comenzaron las negociaciones sobre la definición y puesta en marcha del nuevo modelo de financiación. Fueron unas negociaciones estrictamente bilaterales entre el gobierno central y el gobierno de la Generalitat (el segundo gobierno tripartito formado por las mismas formaciones políticas que el primero, surgido de las elecciones del 1 de noviembre de 2006). Fue una negociación difícil, que se prolongó más de dos años. Finalmente, el 15 de julio de 2009 se sometía a debate y aprobación en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera un modelo acordado previamente y bilateralmente entre el gobierno central y el de la Generalitat de Catalunya. Se aprobó con el voto favorable del resto de comunidades autónomas, excepto 6, que se abstuvieron (Galicia, La Rioja, Murcia, Valencia, Madrid y Castilla León). De esta manera se generalizaba, una vez más, un modelo surgido de la propuesta hecha desde Catalunya y, en este caso, a partir de los principios contenidos en el nuevo texto estatutario catalán. El acuerdo supuso una mejora importante respecto a los anteriores modelos. Fue un acuerdo de clara inspiración federal, dado que el objetivo era avanzar en el reforzamiento de la autonomía tributaria de la Generalitat y hacerla compatible con un principio de igualdad. Entre otras cosas, se acordó una aportación adicional de 11.176 millones de euros al conjunto del sistema, de los cuales más de 3.000 fueron para Catalunya; se amplió considerablemente la cesta tributaria en manos de los gobiernos autonómicos, por lo que hoy casi el 88% de los ingresos del modelo proceden de figuras tributarias; se introdujo un verdadero mecanismo de nivelación de los recursos, el llamado “fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales”, cuya pauta redistributiva quedó por desgracia alterada por otros fondos que también se incluyeron en el modelo.

Por lo tanto, aunque el diseño del modelo acordado en 2009 supuso un paso importante en la buena dirección, aún queda mucho camino por recorrer para aproximarnos a los modelos que tienen los países federales de referencia. El margen para seguir avanzando es amplio. Aunque nos separan aspectos muy importantes para poder afirmar que el nuestro es un modelo similar al que tienen, por ejemplo, las provincias de Canadá, los cantones suizos, los estados de EE. UU o los *Länder* alemanes. Si bien sobre el papel el acuerdo del 2009, nos acercaba a estos modelos, la posterior aplicación y funcionamiento del modelo no ha sido la esperada. Algunos de los aspectos del modelo no han sido aplicados exactamente tal como fueron pactados (el fondo de competitividad, la no revisión de los aspectos estructurales del modelo, el incumplimiento de la disposición adicional tercera del Estatut, etc.). Esto se llama deslealtad institucional, una deslealtad que no ha hecho más que enrarecer el ambiente y propiciar lo que el President Montilla ya advirtió y calificó de desafección.

Y, por si fuera poco, hay que recordar que al igual que Catalunya, hubo cinco comunidades autónomas que, durante ese período, también reformaron sus respectivos Estatutos de Autonomía (Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla León y Valencia), cuyo contenido es, en cuanto al modelo de financiación, muy similar y en algunos casos idéntico, al que contiene el Estatut de Catalunya. Pues bien, mientras que ninguno de estos nuevos Estatutos fue recurrido en el Tribunal Constitucional, el de Catalunya fue sometido a varios recursos ante

este mismo Tribunal, que emitió su sentencia en junio de 2010. En aquella sentencia, el Tribunal se pronunció sobre algunos preceptos del Título VI, declarando inconstitucionales aspectos que ya habían quedado incorporados en el diseño del acuerdo de financiación de 2009, por ejemplo, en el diseño del mecanismo de nivelación (artículo 206.3 del Estatut) o haciendo una declaración interpretativa de otros preceptos, como por ejemplo la composición de la cesta tributaria (disposiciones 8, 9 y 10 del Estatut), y convirtiendo en no obligatorios los postulados de algunos artículos o disposiciones como la adicional tercera (donde se determinan algunos aspectos de las inversiones que hace el gobierno central en Catalunya).

La apuesta por el pacto fiscal

Aquella sentencia del Tribunal Constitucional hizo que, entre otras cosas, el modelo de financiación de la Generalitat volviera a protagonizar el debate político. En diciembre de 2010, la formación política de CiU ganaba las elecciones al Parlament de Catalunya con un programa electoral donde una de sus principales propuestas, era la defensa de un nuevo “pacto fiscal” dando por tanto por amortizado el modelo surgido del nuevo Estatut que apenas había comenzado a dar sus primeros pasos un año antes. Posteriormente, en julio de 2012, el Parlament de Catalunya aprobaba, con una amplia mayoría, un documento en el que instaba al Gobierno de la Generalitat a iniciar un proceso de negociación con el Gobierno español, sobre un nuevo modelo de financiación basado en el concierto económico del País Vasco. Por primera vez, Catalunya pedía un modelo de financiación similar al de las comunidades forales.

Con este documento en mano, el 20 de septiembre del 2012 el President de la Generalitat (Artur Mas) se reúne en la Moncloa con el Presidente del gobierno central (Mariano Rajoy) para solicitar este nuevo “pacto fiscal”. La negativa del presidente del ejecutivo español conduce a la convocatoria de unas nuevas elecciones al Parlament el día 25 de noviembre de ese mismo año. Aunque perdió apoyos, CiU, que había ido a las elecciones con un programa electoral donde ya no se hablaba de “pacto fiscal”, sino de construir un “Estado propio”, pudo volver a formar gobierno. El modelo de financiación había dejado de ser, para el gobierno de la Generalitat y para la principal fuerza política que le dio apoyo (ERC), una pieza clave del encaje de Catalunya en el Estado. El objetivo compartido pasaba a ser la construcción de una hacienda propia, de una estructura fiscal que diera paso a un nuevo Estado independiente. Esto se reforzó tras las elecciones de carácter plebiscitario del 27 de septiembre de 2015, que ganó *Junts pel Sí* (CiU y ERC), aunque sin mayoría absoluta, con un programa que ya defendía claramente la independencia de Catalunya. Y lo que vino después ya es conocido.

En pocos años se han vivido, por consiguiente, cambios profundos en las aspiraciones de Catalunya en materia de financiación. Se podría decir que la corriente central del catalanismo político ha pasado, en pocos años, de defender un modelo de clara inspiración federal (contenido en el título VI del Estatuto), a la voluntad de construir una hacienda propia para un Estado independiente. A día de hoy, el modelo de financiación de la Generalitat de Catalunya ya no es, para una amplia mayoría de catalanes, una de las piezas

clave del encaje de Catalunya en España. Por el momento, parece haber desaparecido de la agenda política.

La corriente central del catalanismo político ha pasado, en pocos años, de defender un modelo de clara inspiración federal a la voluntad de construir una hacienda propia para un Estado independiente

La descripción de lo ocurrido en relación al modelo de financiación permite ver que el desencanto hacia el Estado español comenzó pronto, pocos años después de haberse aprobado la Constitución de 1978. Sin embargo, Catalunya se fue comprometiendo en el diseño de un modelo de financiación autonómica de clara inspiración federal, y tuvo un papel protagonista en la medida que las propuestas siempre venían de Catalunya. En cada revisión del modelo, Catalunya ha llevado la iniciativa para un cambio que fuera satisfactorio para Catalunya, pero también para toda España. Esto es lo que se hizo aún más evidente en el último acuerdo de financiación autonómica aprobado en 2009, fruto del nuevo pacto establecido con el Estado mediante la reforma del Estatut de Autonomía de 2006. La posterior Sentencia del Tribunal constitucional de 2010 cayó como un jarro de agua fría y contribuyó a abrir la puerta a nuevos escenarios de consecuencias bien inciertas.

La revisión del modelo de financiación: ¿una posible salida al conflicto catalán?

Si bien, a día de hoy, el modelo de financiación no aparece como la solución al conflicto entre Catalunya y España, sí que podría ser una pieza a tener en cuenta a la hora de definir los puntos a tratar en una posible mesa de negociación con el Estado español. Las encuestas y los resultados de las últimas elecciones evidencian que hay una amplia mayoría de catalanes, alrededor de un 80%, descontentos con el statu quo, de entre los cuales, muchos ya tienen claro que la solución pasa por la independencia, aunque todavía hay quien piensa que todo depende de que esté dispuesta España ofrecer a Catalunya para salir de esta situación. Y la revisión del modelo de financiación, pendiente desde 2014, podría ser una buena ocasión para comprobar hasta dónde está dispuesto a llegar el Estado. El sistema comparado nos ofrece buenos ejemplos de cómo han solucionado este tema allí donde hay territorios, dentro de un mismo estado, donde la ciudadanía tiene preferencias y anhelos distintos de los del resto en materia de autogobierno. La solución pasa, primero, por reconocer y respetar la diferencia y, segundo, por diseñar mecanismos que permitan *tratar de manera diferente a los diferentes*, es decir, permitir que haya modelos de financiación diferentes, tal como ocurre en Quebec o Escocia (o sin ir más lejos en el País Vasco). Esto pasaría por el establecimiento de un pacto bilateral que permitiera a Catalunya disponer, en materia de financiación, de un modelo específico dentro del marco más general de un acuerdo singular de integración de Catalunya en España.

Es evidente que es difícil hablar de este tema mientras haya presos y exiliados. Hay que resolver esta cuestión. Y mientras tanto, es necesario no dejar de participar en ninguna mesa donde se hable de financiación, defendiendo propuestas, las que sea, desde Catalunya. No estar nos puede perjudicar en cuestiones que afectan a nuestro día a día. No sabemos, a estas alturas, que piensan sobre esta materia, las diferentes fuerzas políticas que nos gobiernan. Trabajar por una mejor financiación no debería ser incompatible con trabajar también para conseguir, por ejemplo, la celebración de un referéndum no vinculante, pero con un claro contenido claro y consecuencias políticas, donde los catalanes pudiéramos decidir, finalmente, entre diferentes propuestas. La de la independencia es la que a estas alturas está sobre la mesa, pero podría haber otras, y quien le toca exponerlas es al gobierno central. Esto es, precisamente, lo que ocurrió en el Reino Unido cuando se celebró el referéndum de independencia en 2014. Alex Salmond, entonces primer ministro de Escocia, había propuesto hacer un referéndum, no sobre la independencia, si no sobre una mejora de la autonomía. David Cameron, entonces primer ministro del Reino Unido, no lo aceptó y, convencido de que ganaría, anunció que el referéndum se haría, pero sobre la independencia. Sin embargo, a medida que se iba acercando la fecha, las encuestas reflejaban un cada vez mejor resultado para el “sí” a la independencia, creando una gran alarma entre los grandes partidos. Y fue en ese momento, cuando el ex primer ministro del Reino Unido, Gordon Brown, él mismo escocés, jugó un papel muy importante, consiguiendo que Cameron se comprometiera a que, si ganaba el “no”, habría una autonomía mejorada que se basaba en buena parte, en la *tax devolution*, fundamentalmente, en la imposición sobre la renta. Ganó el “no”. Quizá algo tuvo que ver incluir en la propuesta del “no” una sustancial mejora del sistema de financiación del gobierno escocés.

Está claro que, en el diseño de la propuesta alternativa a la independencia, el modelo de financiación tiene un papel relevante. Se trata de ver si realmente el Gobierno español está dispuesto o no a que Catalunya tenga una fiscalidad que le permita ejercer un autogobierno real, es decir, a tener un poder real de decisión sobre los impuestos que pagan sus ciudadanos. Esto no sólo pasa por el diseño del modelo de financiación, sino también, por asegurar que habrá mecanismos institucionales que harán imposible que nunca más se vuelva a incumplir el pacto. Y posiblemente, esto tendría que pasar por una reforma de la Constitución que estableciera las bases de unas relaciones fiscales intergubernamentales verdaderamente federales.

**Maite Vilalta**

Maite Vilalta Ferrer es investigadora y profesora especializada en federalismo fiscal y haciendas autonómicas y locales. Ejerce de profesora titular en el Departamento de Economía de la Universidad de Barcelona, donde también imparte docencia en el Máster Interuniversitario en Gestión Pública y el Máster de Hacienda Autonómica de la UB, del que es co-directora. Actualmente también es Vicerrectora de Igualdad y Acción Social en la misma universidad. Licenciada y doctora en Ciencias Económicas y Empresariales, Vilalta es integrante del Instituto de Economía de Barcelona y ha realizado estancias en la McGill University (Montreal). Entre los años 2004 y 2009, fue vicedecana de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Barcelona. Ha ocupado el cargo de representante de la Generalitat de Catalunya en la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Generalitat, y es coautora de las monografías *Informe sobre el finançament de les comunitats autònomes. Any 2006* (2008) y *Modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración* (2010).